

ERIK LONGO

Sussidiarietà orizzontale

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La sussidiarietà e il rilancio degli enti regionali. – 3. La sussidiarietà orizzontale nelle leggi attuative del terzo decentramento amministrativo. – 4. Le declinazioni del principio di sussidiarietà orizzontale negli statuti di seconda generazione. – 5. L'attuazione delle norme statutarie. – 6. Prime conclusioni sul rapporto tra diritti, autonomie e sussidiarietà orizzontale.

1. *Introduzione.* – Riflettere sull'apporto che la sussidiarietà orizzontale offre al nesso autonomie-diritti non è cosa semplice. La sussidiarietà, sia nella sua variante orizzontale che verticale, assume un valore del tutto particolare nel momento in cui viene declinata a favore dello studio delle entità autonome.

Per chiarire l'obiettivo della mia riflessione è bene prima di tutto provare a identificare cosa si troverà in questo scritto e con ciò indicare pure per differenza quello che certamente non vi è approfondito. Ho scelto di trattare il nesso autonomie, diritti, sussidiarietà orizzontale dal punto di vista degli enti regionali, scegliendo di focalizzare l'analisi sull'impiego specifico della sussidiarietà orizzontale nelle fonti di autonomia regionale, vale a dire la declinazione di questo principio all'interno degli statuti regionali di nuova approvazione e nelle leggi e prassi regionali che possono apparire esemplificative di un atteggiamento teso a cogliere i benefici delle dinamiche sussidiarie per la protezione dei diritti.

Lo scopo di questo lavoro, dunque, non è discutere i risultati già raggiunti dalla dottrina in materia di sussidiarietà orizzontale¹, quanto piuttosto meditare sui testi delle fonti regionali al fine di riflettere su taluni profili problematici che l'attuazione di questo principio sta incontrando.

2. *La sussidiarietà e il rilancio degli enti regionali.* – La sussidiarietà è stata unanimemente salutata come uno degli elementi che tra quelli introdotti nella riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 avrebbe promesso i cambiamenti più importanti nell'organizzazione dei poteri².

Per il vero, il dibattito sull'utilizzo di questo principio era già stato sollecitato dal suo utilizzo all'interno del Trattato di Maastricht³, che lo ha impiegato come criterio

¹ Si vedano a tale proposito le ricostruzioni recentemente effettuate da: A. D'ATENA, *La declinazione verticale e la declinazione orizzontale del principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *Scritti in onore di A. Pace*, Napoli, 2012, 597 ss.; T.E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di) (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Ann. II, Tomo II, 2008, 1133 ss.; M. CARRER-S. ROSSI, *La sussidiarietà: metamorfosi e trasfigurazione*, in *Quad. cost.*, n. 2/2012, 259 ss.; M. BERGO, *Il principio di sussidiarietà come paradigma costituzionale di elaborazione di nuovi diritti sociali*, Padova, 2012; F. PIZZOLATO-P. COSTA (a cura di), *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Milano, 2013.

² Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, n. 3/2006, parla criticamente di un "effetto palinogenico" atteso dalla sussidiarietà orizzontale/sociale.

³ P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, n. 1/1993. Si vedano a tale proposito anche gli atti del Convegno

di distribuzione delle competenze legislative tra la Comunità e gli Stati⁴.

Nel nostro ordinamento tale principio è entrato per la prima volta attraverso la via legislativa, grazie alle riforme dell'amministrazione statale, regionale e degli enti locali avviata con le leggi Bassanini⁵. In quella cornice la sussidiarietà è stata usata nella sua variante soprattutto verticale per dare all'amministrazione repubblicana un nuovo criterio di organizzazione⁶.

La l. cost. n. 3 del 2001 che riforma il Titolo V usa il principio di sussidiarietà sia per descrivere la nuova distribuzione dei poteri amministrativi tra gli enti che a norma del nuovo art. 114 Cost. formano la Repubblica sia per indicare la via di una evoluzione nei rapporti pubblico/privato⁷ capace anche di completare il potenziamento delle autonomie avviato a metà degli anni novanta⁸. Le difficoltà generali incontrate nella attuazione del Titolo V e i problemi più specifici riscontrabili già a partire dalla formulazione dell'art. 118, comma 4, Cost.⁹, non hanno permesso alla logica sussidiaria di esprimere la promessa insita in questo stesso principio, tanto che da più parti si riconosce che esso non ha espresso ancora tutte le sue potenzialità, sia come risorsa in grado di portare a compimento il processo di decentramento regionale sia come fattore in grado di dettare i principi della regolazione dei rapporti tra gli individui e le molteplici forme organizzative della società civile.

Le novità sommariamente descritte sono state variamente colte come una occasione per conferire un ruolo centrale ai legislatori regionali sia nel momento in cui si è trattato di

dell'Associazione dei costituzionalisti del 1992, in AA.VV., *Le prospettive dell'Unione europea e la Costituzione. Atti del Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Milano, 4-5 dicembre 1992*, Padova, 1995; A. RINELLA, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, in A. RINELLA-L. COEN-R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999, 3 ss.; M.P. CHITI, *Principio di sussidiarietà pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Sussidiarietà e Pubbliche Amministrazioni*, Rimini, 1997, 85 ss.

⁴ Per questi aspetti si vedano: S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, n. 10/1995, 373 ss.; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, n. 1/2001, 13 ss.

⁵ A partire dalla l. 15 marzo 1997, n. 59, art. 4 (cfr., sul punto, nel presente Volume, *supra*, il contributo di L. TRUCCO) per il quale per il quale i conferimenti di funzioni alle Regioni devono avvenire nell'osservanza, fra l'altro, "del principio di sussidiarietà ... attribuendo le responsabilità politiche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità".

⁶ G. COCCO, *Cronaca di molte scelte annunciate e di poche perseguite: ovvero il principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/1998; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, 1176 ss.

⁷ In quella circostanza il legislatore costituzionale ha recuperato dal fallimento della Commissione Bicamerale la formulazione contenuta nell'art. 56 che si riferisce al "valore sociale" di questo principio e che viene comunemente indicata con l'aggettivo "orizzontale". Per un approfondimento della vicenda si v. G. RAZZANO, *Il principio di sussidiarietà nel progetto di riforma della Costituzione della Commissione bicamerale*, in *Dir. e soc.*, n. 3/1998; L. VIOLINI, *Il principio di sussidiarietà*, in G. VITTADINI (a cura di), *Sussidiarietà: la riforma possibile*, Milano, 1998, 54 ss. Per una esegesi complessiva dell'art. 118 Cost. v. V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà*, in *Enc. giur.*, XIII, 2003.

