

CARLO MAGNANI

SUSSIDIARIETÀ E COSTITUZIONE: PLURALISMO E DIRITTI

1. La sussidiarietà: significato di un principio nuovo

Il principio di sussidiarietà è un principio “nuovo” nella Costituzione¹ e nella organizzazione delle istituzioni della Repubblica. La sua scoperta è piuttosto tardiva e dipende, per una sorta di eterogenesi dei fini, sostanzialmente da circostanze esterne che sono andate a sovrapporsi a dinamiche nazionali.

È infatti il Trattato di Maastricht, all’inizio degli anni Novanta, ad introdurre il principio di sussidiarietà con l’art. 3 B (divenuto poi art. 5 del Trattato CE), essenzialmente quale criterio per garantire gli stati membri da intrusioni della Comunità europea in settori di propria competenza; o comunque per regolare i rapporti tra Comunità europea e autorità nazionali².

Se il Trattato sull’Unione propone la sussidiarietà quale principio di

¹ A. D’ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, 13 ss. Si veda anche dello stesso Autore, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comun.*, 1996, 603 ss.

² Si veda a proposito, P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell’ordinamento comunitario e dell’ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993, 7 ss.; L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra i diversi livelli territoriali: a proposito dell’art. 3 B del Trattato sull’Unione europea*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, II, Milano, 1994, 1931 ss.; R. DICKMANN, *Sussidiarietà, sovranità e regionalismo. Il ruolo delle assemblee parlamentari*, in *Dir. soc.*, 1994, 296; A. RINELLA, *Osservazioni in ordine alla ripartizione di competenze tra Comunità europea e stati membri alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 1994, 438; R. MASTROIANNI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nella definizione delle competenze statali e comunitarie in materia di politiche culturali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1994; R. CAFARI PANICO, *Il principio di sussidiarietà e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *Jus*, 1994; R. HOFMANN, *Il principio di sussidiarietà. L’attuale significato nel diritto costituzionale tedesco ed il possibile ruolo nell’ordinamento dell’Unione europea*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comun.*, 1993, 23 ss.

struttura³ nei rapporti tra stati e istituzioni comunitarie, non meno significativo risulta altresì l'indirizzo che, promanato sempre a livello europeo, indica nella sussidiarietà anche il principio giuridico per regolare i rapporti, all'interno degli stati, tra governo centrale ed enti locali. La Carta Europea dell'Autonomia locale, adottata dal Consiglio d'Europa nel 1985, e recepita dalla legge n. 439 del 1989, afferma infatti che «l'esercizio di responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini. L'assegnazione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia».

Tutta la legislazione sugli enti locali sviluppatasi a partire dalla legge n. 142 del 1990 tiene in debito conto il contenuto della Carta della Autonomia⁴. Una attenzione particolare viene riservata dal legislatore proprio al principio di sussidiarietà, in questa sua declinazione interna, volta a ridefinire i rapporti tra stato e autonomie territoriali.

Da allora, il dibattito nelle scienze giuridiche e sociali ed il dibattito politico hanno trovato un nuovo appassionante oggetto di analisi, prima completamente sconosciuto o ignorato: la sussidiarietà, appunto. Le produzioni scientifiche e le iniziative pubbliche dedicate all'argomento hanno visto una crescita progressiva, riscontrando attenzione e consenso. La scoperta è stata tardiva quanto fruttuosa. La sussidiarietà ha mostrato una particolare vitalità nel contesto dell'Italia degli anni Novanta: la crisi delle istituzioni della Prima Repubblica e l'avvio della cosiddetta transizione italiana, hanno costretto tutti i principali attori sociali e politici a trovare nuovi principi per l'avvenire. Si è proposto, spesso non senza una certa enfasi, di adottare la sussidiarietà quale principio e categoria cardine, non solo giuridicamente ma innanzitutto culturalmente, per compren-

³ Sui principi fondamentali dell'Unione europea si veda, S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo*, Milano, 2006, tomo I e II. Diversi contributi nella dottrina giuridica testimoniano la penetrazione del principio di sussidiarietà: G.P. ORSELLO, *Il principio di sussidiarietà nella prospettiva dell'attuazione del Trattato sull'Unione europea*, Roma, 1993; G. STROZZI *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993; A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 1059; G. STROZZI, *Il principio di sussidiarietà nel futuro dell'integrazione europea: un'incognita e molte aspettative*, in *Jus*, 1994, 368.

⁴ Si veda sul punto, L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra i diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione europea*, cit., 1936 ss.

dere ed interpretare non tanto i rapporti tra stato ed Europa, quanto per riorganizzare l'intero potere pubblico e i suoi soggetti all'interno della Repubblica⁵. Oppure, all'opposto, si è messo in evidenza criticamente il carattere "distorsivo" di tale ricorso alla sussidiarietà rispetto ai principi costituzionali vigenti⁶.

La sussidiarietà ha rappresentato comunque, attraverso la principale caratteristica che le è propria, cioè l'indicazione preferenziale⁷ verso soggetti e comunità antecedenti, o altrimenti non riconducibili, alla sfera stretta della statualità, una delle principali risposte alla crisi e alle trasformazioni dello stato che ha investito la Repubblica. O almeno la risposta che ha saputo meglio di altre concentrare e tradurre una polivalenza di significati, obiettivi politici, interessi sociali, tradizioni culturali, maturati nella esperienza nazionale nel contesto della trasformazione dei poteri pubblici⁸.

In questo ha pesato certamente il carattere complesso delle questioni poste dalla sussidiarietà, che derivano direttamente dalla stessa polisemia del concetto⁹. La sussidiarietà sfugge infatti ad una comprensione unica e unitaria.

