

SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE

A cura di:

Federica Moi

LA SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE

Nel nostro ordinamento il principio di sussidiarietà orizzontale, prima dell'entrata in vigore della l. 3/2001 che ha modificato l'articolo 118 costituzione, era già espressamente richiamato dall'art. 4, comma 3, l. 59/1997 (prima "legge Bassanini"), secondo il quale il conferimento di funzioni agli enti territoriali deve osservare, tra gli altri, "il principio di sussidiarietà, 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". Anche il Testo Unico sugli enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 3, quinto comma) con una formulazione analoga ma più snella stabilisce che "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 orizzontale, dopo la riforma del titolo V costituzione, trova un fondamento a livello costituzionale precisamente all'art. 118, comma 4, Costituzione secondo cui "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale¹, sulla base del principio di sussidiarietà".

Pertanto dall'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale discende che tutti gli enti pubblici rappresentativi, elencati nell'articolo 118, comma 4, Costituzione nel momento in cui decidono di tutelare un diritto sociale debbono preferire l'azione dei cittadini singoli o associati e solo dopo aver accertato la necessità di un intervento pubblico possono attribuire a sé o ad altro ente rappresentativo la tutela di quel diritto.²

Il carattere innovativo del suddetto principio sta proprio nel fatto che il flusso delle informazioni e delle decisioni che tradizionalmente partiva dalle amministrazioni si inverte: diventa il cittadino, come singolo o nelle formazioni sociali cui appartiene, il fulcro delle iniziative pubbliche. A tal proposito la regione Toscana all'articolo 72, comma 1, dello statuto, promuove la partecipazione dei cittadini secondo i principi di sussidiarietà sociale e istituzionale. In particolare in due articoli (articoli 59 e 72) dello statuto si favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro aggregazioni per il

¹ La dottrina ha definito l'attività di interesse generale come quella rivolta a soddisfare i bisogni che potrebbero essere oggetto di tutela mediante l'attribuzione di diritti sociali.

² G. U. Rescigno, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello stato e delle regioni*, in, *Il "nuovo ordinamento regionale"* (a cura di) S. Gambino, Milano, 2003, 125,126.

diretto svolgimento di attività di riconosciuto interesse generale e si incentiva la collaborazione dei cittadini e delle formazioni sociali, secondo le loro specificità, per valorizzare, al contempo, le persone e lo sviluppo solidale della comunità.

Invero, tutti gli statuti regionali si pongono quale obiettivo la valorizzazione dell'autonoma iniziativa dei cittadini, ma soltanto il Piemonte specifica e amplia tale concetto assicurando loro la partecipazione e la consultazione nello svolgimento delle funzioni regionali.

Lo statuto della regione Puglia invece non menziona "l'autonoma iniziativa" dei cittadini, singoli o associati, ma specifica che il principio di sussidiarietà orizzontale si attua con l'integrazione costante fra le politiche regionali e le iniziative delle formazioni sociali e del volontariato dirette all'interesse generale e alla tutela pubblica dei diritti universali.

Tutti gli statuti regionali inoltre coniugano in modo esplicito il principio di sussidiarietà orizzontale con quello di eguaglianza sostanziale: infatti favorendo le iniziative dei cittadini che rispondono ad un interesse generale si concorre alla creazione delle condizioni ideali al pieno sviluppo della persona umana.³ In particolare l'articolo 59, comma 2 dello statuto della regione Toscana specifica che il principio di sussidiarietà sociale costituisce uno strumento volto "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".

Lo statuto della regione Abruzzo, con espressione altrettanto esplicita, collega la valorizzazione delle attività private di interesse generale alla realizzazione dei diritti e della solidarietà sociale⁴.

Di recente anche la Sezione consultiva del Consiglio di Stato ha preso in esame il precetto costituzionale contenuto nell'articolo 118, comma 4 costituzione affermando che lo stesso "sancisce e conclude un percorso di autonomia non più collegato al fenomeno della entificazione, ma correlato più

³ A tal proposito in dottrina si afferma anche che il principio di sussidiarietà, unitariamente considerato, individuando nel cittadino il "fondamento" e la "misura" della legittimità complessiva dell'ordinamento lo innalza a misura di riferimento per l'allocatione delle funzioni, superando così l'apparente dicotomia fra sussidiarietà orizzontale e verticale. G Arena, "Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'articolo 118, u. c. della Costituzione" Relazione (provvisoria) al Convegno Cittadini attivi per una nuova amministrazione, tenutosi a Roma il 7-8 febbraio 2003 ed organizzato da Astrid e da Quelli del 118 (Comitato permanente per l'attuazione dell'art.118, u.c., Cost.) in, www.astridonline.it.

⁴ Sul collegamento fra sussidiarietà orizzontale e solidarietà sociale cfr: F. Pizzetti, "Il ruolo delle istituzioni nel quadro della "democrazia della cittadinanza" – comunicazione al Convegno "118:Cittadini attivi per una nuova amministrazione", Roma 7-8 Febbraio 2003 (sintesi provvisoria).

semplicemente alla società civile e al suo sviluppo democratico a livello quasi sempre volontario”.

Tutto ciò, sempre secondo il Consiglio di Stato, rappresenterebbe anche una prova dell'originarietà delle autonomie sociali in genere e, in particolare, dell'esistenza di una riserva originaria di materie (...) a soggetti esponenti del fenomeno della cittadinanza societaria, secondo la definizione di una recente dottrina sociologica”⁵.