⁸ Sul punto R. BINI, *La sussidiarietà "orizzontale": alla ricerca dei soggetti "privati"*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/1999, 5 ss.

⁹ La quale nel momento in cui dava un segnale positivo al legislatore lo lasciava anche privo di qualsiasi indicazione circa le modalità operative che devono sovraintendere all'attuazione da parte dei soggetti interessati del principio in questione. Sul punto v. le considerazioni di A. FORMICA, *La legge ombra sulla sussidiarietà orizzontale*, in *federalismi.it*, n. 7/2008, 9.

declinare le forme del decentramento amministrativo sia nel momento in cui alle Regioni sono stati riconosciuti maggiori poteri legislativi, regolamentari e amministrativi in materie relevantissime per l'applicazione delle dinamiche della sussidiarietà – in special modo quelle materie che hanno a che fare con la tutela dei diritti¹⁰.

La prima legislazione regionale in materia di sussidiarietà orizzontale si è sviluppata in attuazione delle previsioni dell'art. 4, comma 1, della l. n. 59 del 1997 e del d.lgs. n. 112 del 1998. In quella circostanza le Regioni hanno rafforzato il principio di sussidiarietà in senso verticale con l'attenzione però ad aprire nuove finestre alla possibilità di una cittadinanza più "attiva" e all'ingresso, nella gestione dei servizi pubblici, di soggetti diversi da quelli organizzati nella forma burocratica tradizionale¹¹.

A questa prima fase, che si è chiusa all'incirca con la fine dei primi mandati consiliari avviati all'indomani della introduzione della elezione diretta popolare dei presidenti regionali, ha fatto seguito in termini legislativi l'approvazione di una serie di leggi che utilizzavano la sussidiarietà orizzontale per dare attuazione alla più ampia competenza legislativa regionale. L'impressione che si può trarre dalla lettura di queste leggi mostra che le Regioni hanno variamente usato la sussidiarietà orizzontale – intesa, come vedremo in modo ampio – quale criterio (ulteriore) di legittimazione (o di auto-legittimazione) per intervenire in settori legati alla protezione locale dei diritti e coinvolgere soggetti privati nella gestione di settori di interesse sociale¹².

Inoltre, il completamento del ruolo assunto dalle Regioni in attuazione interna del principio di sussidiarietà non poteva che riguardare anche la fase statutaria che, come è noto, ha impegnato le Regioni a statuto ordinario a partire dall'approvazione della l. cost. n. 1 del 1999. L'occasione di una riscrittura completa degli statuti ha costituito un altro interessante banco di prova per testare la capacità regionale di rinnovamento istituzionale e per descrivere finalmente in modo chiaro un certo modo di intendere l'integrazione tra sfera pubblica e sfera privata in attuazione di dinamiche sussidiarie.

3. La sussidiarietà orizzontale nelle leggi attuative del terzo decentramento amministrativo. – Chi ha commentato il prodotto della terza devoluzione avviato dalla l. n. 59 del 1997 non ha potuto fare a meno di notare che la base dell'intero progetto "non consisteva nell'assegnare alle Regioni le funzioni che loro «spettino», ma nel riorganizzare globalmente «lo Stato» (...) secondo il principio orientativo dell'art. 5 Cost., riletto come una formulazione *ante litteram* del principio di sussidiarietà¹³". Un progetto di riordino istituzionale più ambizioso che aveva tra le sue espressioni di maggiore novità l'estensione della devoluzione – attraverso forme di privatizzazione e di liberalizzazione – alle autonomie funzionali ed ai privati¹⁴.

L'impianto della riforma ha avuto un notevole effetto sulla organizzazione amministrativa

¹⁰ Si veda a tale proposito quanto rilevato in A. SIMONCINI-E. LONGO, *Servizi sociali*, in G. CORSO-V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, 2006.

¹¹ Si veda a questo proposito la ricostruzione di D. DONATI, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento regionale: enunciazioni, effetti e connessioni*, in *Le Regioni*, n. 6/2010, 1410 ss.

¹² Si possono citare le numerose leggi rivolte alla protezione specifica dei soggetti deboli (la famiglia, gli immigrati, i disabili, gli anziani, i minori, i consumatori, le persone vittime di abusi e/o di violenza) come pure le norme a favore della cooperazione e di disciplina del sistema integrato dei servizi sociali.

¹³ G. FALCON, *Il decreto 112 e il percorso istituzionale italiano*, in G. FALCON (a cura di), *Lo stato autonomista*, Bologna, 1998, X s.

¹⁴ G. PASTORI, *Istituzioni pubbliche e società civile nelle riforme recenti*, in *Vita e Pensiero*, n. 3/1999, 227

delle Regioni ed ha consentito di introdurre elementi di differenziazioni in luogo della uniformità fino ad allora dominante nell'ordinamento regionale.

Esempi di una innovazione che va nel senso della introduzione della sussidiarietà orizzontale in funzione dell'autonomia possono essere trovati nella legislazione di molte Regioni italiane che nel dare attuazione alle previsioni del d.lgs. n. 112 del 1998 hanno introdotto, seppur timidamente, un nuovo criterio di coinvolgimento dei privati nell'esercizio delle funzioni amministrative.

Tra le leggi che maggiormente esprimono questo indirizzo troviamo ad esempio la l. n. 3 del 1999 della Regione Emilia-Romagna¹⁵. Nello stabilire la riforma del sistema regionale e locale questa legge all'art. 1, comma 1, mira a perseguire l'obiettivo di riqualificare e alleggerire gli apparati burocratici regionali "sia attraverso la riduzione delle strutture organizzative dell'amministrazione regionale diretta, indiretta e strumentale a quelle strettamente necessarie all'esercizio delle funzioni proprie della Regione, sia attraverso l'individuazione delle attività e dei servizi che possono essere svolti da soggetti privati, fermi restando i compiti di regolazione e controllo pubblico"¹⁶.

Come si può intendere, in questo intervento la sussidiarietà, pur non espressamente menzionata, "viene ad essere ricollegata ad un processo di progressiva riduzione della presenza pubblica in settori o ambiti che possono così ritornare (o finire per la prima volta) in mano ai privati"¹⁷.

Anche nella l. reg. Lombardia n. 1 del 2000¹⁸ ricorre un indovinato accostamento tra l'"autonomia della società civile" e il principio di sussidiarietà nell'art. 1, comma 9, che chiama la Regione a riconoscere e valorizzare, "per le materie di propria competenza, il ruolo dell'autonomia dei privati esercitata anche attraverso le formazioni sociali e le loro forme associative"¹⁹.

Alla legge lombarda può essere paragonata la l. reg. Piemonte n. 10 del 1999²⁰ che contiene disposizioni ispirate allo stesso modo di intendere la logica sussidiaria.