Essa è innanzitutto un principio giuridico e politico¹⁰ che riguarda la qualità dei rapporti tra lo stato e i suoi elementi costitutivi, la persona *in primis* e a seguire le comunità; e che definisce un metodo per limitare il potere pubblico rispetto a sfere di competenza, dei singoli e della società

⁵ Si veda sul punto la ricostruzione del dibattito in G. COCCO, *Cronaca di molte scelte annunciate e di poche perseguite. Ovvero il principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano*, in *Dir. pubbl.*, 1998, 698.

⁶ G. FERRARA, *La revisione costituzionale come figurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale*, in *Pol. dir.*, 1998, 94 ss.; ID., *Revisione costituzionale e principio di sussidiarietà: due sfigurazioni*, in *Nuova fase*, 1997, 604 ss.

⁷ A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, cit.

⁸ Si vedano, tra gli altri, S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2002, 323-340; A. MASSERA, *Oltre lo stato: Italia ed Europa tra locale e globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2001, 1-19; C. PINELLI, *Cittadini, responsabilità politica, mercati globali*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, II, 1257-1307; S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Milano, 2003.

⁹ A. RINELLA, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni, e modello di analisi*, in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Padova, 1999, 3 ss.

¹⁰ F. BILANCIA, *Sussidiarietà (principio di)*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, 2000, 455.

civile, riconosciute come attività di interesse generale (sussidiarietà in senso *orizzontale*).

Sempre in quanto principio giuridico-politico la sussidiarietà è anche criterio per individuare, all'interno del potere pubblico, quale livello di governo, centrale o regionale o locale, deve essere titolare delle diverse funzioni pubbliche, assegnando preferenza ai livelli più vicini ai cittadini, a meno che gli scopi da raggiungere non richiedano interventi di livelli di governo superiori (sussidiarietà in senso *verticale*).

La sussidiarietà, quindi, più che un sistema di governo o una forma di stato è un principio metodologico¹¹ di regolazione che orienta la distribuzione di determinate funzioni, relative ad ambiti potenzialmente condivisi, che riguardano tanto i poteri pubblici che la società, secondo una direzione ascendente che parte dalla persona per giungere attraverso le formazioni intermedie al potere pubblico.

Una simile configurazione non è affatto esente da difficoltà applicative derivanti dal significato che si assegna alla sussidiarietà. Torna qui utile il riferimento quasi paradigmatico alla norma del Trattato di Maastricht prima menzionata. In essa non si fa riferimento alla duplice dimensione verticale o orizzontale della sussidiarietà¹², ma risulta chiara la

¹¹ G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 14, afferma che si «tratta *non* di un principio o criterio *sostanziale*, ma di un principio o criterio *procedurale*: esso *non* dice a chi spetta il tipo di azione considerato, ma quale ragionamento bisogna fare per individuare il soggetto competente». *Contra* A. M. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il ripensamento dell'amministrazione pubblica*, in www.astridonline.it, 2005, per la quale la sussidiarietà configura un principio giuridico ben definito con una sua precisa dimensione contenutistica capace di informare di sé tutta la forma dello stato, non solo nei rapporti tra elementi territoriali ma tra tutti gli elementi costitutivi dello stato stesso, facendosi garante del bene comune. La concezione contenutistica e non procedurale determina conseguenze in primo luogo dal punto di vista della interpretazione, «se, infatti, ci si colloca nella dimensione del criterio procedurale l'attività interpretativa non ha motivo di entrare in gioco, poiché l'applicazione della sussidiarietà si risolve nel rispetto di regole procedurali e di tecnica legislativa. Se, invece, ci si posiziona nella dimensione del principio allora lo stesso interprete, ogni qual volta si trovi dinanzi ad un enunciato che richiama il termine sussidiarietà, deve vagliare l'opzione preferenziale che lo stesso enunciato esprime, alla luce del significato proprio del principio. Conformemente al metodo che si utilizza nei confronti dei principi, infatti, questi non sono spiegati dalle singole regole che li richiamano, bensì sono queste ultime ad essere piegate e rese effettive secondo il contenuto del principio stesso».

¹² G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., 9, nota che dall'art. 5 del TCE ricaviamo una sorta di «definizione ufficiale» della sussidiarietà.

portata ambivalente¹³ del principio quale profilo ineliminabile¹⁴ del concetto stesso. La sussidiarietà infatti si compone di due profili necessariamente connessi l'uno all'altro¹⁵, che vanno a sovrapporsi alla dimensione verticale e orizzontale. Da un lato, la componente *negativa*, che impone doveri di astensione ai pubblici poteri verso l'organizzazione di bisogni da parte delle formazioni sociali o dei privati; o chiede ai livelli centrali di governo di riservare l'amministrazione degli interessi delle comunità alle autonomie territoriali. Dall'altro lato, la componente *positiva*, che richiede invece un dovere di intervento dei poteri pubblici nonché dei poteri centrali di governo laddove le autonomie sociali e locali, o i singoli, non siano in grado di corrispondere in maniera adeguata alla organizzazione di servizi e bisogni, o necessitino di una azione di sostegno.

La combinazione di questi elementi determina il contenuto giuridico effettivo della sussidiarietà, e rileva così anche nel rapporto tra questa e i diritti fondamentali degli individui e delle formazioni sociali. Preliminarmente occorre però verificare i presupposti costituzionali della sussidiarietà, cioè evidenziare possibili consonanze, o dissonanze, con il testo costituzionale; poi, a partire da ciò, verificare come è stato introdotto questo nuovo principio e, infine, quale contenuto giuridico assegnargli.