A tal proposito, l'Abruzzo e l'Emilia – Romagna affermano, in modo esplicito, che il principio di sussidiarietà deve ispirare il rapporto fra istituzioni e società civile. In particolare, lo statuto dell'Emilia - Romagna dichiara che tale principio rappresenta il metodo istituzionale per gestire i rapporti fra Regione e autonomie locali e assicura il carattere universalistico del sistema di garanzie sociali. Lo statuto della regione Liguria, con espressione analoga, applica il principio di sussidiarietà come metodo istituzionale di azione legislativa e amministrativa e nel rapporto con gli enti locali, le comunità e le autonomie funzionali.

Inoltre, quasi tutte le regioni menzionano fra i soggetti coinvolti nell'attuazione di tale principio le autonomie funzionali (Abruzzo, Liguria, Piemonte Campania).

Lo Statuto della regione Campania, in particolare, all'articolo 18, comma 5 specifica che la Regione, in applicazione del principio di sussidiarietà, riconosce il ruolo delle autonomie funzionali, le valorizza e ne assicura la partecipazione e la consultazione nello svolgimento delle funzioni istituzionali.

⁵ G. Razzano, “*Il Consiglio di stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese*” in, www.associazionedeicostituzionalisti.it. Il Consiglio di stato precisa che “Il riconoscimento della coerenza all'interesse generale degli interventi della comunità di base non costituisce anche il titolo per la qualificazione del fenomeno comunitario e della sua ricezione nell'ordinamento generale, posto che, in quest'ultimo, il riconoscimento opera in virtù della primaria forma di espressione della soggettività a livello singolo o associativo qui definita come cittadinanza societaria. Si tratta, in definitiva, di rideterminare le metodiche della democrazia non solo con riferimento ai poteri dei singoli nell'ordinamento generale (diritti soggettivi pubblici e situazioni giuridiche collegate), ma anche con riguardo alle forme di estrinsecazione della personalità sociale nel proprio contesto di base in ragione della consapevolezza democratica e della volontà sempre più decisa delle singole comunità di base di regolare al proprio interno scelte di interesse generale. Sotto un profilo puramente teorico, si tratta di prendere atto della sussistenza di ordinamenti di base muniti di una intrinseca capacità di gestione di interessi con rilievo sociale. In tali ordinamenti lo sviluppo delle relazioni e la scelta dei mezzi per il conseguimento di un fine giusto e adeguato è rimessa alla capacità delle organizzazioni societarie (in quanto munite della relativa cittadinanza) di interpretare e gestire i bisogni della collettività di riferimento”.

Le autonomie funzionali sono valorizzate anche dall'articolo 62 che si occupa della programmazione, assunta dalla regione per le proprie azioni istituzionali, come metodo di intervento, in concorso con gli enti locali e le autonomie funzionali, lo Stato e l'Unione Europea, nel rispetto del principio della sussidiarietà.

In argomento è anche utile osservare che alcune regioni non citano le autonomie funzionali quali soggetti inseriti nel processo di attuazione della sussidiarietà orizzontale, ma utilizzano l'espressione "cittadini e loro aggregazioni" (Toscana) mentre altre menzionano le associazioni di volontariato (Puglia, Umbria) incentivando, al contempo, le forme di cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di lucro (Piemonte).

In particolare la regione Umbria incentiva la diffusione dell'associazionismo e, più nello specifico, la formazione e l'attività delle associazioni di volontariato.

Anche l'Emilia - Romagna si preoccupa di incentivare le formazioni sociali attraverso cui il cittadino si esprime ma, diversamente da tutte le altre regioni, accorda una specifica tutela alla famiglia riconoscendone il peculiare ruolo sociale.

Tale scelta pare concordare con la definizione elaborata dal Consiglio di Stato delle espressioni proprie di cittadinanza societaria, rappresentate da "soggetti prevalentemente comunitari" (famiglie, associazioni, comunità); da categorie di cittadini "utenti e agenti al medesimo tempo"; da "cittadini operanti nella propria comunità di base" e, più in generale, da "ordinamenti di base muniti di una intrinseca capacità di gestione di interessi con rilievo sociale"⁶.

Al termine di questa breve disamina degli statuti regionali si può concludere osservando che tutte le regioni hanno menzionato attività anche se alcune regioni, come ad esempio il Lazio, tratteggiano il principio nei suoi elementi essenziali mentre altre come la Toscana, il Piemonte, l'Emilia - Romagna o la Campania dedicano più articoli alla sussidiarietà orizzontale dedicando alcuni articoli all'enunciazione dei principi e altri articoli o commi all'attuazione del medesimo.

⁶ L'espressione "ordinamenti di base" va evidenziata per confermare l'idea (già espressa in G. Razzano, *Le fonti del diritto e il principio di sussidiarietà nel quadro dei più recenti interventi legislativi per la "semplificazione"*, cit., 278) secondo cui il principio di sussidiarietà rivaluta e aggiorna inevitabilmente il pensiero di Santi Romano non solo in riferimento alla concezione dello Stato come istituzione di istituzioni (egli portava ad esempio le province, i comuni ma anche "le scuole, le accademie, gli stabilimenti di ogni genere") ma anche in riferimento alla pluralità degli ordinamenti giuridici e, in definitiva, a tutto ciò che concerne la serrata critica alla concezione per cui l'unico ordinamento giuridico è quello statale (S. Romano, *L'ordinamento giuridico* (1918), Firenze, 1951, in partic. 38 e 106).