Una diversa ispirazione fonda le leggi regionali del Lazio e delle Marche. La prima legge (n. 14 del 1999)²¹ prevede il riconoscimento del "ruolo" delle cooperative, delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni, configurando un assetto di promozione a favore di queste

¹⁵ L. reg. 21 aprile 1999, n. 3 "Riforma del Sistema regionale e locale".

¹⁶ All'art. 2, comma 2, l. reg. Emilia-Romagna, si legge che "Nel ripartire le funzioni tra i livelli del governo territoriale e nel disciplinare, ove occorra, le funzioni, essa persegue i seguenti obiettivi: a) la valorizzazione dell'autonomia della società civile e delle formazioni sociali, in attuazione del principio di sussidiarietà; (...)"

¹⁷ Come ricordato da D. DONATI, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento regionale: enunciazioni, effetti e connessioni*, cit., 1416.

¹⁸ L. reg. 5 gennaio 2000, n. 1 "Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia (...)"

¹⁹ In generale questa legge, oltre a delineare nuove modalità di rapporti tra i soggetti regionali e le autonomie funzionali interessate, evidenzia la ricerca di formule gestionali legate alla sussidiarietà orizzontale, attraverso il coinvolgimento delle Onlus e del privato sociale non profit, al fine di realizzare una ottimizzazione della gestione e un complessivo miglioramento del servizio offerto ai cittadini utenti. Così L. VIOLINI, *Teorie e tecniche della sussidiarietà*, in L. VIOLINI (a cura di), *L'attuazione della sussidiarietà orizzontale in Lombardia*, Milano, 2003, 33 s.

²⁰ L. reg. 26 aprile 2000, n. 44 "Disposizioni normative per l'attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 'Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del Capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59'".

²¹ L. reg. Lazio 6 agosto 1999, n. 14 "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo".

realtà. Si precisa, infatti, che il riconoscimento della "funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità" è per quelle realtà associative "senza fini di speculazione privata". Inoltre, si sottolinea che "le organizzazioni di volontariato" vengono valorizzate per il loro "apporto complementare, e non sostitutivo, nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi"²².

La seconda legge (n. 10 del 1999)²³ prevede all'art. 9 che "ai fini dello snellimento dell'attività amministrativa", la Regione può stipulare appositi accordi e convenzioni, con associazioni, cooperative, formazioni sociali per lo "svolgimento di servizi determinati o per l'esercizio di attività a carattere vincolato". Norme molto simili si trovano nella legislazione del Molise (l. n. 34 del 1999)²⁴ e della Basilicata (l. n. 7 del 1999)²⁵.

In termini sintetici si può concordare con chi ha scritto che quasi tutte le Regioni, di fronte alla possibilità di introdurre norme che agevolassero la società civile e perciò il principio di sussidiarietà orizzontale, hanno preferito mantenere un atteggiamento prudente²⁶. Se si eccettuano quelle Regioni nelle quali la tradizione del privato sociale è maggiormente sviluppata, come l'Emilia-Romagna e la Lombardia, si può notare un atteggiamento molto timido che relega la logica della sussidiarietà tutta su un intervento complementare dell'iniziativa privata.

Pur rimanendo l'abbozzo di un tentativo di differenziazione regionale la tendenza legislativa è stata caratterizzata da un modesto ma "progressivo riconoscimento dell'autonomia soggettività e responsabilità sociale dei cittadini singoli e associati"²⁷.

4. Le declinazioni del principio di sussidiarietà orizzontale negli statuti di seconda generazione. – L'avvento della riforma del Titolo V, con il nuovo impulso offerto alla progettazione statutaria, ha aperto nuovi spazi al principio di sussidiarietà negli ordinamenti regionali, sollecitando ancora una volta l'originalità e il coraggio dei legislatori in questo settore.

Bisogna subito dire che anche su questo aspetto, come su molti altri che hanno a che fare con gli statuti di seconda generazione, le aspettative sono state in gran parte deluse²⁸. Sebbene si possano registrare lievi miglioramenti rispetto al passato, sono davvero poche innovazioni avvenute a livello statutario²⁹. Vi è, infatti, una notevole permeabilità tra le leggi regionali che abbiamo esaminato nel paragrafo precedente e gli statuti approvati dalle diverse Regioni

²² Art. 45.

²³ L. reg. Marche 17 maggio 1999, n. 10 "Riordino delle funzioni amministrative della Regione e degli Enti locali nei settori dello sviluppo economico ed attività produttive, del territorio, ambiente e infrastrutture, dei servizi alla persona e alla comunità, nonché dell'ordinamento ed organizzazione amministrativa".

²⁴ L. 29 settembre 1999, n. 34 "Norme sulla ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi tra la Regione e gli Enti locali...".

²⁵ L. reg. Basilicata 8 marzo 1999, n. 7 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali e funzionali".

²⁶ L. ANTONINI, *Lo spazio della sussidiarietà nel terzo decentramento: dalle leggi Bassanini alla riforma delle autonomie locali*, in Fondazione Giovanni Agnelli, 2002, in www.fga.it/fileadmin/storico/pdf/scuole_sussidiariedAntonini.pdf (ultimo accesso 16 gennaio 2014).

²⁷ G. PASTORI, *Istituzioni pubbliche e società civile nelle riforme recenti*, cit., 232.

²⁸ P. CARETTI, *Una valutazione realistica della nuova stagione statutaria*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, 2007, 359 s.

²⁹ Op. cit., 359 ss.

durante il periodo 2003-2012, come a dimostrare che la fase statutaria si sia rivolta più verso il passato che il futuro³⁰.

Eppure la seconda stagione statutaria inaugurata con la riforma costituzionale del 1999 si era avviata nella prospettiva di un netto rafforzamento della c.d. "dimensione costituzionale" degli statuti³¹. Tuttavia, alle novità contenute nella riforma "non ha corrisposto una significativa novità dal punto di vista dei contenuti", sì che l'impressione complessiva è che ci si trovi di fronte ad una fonte che non abbia davvero contribuito a rendere più articolato e ricco il panorama del nostro sistema delle fonti³².

Se questo è vero, è altrettanto necessario tenere in conto che nella esperienza concreta degli ordinamenti regionali – a partire ad esempio da quelle norme prima richiamate – si è realizzata una produzione di "nuovi" diritti, – ovvero l'estensione o la riformulazione di "vecchi" – attraverso l'amministrazione, affidando, cioè, a soggetti dell'amministrazione il prendersi cura di certe posizioni soggettive o promuovendone l'azione singola o associata. Ma tutto questo è avvenuto prima della modifica del testo dell'art. 118 Cost. e quindi a Costituzione invariata³³.