2. Sussidiarietà e Costituzione italiana: un principio implicito?

La Costituzione italiana, prima della riforma del 2001, non conteneva alcun richiamo alla sussidiarietà. La stessa legislazione ordinaria, prima

¹³ P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà*, cit., 9, dove l'Autore segnala che «non ha dunque molto senso ricercare, sul piano interpretativo, gli elementi idonei a sciogliere quella ambivalenza in un senso (quello negativo, della garanzia contro indebite ed eccessive ingerenze comunitarie) o nell'altro (quello positivo, della possibile ulteriore espansione degli interventi della Comunità)». P. RIDOLA, *Forma di stato e principio di sussidiarietà*, in ASSOCIAZIONE DEI COSTITUZIONALISTI, *La riforma costituzionale*, Padova, 1999, 193, riflette parimenti sulla ambivalenza del principio, il quale può operare «come una clausola di rafforzamento del potere centrale, la quale può giustificare un'ulteriore espansione dell'intervento di questo, ovvero come principio diretto ad arginare la tendenza del potere centrale ad una dilatazione dell'ambito delle sue competenze».

¹⁴ Sembra tentare di prevenire tale ambivalenza A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, cit., 19, quando osserva che occorre distinguere bene e «sgombrare il campo da un diffuso equivoco», quello cioè di identificare la sussidiarietà «in tutto e per tutto con i meccanismi del tipo dell'art. 3 B del Trattato di Maastricht».

¹⁵ A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 66.

delle riforme legislative sulla funzione amministrativa e sui poteri delle autonomie locali degli anni '90, presentava una sostanziale estraneità alla sussidiarietà.

Le due sole eccezioni che devono essere menzionate riguardo a questa "ignoranza" verso la sussidiarietà, riguardano l'ordine del giorno Dossetti presentato in Commissione durante i lavori della Costituente¹⁶ nel settembre 1946, nonché il contributo scientifico di Egidio Tosato del 1959¹⁷.

Nella seduta del 9 settembre 1946 della Prima Sottocommissione incaricata di discutere i "diritti e i doveri dei cittadini", Giuseppe Dossetti¹⁸ presenta un ordine del giorno nel quale si chiede che la nuova Costituzione riconosca i diritti dell'uomo a partire da una visione non «soltanto individualistica», escludendo comunque ogni visione totalitaria che anteponga lo stato ai singoli e alle comunità. A tale fine si chiede che l'Italia democratica riconosca : a) «la precedenza sostanziale della persona rispetto allo Stato»; b) «la socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda, mediante reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.) e quindi per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato».

Il testo non fu posto in votazione perché ritirato il giorno seguente alla sua presentazione a seguito degli interventi critici che aveva sollevato: Basso pensa che si debba uscire dalla astratta rivendicazione della anteriorità dei diritti della persona rispetto allo Stato, mentre Lombardi si mostra perplesso verso la nozione di diritti naturali. Per non esasperare il clima di scontro con le sinistre la proposta è ritirata, e con essa scompare la sussidiarietà dalla Costituzione.

Molto interessante, sul piano dottrinale, l'isolato contributo fornito da

¹⁶ Il testo dell'ordine del giorno Dossetti e il relativo dibattito svoltosi in Sottocommissione si può leggere in G. DOSSETTI, *La Ricerca costituente. 1945-1952*, Bologna, 1994, 100-108. Per la ricostruzione del dibattito in sede Costituente sull'ordine del giorno Dossetti, V. CERULLI IRELLI, R. CAMELI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei lavori dell'Assemblea costituente*, in www.astridonline.it.

¹⁷ E. TOSATO, *Persona, società intermedie e Stato*, Milano, 1989, 83-101. (Il saggio è stato però pubblicato su *Nuova Antologia*, nel 1959).

¹⁸ Per una esposizione più organica dei principi dottrinali della posizione di Dossetti, si veda G. DOSSETTI, *Funzioni e ordinamento dello stato moderno*, in *Quad. di Iustitia*, 1951, 16 ss.

Tosato alla individuazione del principio di sussidiarietà. A partire dalla dottrina sociale della Chiesa cattolica, ed in particolare dalla Enciclica *Quadragesimo anno*, del 15 maggio del 1931, di Pio XI¹⁹, Tosato intende il principio di sussidiarietà nel senso che «l'intervento della società astrattamente considerata, e quindi di qualsiasi società esistente, è e deve essere sussidiario, e solo sussidiario». Non si tratta però solo di un riflesso esclusivamente confinato nella etica sociale e nella organizzazione pratica o efficiente delle comunità. A partire da premesse orientate dalla filosofia politica del bene comune aristotelico-tomista, Tosato giunge, con lungimiranza, a configurare la sussidiarietà come vero e proprio principio del diritto: «siamo nel campo della giustizia sociale e non nel campo della giustizia commutativa [...] il principio di sussidiarietà definisce i rapporti fra singoli e società, in termini di poteri e doveri, di lecito e di illecito», e pertanto ha un valore eminentemente giuridico²⁰.

La complessità del principio, e la sua connessione con la tematica pluralista, è colta da Tosato molto efficacemente. I corpi sociali, e i singoli che li compongono, sono ordinati secondo un criterio ontologico che prevede comunque l'esistenza di una gerarchia tra essi: a partire dalla persona, a cui va la preferenza di tutto il sistema. La sussidiarietà è chiamata a garantire e rispettare tale ordine, assegnando a ciascun ente solo e non altro che i propri scopi e finalità, in modo tale da garantire il fine ultimo del *bonum commune*. È questa la vera chiusura conciliativa e armonizzatrice²¹ della sussidiarietà qui in questione, nella finalizzazione della azione dello stato e dei corpi sociali verso un bene comune a tutta la comunità, in grado perciò di integrare interessi e valori individuali e collettivi, nel rispetto delle formazioni intermedie date come premessa ontologica.

A differenza che in Italia dove il contributo di Tosato resta isolato,

¹⁹ All'affermazione del principio di sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa aveva già contribuito decisamente l'Enciclica *Rerum Novarum* di Leone XIII del 1891. Si veda sul punto, P. DURET, *La sussidiarietà «orizzontale»: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, 109.