È comunque un dato di fatto che tutti gli statuti contengono nella parte iniziale, dedicata alle disposizioni generali, ai principi fondamentali o ai principi programmatici, richiami al criterio di sussidiarietà sociale, alla partecipazione alle scelte politiche regionali e, talvolta, al controllo dei poteri pubblici, in ragione dell'apprezzamento manifestato sia da parte delle formazioni politiche che da parte delle diverse componenti della società civile, (là dove è stata data loro la possibilità di esprimere proprie osservazioni nell'ambito delle consultazioni che hanno preceduto l'approvazione dello statuto)³⁴.

Da un'analisi sommaria degli statuti fino ad ora approvate³⁵ emergono una serie di spunti che arricchiscono particolarmente l'ottica di questo lavoro, anzitutto il fatto che tali statuti contengono disposizioni che richiamano il principio di sussidiarietà inteso soprattutto come principio unitario, nella sua dimensione sia sussidiarietà verticale che orizzontale.

Se guardiamo al testo di queste disposizioni, ci accorgiamo che le norme dedicate alla affermazione della sussidiarietà sono molto diverse, per numero, per linguaggio e per caratteristiche. Ogni statuto è estremamente diverso dagli altri³⁶. Inoltre, in essi manca una netta distinzione fra principi generali che richiamano in maniera più o meno pedissequa ai disposti costituzionali e disposizioni di indirizzo e finalità principali che rappresentano invece gli obiettivi dell'azione politica della Regione³⁷.

³⁰ Sul punto sia consentito richiamare alle considerazioni già svolte in E. LONGO, *Il ruolo dei diritti negli statuti e nelle istituzioni regionali*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II*, Macerata, 2007, 41 ss.

³¹ A. SIMONCINI, *La seconda stagione statutaria ed i caratteri del regionalismo italiano. Verso una nuova "dimensione" costituzionale per gli statuti?*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, 2007, 379.

³² P. CARETTI, *Introduzione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006, 5 s.

³³ Sia consentito sul punto un richiamo a E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata, 2007.

³⁴ M. ROSINI, *Le norme programmatiche dei nuovi statuti*, in M. CARLI-G. CARPANI-A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: problemi e prospettive*, Bologna, 2006, 31 ss.

³⁵ Mancano all'appello solo le Regioni Basilicata e Molise.

³⁶ M. BENVENUTI, *Le enunciazioni statutarie di principio nella prospettiva attuale*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione: le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, 21 ss.

³⁷ Come sottolinea per lo statuto della Toscana E. CECCHERINI, *Art. 3*, in P. CARETTI-M. CARLI-E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana*, Torino, 2006, 34 ss.

In base alla lettura degli statuti non emerge – salvo rare eccezioni – un modo nuovo di intendere la sussidiarietà orizzontale. La quasi totalità delle Regioni privilegia la componente della partecipazione delle formazioni sociali e dei cittadini alle attività politiche e amministrative delle autonomie locali e la promozione e lo sviluppo della libera iniziativa delle associazioni e dei cittadini, nell'ottica o nella prospettiva della valorizzazione della libera scelta dei cittadini e delle formazioni sociali.

Gli statuti collegano il principio di sussidiarietà al dovere di solidarietà politica e sociale³⁸ (art. 2 Cost.), al principio di partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del paese secondo la previsione dell'art. 3, comma 2, Cost.³⁹, alla "tutela pubblica dei diritti universali"⁴⁰.

La sussidiarietà è tra i principi fondamentali sull'organizzazione e funzionamento quello che fonda il modo diverso di intendere lo sviluppo delle politiche e dell'amministrazione regionale. È quanto mai esemplificativo il collegamento della sussidiarietà orizzontale con il concetto di partecipazione, poiché la sussidiarietà viene usata come elemento di connessione tra le formazioni sociali e le istituzioni pubbliche in funzione di integrazione del normale circuito democratico⁴¹.

Molte Regioni in un'ottica "riduttiva" valorizzano i soggetti privati purché le strutture pubbliche non siano in grado di svolgere una determinata attività, né di prestare certi servizi in maniera tale da meglio soddisfare, secondo i canoni dell'efficacia e dell'efficienza, l'interesse generale.

Tutte le Regioni si preoccupano di incentivare le formazioni sociali attraverso cui il cittadino si esprime, ivi comprese in molti casi le autonomie funzionali, ma sono rari i casi in cui tra le formazioni sociali viene espressamente richiamata la famiglia⁴².

Passando ad un esame più specifico delle disposizioni che introducono la sussidiarietà si osserva che negli statuti si trovano affermazioni molto diverse di questo principio: alcune attribuiscono ad esso un significato residuale, altre che ne valorizzano in termini più espliciti l'apporto per il sistema regionale.

In generale, e a conferma di quanto in precedenza detto, dalla lettura degli statuti non emergono disposizioni veramente originali⁴³.

Malgrado ciò, in alcuni statuti si può apprezzare lo sforzo verso formulazioni maggiormente innovative o che esprimono con maggiore chiarezza l'orizzonte di questo principio.

Il primo esempio che esprime un tentativo di declinazione della sussidiarietà secondo una determinata impostazione regionale si trova nell'art. 58, comma 1, St. Toscana. L'articolo afferma che la Regione "conforma la propria attività al principio di sussidiarietà e opera, a tal fine, per avvicinare nella più ampia misura ai cittadini l'organizzazione della vita sociale

³⁸ St. Abruzzo, art. 10; St. Calabria, art. 2. St. Piemonte, preambolo.

³⁹ St. Toscana, artt. 58 e 59; St. Calabria, art. 54; St. Marche, art. 2; St. Piemonte, art. 3; St. Puglia, art. 13; St. Veneto, art. 5. Sul punto v. le considerazioni di M. PICCHI, *Modelli di "governance" regionale: i rapporti con la società civile*, in M. CARLI-G. CARPANI-A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: problemi e prospettive*, Bologna, 2006, 304.

⁴⁰ St. Puglia, art. 1.

⁴¹ Su questo punto risulta interessante notare che questa idea della valorizzazione della partecipazione ha una comune ispirazione a livello europeo. V. ad es. il *Code of Good Practice for Civil Participation* adottato dalla Conference of INGO's del Consiglio d'Europa (www.coe.int/t/Ingo/Source/Code_English_final.pdf).

⁴² St. Emilia-Romagna, art. 9.

⁴³ Nella maggior parte degli statuti si trova una ripetizione quasi pedissequa della previsione contenuta nell'art. 118, comma 4, Cost.

e l'esercizio delle funzioni pubbliche". L'art. 59, comma 2, del medesimo statuto rubricato "sussidiarietà sociale", impone che l'attuazione di questo principio sia prioritariamente diretta al "miglioramento del livello dei servizi, al superamento delle disuguaglianze economiche e sociali, a favorire la collaborazione dei cittadini e delle formazioni sociali, secondo le loro specificità, ai fini della valorizzazione della persona e dello sviluppo solidale delle comunità"⁴⁴.

Lo statuto dell'Emilia Romagna, nell'ambito della funzione legislativa, di indirizzo, programmazione e controllo, riconosce e valorizza "(a) l'autonoma iniziativa delle persone, singole o associate, per lo svolgimento di attività di interesse generale e di rilevanza sociale, nel quadro dello sviluppo civile e socio-economico della Regione, assicurando il carattere universalistico del sistema di garanzie sociali"⁴⁵; (b) la funzione delle formazioni sociali attraverso le quali si esprime e si sviluppa la dignità della persona e, in questo quadro, lo specifico ruolo sociale proprio della famiglia, promuovendo le condizioni per il suo efficace svolgimento".

In modo simile si esprime lo statuto della Puglia, che all'art. 1, commi 3 e 4, attribuisce alla Regione il compito di favorire "l'autogoverno dei suoi abitanti" ed esercitare "la propria funzione di governo attuando il principio di sussidiarietà, come responsabilità primaria delle istituzioni più vicine ai bisogni e come integrazione costante con le iniziative delle formazioni sociali e del volontariato dirette all'interesse generale e alla tutela pubblica dei diritti universali".

Interessante, per l'accostamento tra la sussidiarietà e il divieto di "enfiteusismo", ovvero una norma dello statuto Calabria secondo cui la sussidiarietà è perseguita attraverso la dismissione delle forme gestionali di tipo pubblico, in modo tale che "la Regione orienta i suoi interventi alle sole funzioni di indirizzo generale, alla determinazione degli standard ed alla garanzia del corretto funzionamento dei servizi"⁴⁶.

All'interno di questo gruppo di statuti si distingue quello del Piemonte, orientato a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale e a valorizzare le forme di cooperazione, a carattere di mutualità e senza fini speculativi, di solidarietà sociale, come l'associazionismo e il volontariato, assicurandone la partecipazione e la consultazione nello svolgimento delle funzioni regionali⁴⁷.

Solo in pochissimi statuti la tensione a realizzare politiche che valorizzino il principio di sussidiarietà è usata come atteggiamento di fondo che il pubblico deve avere nei confronti dell'autonomo dispiegarsi dell'operosità privata.

In questa direzione si dirigono lo statuto della Regione Veneto e della Lombardia.

All'art. 5, comma 3, St. Veneto si legge che la Regione "riconosce e valorizza il principio di sussidiarietà, sancito nell'art. 118 Cost., realizzando le condizioni affinché l'intervento pubblico non sia sostitutivo della libera capacità di autorganizzazione delle persone

⁴⁴ Per un commento a questa norma v. F. DAL CANTO, *Art. 59*, in P. CARETTI-M. CARLI-E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana*, Torino, 2006, 302 ss.

⁴⁵ Merita una menzione particolare l'indicazione che lo Statuto dell'Emilia-Romagna – unico esempio nel panorama regionale – assicura il carattere universalistico del sistema di garanzie sociali e afferma in modo esplicito che il principio di sussidiarietà deve ispirare il rapporto tra istituzioni e società civile.

⁴⁶ Cf. art. 54, comma 2.

⁴⁷ Una formulazione interessante, ma non portatrice di una grande novità, è contenuta nell'art. 62, comma 5, St. Piemonte: "La Regione, attraverso la programmazione e nel rispetto del principio di sussidiarietà, valorizza e coordina in una prospettiva unitaria l'azione dei soggetti pubblici e privati, anche mediante incentivi e disincentivi. I documenti di programmazione costituiscono il quadro di riferimento per la predisposizione dei bilanci annuale, pluriennale e per la definizione degli interventi della Regione".

e delle aggregazioni sociali e si svolge nel rispetto dell'identità e dell'autonomia di ogni soggetto".

Lo statuto della Lombardia si distingue decisamente rispetto agli altri per l'impostazione complessiva che assume in merito alla sussidiarietà. L'art. 3 stabilisce, infatti, che in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale la Regione garantisce l'apporto dei privati (individuati non solo nei cittadini, singoli e associati, ma anche nelle famiglie, le formazioni e istituzioni sociali, le associazioni e enti civili e religiosi) "nella programmazione e nella realizzazione dei diversi interventi e servizi pubblici, con le modalità stabilite dalla legge regionale". Di fatto questa declinazione della sussidiarietà rivoluziona la concezione solita osservata negli altri statuti, perché garantisce il coinvolgimento dei privati già nella fase "politica" di organizzazione del servizio e non solo nel momento della erogazione dei servizi⁴⁶. Decisamente innovativa la previsione dell'art. 46, comma 4, St. Lombardia secondo la quale "nell'ordinamento dei servizi che dipendono dalla Regione è assicurata la libertà di scelta del cittadino a parità di condizioni di accesso nel caso dei servizi essenziali". È quanto mai evidente che questa norma sta lì a indicare una delle condizioni fondamentali senza le quali la realizzazione di politiche sussidiarie è impossibile: e cioè che la garanzia per le persone dell'esercizio dei diritti inerenti la sussidiarietà trova condizione nella possibilità di scegliere tra servizi erogati dai privati e dal pubblico.

Provando a tirare le somme dell'esperienza statutaria emergono due differenti interpretazioni della sussidiarietà orizzontale: una lettura volta a favorire l'autonomia iniziativa da parte dei privati, che è orientata soprattutto a privilegiare la componente della partecipazione delle formazioni sociali e dei cittadini alle attività politiche e amministrative delle autonomie locali; un'altra che è più attenta a promuovere lo sviluppo della libera iniziativa delle associazioni e dei cittadini, nell'ottica o comunque in prospettiva della creazione di veri e propri spazi di autogoverno da parte dei privati e delle formazioni sociali.

Le diverse disposizioni statutarie riflettono variamente i filoni fondamentali del dibattito generale che, particolarmente nel corso degli ultimi anni, si è sviluppato sul concetto di sussidiarietà orizzontale. Inoltre, dal sommario esame svolto emerge una diffusa percezione – anche e particolarmente dalla prospettiva delle stesse istituzioni pubbliche – dell'esigenza ora imprescindibile di ripensare profondamente le relazioni degli enti regionali con le espressioni della società civile cogliendo in termini nuovi le dinamiche e gli stimoli che da esse provengono⁴⁹. Uno dei profili di maggiore novità è dato dalla circostanza dell'inserimento di questo principio entro un progetto complessivo di rinnovamento, in chiave di democrazia ed efficienza dell'azione dei pubblici poteri⁵⁰.