²⁰ E. TOSATO, *Persona, società intermedie e Stato*, cit., 88. Di rilievo la capacità di Tosato di prevedere l'applicazione del principio di sussidiarietà anche alle relazioni tra Stati, ben prima del Trattato di Maastricht aveva infatti scritto parole piuttosto adatte al contesto europeo: «il principio di sussidiarietà, mentre non esclude le forme federali, per la sua logica interna giustifica anche le formazioni sopranazionali, nel caso appunto che lo Stato non riesca da solo a provvedere adeguatamente a tutte le esigenze della comunità statale, eventualità questa che l'evoluzione storica si sta incaricando di dimostrare».

²¹ P. RIDOLA, *Forma di stato e principio di sussidiarietà*, cit., 184.

negli anni Cinquanta e Sessanta si sviluppa in Germania un dibattito sul principio di sussidiarietà quale principio non scritto dell'ordinamento costituzionale²². Il dato letterale normativo del *Grundgesetz* è infatti simile a quello italiano, non menzionando espressamente la sussidiarietà, ma nel clima di "Rinascimento del diritto naturale" la dottrina accoglie la portata tanto verticale che orizzontale della sussidiarietà.

In Italia non è accaduto nulla di simile. Ricostruendo il percorso giuridico della sussidiarietà, autorevole dottrina ha segnalato che in realtà anche per la nostra Costituzione si poteva parlare di sussidiarietà quale principio implicito o non scritto²³. La sussidiarietà lungi dall'essere introdotta recentemente sarebbe pertanto solo riemersa a livello ordinamentale e costituzionale, vista la presenza diretta in Costituzione di «dispositivi di sussidiarietà» tanto «statici» che «dinamici»²⁴.

La individuazione implicita in Costituzione del principio di sussidiarietà, prima della riforma del Titolo V della parte Seconda, non appare però così scontata²⁵; anche a voler motivare tale esito a partire dalla interpretazione dei principi contenuti nell'art. 2 della Costituzione²⁶. Il principio personalista e quello pluralista, è stato osservato, si inscrivono in una visione aperta e conflittuale del pluralismo sociale, volta a riconoscere le autonomie sociali senza prefigurare alcun bene comune da raggiungere integrando gradualmente le varie sfere sociali precostituite²⁷. Il

²² P. DURET, *La sussidiarietà «orizzontale»: le radici e le suggestioni di un concetto*, cit., 118.

²³ A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà e la Costituzione*, cit.; ID., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, cit.

²⁴ A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà e la Costituzione*, cit., 614 ss. pensa che l'art. 8 della Costituzione, dove si tratta delle confessioni religiose diverse dalla Chiesa cattolica le quali possono regolamentare la propria organizzazione, nonché il principio di autonomia e di decentramento indicati nell'art. 5 della stessa Costituzione, configurino elementi di sussidiarietà. Non sarebbero assenti neppure dispositivi dinamici della sussidiarietà, ossia quelle norme che non assegnano competenze ma regolano una concorrenza tra soggetti: così gli artt. 29 e 30 Cost., dove si definisce la famiglia come società naturale fondata sul matrimonio e si assegnano i doveri e i diritti di istruzione ed educazione dei figli ai genitori, a meno che non incapaci a questo.

²⁵ Si vedano sul punto le opinioni critiche di I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003, 54 ss.

²⁶ P. DURET, *La sussidiarietà «orizzontale»: le radici e le suggestioni di un concetto*, cit., 120.

²⁷ P. RIDOLA, *Forma di stato e principio di sussidiarietà*, cit., 192. Rileva altresì il profilo organicistico della sussidiarietà, I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, cit. *Contra*, P. DURET, *La sussidiarietà «orizzontale»: le radici e le sug-*

principio di sussidiarietà si presenta, in questa visione, troppo carico suggestioni organicistiche²⁸ e conciliative²⁹ per essere rintracciabile anche solo implicitamente in Costituzione. Personalismo, pluralismo³⁰ e riconoscimento delle autonomie sociali non coincidono con il principio di sussidiarietà, rappresentando piuttosto dei prerequisiti essenziali alla esplicazione del principio stesso che dispositivi di sussidiarietà³¹.

3. La sussidiarietà nell'ordinamento giuridico italiano: funzione amministrativa, poteri locali e Costituzione

La ricostruzione della presenza e della introduzione della sussidiarietà nell'ordinamento giuridico e costituzionale non può non rappresentare motivo di interesse per comprendere la portata effettiva della sussidiarietà, tanto verticale che orizzontale, specialmente dal punto di vista del suo rapporto con le tematiche dei diritti fondamentali e del pluralismo.

È la dimensione normativa ed organizzativa della sussidiarietà ad essere accolta negli anni Novanta, quando la riforma dello stato e della politica si è caratterizzata per la forte valorizzazione delle autonomie locali³². Il processo di riforma degli enti locali e dell'esercizio della funzione

gestioni di un concetto, cit. Per l'analisi delle matrici della sussidiarietà e l'oscillazione tra organicismo e personalismo nella matrice cattolica, S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*, 5, 2006, 4 ss.

²⁸ P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997, 75 ss., per il quale oltre alla valenza garantista il principio di sussidiarietà «presuppone una non già una relazione dialettico-oppositiva fra stato e società, ma una visione "organica" de corpo sociale, le cui parti si ricompongono armonicamente attraverso di esso in un processo che, spontaneamente e gradualmente, ascende dall'individuo allo stato attraverso le formazioni sociali intermedie».

²⁹ A. D'ANDREA, *La prospettiva della Costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 2000, 236.

³⁰ Nota A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., 70, che «fatto cioè pienamente coincidere con i principi personalistico e pluralistico affermati nell'art. 2, il principio di sussidiarietà finisce col dissolversi in questi, perdendo totalmente la funzione che gli è propria di criterio di regolazione dei rapporti fra individui, gruppi e potere pubblico».