Viene da chiedersi in ultimo quale sia l'efficacia pratica di queste disposizioni. Il modo migliore per comprenderlo è andare a vedere se e come esse abbiano inciso all'interno degli ordinamenti regionali attraverso l'attuazione legislativa.

5. L'attuazione delle norme statutarie. – a) Leggi regionali direttamente attuative del principio di sussidiarietà orizzontale. – Se si eccettuano le numerose leggi regionali approvate

⁴⁶ D. DONATI, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento regionale: enunciazioni, effetti e connessioni*, cit., 1414.

⁴⁹ L. VANDELLI, *Principio di sussidiarietà e statuti regionali*, in J.I. ALONSO PÉREZ-G. CIMBALO (a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale: le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, Torino, 2005, 133.

⁵⁰ F. RIGANO, *La partecipazione dei privati all'attività amministrativa*, in E. CATELANI-E. CHELI (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Bologna, 2008.

per disciplinare il vasto argomento che va sotto il nome di terzo settore, solo tre leggi regionali trovano giustificazione diretta nel principio di sussidiarietà orizzontale.

La prima legge di questo genere è la n. 16 del 2006 della Regione Umbria⁵¹ che "disciplina i rapporti tra l'autonomia iniziativa dei cittadini singoli o associati e delle formazioni sociali e l'azione di Comuni, Province, Regione, altri enti locali e autonomie funzionali, in ordine allo svolgimento di attività d'interesse generale, secondo i principi di sussidiarietà orizzontale, semplificazione e per la promozione dei principi della cittadinanza sociale".

Questa legge mira a favorire e promuovere la "cittadinanza sociale" secondo tre direttrici: "partecipazione", "responsabilità sociale" e "compartecipazione".

Per attività di interesse generale la legge considera "quelle inerenti i servizi pubblici sociali, i servizi culturali, i servizi volti alla valorizzazione del lavoro e dell'impresa e al rafforzamento dei sistemi produttivi sociali, i servizi alla persona e comunque le prestazioni di utilità alla generalità dei cittadini e alle categorie svantaggiate, con particolare riferimento a forme di erogazione e svolgimento dei servizi che privilegiano la libera scelta e l'autosostentamento in una logica di collaborazione e di co-progettazione territoriale"⁵². Vengono espressamente escluse quelle attività che riguardano il servizio sanitario nazionale e quelle a carattere strettamente economico-imprenditoriale.

L'art. 2 chiarisce i soggetti della sussidiarietà orizzontale: cittadini, singoli e associati, famiglie, imprese e terzo settore.

I due tipi di interventi regionali che la legge prevede sono nella forma di "misure di favore a carattere economico-finanziario, anche concernenti la riduzione ed esenzioni da tariffe e canoni" e di "esenzioni da forme di pagamento per qualsiasi documento prodotto o comunque trattato dai soggetti della sussidiarietà orizzontale"⁵³.

Il fulcro della legge sta nella descrizione delle iniziative che rientrano tra le "attività di interesse generale". I soggetti descritti possono predisporre "progetti specifici in coerenza con gli obiettivi della programmazione regionale generale e di settore". I progetti devono indicare una serie di requisiti che l'art. 4 della legge elenca in modo preciso, con una clausola residuale molto generica che indica la necessità di mostrare all'ente finanziatore "ogni altro dato utile ai fini della valutazione della economicità, efficienza ed efficacia del servizio e delle prestazioni e dei benefici riflessi sull'attività amministrativa". Ai sensi dello stesso articolo la competenza in merito alla valutazione ed alla successiva selezione dei progetti spetta in via esclusiva alla Giunta regionale⁵⁴.

La seconda legge approvata è la l. n. 12 del 2011 della Regione Campania⁵⁵. Tale legge persegue un obiettivo simile a quello della precedentemente esaminata: "dare attuazione all'art. 118, comma 4, Cost. e allo Statuto, disciplinando i rapporti tra l'autonomia iniziativa

⁵¹ L. 4 dicembre 2006, n. 16 "Disciplina dei rapporti tra l'autonomia iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali e l'azione di comuni, Province, Regione, altri enti locali e autonomie funzionali in ordine allo svolgimento di attività di interesse generale secondo i principi di sussidiarietà e semplificazione".

⁵² Sul punto si v. D. DONATI, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento regionale: enunciazioni, effetti e connessioni*, cit.

⁵³ Cfr. art. 3.

⁵⁴ Per una valutazione critica di queste disposizioni v. A. FORMICA, *La legge umbra sulla sussidiarietà orizzontale*, cit., 13 s.

⁵⁵ Le. 1° luglio 2012, n. 12 "Autorizzazione del comma 4 dell'art. 118 Cost. sulla sussidiarietà orizzontale".

dei cittadini, singoli e associati, e delle formazioni sociali per lo svolgimento di attività di interesse generale, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale...⁵⁶

I fini che la legge campana persegue sono riassunti attraverso l'affermazione di tre principi: "miglioramento del livello dei servizi", "superamento delle disuguaglianze economiche e sociali", "promozione della cittadinanza attiva umanitaria".

Il cuore della disciplina si trova nell'art. 4 che, nel determinare l'"oggetto della sussidiarietà orizzontale", parte con una constatazione negativa circa l'"inerzia delle istituzioni rappresentative". Si legge poi che sono "attività di interesse generale svolte dai cittadini": "i servizi culturali, i servizi per la valorizzazione del lavoro e dell'iniziativa economica sociale volti al rafforzamento dei sistemi produttivi locali, i servizi alla persona e i servizi di utilità alla generalità dei cittadini e alle categorie svantaggiate, con particolare riferimento a forme di erogazione e svolgimento di servizi che privilegiano la libera scelta e l'autorientamento in una logica di collaborazione e di coamministrazione"⁵⁷.

In questa legge la promozione della sussidiarietà si realizza mediante iniziative che rispondono agli indirizzi definiti dal consiglio regionale ogni anno all'interno del documento di programmazione economico-finanziaria⁵⁸. Inoltre, in modo speculare alla previsione testé esaminata della Regione Umbria, anche in questo caso si descrivono le linee fondamentali del procedimento amministrativo necessario per finanziare i "progetti" relativi alle attività di interesse generale di cui sopra⁵⁹.

Ultima in termini temporali è la l. n. 29 del 2012⁶⁰ della Regione Calabria che, salvo qualche lieve differenza, riproduce pedissequamente le previsioni della legge della Campania.

Le tre leggi possono essere sottoposte ad un giudizio comune. In generale i tre interventi mostrano una tendenza ad incentivare – come è stato ricordato – "la dimensione collaborativa e integrazionista del principio, che postula la partecipazione dei soggetti privati all'esercizio di attività di interesse generale, riservate comunque alla esclusiva competenza delle pubbliche amministrazioni, piuttosto che sull'esigenza di definire modalità concrete di delimitazione contro il rischio di ingerenze da parte delle amministrazioni, a salvaguardia di una sfera di attività lasciata all'autonomia iniziativa dei privati"⁶¹.

La preoccupazione che emerge da questi interventi sembra più rivolta a trovare una soluzione per garantire un efficiente livello di servizi in quei settori caratterizzati da una precedente presenza pubblica nella gestione dei servizi. In questo senso le amministrazioni hanno trovato nell'incentivo alla sussidiarietà un sistema che garantisce allo stesso tempo il ritiro dell'operatore pubblico e l'erogazione costante dei servizi⁶².

b) Segue: *le leggi sulla "partecipazione"*. – Si è già ricordato durante l'esame del potere statutario che in modo quasi generalizzato gli statuti regionali hanno inserito numerosi

⁵⁶ Cfr. art. 1.

⁵⁷ Anche in questo caso sono escluse quelle attività inerenti il servizio sanitario nazionale e quelle a carattere strettamente economico imprenditoriale.

⁵⁸ Art. 5.

⁵⁹ Art. 6.

⁶⁰ L. reg. 28 giugno 2012, n. 29 "Attuazione del comma 4 dell'art. 118 Cost. sulla sussidiarietà orizzontale".

⁶¹ A. FORMICA, *La legge umbra sulla sussidiarietà orizzontale*, cit., 11 s.

⁶² Secondo una logica descritta in modo molto lucido da M. MACCARINI, *I modelli di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale: una disamina degli spazi di autonomia gestionale e strategica per i soggetti sociali*, in L. VIOLINI (a cura di), *L'attuazione della sussidiarietà orizzontale in Lombardia*, Milano, 2003, 49 s.

riferimenti a principi che sono direttamente collegati o implicati dalla nozione di sussidiarietà orizzontale.

Tra i settori della legislazione regionale che presentano una maggiore "fecondità" legislativa vi è certamente quello delle c.d. pratiche partecipative. Non è questa la sede per ricordare come soprattutto recentemente questo principio sia stato riscoperto in tutta la valenza non solo teorica ma pratica⁶³. Quello che interessa notare è che molte delle leggi regionali che introducono meccanismi di partecipazione all'interno delle scelte regionali sono giustificati anche sulla base della sussidiarietà orizzontale. Non si può non notare che l'idea implicata in questa assonanza deriva evidentemente da una non corretta messa a fuoco dei due principi ed in particolare dalla presunzione che in fondo la sussidiarietà sia un principio in grado di dare copertura a tutte le manifestazioni di "potere dal basso", di "governo con i cittadini" e di "cittadinanza attiva" che sono state introdotte all'interno dei nostri ordinamenti.

Esempi recenti di questa tendenza sono anzitutto la l. reg. Toscana n. 69 del 2007⁶⁴ e poi la l. n. 3 del 2010 della Regione Emilia-Romagna.

c) Segue: *l'esperienza lombarda della "Dote lavoro"*. – L'ultimo esempio da tenere in considerazione, ai fini dello studio degli effetti del principio di sussidiarietà orizzontale nelle Regioni, è il sistema della "Dote lavoro" introdotto da alcuni anni nella Regione Lombardia. La "Dote lavoro" nasce nell'ambito delle politiche dell'istruzione, dove rappresenta l'evoluzione del c.d. buono scuola e si fonda su una serie di atti normativi (e non) che hanno attuato il meccanismo degli *internal markets*⁶⁵. Questo sistema prevede una compiuta separazione tra finanziatore e erogatore ed esalta la libertà di scelta dell'utente del servizio. Nel caso della Lombardia, infatti, l'ambizione è stata quella di attribuire direttamente alle persone delle risorse che poi esse stesse utilizzeranno nel mercato dei servizi al lavoro.

La "Dote" si basa su alcuni principi forti, per altro richiamati dallo statuto della Lombardia, ovvero la centralità della persona e l'attuazione della sussidiarietà orizzontale intesa come libertà della persona di scegliere l'erogatore del servizio.

Dal punto di vista della Regione che lo istituisce l'obiettivo di questo modello è rappresentato dall'affrancamento definitivo dell'ente pubblico dal ruolo di erogatore di servizi per assumere quello di regolatore di questo sistema. Si tratta pure di una scelta che va verso una maggiore semplificazione, poiché la pubblica amministrazione compie un passo indietro allo scopo di restituire ai privati l'iniziativa in quei settori nei quali si mostrano più preparati. Non è un caso, infatti, che tale esperienza abbia preso il via all'interno dei servizi per l'educazione e in una Regione dove esiste una offerta scolastica proveniente dalle scuole paritarie e private molto più alta che in altre Regioni.

Malgrado in questa sede non sia possibile soffermarsi sulle caratteristiche dello strumento, giova precisare che esso presuppone, in via generale, un *continuum* tra diritto allo

⁶³ Sul punto si v. soprattutto: U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir.*, Annali IV, 2011, 235 ss.; U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010; L. BOBBIO (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, 2004.

⁶⁴ Per un commento molto dettagliato della legge v. M. CIANCAGLINI, *La democrazia partecipativa in Toscana. note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2008, www.osservatorio.sullefonti.it.

⁶⁵ Sul punto v. il saggio di L. VIOLINI-S. CERLINI, *Il sistema della "Dote" in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 1/2011, 43 ss.

studio, politiche attive del lavoro, politiche assistenziali e la presenza di soggetti privati selezionati e controllati mediante un sistema di accreditamento. Il meccanismo prevede una preselezione dei soggetti erogatori effettuata dall'ente pubblico o da un ente dipendente allo scopo di offrire agli utenti una lista chiusa di soggetti erogatori che presentino standard qualitativi adeguati e costantemente verificati. Difatti, a valle di questo meccanismo l'ente pubblico è chiamato a negoziare con i soggetti accreditati quantità di servizi offerti e tariffe al fine di gestire il budget di spesa destinato⁶⁶.

Il sistema, quindi, assomma le caratteristiche che sono proprie sia del meccanismo dei buoni sia dello strumento del *voucher*, senza però propendere per una delle due soluzioni: come il primo si fonda sul principio del finanziamento diretto all'utente finalizzato ad accrescerne la capacità di accesso a determinati servizi; come il secondo anche qui c'è un titolo di credito con il quale un ente pubblico finanzia l'erogazione di servizi da parte di soggetti pubblici o privati, in possesso di caratteristiche predefinite dall'ente stesso e accertate tramite un programma di accreditamento, per la soddisfazione di bisogni socialmente rilevanti⁶⁷.