³¹ P. RIDOLA, *Forma di stato e principio di sussidiarietà*, cit., 191.

³² Si veda, tra gli altri, per un bilancio precedente alla riforma costituzionale del 2001, G. ROLLA, *Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici*, in *Le Regioni*, 6, 2000, 995 ss.

amministrativa ha introdotto il principio di sussidiarietà già all'inizio degli anni Novanta³³; ma è solo con la legge n. 59 del 1997 che troviamo affermato esplicitamente il principio come elemento di una nuova organizzazione delle istituzioni e della amministrazione pubblica³⁴. La legislazione "Bassanini" del 1997 accoglie pienamente la sussidiarietà verticale nella ridefinizione della titolarità della funzione amministrativa tutta a favore degli enti locali. Secondo l'art. 1, comma 2, «sono conferite alle Regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà [...] le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità». Quando la legge specifica i principi che le Regioni devono rispettare nel conferimento di compiti agli enti locali, nell'art. 4, comma 3, si legge poi che: «I conferimenti di funzioni di cui ai commi 1 e 2 avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali: a) il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati». Come si vede, accanto alla sussidiarietà verticale è accolto anche, per la prima volta³⁵, il profilo orizzontale della sussidiarietà, essendo menzionate talune comunità intermedie (famiglie, associazioni) quali soggetti idonei all'assolvimento di funzioni di rilevanza generale.

A sua volta il T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, il D.Lgs. n. 267 del 2000, riprendendo la modifica introdotta dalla legge n. 265 del 1999, accoglie il principio di sussidiarietà disponendo all'art. 3,

³³ L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra i diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione europea*, cit.

³⁴ A. M. POGGI, *La sussidiarietà nelle riforme amministrative: dal D. lgs. n. 112 del 1998 al T.U. sulle autonomie locali*, in *Quad. regionali*, 3, 2001, 933 ss.

³⁵ Viene sottolineato che in realtà alla sussidiarietà in senso orizzontale è ispirata già la legislazione in materia sanitaria, di istruzione e previdenza, nonché la giurisprudenza costituzionale in materia di enti assistenziali, da G. VECCHIO, *Sussidiarietà ("orizzontale") e Costituzione. Dal concetto normativo alla formula testuale*, dattiloscritto, Comunicazione al Seminario *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Urbino, 9-10 novembre 2006.

comma 5, che «I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali».

Il principio di sussidiarietà, in entrambe le sue declinazioni, non è soltanto oggetto di legislazione ordinaria: tale accoglimento è il segno di una attenzione generale del dibattito politico e pubblico, che conduce anche il legislatore costituzionale a prospettarne l'ingresso in Costituzione. I lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita nella XIII^a legislatura³⁶ segnano un punto importante. La sussidiarietà è al centro della relazione sulla nuova forma dello stato, anzi è definita quale vero «fondamento del nuovo modello di Repubblica»³⁷. L'art. 56 di quel Progetto di riforma è stato al centro di un dibattito e di contrasti che portarono ad una duplice versione della disposizione³⁸, in cui movendo da un accoglimento della sussidiarietà orizzontale come dovere di astensione e dovere di supplenza dei pubblici poteri verso le sole funzioni non adeguatamente svolte dai privati, si è giunti poi ad affermare la titolarità e l'esercizio delle funzioni pubbliche in capo agli enti della Repubblica, salvo riconoscere il rispetto della autonomia dei cittadini³⁹.

³⁶ Si veda G. RAZZANO, *Il principio di sussidiarietà nel progetto di riforma della Costituzione della Commissione bicamerale*, in *Dir. e soc.*, 1997, 523 ss.

³⁷ Così il sen. D'Onofrio nella *Relazione al progetto sulla forma di stato*, citato da P. RIDOLA, *Forma di stato e principio di sussidiarietà*, cit., 179.

³⁸ Si veda la ricostruzione di G. PASTORI, *La sussidiarietà 'orizzontale' alla prova dei fatti nelle recenti riforme amministrative*, in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, cit., 175 ss.; P. Duret, *La sussidiarietà «orizzontale»: le radici e le suggestioni di un concetto*, cit., 128-131; nonché, A. M. POGGI, *Comunicazione, Seminario di Astrid sulla sussidiarietà orizzontale*, Roma 7-8 febbraio 2003, in www.astridonline.it

³⁹ Il testo dell'art. 56 approvato nel giugno 1997 prevedeva che: «Le funzioni che non possono essere più adeguatamente svolte dall'autonomia dei privati sono ripartite tra le Comunità locali, organizzate in Comuni e Province, le Regioni e lo 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 ed adeguatezza delle strutture organizzative rispetto alle funzioni medesime». Si distingueva tra titolarità delle funzioni e loro svolgimento: la prima, da assegnare con la sussidiarietà verticale agli enti locali più prossimi ai cittadini; la seconda, invece, in virtù della sussidiarietà orizzontale, da assegnare preferibilmente ai privati con relativo obbligo di astensione del potere pubblico, a meno che i privati non siano adeguatamente organizzati. Tale testo venne sostituito dalla nuova di-

Si tratta però di una anticipazione rispetto alla definitiva costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà avvenuta solo con la riscrittura del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione da parte della legge costituzionale n. 3 del 2001. Questo è un provvedimento di vera e propria chiusura di un decennio di riforme e di dibattiti⁴⁰. Il nuovo testo dell'art. 118 Cost. ridisegna la funzione amministrativa della Repubblica praticamente a partire dal principio di sussidiarietà, comprendendo sia il profilo verticale che quello orizzontale. Sul primo versante, si valorizza il ruolo dei Comuni quali enti più prossimi agli interessi degli amministrati, infatti al comma 1 dell'art. 118 si legge che «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»⁴¹. Per

sposizione elaborata dalla Commissione e votata dal Parlamento a marzo 1998, per la quale l'art. 5 prevedeva che: «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 ai Comuni, alle Province, alle Regioni e allo Stato, secondo i criteri di omogeneità e adeguatezza. La legge garantisce le autonomie funzionali». Non mancano elementi di forte differenziazione rispetto alla versione precedente. In primo luogo, scompare il riferimento alla «autonomia dei privati» che è sostituita dal riferimento alla «autonoma iniziativa dei cittadini», con l'enfasi che si sposta verso la cittadinanza cioè verso l'appartenenza alla comunità politica. In secondo luogo, viene meno ogni dovere di astensione da parte dei pubblici poteri, i quali non sono chiamati a non svolgere alcune funzioni pubbliche, ma a valutare e rispettare le autonome iniziative dei cittadini.

⁴⁰ G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in AA.VV., *Sudi in onore di Giorgio Berti*, 2005, Napoli, II, 1751, «è noto come il 4° co. del nuovo art. 118 sia stato l'ultimo approdo, forse in parte imprevisto, di una diatriba che si era avviata e sviluppata nel corso della lunga stagione parlamentare delle riforme o dei tentativi di riforme che ha preceduto il varo della l. cost. 3 e della norma in esame». Si segnalano anche, G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, 2005, I, 179 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. Giur.*, agg. XII, 2004.

⁴¹ Sulla portata della norma in merito alla titolarità della funzione amministrativa generale in capo ai soggetti costitutivi della Repubblica e all'operatività della sussidiarietà, si vedano, F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 6, 2001, 1153 ss.; ID., *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002; R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2/3, 2002, 365 ss.; G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2/3, 2002, 384 ss.; F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 409 ss.; A. M.

il secondo profilo, invece, il comma 4, costituzionalizza la sussidiarietà orizzontale⁴², disponendo che «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Si tratta di formulazioni che risentono dei dibattiti e delle riforme del passato, in virtù dei quali accolgono una dimensione della sussidiarietà orizzontale nella quale manca il profilo astensionista. Il rapporto tra autonomia iniziativa dei cittadini (e non dei privati) e potere pubblico, infatti, è improntato al sostegno pubblico verso lo svolgimento di attività di interesse generale, senza prefigurare alcuna opzione preferenziale a favore della autonomia dei privati con conseguente dovere di astensione per i poteri pubblici se non chiamati in causa da inadeguatezze organizzative dei primi.

La riforma del Titolo V afferma anche il principio di sussidiarietà verticale in tutta la sua ambivalenza, nel senso di indicarlo quale criterio regolatore a fini di unità ordinamentale dei rapporti conflittuali che possono sorgere tra livello centrale di governo ed enti locali. Oltre all'art. 118 è l'art. 120 a menzionare la sussidiarietà, laddove si dispone del potere sostitutivo del governo rispetto a organi delle autonomie territoriali, anche nel caso in cui sia minacciata la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali⁴³. Spetta alla legge definire le modalità di tale intervento sostitutivo, tenendo conto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione. La sussidiarietà funziona in questo caso come principio per stabilire procedure che garantiscano due interessi po-

POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001; F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2003; G. BERTI, G. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, 2002; E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Lo stato e le autonomie. Le regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003.

⁴² Si veda, G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Sudi in onore di Giorgio Berti*, cit., I, 177 ss.

⁴³ Art. 120 Cost., comma 2, «Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure in pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

tenzialmente oppositivi, quello del governo all'intervento sostitutivo e quello dell'ente locale alla propria autonomia, costituendo un principio bidirezionale che garantisce l'unità dell'intero sistema ordinamentale⁴⁴.

4. *Le ragioni della sussidiarietà: un'altro Stato e la persona*

Quale è, allora, il significato giuridico del principio di sussidiarietà? E, preliminarmente, quali le ragioni della fortuna della sussidiarietà? Le direzioni in cui guardare mi sembrano due, entrambe strettamente connesse.

La sussidiarietà, in primo luogo, sembra avere quale tratto principale la capacità di corrispondenza al processo di ripensamento dello stato così come è stato strutturato e vissuto nella pratica istituzionale del Novecento, cioè quale stato sovrano e democratico-sociale⁴⁵. In particolare, il modello imperniato sulla «alleanza tra stato e Costituzione»⁴⁶ ha mostrato

⁴⁴ Le esigenze unitarie hanno determinato una interpretazione del principio di sussidiarietà nella sua accezione verticale quale fattore di flessibilità in senso ascensionale e centralista. La ormai basilare sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003 ha rappresentato a questo proposito un indirizzo fondamentale, confermato da ulteriori pronunce della stessa Consulta. Si veda sul punto la ricostruzione di G. RAZZANO, *La sussidiarietà orizzontale fra programma e realtà*, Relazione al Seminario di *Lapsus su Sussidiarietà orizzontale e Regioni*, Roma 2 dicembre 2005, ora in www.astridonline.it. Nonché G. RAZZANO, *La "reinterpretazione" della sussidiarietà nella recente giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sentenza n. 303/2003*, in *Giur. it.*, 2005. Per alcuni commenti alla sentenza n. 303 del 2003, si rimanda ai numerosi contributi ospitati dal *Forum on line costituzionale* della Rivista *Quaderni costituzionali*, tra i quali: A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*; E. D'ARPE, *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003*; A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della corte costituzionale*; F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V?*; A. MOSCARINI, *La sussidiarietà come Supremacy Clause dell'ordinamento giuridico italiano*; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare ...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*.

⁴⁵ Sulla evoluzione e i problemi della forma di stato democratico L. ELIA, G. BUSIA, *Stato democratico*, voce, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Torino, 74 ss.

⁴⁶ C. PINELLI, *Il momento della scrittura*, Bologna, 2002, 33 ss.

tutta una serie di problematiche che hanno costretto a ripensare le istituzioni in maniera assai incisiva⁴⁷. La crisi e le trasformazioni dello stato hanno ridimensionato pesantemente la pretesa di sovranità dell'ordinamento⁴⁸. Il processo è avvenuto sia per dinamiche interne, che hanno visto crescere le politiche e le attribuzioni verso i livelli locali di governo; e sia sotto la spinta di dinamiche esterne, legate al processo di integrazione europea. Inoltre, lo stesso ruolo centrale dello stato e del sistema pubblico nella organizzazione economica e nella prestazione dei servizi sociali ha subito un ridimensionamento, dovuto alle politiche di bilancio e alle rigidità amministrative⁴⁹. La sussidiarietà rappresenta, da questo punto di vista, il segno della trasformazione del modello di stato, al paradigma della sovranità si tenta di sostituire il paradigma della sussidiarietà⁵⁰. Il Trattato di Maastricht, non a caso, introduce la sussidiarietà come principio istituzionale di struttura. La riforma del Titolo V della parte Seconda del-

⁴⁷ Tra gli altri, M. R. FERRARESE, *Il diritto al presente*, Bologna, 2002.

⁴⁸ Dalla ricchissima dottrina sulle vicende e trasformazioni dello stato e della sovranità si citano solo, tra gli altri, F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello stato rappresentativo*, Milano, 2001; A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, 2002; S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo stato*, Milano, 2003. Ci sia consentito anche il riferimento a C. MAGNANI, *Dall'epoca dello stato all'epoca della costituzione*, Urbino, 2002.

⁴⁹ Sul punto, S. MANGIAMELI, *Appunti sullo "Stato sociale sussidiario"*, in *Teoria del dir. e dello Stato*, 2, 2002, 235-249.

⁵⁰ F. PIZZETTI, 118: *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, Relazione al Seminario di Astrid sulla sussidiarietà orizzontale, Roma 7-8 febbraio 2003, in www.astridonline.it afferma che è la qualità stessa della forma di stato democratico a mutare a seguito della introduzione del principio di sussidiarietà. «La nostra democrazia costituzionale, fondata finora essenzialmente sul principio democratico di tipo "giacobino", incentrato sulla volontà degli organi assembleari espressione dei cittadini elettori, caratterizzato dal ruolo dinamico assegnato alla Repubblica dagli art.2 e 3, e temperato dall'esistenza di limiti, vincoli e garanzie costituzionali nonché dall'individuazione di compiti e dall'articolazione delle autonomie locali dell'art.5, diventa ora una democrazia costituzionale fondata sulla prevalenza del ruolo proprio dei cittadini come tali, ai quali, indipendentemente dal fatto che operino come singoli o come associati e alla sola condizione che operino nell'interesse generale, viene assegnato, viene assegnato un ruolo "centrale" e "fondamentale" che gli enti territoriali sono tenuti non solo a rispettare ma anche a favorire. Si può dire, in una parola, che in virtù del principio di sussidiarietà accolto nell'art.118 Cost. la nostra democrazia passa dal modello della democrazia fondata sulla rappresentanza della volontà popolare e sul potere della maggioranza (sia pure temperati dalle garanzie proprie del moderno costituzionalismo) al modello della democrazia fondata sulla primazia della libertà e dell'autonomia della società (sia pure temperate dal principio di giustizia e di solidarietà sociale come valori fondanti l'eguaglianza dei cittadini)».

la Costituzione, non a caso, modifica programmaticamente il rapporto tra stato e comunità locali verso una sostanziale parificazione ontologica. L'art. 114 Cost. apre l'intero titolo affermando che la «Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Si tratta di una vera e propria premessa logica e ontologica ad ogni applicazione della sussidiarietà verticale, in cui lo stato diventa un soggetto insieme ad altri dell'ordinamento repubblicano⁵¹, parte di una trama relazionale più ampia e non derivata da alcun centro.

In secondo luogo, la sussidiarietà corrisponde anche alla valorizzazione del carattere pluralistico e personalistico non solo della Costituzione italiana ma dell'intero processo di integrazione europea in corso. È la Carta dei diritti di Nizza a porre fin dal suo Preambolo la «persona quale centro della azione» della Unione Europea⁵². Alla base di questo riconoscimento vi è la consapevolezza, dimostrata dal catalogo di diritti contenuti nella Carta, della relazionalità costitutiva non solo dell'individuo ma anche dei suoi stessi diritti fondamentali; consapevolezza che le Costituzioni nazionali non sempre riscontrano in maniera analoga, specie nel riconoscimento dei diritti della sfera interiore⁵³. La centralità della persona rappresenta, dal punto di vista della cultura dei diritti e del diritto, un aspetto indubbiamente fecondo per la diffusione del principio di sussidiarietà, specie nella declinazione orizzontale, in quanto consente di valorizzare la dimensione relazionale dell'individuo.

5. Sussidiarietà, pluralismo e diritti

Il principio di sussidiarietà ha una portata giuridica che obbliga a ripensare insieme alle istituzioni dello stato anche i diritti fondamentali, e quelli di cittadinanza politica, civile e sociale in particolare. Esiste un rapporto tra sussidiarietà e diritti fondamentali, che può essere svolto solo a partire dalla risposta all'interrogativo sul che cosa significa per il diritto la sussidiarietà. La domanda è cruciale per i diritti di prestazione

⁵¹ Sulla valenza del principio autonomistico nella organizzazione dello stato nel senso della distinzione tra stato-persona e stato-ordinamento, G. BERTI, *Art. 5. Principi fondamentali*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), Bologna-Roma, 1975, 277 ss.; F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Padova, 1961.

⁵² Tra gli altri, A. MANZELLA, P. MELOGRANI, E. PACIOTTI, S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001.

⁵³ Così, C. PINELLI, *Il momento della scrittura*, cit., 218.

sociale, cioè per quei diritti che strutturalmente richiedono un intervento normativo, amministrativo ed organizzativo da parte dei poteri pubblici. Ma lo è anche per i diritti della personalità, i quali pongono al centro la dimensione relazionale degli individui e interrogano direttamente la qualità del pluralismo sociale riconosciuto.

Per provare a rispondere a questi interrogativi è forse utile menzionare, sia pure brevemente e sommariamente, le varie radici della sussidiarietà⁵⁴. Sussidiarietà significa primato della 'persona', nella matrice che si rinviene nella dottrina sociale della Chiesa cattolica, cioè preferenza della persona e delle comunità nella quale è ontologicamente inserita rispetto allo stato. Sussidiarietà significa primato della 'società civile', nella matrice liberale-liberista, cioè allocazione preferenziale delle risorse e delle competenze in settori riconducibili alla autonoma iniziativa dei privati. Sussidiarietà significa infine primato del 'potere locale', nella matrice federalista, cioè distribuzione dei poteri a partire dai livelli territoriali più vicini alla popolazione interessata.

Nessuna di queste matrici pare però esaustiva dal punto di vista giuridico. La qualificazione giuridica del principio di sussidiarietà passa infatti attraverso la sua comprensione entro il sistema costituzionale generale, dovendo pertanto convivere con altri principi fondamentali.

In questa direzione, il rapporto tra sussidiarietà e principio pluralistico è quanto mai da esplorare. Per una ragione, in primo luogo esterna, cioè per via del fatto che la sussidiarietà presuppone una molteplicità di soggetti a cui di volta in volta assegnare la preferenza nell'assegnare o nell'escludere dalla titolarità o dall'esercizio di determinate funzioni. In secondo luogo, per una ragione più interna, cioè per via del fatto che ogni scelta di preferenza sussidiaria è giustificata dal riferimento ad un determinato contesto valoriale o assiologico, che non può mai discriminare altri contesti valoriali o, peggio, porsi in contrasto con altri principi costituzionali.

Leggere la sussidiarietà alla luce del pluralismo dei soggetti e dei valori, nonché dei principi costituzionali, significa ridimensionare eventuali interpretazioni ontologiche. I diritti inviolabili garantiti e riconosciuti all'individuo dall'art. 2 Cost. entro e fuori le formazioni sociali rappresentano al contempo la premessa e il risultato del pluralismo delle medesime formazioni sociali; su cui non viene indicato o tanto meno espresso alcun

⁵⁴ A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, cit.

giudizio di valore⁵⁵. Il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. intende promuovere un modello aperto e circolare di società, in cui la mobilità sia promossa dalla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale al pieno sviluppo della personalità. La Costituzione disegna quindi un «progetto di società aperta»⁵⁶ all'interno del quale occorre leggere i rapporti tra i soggetti del pluralismo e il principio di sussidiarietà al fine di precisarne il significato giuridico.

Il principio di sussidiarietà non può pertanto essere ricondotto alle varie matrici di valore e di verità che lo connotano⁵⁷. Deve essere mediato da una comprensione costituzionale che tenga conto necessariamente anche di altri contesti valoriali. Senza che ciò significhi banalizzare il principio o considerarlo scontato quale «ovvio criterio di organizzazione»⁵⁸ delle funzioni al livello più idoneo di esercizio. L'alternativa alla interpretazione assiologica della sussidiarietà non può infatti essere costituita da una mera visione efficientista o tecnica, per la quale il principio si riduce semplicemente a criterio neutro per ottimizzare l'esercizio di determinate attività e funzioni amministrative.

L'interpretazione costituzionale dovrebbe invece evidenziare un profilo diverso della sussidiarietà, non immediatamente legato ad alcuna radice valoriale o storico-ideologica, ma in grado di porre in relazione la sussidiarietà con il carattere pluralistico e aperto dei principi costituzionali. Come dovrebbe essere presente la consapevolezza che il principio di sussidiarietà non è affatto «indifferente rispetto alle scelte di fondo che, in un dato assetto costituzionale, plasmano la relazione individuo-formazioni sociali-stato, ma può essere assunto altresì come criterio guida dell'ampliamento della legittimazione democratica della comunità politica»⁵⁹.

In questa ottica è il carattere relazionale⁶⁰ della sussidiarietà ad essere posto in primo piano, piuttosto che le prescrizioni su una forma statica

⁵⁵ C. PINELLI, «Nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità», in R. BIN, C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996, 212 ss.

⁵⁶ C. PINELLI, *Il momento della scrittura*, cit., 233.

⁵⁷ A. D'ATENA, *La sussidiarietà: tra valori e regole*, in AA.VV., *Rappresentanza, rappresentatività, sindacato in azienda e altri studi. Studi in onore di Mario Grandi*, Padova, 2005, 169 ss., chiede invece che non venga lasciato «sfuggire il substrato valoriale, il substrato assiologico, del principio di sussidiarietà».

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, cit., 75.

⁶⁰ G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit. 14. *Contra*, S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, cit.

di assetto di poteri e competenze; o su un catalogo ontologicamente chiuso e armonico di soggettività sociali. Tale relazionalità consente di accostare la sussidiarietà alla previsione costituzionale dei diritti di libertà e dei diritti sociali, ma anche alla partecipazione democratica. Potrebbe emergere, allora, una quarta “gamba” della sussidiarietà, quella del pieno sviluppo della personalità e della partecipazione pluralistica, coerente con i principi costitutivi della vigente forma di stato, quali la garanzia dei diritti dei singoli e delle formazioni sociali, nonché l’eguaglianza sostanziale e formale.