6. *Prime conclusioni sul rapporto tra diritti, autonomie e sussidiarietà orizzontale.* – A conclusione dell'esame svolto in queste pagine va detto che la ricognizione della attuazione del nesso diritti-autonomie-sussidiarietà orizzontale ha mostrato una situazione molto diversificata nelle Regioni italiane. Il bilancio dell'esame porterebbe ad indicare che, a dispetto della valenza dirimente del principio, la sua concreta attuazione è stata in molti casi deludente. Ciò non deve stupire ma neanche allarmare.

In primo luogo, perché il cammino svolto ha mostrato che per realizzare una riforma delle autonomie occorre un tempo fisiologico più lungo dei pochi anni che ci separano dalla riforma del Titolo V.

In secondo luogo, perché nell'attuazione del principio di sussidiarietà è mancata nel nostro paese una spinta dall'alto tesa ad indicare una rotta comune cui tutte le Regioni potessero sincronizzare i numerosi interventi realizzati. La povertà delle logiche che hanno governato l'introduzione della sussidiarietà, specie negli statuti regionali, ha sancito la prevalenza del modello di redistribuzione delle competenze avviato con le riforme Bassanini. Solo in pochi casi la progettualità regionale ha mostrato la tendenza verso la incentivazione della libera scelta e la valorizzazione delle iniziative già presenti nel contesto sociale regionale. Si comprende da questo punto di vista che per essere significativo il principio di sussidiarietà deve essere supportato da una "cultura della amministrazione" capace di cogliere le potenzialità insite in tale principio⁶⁸; una vera e propria cultura che, con il supporto di un modo diverso di intendere la sfera pubblica⁶⁹, sia capace di valorizzare le forme di integrazione

⁶⁶ Per una descrizione dei modelli a cui l'intero sistema "Dote" si ispira v. M. MACCARINI, *I modelli di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale: una disamina degli spazi di autonomia gestionale e strategica per i soggetti sociali*, cit., 71 ss.

⁶⁷ Su questi aspetti v. l'ampia descrizione effettuata da G. CANAVESI, *La "dote lavoro" in Lombardia: un nuovo modello di politiche del lavoro?*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 1/2011, 59 ss.

⁶⁸ Come evidenziava già opportunamente A.M. POGGI, *Principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica: spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, in AA.VV., *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005.

⁶⁹ Su questo aspetto sono molto interessanti le suggestioni che vengono da L. LANZALACO, *Conclusioni. Pensare e agire pubblica mente*, in G. DI COSIMO-L. LANZALACO (a cura di), *Riscoprire la sfera pubblica. Confini, Regole, Valori*, Brescia, 2012.

dell'azione amministrativa degli enti pubblici e di riferirsi alla erogazione di servizi pubblici più che allo svolgimento di funzioni pubbliche⁷⁰.

In terzo luogo, viene in evidenza il nodo del finanziamento. Non è sicuramente un caso che la sussidiarietà orizzontale abbia avuto uno sviluppo legislativo e amministrativo migliore in quelle Regioni dove la maggiore facilità di reperimento delle risorse pubbliche consente di innalzare il livello di protezione dei diritti sociali ben oltre la media nazionale. Ciò, da un lato, conferma l'esistenza di un "divario civile" sempre più forte tra le Regioni italiane e, dall'altro, che senza un'autonomia finanziaria realizzata veramente le politiche sussidiarie saranno sempre meno realizzabili perché erroneamente ritenute troppo onerose.

⁷⁰ G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2002, 15 ss.; L. ANTONINI-G. LOMBARDI, *Principio di sussidiarietà e democrazia sostanziale: profili costituzionali della libertà di scelta*, in *Dir. soc.*, n. 1/2003, 155 ss.

© Copyright 2014 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100
<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-348-4936-1

Questo volume ha fruito del sostegno finanziario del Dipartimento di Scienze Giuridiche Storiche, Economiche e Sociali dell'Università "Magna Græcia" di Catanzaro, del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Genova, del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università "Kore" di Enna, del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pisa, dell'Istituto Diritto, Politica e Sviluppo della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Della riuscita del lavoro, caratterizzato da particolare complessità, siamo anche grati al sig. Italo Picotti, che vi ha fatto fronte con la consueta maestria.

Composizione: Compograf - Torino

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Indice-Sommario

	<i>pag.</i>
<i>Presentazione</i>	XI
<i>Introduzione</i>	XV

PARTE PRIMA – DIRITTI POLITICI

LARA TRUCCO, <i>Autonomie e governance</i>	3
FRANCESCA BAILO, <i>Autonomie e elettorato</i>	15
STEFANO CATALANO, <i>Associazioni politiche</i>	26
STEFANO ARU-ANDREA DEFFENU, <i>Partecipazione a livello regionale</i>	40
ROSSANA CARIDÀ, <i>Partecipazione e informazione amministrativa a livello regionale</i>	54
MARIA ANTONELLA GLIATTA, <i>Partecipazione a livello locale</i>	73
TANJA CERRUTI, <i>Partecipazione amministrativa a livello locale</i>	86
STEFANO CATALANO-LORENZO PLATANIA, <i>Autonomie e referendum</i>	100
ERIK LONGO, <i>Susidiarietà orizzontale</i>	114
UGO ADAMO, <i>Diritti e Statuti di autonomia (Italia e Spagna)</i>	128

PARTE SECONDA – DIRITTI CIVILI

CRISTINA BERTOLINO, <i>Libertà e sicurezza</i>	141
MARIA QUATTROCCHI, <i>Diritti dei detenuti</i>	156
ROBERTO DI MARIA, <i>Diritti della famiglia</i>	165
GIACOMO D'AMICO, <i>LGBTI e diritti</i>	176
ALESSANDRA ANNONI, <i>Autonomie e obblighi di accoglienza dei richiedenti asilo</i>	194
ENRICO ALBANESI-ALLEGRA CANEPA, <i>Internet e diritti</i>	206
PALMINA TANZARELLA, <i>Libertà di espressione e d'informazione</i>	216
QUIRINO CAMERLENGO, <i>Libertà religiosa</i>	229
PASQUALE ANNICCHINO, <i>Libertà religiosa e autonomie federali e regionali (Stati Uniti e Italia)</i>	244

DIRITTI E AUTONOMIE TERRITORIALI

a cura di

ALESSANDRO MORELLI - LARA TRUCCO



G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO