

Rassegna di diritto pubblico europeo

L'EUROPA IN TRASFORMAZIONE

a cura di LORENZO CHIEFFI, ALBERTO LUCARELLI
e ANDREA PATRONI GRIFFI



Edizioni Scientifiche Italiane

Rassegna
di diritto pubblico
europeo

XXIII

2/2024

Rivista semestrale

DIRETTORI

Lorenzo CHIEFFI, Alberto LUCARELLI (responsabile), Andrea PATRONI GRIFFI.

COMITATO DI DIREZIONE

Pierre BRUNET, Claudio DE FIORES, Nicola LUPO, Massimo VILLONE.

COMITATO SCIENTIFICO

Michele AINIS, Gaetano AZZARITI, Maria Eugenia BARTOLONI, Francesco BILANCIA, Giuditta BRUNELLI, Marina CALAMO SPECCHIA, Antonio CANTARO, Elisabetta CATELANI, Roberto CARANTA, Michele CARDUCCI, Paolo CARNEVALE, Marta CARTABIA, Marcello CECCHETTI, Alfonso CELOTTO, Giovanni CORDINI, Antonio D'ALOIA, Marilisa D'AMICO, Giovanna DE MINICO, Gianmario DEMURO, Filippo DONATI, Luigi GIANNITI, Andrea GIORGIS, Enrico GROSSO, Pier Francesco LOTITO, Joerg LUTHER †, Michela MANETTI, Stefano MANNONI, Guido MELONI, Roberto MICCÙ, Mario MIDIRI, Ida NICOTRA, Marco OLIVETTI, Elisabetta PALICI DI SUNI, Andrea PISANESCHI, Giovanni PITRUZZELLA, Annamaria POGGI, Ulderico POMARICI, Salvatore PRISCO, Andrea PUGIOTTO, Orlando ROSELLI, Emanuele ROSSI, Giulio SALERNO, Massimo SICLARI, Antonino SPADARO, Rolando TARCHI, Marco VENTURA, Giuseppe VERDE, Lorenza VIOLINI, Nicolò ZANON.

CORRISPONDENTI

ISTITUTO UNIVERSITARIO EUROPEO - Yves MÉNY, già Direttore.

PARLAMENTO EUROPEO - Giancarlo VILELLA.

ARGENTINA - Raúl Gustavo FERREYRA, Università di Buenos Aires.

BRASILE - Carlos ARI SUNDFELD, School of Global Law di San Paolo, pres. Società brasiliana di diritto pubblico; Flavia PIOVESAN, Università Cattolica di San Paolo.

CANADA - Karim BENYKHELF, Università di Montreal.

FRANCIA - Xavier BIOY, Università di Tolosa, David CAPITANT e Gérard MARCOU †, Università di Parigi I Panthéon-Sorbonne; Delphine COSTA, Università di Marsiglia.

GERMANIA - Ingolf PERINCE, Università Humboldt di Berlino.

GRECIA - Spyridon FLOGAITIS, Università di Atene.

PORTOGALLO - Vasco PEREIRA DA SILVA, Università di Lisbona.

PERÙ - Cesar LANDA, Pontificia Università Cattolica del Perù.

SPAGNA - Francisco BALAGUER CALLEJÓN, Università di Granada; Roberto L. BLANCO VALDÉS, Università di Santiago di Compostela; Pablo PÉREZ TREMPs †, Università Carlos III di Madrid.

COMITATO DI VALUTAZIONE

Fulvia ABBONDANTE, Ugo ADAMO, Enrique Arnaldo ALCUBILLA, Guido ALPA, Adriana APOSTOLI, Amedeo ARENA, Stefano ARU, Maria Eugenia BARTOLONI, Luca BARTOLUCCI, Marco BASSINI, Carla BASSU, Michele BELLETTI, Marco BENVENUTI, Mario BERTOLISSI, Giacomo BIAGIONI, Paola BILANCIA, Elena BINDI, Francesca BIONDI, Salvatore BONFIGLIO, Gaetano BUCCI, Giampiero BUONOMO, Camilla BUZZACCHI, Maria Agostina CABIDDU, Alessandra CAMEDDA, Quirino CAMERLENGO, Giuseppe CAMPANELLI, David CAPITANT, Laura CAPPUCCIO, Beniamino CARAVITA DI TORITTO †, Massimo CARLI, Laura CARPANETO, Agostino CARRINO, Corrado CARUSO, Carlo CASONATO, Fabrizio CASSELLA, Luisa CASSETTI, Giuseppe CATALDI, Elisabetta CATELANI, Massimo CAVINO, Marcello CECCHETTI, Ginevra CERRINA FERONI, Anna CHIMENTI, Adriana CIANCIO, Pietro CIARLO, Ines CIOLLI, Francesco CLEMENTI, Giuseppe COCO, Carlo COLAPIETRO, Mario Eugenio COMBA, Michele CORLETO, Paolo Efsio CORRIAS, Cecilia CORSI †, Angela COSSIRI, Lorenzo COTINO, Fabrizia COVINO, Francesco DAL CANTO, Giovanni D'ALESSANDRO, Stefano D'ALFONSO, Nino DAMMACCO, Antonio D'ANDREA, Luigi D'ANDREA, Emilia D'ANTUONO, Alberto DE CHIARA, VINCENZO DE FALCO, Andrea DEFFENU, Marzia DE DONNO, Adele DEL GUERCIO, Michele DELLA MORTE, Francesco Raffaello DE MARTINO, Patrizia DE PASQUALE, Giovanni DI COSIMO, Angela DI GREGORIO, Roberto DI MARIA, Giampiero DI PLINIO, Fabio ELEFANTE, Mario ESPOSITO, Federica FABRIZZI, Chiara FAVILLI, Gennaro FERRAIUOLO, Francesco FIMMANÒ, Damiano FLORENZANO, Massimo FRAGOLA, Tommaso Edoardo FROSINI, Justin FROSINI, Carlo FUSARO, Francesco GABRIELE, Silvio GAMBINO, Eduardo GIANFRANCESCO, Felice GIUFFRÉ, Giorgio GRASSO, Maria Cristina GRISOLIA, Tania GROPPI, Mercedes GUARINI, Pietro Cosimo GUARINI, Guido GUIDI, Antonio GUSMAL, Giovanni GUZZETTA, Miryam IACOMETTI, Maria Pia IADICICCO, Renato IBRIDO, Ivan INGRAVALLO, Elisabetta LAMARQUE, Armando LAMBERTI, Fulco LANCHESTER, Gavina LAVAGNA, Vincenzo LIPPOLIS, Isabella LOIODICE, Luca LONGHI, Erik LONGO, Antonio LOPES, Gianni LUCHENA, Nicola LUPO, Stefano MANACORDA, Susanna MANCINI, Stelio MANGIAMELI, Luisa MARIN, Francesco

SAVERIO MARINI, Paola MARSOCCI, Claudio MARTINELLI, Giuseppe MARTINICO, Luigi MASCELLI MIGLIORINI, Anna MASTROMARINO, Ilenia MASSA PINTO, Luigi MELICA, Ferdinando MENGA, Mariano MENNA, Roberto MICCÙ, Alessandro MORELLI, Silvia NICCOLAI, Anna Maria NICO, Matteo NICOLINI, Paolo NICOSIA, Elisa OLIVITO, Alessandro PACE, Fulvio Maria PALOMBINO, Anna Maria PANCALLO, Anna PAPA, Stefania PARISI, Paolo PASSAGLIA, Fulvio PASTORE, Francesco PATERNITI, Simone PENASA, Thomas PERROUD, Andrea PERTICI, Pier Luigi PETRILLO, Cinzia PICIOCCHI, Ferdinando PINTO, Federico Gustavo PIZZETTI, Filippo PIZZOLATO, Francesca POLACCHINI, Oreste POLICINO, Edoardo Carlo RAFFIOTTA, Sabrina RAGONE, Barbara RANDAZZO, Riccardo REALFONZO, Saverio REGASTO, Guido RIVOSECCHI, Giovanni RIZZONI, Raffaele Guido RODIO, Roberto ROMBOLI, Laura RONCHETTI, Umberto RONGA, Orlando ROSELLI, Marianna RUSSO, Ila SABBATELLI, Andrea SACCUCCI, Antonio SAITTA, Carmela SALAZAR, Fiammetta SALMONI, Juan Francisco SÁNCHEZ BARRILAO, Silvia SASSI, Federico SAVASTANO, Gino SCACCIA, Lucia SCAFFARDI, Domenico SICLARI, Massimo SICLARI, Serena SILEONI, Giuseppa SORRENTI, Sandro STAIANO, Giovanni TARLI BARBIERI, Vittorio TEOTONICO, Vincenzo TONDI DELLA MURA, Alessandro TORRE, Michele TROISI, Lara TRUCCO, Veronica VALENTI, Filippo VARI, Carlo VENDITTI, Grazia VITALE, Luigi VOLPE, Alfonso VUOLO, Eugenio ZANIBONI.

Tra i componenti del Comitato di valutazione, alla data in cui hanno reso il referendum, non vi sono né i Direttori, né i membri della redazione della Rivista.

COMITATO DI REDAZIONE

Luigi FERRARO e Daniela MONE (*coordinatori*)

Fulvia ABBONDANTE, Francesca ANGELINI, Renato BRIGANTI, Daniele CAMONI, Stefania CECCHINI, Alfonso Maria CECERE, Giovanni CHIOLA, Gianpiero COLETTA, Bruno DE MARIA, Luca DI MAJO, Rosanna FATTIBENE, Marta FERRARA, Virgilia FOGLIAME, Erik FURNO, Maria Chiara GIRARDI, Barbara GUASTAFERRO, Carlo IANNELLO, Sara LIETO, Luca LONGHI, Raffaele MANFRELLOTTI, Sergio MAROTTA, Paola MAZZINA, Franca MEOLA, Francesca PARUZZO, Raffaele PICARO, Alessio RAUTI, Maria Teresa STILE.

Redazione - Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, Santa Maria Capua Vetere, Palazzo Melzi, via Mazzocchi 5, tel. 0823/849282; telefax 0823/849255. Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli Federico II, via Nuova Marina, 33, tel. 081/2536426.

e-mail: direttori.rdpce@gmail.com

I contributi pubblicati in questo numero sono stati sottoposti a *peer review* con il sistema del doppio cieco

Periodici: Edizioni Scientifiche Italiane, via Chiatamone 7, 80131 Napoli (tel. 081/7645443; fax 081/7644647).

I contributi vanno inviati alla sede della Redazione su supporto magnetico. Pagina web della Rivista: www.giurisprudenza.unicampania.it/ricerca/publicazioni-e-prodotti-della-ricerca/riviste

Registrazione presso il Tribunale di Napoli al n. 5302 del 21 maggio 2002 Periodico esonerato da B.A.M., art. 4, comma 1, n. 6, d.P.R. 6 ottobre 1978, n. 627

Sommario

- Lorenzo CHIEFFI, Alberto LUCARELLI, Andrea PATRONI
GRIFFI, *L'Europa al bivio: brevi note a mo' di premessa* 169
Europe at the Crossroads: Brief Notes by way of Introduction

SAGGI

- Marina CALAMO SPECCHIA, *Il Parlamento europeo tra rappresentanza politica e legittimazione democratica. Quali spunti di riflessione per una «forma di governo dell'Unione europea» in divenire?* 173
The European Parliament between political representation and democratic legitimacy. What are the points of reflection for a "European Union form of government" in progress?
- Virgilia FOGLIAME, *Sussidiarietà orizzontale e governance integrata. Considerazioni sulla portata risolutiva del metodo secondo solidarietà in una prospettiva eurounitaria* 197
Horizontal subsidiarity and integrated governance. Considerations on the solvable value of the solidarity method in a euro-unitary perspective
- Massimo FRAGOLA, *Elezioni del Parlamento europeo (e conseguente nuova Commissione) nella prospettiva del futuro dell'Unione europea* 225
Elections of the European Parliament (and consequently new Commission) from the perspective of the future of the European Union

Sandro GOZI, <i>Prospettive di riforma dell'Unione europea in vista dell'unificazione del continente</i> <i>Prospects of reform of the European Union in view of the unification of the continent</i>	247
Nicola VEROLA, Sara CUCCI, <i>Convergenze parallele. Il nuovo momento dell'allargamento e il dibattito sulle riforme</i> <i>Converging Opportunities: the New Momentum of Enlargement and the Reform on Reforms</i>	265
Giancarlo VILELLA, <i>Riforme e solide basi per l'Unione europea</i> <i>Reforms and solid foundations for the European Union</i>	289
AUTORI	313

Sussidiarietà orizzontale e *governance* integrata. Considerazioni sulla portata risolutiva del metodo secondo solidarietà in una prospettiva eurounitaria

SOMMARIO: 1. Annotazione introduttive in ordine a autonomia, solidarietà, sussidiarietà. – 2. Pluralismo, eguaglianza, interesse generale di fronte alla sussidiarietà orizzontale. – 3. Amministrazione condivisa e *governance* integrata: osservazioni conclusive alla luce dei più recenti orientamenti giurisprudenziali per una effettiva «dimensione sociale europea».

1. Ai fini della presente indagine, appare utile ripercorrere le storiche pagine di Berti del 1975 laddove, in riferimento all'art. 5 Cost., si rilevava che «L'autonomia è [...] per definizione un'esigenza della società. Il profilo *garantistico* domina il dibattito delle autonomie lungo tutto il corso storico, dagli albori dello stato alla repubblica, anche se si levano qua e là voci dissonanti, mosse da preoccupazioni di efficienza statale»¹. La «densità di significati» emergente dal testo ha condotto l'A. a sottolineare la «carica davvero rivoluzionaria», spingendosi fino ad attribuirgli il valore di «ponte necessario tra la società e le sue strutture»², rilevando infine come dallo stesso emergesse altresì una potente «forza attrattiva» in grado di riflettersi anche «su altri settori della Costituzione»³. Identificata quale strumento idoneo a «vivificare la partecipazione sociale», l'autonomia nel pensiero di Berti si ancorava, indissolubil-

¹ G. BERTI, *Commento all'art. 5 Cost.*, in *Comm. cost. Branca*, Bologna-Roma 1975, p. 281 (corsivo aggiunto).

² G. BERTI, *Commento all'art. 5 Cost.*, *ivi*, p. 277. In tale prospettiva, «l'ancoraggio del principio autonomistico su quello democratico» consente di «valorizza[re] l'azione e la partecipazione dei cittadini, anche in relazione al principio personalista», declinando l'azione amministrativa sul terreno dell'eguaglianza sostanziale. Cfr. in *terminis* A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 2019, II, spec. p. 4, e le lucide considerazioni *ivi* delineate.

³ G. BERTI, *op. cit.*, p. 290.

bilmente, al concetto di solidarietà⁴. Lo ricordava altresì Esposito, rilevando come le autonomie locali consentissero ai cittadini di «partecipare attivamente alla vita degli enti territoriali», incidendo profondamente sulla «struttura interiore dello Stato» in quanto «costituiscono per i cittadini esercizio, espressione, modo d'essere, garanzia di democrazia e libertà»⁵.

Nel pensiero dei Costituenti il concetto di autonomia risultava *necessariamente* collegato a quello di unità⁶: la costruzione del modello autonomistico, invero, si definiva attraverso una scelta del tipo di ente regionale inteso quale «unità convergente non divergente dallo Stato»⁷,

⁴ «Al fondo dell'idea di autonomia vi è sempre un principio di autogoverno sociale ed ha senso introdurre una autonomia sul piano istituzionale in quanto sia sicuro che essa serve a vivificare la partecipazione sociale, a rendere effettiva cioè la libertà dei singoli e dei gruppi sociali, come presenza attiva nella gestione di amministrazioni comuni. L'affermazione dell'autonomia va quindi di pari passo con lo svolgimento in senso positivo della libertà, la quale viene acquistata dall'individuo passando per un gruppo sociale e quindi per la partecipazione al potere pubblico. [...] Non c'è dovere di solidarietà sociale cui non corrisponda una responsabilità politica individuale. E quest'ultima non si può affermare se non mediante forme di autonomia sul piano delle istituzioni». Cfr. *in terminis*, ancora, G. BERTI, *op. cit.*, p. 288.

⁵ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, p. 82. Diffusi riferimenti a questo studio in A. LUCARELLI, *Regionalismo*, cit.

⁶ Cfr. la relazione di M. RUINI presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947 (A.C., Commissione per la Costituzione, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, spec. 13), rilevando che la tendenza di «porre gli amministratori nel governo di sé medesimi» si collega alle «rivendicazioni di libertà [...] e anche gli autonomisti riconoscono la *necessità di non intaccare l'unità politica di un Paese*» (corsivo aggiunto).

⁷ Così, G. AMBROSINI nella relazione sulle autonomie regionali (Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottomissione, 13 novembre 1946, p. 140), richiamando le parole di L. Sturzo in occasione del III Congresso nazionale del Partito Popolare Italiano, svoltosi al teatro Rossini di Venezia il 23 ottobre 1921: «[...] Nel precisare le caratteristiche della Regione e le sue funzioni, i timori politici cadranno facilmente; tanto più che oggi, dopo sessant'anni di unità nazionale, la cui forza morale è penetrata nelle masse ed è base sentita dell'educazione politica del nostro popolo, nessuno può onestamente pensare che una costruzione amministrativa e rappresentativa della Regione possa avere caratteri o ripercussioni anti nazionali. Né è serio l'altro timore [...] che il movimento regionale disgreghi lo Stato; secondo noi lo rafforza nella sua caratteristica statale eliminando la debolezza organica dell'accentramento amministrativo. [...] La Re-

lasciando ai margini l'opzione federalista⁸, esclusa perché «inattuale»⁹ e di «intralcio» a quella «unità di intenti e speditezza di azione»¹⁰ richieste dal «modello»¹¹ che si andava delineando, che risultava aderente ad una «visione unitaria del sistema istituzionale»¹².

gione è concepita da noi come una *unità convergente, non divergente* dallo Stato» (corsivo aggiunto). Il tema di riferimento è ampiamente indagato da S. STAIANO, *Costituzione italiana: Art. 5*, Roma 2017. In argomento, cfr. altresì A. VUOLO, *Democrazia, eguaglianza, autonomia: il dilemma delle formule elettorali per la composizione degli organi regionali*, in *Rivista AIC*, 2019, III, p. 83 ss.

⁸ Considerata addirittura come un «attentato all'unità della Nazione», come rilevato da P. COSTANZO, *Il regionalismo visto da Pasquale Costanzo*, intervista curata dalla Redazione di Diritti Regionali (11 maggio 2011). Le idee di matrice federalista diffuse da Carlo Cattaneo ebbero, pertanto, scarsa fortuna sulla cultura politica del tempo. Secondo l'A., invero, la «federazione è la sola unità possibile in Italia; la federazione è la pluralità dei centri viventi, stretti insieme dall'interesse comune, dalla fede data, dalla coscienza nazionale» (C. CATTANEO, *Lettera a Agostino Bertani (maggio 1862)*, in ID., *Lettere (1821-1869)*, Milano 2003, pp. 228-229), e il federalismo avrebbe rappresentato in Italia «l'unica possibile forma d'unità [...] e di pratica e soda libertà; [...] la sola possibile armonia delle libere forze» (C. CATTANEO, *Federalismo e libertà (1860)*, in C. PETRACCONE (a cura di), *Federalismo e autonomia dall'unità a oggi*, Roma-Bari 1995, p. 21. Per un approfondimento, cfr. C. DE FIORES, *Federalismo e nazione. La questione costituzionale in Carlo Cattaneo*, in *Federalismi.it*, 2022, IV, p. 357 ss. Per riferimenti espliciti al pensiero di Cattaneo in Assemblea Costituente, cfr. G. GRASSO, *Costituzione e costituzionalismo in Carlo Cattaneo*, in *Nomos*, 2013, I, p. 8 ss.

⁹ Si ricorda il pensiero dell'on. Lussu il quale, nonostante la propria posizione di convinto sostenitore di una «concezione federalistica dello Stato», rilevò, nella seduta della seconda Sottocommissione del 13 novembre 1946, che «la questione federalistica [...] non è attuale, cioè non è politica»: per un approfondimento, cfr. P. CIARLO, M. VILLONE (a cura di), *Materiali della Repubblica. Assemblea costituente*, vol. II, tomo I, Reggio Emilia 1991, spec. p. 182.

¹⁰ Così, G. AMBROSINI, *Le autonomie regionali*, in P. CIARLO, M. VILLONE (a cura di), *Materiali della Repubblica. Assemblea costituente*, vol. I, tomo II, Reggio Emilia 1991, p. 171.

¹¹ Un «modello» costituzionale di Regione dalla forte carica «ideale», così come definito da A. RUGGERI, (*Il regionalismo italiano, dal «modello» costituzionale alle proposte della Bicamerale, innovazione o «razionalizzazione» di vecchie esperienze?*, in *Le Regioni*, 1998, II, pp. 272-275), e inteso come «limite» al potere centrale e, in particolare, «garanzia di libertà contro ogni avventura autoritaria» (cfr. in *terminis* V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, in *Le Regioni*, 1982, IV, spec. p. 497, corsivo aggiunto).

¹² G.C. DE MARTIN, *Le autonomie regionali tra ambivalenze, poten-*

Non meno interessanti, mettendo a raffronto le posizioni di Berti e di Esposito, le considerazioni degli Autori in ordine al binomio *unità-pluralismo*, laddove veniva rilevata l'importanza di una «lettura combinata necessaria» di tali valori ai fini della definizione dell'«universo regionale»¹³. Siffatta lettura, del resto, emergeva già in sede Costituente allorquando, in riferimento alle autonomie regionali, veniva sottolineata la «doppia anima» delle stesse, intese come «strumento» per «rafforzare le libertà locali e la democrazia dei cittadini» oppure, in prospettiva diversa, come «rivendicazione essenzialmente identitaria, con conseguente propensione alla differenziazione di obiettivi e di regole»¹⁴.

Pertanto, da qualsiasi prospettiva si desideri studiare il fenomeno delle autonomie regionali, è possibile giungere alla conclusione che la disciplina costituzionale delle istituzioni *sub*-statali tracciata in sede Costituente risentisse di una «logica fortemente garantistica»¹⁵, favorendo l'edificazione di una «fisionomia policentrica dell'ordinamento repubblicano» nell'ottica di una «concezione *pluralistica* del potere statale»¹⁶. Ed è in siffatta cornice prospettica che è maturata altresì l'attenzione dei costituenti sul tema del *pluralismo sociale*, nell'intento di tutelare non soltanto i diritti del singolo (la concezione «individualista» veniva considerata ormai

zialità, involuzioni e privilegi, in *Amministrazione in cammino*, 16 maggio 2013, p. 1.

¹³ In particolare, G. Berti riteneva che «Sia dal punto di vista storico, sia dal punto di vista giuridico, l'*interiore pluralismo dell'ordinamento repubblicano* viene a rappresentare la *sostanza intima* della sua *unità* e della sua *indivisibilità*. Le quali dunque non si contrappongono al principio autonomistico: ed invero l'uno dei principi non vuole affermarsi a discapito dell'altro, ma *entrambi*, poiché operano su piani differenti, pretendono *attuazione piena ed incondizionata*» (corsivo aggiunto). Sulla medesima frequenza le osservazioni di C. ESPOSITO, *Autonomie*, cit., spec. p. 69 ss., rilevando che «[...] nella distribuzione delle competenze tra lo stato, le regioni, le province e i comuni [...] non deve andare perduta quell'unità politica dell'Italia che è stata faticosamente raggiunta [...]; e che il *pluralismo giuridico non deve* trasformarsi in una *separazione o contrapposizione politica*» (corsivo aggiunto).

¹⁴ G.C. DE MARTIN, *op. cit.*, p. 3, rilevando come siffatta lettura del regionalismo permanga ancora oggi, sia pure a «fasi alterne e con diverse intensità».

¹⁵ Cfr. in terminis A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2017, spec. p. 58.

¹⁶ G.C. DE MARTIN, *op. cit.*, p. 2 e F. BASSANINI, *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, Bologna 1976, spec. p. 40, corsivo aggiunto.

«epoca passata»¹⁷, bensì anche i «diritti dell'uomo associato [...] in una libera vocazione sociale»¹⁸. Per tale ordine di motivi, in dottrina si è parlato di un certo *favor* per la sussidiarietà emerso in sede costituente, che rifletteva l'esigenza di procedere ad una «rottura del monopolio statale», riconoscendo ai singoli la possibilità di dare un effettivo e libero contributo ai fini del concreto raggiungimento del bene comune¹⁹. In tal senso, l'attività pubblica veniva concepita come «integrativa» rispetto a quella svolta dai corpi sociali²⁰.

Il rilievo²¹ assume effettività e sostanza se solo si considera la

¹⁷ Così, L. BASSO, *Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione*, seduta del 10 settembre 1946, resoconto sommario, p. 24: «[...] le ideologie affiorate nel corso della discussione [...] riflettono, nonostante un tentativo di superamento, quelle di un'epoca individualista ormai passata. [...] Lo Stato non è venuto prima della persona ma nemmeno la persona prima dello Stato, in quanto *la persona non può esistere come tale senza la società nella quale vive* [...] lo Stato, come la famiglia e come tutte le altre forme di convivenza degli esseri umani hanno il medesimo valore storico» (corsivo non testuale).

¹⁸ Cfr. l'intervento di A. MORO, *Assemblea Costituente*, seduta del 24 Marzo 1947, resoconto sommario, 2416.

¹⁹ A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica. Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano 2005, p. 1103 ss.; nonché ID., *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano 2001, p. 94.

²⁰ L. VIOLINI, *Il principio di sussidiarietà*, in G. VITTADINI (a cura di), *Sussidiarietà, la riforma possibile*, Milano 1998, p. 58. In tale sede, l'A. parla altresì di «coincidenza della concezione della persona che emerge dal quadro costituzionale come il presupposto antropologico sul quale il principio di sussidiarietà si fonda» (*ivi*, p. 53). In argomento, cfr. altresì V. TONDI DELLA MURA, *Principio di sussidiarietà e formazioni sociali: spunti problematici alla luce dei lavori preparatori della Costituzione*, in L. LIPPOLIS (a cura di), *Costituzione e realtà attuale, 1948-1988*, Milano 1990, p. 277 ss.

²¹ La bipolarità che si sovrappone a tale impostazione, ossia una relazione Società-Stato di tipo esclusivamente sociocentrico o statocentrico era stata, pertanto, fortemente respinta dai Costituenti: sul punto, cfr. V. ATRIPALDI, *Costituzionalismo e ripolitizzazione della democrazia*, in *Nomos*, 2019, I, p. 7 ss., rilevando come vi fosse la volontà di «costruire la Costituzione in modo "conforme alla struttura reale del corpo sociale" e quindi come "lo specchio della realtà sociale" [...] A tal fine si pone al centro della Costituzione la relazione Società-Stato respingendo ogni configurazione di tipo esclusivamente sociocentrico o statocentrico. La scelta è per una forma di stato a tendenza sociocentrica

spinta, fortemente promossa dalla componente cattolica, verso forme di autonomia sociale ispirate al principio di *solidarietà*. Tale orientamento risulta confermato dal contributo di La Pira²², richiamando la centralità del cd. «*pluralismo giuridico*»²³ e sottolineando l'importanza del «consacrare, nella parte iniziale della Costituzione, la natura *spirituale* della persona umana, nella quale si legittimano i suoi diritti naturali imprescrittibili», ivi compresi i «diritti sociali»²⁴, attraverso la considerazione delle «comunità fondamentali nelle quali l'uomo si integra e si espande»²⁵. Del medesimo tenore

con una configurazione del polo sociale strutturato *non* su base *atomistiche* ma su *istanze pluralistiche*» (corsivo aggiunto); nonché M. FIORAVANTI, *Costituzione italiana: Art. 2*, Roma 2017, pp. 40-41: «[...] con le costituzioni democratiche del Novecento si assiste al progressivo sgretolarsi delle mura che circondavano la cittadella della cittadinanza in senso statale-nazionale. [...] oltre e al di fuori dei confini fortificati della cittadella del diritto pubblico statale c'è la nuova cittadinanza, non più statale-nazionale, ma *puramente costituzionale*, ovvero fondata e determinata dalla semplice prescrizione costituzionale, come complesso di diritti che le persone esercitano indipendentemente dalla appartenenza di ciascuna di esse a una comunità in senso statale-nazionale. [...] La breccia è dunque duplice: una verso l'altro, in direzione universalistica, l'altra verso il basso, in direzione della *concretezza dei rapporti sociali*» (corsivo aggiunto). In tal senso, la socialità, come affermato anche dalla stessa Corte, rileva quale componente essenziale dello «Stato democratico voluto dalla Costituzione» (Corte cost., sent. n. 217 del 25 febbraio 1988, punto 4.2 Cons. dir.).

²² Sul punto, cfr. S. GRASSI, *Il contributo di Giorgio La Pira ai lavori dell'Assemblea Costituente*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Tomo II (*Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*), Bologna 1979, spec. 196 ss.

²³ Volto a riconoscere «i diritti del singolo ed i diritti delle comunità, dando così una vera ed integrale visione dei diritti imprescrittibili dell'uomo»: cfr. intervento dell'on. G. LA PIRA, *Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione*, seduta del 9 settembre 1946, resoconto sommario, p. 15.

²⁴ Alle radici del concetto, muovendo dal presupposto secondo il quale «l'uomo è insieme "persona morale" [...] e persona "sociale"» cfr. N. BOBBIO, *Sui diritti sociali* (1996), in Id., *Teoria generale della politica*, a cura di M. BOVERO, Torino 2009, p. 458 ss.: «[...] per diritti sociali si intende l'insieme delle pretese o esigenze da cui derivano legittime aspettative, che i cittadini hanno, non come individui singoli, uno indipendente dall'altro, ma come *individui sociali* che vivono, e non possono non vivere, in società con altri individui» (corsivo non testuale).

²⁵ G. LA PIRA, *Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione*, cit., corsivo aggiunto.

il pensiero dell'on. Dossetti, rilevando come l'espresso riconoscimento della centralità dei corpi intermedi avrebbe valorizzato «la necessaria solidarietà di tutte le persone le quali sono chiamate a completarsi a vicenda mediante la molteplice organizzazione della società moderna»²⁶. In una prima fase, tuttavia, i principî del solidarismo cattolico e l'eccessivo richiamo alla componente *spirituale* dell'individuo (emergente in particolare dal contributo dell'on. La Pira) non trovarono consensi da parte della maggioranza degli esponenti della sinistra, ove era maturata diffusamente la convinzione che la relazione di G. La Pira peccasse di «eccesso di ideologia»²⁷ e che «l'antioriorità della persona» – in uno alla «integrazione che essa subisce in un pluralismo sociale» – necessitava di essere cristallizzata all'interno della Carta «non per una necessità ideologica», bensì per ragioni esclusivamente giuridiche²⁸.

La sintesi di tali posizioni²⁹ ha dato luogo – a seguito di uno

²⁶ Intervento di G. DOSSETTI, Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, seduta del 10 settembre 1946, resoconto sommario, p. 26.

²⁷ G. DOSSETTI, Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, seduta del 10 settembre 1946, *ivi*, spec. p. 17, ove l'on. P. TOGLIATTI rilevava altresì: «[...] Non è necessario, ad esempio, inserire l'affermazione dell'esistenza di Dio nella Costituzione, perché crede si possano trovare molti altri argomenti, al di fuori di questa Costituzione, per dimostrarla. Qui, invece, si è in un altro campo, nel quale occorre muoversi con concetti diversi, che sono più direttamente legati alla vita politica e sociale ed al contenuto immediato di essa».

²⁸ G. DOSSETTI, Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, seduta del 10 settembre 1946, *ivi*, p. 21: «[...] però questa visione dell'antioriorità della persona non può arrestarsi ad una visione puramente corporea della persona stessa. [...] Questo concetto fondamentale dell'antioriorità della persona, della sua visione integrale e dell'integrazione che essa subisce in un pluralismo sociale, che dovrebbe essere gradito alle correnti progressive qui rappresentate, può essere affermato con il consenso di tutti. Tale concetto deve essere stabilito non per una necessità ideologica, ma per una ragione giuridica; infatti, non va dimenticato che la Costituzione non deve essere interpretata solo dai filosofi, ma anche dai giuristi. Ora, i giuristi hanno bisogno di sapere – e questo vale particolarmente quando si tratta di uno statuto, che codifica principî supremi, generalissimi – proprio per quella più stretta interpretazione giuridica delle norme, qual è l'impostazione logica che sottostà alla norma».

²⁹ Le osservazioni sviluppate in A.C. sull'opportunità di attribuire una

stratificato confronto in Assemblea – alla scelta di attribuire una “copertura costituzionale” alle formazioni sociali nel testo dell’art. 2 Cost.³⁰, attraverso una formulazione³¹ in cui è emersa la volontà

“copertura costituzionale” alle formazioni sociali sono state molteplici e intensamente variegate: si ricorda, da un lato, la posizione di P. TOGLIATTI (*ivi*, p. 21), il quale riteneva opportuno che «lo Stato ad un certo momento [dovesse] scomparire», e che «un regime politico, economico e sociale, è tanto più progredito quanto più garantisce lo sviluppo della personalità umana»; nonché la posizione di G. DOSSETTI, che sosteneva che riconoscere la priorità dell’individuo e delle formazioni sociali non avrebbe comportato necessariamente una rilettura della Costituzione in chiave individualistica, bensì avrebbe soltanto valorizzato «la necessaria solidarietà di tutte le persone le quali sono chiamate a completarsi a vicenda mediante la molteplice organizzazione della società moderna». La stratificazione degli orientamenti sul tema si muoveva, ad ogni modo, nella comune opinione di abbandonare ogni riferimento alla ideologia religiosa (presente, in particolar modo, nella relazione di La Pira), conducendo alla presentazione di un ordine del giorno dal quale emergeva che «[...] la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo statuto dell’Italia democratica deve soddisfare, è quella che: a) riconosca la precedenza sostanziale della persona umana [...] rispetto allo Stato e alla destinazione di questo a servizio di quella; b) riconosca ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie [...] e quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato; c) che per ciò affermi l’esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato». (*ivi*, spec. p. 22).

³⁰ In un primo momento, il testo dell’art. 2 Cost. risultò così formulato: «La presente Costituzione, al fine di assicurare l’autonomia e la dignità della persona umana e di promuovere ad un tempo la necessaria solidarietà sociale, economica e spirituale in cui le persone debbono completarsi a vicenda riconosce e garantisce i diritti inalienabili all’uomo sia come singolo sia come appartenente alle forme sociali, nelle quali esso organicamente si integra e perfeziona»; il 24 gennaio 1947 il testo è stato oggetto di ulteriori modifiche, attribuendo alla Repubblica il compito di «garantire» i diritti di libertà ai «singoli e alle formazioni sociali» nei termini che seguono: «Per tutelare i principi sacri ed inviolabili di autonomia e dignità della persona e di umanità e di giustizia tra gli uomini, la Repubblica Italiana garantisce ai singoli ed alle formazioni sociali ove si svolge la loro personalità i diritti di libertà e richiede l’adempimento di doveri di solidarietà politica, economica e sociale». Soltanto successivamente, tuttavia, – in seguito ad un’ulteriore richiesta di emendamento da parte di alcuni democristiani (tra cui, in particolare, Moro e Fanfani) e comunisti (Amen-dola e Iotti) – l’art. 2 Cost. è stato cristallizzato nella forma attuale. Si ricorda,

dei Costituenti di attribuire centralità al singolo e alle sue relazioni

in particolare, l'intervento di A. Moro nella seduta pomeridiana del 24 marzo 1947, non condividendo le obiezioni di coloro che tendevano ad «escludere [tale] articolo, nel suo complesso, dalla Carta costituzionale», rilevando bensì l'importanza dello stesso in termini di «pietra fondamentale del nuovo edificio politico costituzionale» (A.C., resoconto sommario, p. 2416): «[...] Invece di parlare, come nella primitiva formulazione, di diritti essenziali e degli individui e delle formazioni sociali, noi diciamo attualmente che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove svolge la sua personalità». [...] Facendo riferimento all'uomo come titolare di un diritto che trova una sua espressione nella formazione sociale, noi possiamo chiarire nettamente il carattere *umanistico* che essenzialmente spetta alle formazioni sociali che noi vogliamo vedere garantite in questo articolo della Costituzione. [...] In questo modo noi poniamo un coerente svolgimento *democratico*, poiché lo Stato assicura veramente la sua democraticità, ponendo a base del suo ordinamento il rispetto dell'uomo guardato nella molteplicità delle sue espressioni, l'uomo che non è soltanto singolo, e che non è soltanto individuo, ma che è società nelle sue varie forme, *società che non si esaurisce nello Stato*. La libertà dell'uomo è pienamente garantita, se l'uomo è libero di formare gli aggregati sociali e di svilupparsi in essi. Lo Stato veramente democratico riconosce e garantisce non soltanto i diritti dell'uomo isolato, che sarebbe in realtà un'astrazione, ma i diritti dell'uomo associato secondo una libera vocazione sociale» (corsivo aggiunto). Che la genesi della formula normativa di riferimento riflettesse il «confronto fra le posizioni cattoliche» dalla «carica fortemente "ideologica"» e le «posizioni della sinistra socialista e comunista, preoccupata di pervenire a conclusioni "politicalmente e socialmente concrete"» è ampiamente posto in risalto da A. BARBERA, *Commento all'art. 2 Cost.*, in *Comm. cost.* Branca, Bologna-Roma 1975, p. 51 ss. Più di recente, sulle difficoltà di «praticare gli strumenti del costituzionalismo classico sul terreno di nuove e inedite prospettive digitali», a partire dall'art. 2 Cost., cfr. L. DI MAJO, *L'art. 2 della Costituzione e il "Metaverso"*, in *Rivista del Diritto dei Media*, 2023, p. 35 ss. Secondo E. ROSSI (Art. 2, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario cost.*, Torino 2006, p. 42 ss.) il «valore più alto della disposizione sembra essere quello di [...] indicare una visione dei rapporti tra persona e società e tra persona e ordinamento giuridico fondati sul primato della persona, considerata sia nella sua dimensione "naturalmente" sociale e sulla connessa concezione del "bene comune" o dell'"interesse generale" come risultato dell'apporto solidaristico di ogni componente della comunità sociale».

³¹ Per una compiuta ricostruzione degli orientamenti in campo che hanno definito la formulazione dell'art. 2 Cost. in chiave pluralistica, cfr. U. DE SIERVO, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituzione italiana*, in Aa.Vv., *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Milano 1980, p. 60 ss.

all'interno della comunità³² in aderenza al «dovere inderogabile» di «solidarietà»³³, quest'ultima elevata a «valor[e] attorno a cui ruota il sistema delle garanzie costituzionali»³⁴.

2. Il complessivo quadro delineato ha condotto parte della dottrina a sostenere che il principio di sussidiarietà (inteso nell'accezione oggetto del presente studio) si innestasse sul principio plura-

³² In argomento, cfr. altresì G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967, p. 13, secondo il quale «le situazioni di diritto e di dovere di cui all'art. 2 postulano la persona umana – o, comunque, un soggetto o una “figura soggettiva” –, le une per garantirne la sfera di privata autonomia, le altre per comprimerla e circoscriverla, in funzione di superiori interessi della collettività».

³³ Per M. FIORAVANTI (*Costituzione italiana: Art. 2, cit., spec. 117*) la solidarietà viene intesa come quel «principio che caratterizza le costituzioni del Novecento come costituzioni “politiche”, destinate cioè a generare e alimentare un'obbligazione tra i consociati che è comunque più profonda e più solida di quella che sostiene un semplice patto di garanzia». Sul tema, cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari 2014; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano 2002; nonché, ID., *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO e J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, Torino 2007; ID., *Libertà e solidarietà nella prospettiva del nuovo modello “federale” di welfare*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Dovere di solidarietà*, Milano 2005, p. 79 ss.; A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà*, Milano 2012; ID., *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della Comunità*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, 1; F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna 2016; A. RUGGERI, *Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie nelle più salienti esperienze della giustizia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2017, II; S. LIETO, *Mezzogiorno e solidarietà nel dibattito costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, 2019, I, p. 5 ss.; F. LUCHERINI, *La solidarietà come fondamento relazionale dei diritti sociali. L'esperienza italiana in prospettiva comparata*, in *Quad. cost.*, 2023, IV; G.L. CONTI, *Il pendolo della solidarietà nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima “politica” e quella “giurisdizionale”*. Ricordando Alessandro Pizzorusso, Torino 2017, p. 463 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Rivista AIC*, 2020, IV; F. ZAMMARTINO, *Alcune note sul valore della solidarietà quale principio costituzionale*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 2024, I.

³⁴ Così, L. FERRAJOLI, *La costruzione della democrazia. Teoria del garantismo costituzionale*, Roma-Bari 2012, spec. p. 193.

listico e solidaristico³⁵; altri, invece, hanno confutato l'opportunità di tale lettura, maturando le distanze verso una sovrapposizione concettuale tra il principio pluralistico (espresso dall'art. 2 Cost.)³⁶ e una visione *conciliativa* ed *armonizzante* delle dinamiche sociali (propria, invece, del principio di sussidiarietà)³⁷. In tale ultima direzione si è mossa quella parte della dottrina che ha sostenuto che il principio di sussidiarietà si fondasse su una visione «integrata e “consensuale” del corpo sociale, le cui parti, attraverso legami

³⁵ Così G. PASTORI, *La sussidiarietà orizzontale alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in Aa.Vv. (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali: esperienze a confronto*, Padova 1999, p. 171 ss., secondo cui «...la Costituzione guarda all'organizzazione della società nel suo insieme [...] prima ancora che alle istituzioni di Governo e individua i fini e i compiti pubblici come fini e compiti obiettivamente considerati, propri della collettività come tale e dell'ordinamento che la regge. Da queste premesse scaturisce poi [...] il riconoscimento che i fini e i compiti pubblici, individuati dalla Costituzione e dalle leggi, possono essere perseguiti non solo dalle istituzioni di governo e dalle strutture amministrative da queste dipendenti, ma anche dagli stessi cittadini, singoli o organizzati, ogni volta che sia possibile. È in tale prospettiva che si colloca [...] il riconoscimento esplicitamente contenuto fin dall'art. 2 Cost. del diritto-dovere dei singoli e delle formazioni sociali [...] di concorrere al perseguimento dei fini pubblici [...]. Si disegna, cioè, un quadro dominato dall'affermazione del principio del pluralismo sociale, su cui naturalmente si innesta una configurazione del rapporto fra strutture politico-amministrative e strutture sociali nei termini ricordati dalla sussidiarietà orizzontale».

³⁶ Di tale avviso, I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli 2003, p. 55 ss.: «La proposta di rintracciare il principio di sussidiarietà nelle disposizioni costituzionali che riservano sfere di competenza e ampie forme di autonomia ai soggetti del pluralismo sociale deve fare i conti [...] con la necessità di inquadrare il principio di sussidiarietà tra i congegni di integrazione del pluralismo stesso, propri di una concezione organicistica del corpo sociale, di cui non sembrano essere rimaste rilevanti espressioni nella configurazione del modello di democrazia pluralistica delineato dalla nostra Costituzione [...] non è necessario invocare la sussidiarietà per sostenere quello che già la nostra Costituzione all'art. 2 riconosce come prioritarie per lo sviluppo della personalità, ossia le formazioni sociali [...] L'inserimento del principio di sussidiarietà tra i principi fondamentali di un ordinamento giuridico presuppone qualcosa di più e di diverso: una cosa è garantire un ampio riconoscimento delle autonomie sociali [...], un'altra cosa è organizzare il pluralismo secondo un modello di tipo *sussidiario*».

³⁷ Sul punto, cfr. A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002, I, p. 69 ss.

di tipo sussidiario, si ricompongono *armonicamente* in un unico processo che gradualmente ascende dall'individuo allo Stato attraverso le formazioni sociali intermedie»³⁸, rilevando come, invece, il principio pluralistico si ispiri ad una visione «*aperta e conflittuale*» della società, rifiutando altresì di stabilire «gerarchie o criteri selettivi di natura funzionale fra i soggetti del pluralismo»³⁹.

A questo punto, analizzate le plurime venature⁴⁰ del contesto culturale e ideologico che hanno definito l'accezione orizzontale del principio in analisi, sembra opportuno ripercorrere – seppur brevemente – le (note) tappe che hanno condotto alla introduzione del co. 4 dell'art. 118 Cost. a seguito della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Esaurita la fase in cui il riferimento al principio era rappresentato soltanto dall'accezione *verticale* (inteso, quindi, come criterio di distribuzione delle competenze tra lo Stato e le autonomie locali)⁴¹, l'art. 4, co. 3, lett. a) della legge 15 marzo 1997,

³⁸ T.E. FROSINI, *Profili costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale*, in *Riv. Giur. del Mezzogiorno*, 2000, 1, spec. p. 23, richiamando l'indagine di P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, in Aa.Vv. (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Torino 2001, p. 192, corsivo aggiunto.

³⁹ P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, *ivi*, spec. p. 230; nonché, sul tema, A. ALBANESE, *op. cit.*, p. 70.

⁴⁰ Secondo S. STAIANO (*La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*, 2006, V, p. 15, nonché in *Sussidiarietà orizzontale e principi fondamentali*, in Aa.Vv., *Sussidiarietà e diritti*, Napoli 2007): «La venatura difforme delle radici culturali del principio di sussidiarietà, e soprattutto la complessità irrisolta delle diramazioni in cui esse si dipartono, ha suggerito una certa “neutralità” nella trasposizione in enunciati normativi».

⁴¹ Come emerge dalla Carta europea dell'autonomia locale (*European Charter of local self-government*, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 ed entrata in vigore il 1° settembre 1988), per autonomia locale si intende «il diritto e la capacità effettiva, per gli enti locali, di regolamentare ed amministrare nei limiti stabiliti dalla legge, sotto la propria responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici» (art. 3, co. 1). La stessa è stata resa esecutiva in Italia con la legge 30 dicembre 1989, n. 439. In merito, si ricordano, altresì, la legge 8 giugno 1990, n. 142 (rubricata «Ordinamento delle autonomie locali», ed entrata in vigore il 13 giugno 1990); nonché l'art. 3B del Trattato di Maastricht del 1993 («Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a mo-

n. 59⁴² ha previsto che tutte le funzioni che «non richied[a]no l'unitario esercizio a livello regionale» potessero essere conferite dalle Regioni («sentite le rappresentanze degli enti locali») ai soggetti dell'autonomia locale nell'osservanza del principio di sussidiarietà, «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». Poco tempo dopo, in senso analogo, si è mosso altresì il legislatore del 2000 (il riferimento è all'art. 3, co. 5, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267), pervenendo a richiamare il diritto-dovere di partecipazione degli stessi cittadini e delle formazioni sociali per l'adeguato svolgimento delle funzioni assegnate alle autonomie locali⁴³.

Tali interventi hanno costituito l'*humus* nel quale è maturata la formulazione attuale del co. 4 dell'art. 118 Cost.⁴⁴ ove, come noto, è richiamato – in un'ottica «garantistica» – il principio di sussidiarietà per la definizione del rapporto tra pubblici poteri e autonomia privata per lo svolgimento di attività di interesse generale⁴⁵. Dalla

tivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario»).

⁴² Recante «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa».

⁴³ Cfr. seconda parte dell'art. 3, co. 5 surrichiamato: «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». Sulle formazioni sociali, si v. A. BARBERA, *Commento all'art. 2 Cost.*, cit., spec. p. 109, ove l'A. sottolinea come queste ultime «vengono riconosciute e garantite a livello costituzionale non come tali ma nella misura in cui consentano e favoriscano il libero sviluppo della persona [...] o nella misura in cui garantiscano la tutela di "interessi diffusi" rilevanti costituzionalmente».

⁴⁴ 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 generale, sulla base del principio di sussidiarietà». Sul tema, cfr. S. STAMMATI, *Il principio di sussidiarietà fra passato e presente*, in *Dir. Soc.*, 2011, II-III, p. 337 ss.; P. DURET, *La sussidiarietà "orizzontale": le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, p. 129 ss.; A. POGGI, *Le autonomie*, cit.; M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, *Le Regioni*, 2001, p. 1296 ss.

⁴⁵ E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della sussidiarietà*, Prefazione, Milano 2005, pp. 13-14.

lettura della norma emerge come l'obiettivo del legislatore sia stato quello di inserire «armonicamente» il principio in parola nel tessuto dispositivo della Carta⁴⁶, invitando gli operatori del diritto ad una lettura combinata e bilanciata dello stesso con i principî fondamentali della Costituzione⁴⁷.

In riferimento a tale ultimo profilo, il binomio *sussidiarietà orizzontale* – *eguaglianza sostanziale* assume sicuramente interesse, se non altro per gli orientamenti registrati in dottrina sull'argo-

⁴⁶ Non sono mancate, in dottrina, diffuse perplessità concernenti le dinamiche applicative del principio, definito come una «terra da esplorare», almeno in relazione agli effetti derivanti dall'attuazione dello stesso, laddove «[...] invocare la sussidiarietà può anche essere un modo per il settore pubblico di “farsi sussidiare” dai privati o di dismettere le proprie responsabilità “delegandole” senza controllo a chi si muove non nell'interesse generale ma nel proprio interesse» (L. VIOLINI, *Brevi considerazioni su un principio che non smette di rivelare aspetti nuovi e di grande interesse*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi*, cit., p. 67, corsivo aggiunto). In linea con tale rilievo critico, cfr. A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni. Nuove frontiere del diritto pubblico*, Roma-Bari 2013, pp. 60-61, rilevando la netta pericolosità della «finzione ideologica» concernente le «politiche pubbliche partecipate», laddove queste ultime vengano definite in assenza di strumenti in grado di far concorrere i cittadini in condizioni di «effettiva parità reciproca»: in tal senso, secondo l'A., si corre il rischio che «[...] dietro lo schermo della volontà popolare, si affermano volontà particolaristiche di gruppi privilegiati, capaci di imporre orientamenti e indirizzi unicamente conformi ai loro interessi egoistici».

⁴⁷ Sul punto, cfr. S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Sussidiarietà*, cit., p. 54 ss., secondo il quale «[...] non è proponibile l'idea che la sussidiarietà orizzontale – come espressione di una nuova visione del mondo delle relazioni giuridiche – venga condotta in una posizione di preminenza assoluta, pervadendo il sistema». Nello stesso volume, si v. altresì il contributo di F. PASTORE, *Sussidiarietà orizzontale e principi fondamentali*, p. 103 ss.: «[...] non avendo carattere fondamentale il principio di sussidiarietà orizzontale non può contrapporsi e prevalere, di per sé, su principi fondamentali della Costituzione, come il principio di eguaglianza, il principio democratico, il principio di legalità. Tuttavia, questi ultimi, vanno bilanciati tra loro oltre che con altri principi fondamentali, come quello personalista, quello pluralista e quello autonomista. Il principio di sussidiarietà, quindi, dovrà trovare attuazione secondo procedimenti, criteri e moduli che tengano conto del bilanciamento tra i principi fondamentali della Costituzione». Solo attraverso questo *modus operandi* «[...] la sussidiarietà orizzontale sarà pienamente collocata nel quadro dell'ordinamento democratico, di cui non può in alcun modo mettere in discussione l'unità e il carattere sociale».

mento. Se da una parte, infatti, vi è chi ha confutato il rilievo secondo il quale il primo operi in netta *opposizione* al secondo rilevando come, di contro, in «tutti i casi in cui è possibile applicare il principio sussidiarietà orizzontale è possibile anche applicare il principio di eguaglianza sostanziale, e questo secondo principio può determinare l'operatività del primo principio a favore del soggetto pubblico con conseguente possibile sacrificio della attività del soggetto privato»⁴⁸; dall'altra parte vi è chi si è spinto oltre tale lettura,

⁴⁸ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, I, p. 45. In tal senso l'A. critica l'orientamento di chi ha sostenuto che mentre il principio di eguaglianza sostanziale «obbliga i poteri pubblici ad intervenire per superare le disegualianze materiali, il principio di sussidiarietà obbliga al contrario i poteri pubblici a non intervenire se quelle stesse attività di interesse generale che vorrebbero intraprendere sono già svolte o possono essere svolte da soggetti privati». Al riguardo, la posizione dell'A. è nettamente provocatoria: «[...] Non mi pare che qualcuno abbia sostenuto che il nuovo comma dell'art. 118 Cost. abbia abrogato tacitamente il co. 2 dell'art. 3 Cost. Pongo come premessa l'ovvia affermazione per cui in tanto è possibile dimostrare una avvenuta abrogazione tacita in quanto si dimostri l'assoluta incompatibilità tra la nuova e la vecchia disposizione; se al contrario si dimostra che esse sono conciliabili, al prezzo magari di una limitazione dell'una nei confronti dell'altra, allora non si dà per definizione abrogazione tacita, ma *interpretazione sistematica* che consente ad ambedue di governare una parte della realtà. Solo se fallisce questo tentativo si può parlare di abrogazione tacita da parte di una nuova disposizione nei confronti della precedente [...]». In argomento, cfr. altresì S. TROILO, *I rapporti tra P.A. e cittadini a cinque anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione: una ricognizione sistematica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *L'Amministrazione italiana*, 2007, III, p. 328 ss., mettendo in evidenza le molteplici interpretazioni della sussidiarietà orizzontale emerse nel 1997 all'interno della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali, con particolare attenzione verso quella lettura che concepiva il principio in analisi quale «criterio di apertura e di valorizzazione del mercato», circoscrivendo l'intervento pubblico nell'economia al fine di «aprire la strada ad uno "Stato più leggero", basato sulla regola "faccia lo Stato solo quanto il cittadino ed il mercato non sono in grado di fare e il mercato faccia in condizioni di concorrenza"». Sul punto, cfr. A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, www.giurcost.org, 7 luglio 2020, p. 8 ss., secondo il quale «La regolazione del mercato in sé e per sé non riesce a mettere in moto meccanismi tali da riconoscere e garantire secondo i principi di solidarietà ed eguaglianza i diritti dei cittadini, in particolare quei diritti sociali che non sempre sono conciliabili con la regola della concorrenza. [...]

muovendo dal presupposto che una lettura di tipo *positivo* dell'art. 3, co. 2 Cost. attribuisca alla Repubblica il compito di «*creare le condizioni* grazie alle quali ciascuno possa realizzare pienamente sé stesso e le proprie capacità»⁴⁹. In tal senso, la tutela dell'*interesse generale* costituisce «il *ponte che unisce* l'art. 3, co. 2 Cost. e l'art. 118 u.c. Cost. [...]: in un caso tale interesse è perseguito direttamente dai pubblici poteri, in un altro dai cittadini ma sostenuti dai poteri pubblici, in un rapporto “sussidiario” [...], in quanto è un rapporto di reciproca collaborazione e aiuto per il raggiungimento

In presenza della crisi economica [...] si sono evidenziati tutti i limiti di tale modello, incapace e privo di strumenti finalizzati a politiche di solidarietà, coesione e giustizia sociale, ovvero di redistribuzione delle ricchezze».

⁴⁹ E quindi, di conseguenza, le istituzioni debbono *favorire* tali condizioni: sul punto, cfr. G. ARENA, G. COTTURRI (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma 2010, p. 13-14: «[...] l'indicazione costituzionale, secondo cui le istituzioni di tutti i livelli, dallo Stato ai Comuni, debbano “favorire” le attività autonome dei cittadini, significa compiti positivi: accogliere, valutare l'idoneità, accompagnare l'utile azione sociale, completarla se del caso, riprodurne in modo allargato le condizioni». Secondo G.U. RESCIGNO, *Principio*, cit., p. 30 ss., la formula “*favoriscono*” emergente dall'art. 118, co. 4, Cost. (se intesa «razionalmente») va interpretata nel senso che i pubblici poteri debbano aiutare (ossia favorire) i privati per lo svolgimento di attività di interesse generale, «fino a che il costo che gli stessi sopportano per aiutare i privati, a parità di risultati giudicati necessari, non eguaglia il costo che essi dovrebbero sopportare svolgendo direttamente quella attività. [...] Nella comparazione tra attività svolta dai (o che potrebbero svolgere i) privati, e attività svolta dai (o che potrebbero svolgere i) poteri pubblici, soprattutto quando si debbono valutare costi e risultati [...] gli elementi da valutare sono così numerosi, gli apprezzamenti possibili così ampi, le ponderazioni dei diversi elementi così necessariamente convenzionali [...] che in pratica, tranne casi semplici ed evidenti, la conclusione non è mai predeterminabile, e gli unici vincoli nei confronti del potere pubblico, prima di decidere in un senso o nell'altro, stanno nell'onere di argomentare ragionevolmente e di seguire eventualmente le procedure previste, cosicché alla fin fine *ogni decisione è politica e spetta alla maggioranza del momento*, con scarse o nulle possibilità di riconsiderazione da parte dei giudici, Corte costituzionale compresa». A differenti risultati si perviene interpretando la sussidiarietà come «*decisione di preferenza*» in favore dell'ambito più vicino agli interessati, e ciò non soltanto se l'ambito più vicino «sia in grado di operare a condizioni più vantaggiose, ma anche [...] a parità di condizioni». Su questa ricostruzione, cfr. A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, I, p. 18 ss., corsivo aggiunto.

di un obiettivo comune»⁵⁰. Muovendo da siffatta prospettiva (portavoce di una visione solidaristica e personalista dei rapporti giuridici)⁵¹, l'intervento dei privati appare decisivo per compensare le «scarse risorse pubbliche in tutti i campi sociali nei quali appare opportuno un intervento riequilibratore»⁵².

Nei termini fin qui esaminati, appare evidente che la «dinamicità» emergente dalla novellata disposizione abbia radicalmente mutato i termini che la tradizione teorica del diritto amministrativo ha attribuito, in via originaria, al rapporto tra cittadino e p.a., connotato da un'impronta spiccatamente gerarchica e bipolare⁵³. Invero, la multipolarità dei rapporti rilevanti nel comparto sociale non è sfuggita al legislatore del 2001, il quale ha effettuato una precisa scelta di campo relativa al binomio *intervento pubblico-interesse degli amministratori*, prediligendo una leva di tipo *relazionale, pluralista e paritaria* (in luogo di quella originaria che, come accennato, verteva su una bipolarità di tipo *gerarchica e conflittuale*)⁵⁴. Siffatto

⁵⁰ Tale ricostruzione è di G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, uc., della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli 2005, I, p. 179 ss.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Cfr. in argomento F. PASTORE, *Sussidiarietà*, cit., pp. 98-99. Secondo l'A. tale ricostruzione, tuttavia, deve fare i conti con alcuni dati non affatto trascurabili, ossia i problemi relativi agli ostacoli economici e sociali che si «frappongono al pieno sviluppo della persona umana», considerato che le dinamiche sociali non sempre spingono verso esiti di eguaglianza sostanziale, imponendo alla Repubblica di intervenire laddove necessario per la «rimozione» degli ostacoli materiali che, di fatto, producono diseguaglianze. Pertanto, per assicurare l'effettività dei diritti sociali (nei quali si «concretizza l'eguaglianza sostanziale»), occorre valutare la «disponibilità di risorse adeguate allo svolgimento di incisive politiche redistributive».

⁵³ S. STAIANO, *La sussidiarietà*, cit., p. 22 ss.

⁵⁴ G. ARENA, *Il principio*, cit., p. 189 ss. Sull'espressione «paradigma bipolare» cfr. S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 602 ss., ove l'A. approda ad una concezione *conflittuale* del rapporto amministratore-amministrato, configurando l'autorità pubblica e i cittadini come «due poli irriducibili e in contrasto tra loro [...] due poli separati, né convergenti, né contrastanti, ma in contrapposizione, a causa della superiorità di uno sull'altro; a compensare tale superiorità, quello più forte è astretto a regole e doveri, mentre il privato agisce secondo il proprio interesse, in modo libero, salvo limiti esterni imposti dalla legge. Intorno a questo paradigma si sono formati e sviluppati i modi dello studio e del sapere

esito, tuttavia, ha interrogato la dottrina in merito alla rimeditazione sul *quantum* di “pubblico” necessario nell’ambito delle azioni indirizzate alla tutela dell’interesse generale, in uno alla opportunità ed efficienza del coinvolgimento di attori alternativi rispetto a quelli pubblici (in specie in relazione al profilo concernente la succitata autonomia *relazionale* che, inevitabilmente, prevede forme di collaborazione tra tutti i soggetti privati portatori – ciascuno secondo le proprie possibilità – di risorse)⁵⁵: in tal senso, il quadrante problematico rileva sulla complementarietà⁵⁶ degli interventi *de quibus*, laddove sono maturate diffidenze diffuse in ordine alla complessa dicotomia *pubblico-privato* per il soddisfacimento di istanze di interesse generale, mosse dall’intuitiva ragione legata all’efficacia e alla consistenza delle prestazioni fornite e al concreto conseguimento degli obiettivi di *eguaglianza e solidarietà*⁵⁷.

giuridico, per cui può dirsi che ogni pur remoto suo angolo è influenzato da questa fondamentale contrapposizione».

⁵⁵ Cfr. le criticità rilevate da S. STAIANO, *La sussidiarietà*, cit., p. 24: «Nei rapporti dei singoli cittadini con l’amministrazione [...] potrebbe recedere la modalità fondata sulla garanzia legale di posizioni soggettive, a vantaggio di un generico “potere di collaborazione”, i cui tratti e le cui forme di manifestazione non sono ancora ben distinguibili. E i corpi intermedi soverchierebbero potenzialmente le sedi della rappresentanza politica, in forza di un’autonomia garantita da un patto quasi sinallagmatico con lo Stato o con i soggetti politici locali: autonomia e risorse verso collaborazione. Si tratta di uno scenario nient’affatto privo di concretezza: l’esperienza storica conduce a ritenere che il principio di sussidiarietà possa essere esposto a deviazioni, a derive verso l’organicismo e il corporativismo».

⁵⁶ Fermo restando, tuttavia, il *favor* verso l’emersione di quella «ampia platea di “formazioni” in grado di convogliare il pluralismo solidale presente nell’organizzazione sociale verso l’erogazione di “servizi” che le istituzioni pubbliche, sempre più limitate dalle ristrettezze dei propri bilanci, non sono in grado di assicurare integralmente», così come rilevato da E. CASTORINA, *Le formazioni sociali del terzo settore: la dimensione partecipativa della sussidiarietà*, in *Rivista AIC*, 2020, III, p. 357.

⁵⁷ Cfr., per tutti, A. LUCARELLI, *La democrazia*, cit., p. 56 ss., mettendo in evidenza le debolezze delle «variegate applicazioni del principio di sussidiarietà orizzontale» emergenti da una impropria «frammentazione delle responsabilità politiche», che tende ad azzerare i successi dello Stato democratico producendo una «vandalizzazione» dei principi costituzionali di eguaglianza e solidarietà, e contribuendo a favorire «dissennati processi di liberalizzazione e privatizzazione». A parere dell’A., soltanto un «governo pubblico della

3. Secondo uno dei più recenti orientamenti del g.a., l'art. 118 co. 4 Cost. si pone, dunque, l'obiettivo di promuovere la «*spontanea cooperazione dei cittadini con le istituzioni pubbliche* mediante la *partecipazione* alle decisioni e alle azioni che [...] cospirano alla realizzazione dell'interesse generale della società assumendo a propria volta una valenza pubblicistica, nella consapevolezza che la *partecipazione attiva dei cittadini* alla vita collettiva può concorrere a migliorare la capacità delle istituzioni di dare risposte più efficaci ai bisogni delle persone e alla soddisfazione dei diritti sociali che la Costituzione riconosce e garantisce»⁵⁸. Ed è attraverso siffatta chiave di lettura che si è realizzata, attraverso il principio in parola, la «rivalutazione delle formazioni sociali come strumento efficiente di attiva "partecipazione" più che di passiva "difesa" nei confronti dell'ordinamento generale»⁵⁹. La indicata lettura – evidenziando il legame tra il principio in analisi e il trinomio *partecipazione-solidarietà-collaborazione* – è stata consolidata, di recente, anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, come emerge dalla nota decisione n. 131 del 2020⁶⁰, ove la Consulta è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di leggi regionali relative ai soggetti del TS⁶¹, definendo i rapporti tra questi

partecipazione» al quale affidare «politiche pubbliche locali realmente partecipate» potrebbe essere in grado di fronteggiare le derive di un «sistema istituzionale nel quale i luoghi della rappresentanza contano sempre meno e le decisioni sono divise tra esecutivi e gruppi di pressioni solitamente legati agli interessi delle grandi multinazionali».

⁵⁸ Cons. Stato, III, sent. 6 marzo 2019, n. 1546 (corsivo non testuale).

⁵⁹ Cfr. in terminis E. CASTORINA, *op. cit.*, p. 357.

⁶⁰ Tra i commenti, cfr. *ex plurimis* E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, III; M. GALDI, *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C. cost. 26 giugno 2020, n. 131*, in *Federalismi.it*, 2020, XXXII, p. 88 ss.; L. GORI, *Gli effetti giuridici a lungo "raggio" della sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale*, in *Impresa sociale*, 2020, III, p. 88 ss.; G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nei rapporti con cittadini ed enti del Terzo settore*, in *Giur. cost.*, 2020, III, p. 1449 ss.; A. BERNARDONI, C. BORZAGA, *Imprese di comunità, come inquadrarle? Una proposta alla luce della sentenza 131/2020 della Corte costituzionale*, in *Impresa sociale*, 2020.

⁶¹ In tale occasione, la Consulta è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 5, co. 1, lett. b) della legge della Regione Umbria

ultimi e p.a. in termini di «amministrazione condivisa»⁶². Tale lemma, a parere dei Giudici, è da incardinare in una cornice «alterna-

n. 2 dell'11 luglio 2019 che, secondo il costruito argomentativo posto in essere da parte ricorrente, avrebbe «ampliato il novero dei soggetti del Terzo settore, individuati e disciplinati dalla legge statale e dal diritto privato, così invadendo la materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.». I Giudici, con una sentenza interpretativa di rigetto, hanno confermato come la disciplina del TS costituisca una materia di potestà legislativa statale (e, pertanto, che le Regioni non potessero interferire e ampliare il novero degli ETS) al contempo rilevando, tuttavia, come la norma censurata non comportasse «alcuna omologazione tra un soggetto estraneo al Terzo settore e quelli che vi rientrano. Essa, infatti, consente di disciplinare: a) le modalità attuative dell'art. 55 CTS, avendo a riguardo gli ETS, come qualificati dalla normativa statale (e, quindi, anche le cooperative di comunità che in base alla suddetta normativa siano tali); b) le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità, che siano "soltanto" così qualificabili (e non anche come ETS) e che non potranno essere coinvolte con gli stessi strumenti e modalità riservati dal legislatore statale agli ETS ai sensi del citato art. 55 CTS». Particolare interesse ha suscitato il seguente passaggio operato dai Giudici, facendo emergere tutta la carica ideologica del trionfismo *partecipazione-solidarietà-collaborazione*: invero, attraverso diffusi richiami ai propri precedenti (sentt. nn. 185 del 2018 e 309 del 2013), è stato sottolineato come l'art. 55 CTS ponga in capo ai soggetti pubblici «il compito di assicurare [...] il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, nella progettazione e nell'organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dall'art. 5 del medesimo CTS. Ciò in quanto gli ETS sono identificati dal CTS come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a "perseguire il bene comune" (art. 1), a svolgere "attività di interesse generale" (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97). Tali elementi sono quindi valorizzati come la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici: secondo le disposizioni specifiche delle leggi di settore e in coerenza con quanto disposto dal codice medesimo, agli ETS, al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa nei settori di attività di interesse generale definiti dal CTS, è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale. Gli ETS, in quanto rappresentativi della "società solidale", del resto, spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organiz-

tiva a quella del profitto e del mercato», non risultando aderente ad un modello che si basa sulla «corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata», bensì aderente ad una «convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse *pubbliche* e *private* per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico» e, quindi, ben oltre un mero «rapporto sinallagmatico»⁶³. Sulla medesima scia si colloca altresì la successiva decisione n. 52 del 2021⁶⁴, laddove i Giudici hanno sottolineato come l'ente Regione sia tenuto a «*valorizzare e promuovere* il ruolo degli enti del Terzo settore, *favorendone* senza discriminazioni il più ampio coinvolgimento, in conformità al loro ruolo nella società civile»⁶⁵, impegnando in tal senso i soggetti

zativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno". Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa [...]». Nella medesima pronuncia i Giudici, richiamando la normativa dell'Unione e la relativa giurisprudenza (Corte di giustizia Unione europea, V sez., sent. 28 gennaio 2016, in causa C-50/14, Casta e a. e Corte di giustizia dell'Unione europea, V sez., sentenza 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a.), hanno rilevato altresì come, in ambito sovranazionale, si tenda a «[...] smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà» e che è possibile, per agli Stati membri, «apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali)».

⁶² Sul tema dell'amministrazione condivisa, cfr. per tutti G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di Politica costituzionale*, 1997, p. 29 ss., teorizzando la possibilità che i «cittadini, singoli, associati e soggetti economici, possano diventare protagonisti nella soluzione di problemi di interesse generale ed al tempo stesso nella soddisfazione delle proprie esigenze, instaurando con l'amministrazione un rapporto paritario in cui ciascuno mette in comune le proprie risorse e capacità, in vista di un obiettivo comune».

⁶³ Corte cost., sent. n. 131 del 2020, punto 2.1 Cons. dir., corsivo aggiunto.

⁶⁴ Per un commento, cfr. L. GORI, *Un nuovo contributo giurisprudenziale sulla portata del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, n.c. Cost.*, in *Giur. cost.*, 2021, II.

⁶⁵ Corte cost., sent. n. 52 del 2021, punto 6.4 Cons. dir., corsivo aggiunto.

pubblici in dinamiche di natura *attiva* (e non, quindi, meramente *passiva*, orientata soltanto a non ostacolare le iniziative private).

È stato rilevato in dottrina come il modello di amministrazione condivisa possa raggiungere significativi esiti di effettività allorché siano soddisfatte determinate condizioni che, per struttura e intenti, tendono a collocarsi in un quadro ben più complesso e più ampio, conformando la latitudine del termine «sussidiarietà sociale»⁶⁶ (che trova, come noto, espresso riconoscimento nei principi di sussidiarietà orizzontale e solidarietà): *a*) la «consapevolezza che l'amministrazione condivisa sia davvero un'opzione di cura ordinaria degli interessi generali»; *b*) la «constatazione di iniziative civiche di riappropriazione di spazi, beni, risorse materiali e immateriali che sono abbandonati, in disuso o semplicemente sottoutilizzati per merito di una comunità di cittadini più o meno strutturata»; *c*) la «capacità di rendere questo modello oggetto di una specifica politica pubblica»⁶⁷. Sul versante teorico, la combinazione equilibrata delle condizioni ivi delineate consentirebbe, senza margini di dubbio, esperienze partecipative di elevata qualità⁶⁸, cogliendo pienamente nel segno l'obiettivo di una «amministrazione diffusa nella società»⁶⁹. Tuttavia, seguendo un approccio realistico, il rischio che una delle condizioni succitate prevalga rispetto alle

⁶⁶ Muovendo dalle osservazioni di G. PASTORI (*La sussidiarietà*, cit., p. 174 ss.) secondo P. DURET (*L'«amministrazione della società» e l'emersione del principio della sussidiarietà sociale*, in *Amministrare*, 2018, II, p. 223) tale formula richiama una sorta di «immedesimazione dei cittadini nelle istituzioni e, reciprocamente, dell'amministrazione nelle formazioni sociali. È un'immedesimazione [...] frutto di una «diffusione» della funzione nei nervi e nei gangli della società civile [...]; in questa prospettiva si intende come si possa derivare dal quadro costituzionale in generale e dal principio sussidiario in specifico l'indicazione che le «funzioni pubbliche» debbano essere svolte in via «primaria» dai cittadini, rivendicandosi, con un rovesciamento quasi paradossale delle letture e soprattutto della prassi tradizionali, non già una sussidiarietà della società nei confronti dell'amministrazione (in senso istituzionale), quanto dell'amministrazione verso la società».

⁶⁷ Cfr. in terminis F. GIGLIONI, *Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa*, in *Federalismi.it*, 2022, XX, p. 209.

⁶⁸ Auspicato, come accennato nelle pagine precedenti, da A. LUCARELLI, *La democrazia*, cit., p. 60 ss.

⁶⁹ P. DURET, *Status activae civitatis. Nuovi orizzonti della sussidiarietà orizzontale nel community empowerment*, Napoli 2023, p. 359.

altre risulta tutt'altro che remoto, producendo inevitabili distorsioni nel rapporto pubblico-privato, determinate da uno «spazio incontrollato alle comunità civiche» che alimenterebbe la definizione di politiche tese al soddisfacimento di interessi particolari (e non generali), producendo rimarchevoli diseguaglianze⁷⁰.

Si concorda, alla luce delle considerazioni esposte, con quella parte della dottrina che ha evidenziato l'importanza di valorizzare «modelli che non restano ostaggio di processi orizzontali di natura privatistica, ma che al contrario valorizzino la dimensione sociale, individuando le responsabilità dello Stato nei casi di mancata ottemperanza ai doveri di solidarietà»⁷¹. In tal senso, una tenuta efficiente del sistema può essere garantita attraverso la cooperazione tra livello sovranazionale e livello interno, così delineando molteplici scenari applicativi per la corretta definizione di un modello di amministrazione condivisa: invero, un approccio multilivello – orientato alla definizione di obiettivi progettuali in grado di porre un intervento ablativo alla divaricazione tra disponibilità delle risorse e bisogni da soddisfare – presuppone politiche di *governance* integrata per arginare le derive di un approccio di tipo *top-down*, fungendo come una sorta di “valvola di sicurezza” in un «quadro istituzionale acerbo, poroso, non ben definito», ove occorre «riequilibrare un modello di economia europea» in aderenza ai principî di giustizia sociale ed eguaglianza⁷². In linea con siffatte argomentazioni tende a porsi chi ha rilevato che il principio solidaristico potrebbe porsi come controlimito qualora avesse legittimato la «sottrazione, da parte del legislatore, di determinate attività [...] dalle regole concorrenziali di matrice europea»⁷³: or bene, atteso che il panorama sovranazionale appare ancora estremamente «fluido e incerto» in relazione alla possibilità di edificare paradigmi gestionali ispirati «non al principio della concorrenza

⁷⁰ F. GIGLIONI, *op. cit.*, p. 210; nonché, diffusamente, A. LUCARELLI, *Principi*, cit., p. 10 ss.; nonché ID., *Il modello sociale ed economico europeo*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, Napoli 2009; ID., *Le radici dell'Unione europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico dell'economia*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 2019, I.

⁷¹ A. LUCARELLI, *Principi*, cit.

⁷² *Ivi*, p. 23.

⁷³ L. GORI, *Gli effetti giuridici «a lungo raggio» della sentenza 131/2020 della Corte costituzionale*, in *Impresa sociale*, 2020, III.

ma a quello della solidarietà»⁷⁴, potrebbe essere utile, da parte delle istituzioni europee, orientarsi verso la definizione di un “ombrello legislativo” che riesca a delineare un modello di *cross-governance* di tipo economico-sociale in grado di «ricondere il mercato a una dimensione sociale e, soprattutto, coniugando la solidarietà, come nella nostra Costituzione, all’eguaglianza sostanziale»⁷⁵.

Del resto, nel panorama dottrinale si è evidenziata, con diffusi accenti critici, la «tensione» tra i valori fondanti l’ordinamento sovranazionale (ossia mercato, concorrenza, libertà economiche) e i valori che hanno ispirato le Costituzioni dei Paesi fondatori l’ordinamento comunitario⁷⁶. Siffatta prospettazione in termini dicotomici conduce a interrogarsi sul tema della dimensione sociale europea⁷⁷, in specie in relazione alla «forza prescrittiva» dei principi costituzionali europei⁷⁸, e verificare se i programmi e gli obiettivi

⁷⁴ E. CASTORINA, *op. cit.*, p. 371.

⁷⁵ Così come suggerisce A. LUCARELLI, *Principi*, cit., p. 23. Sul punto, cfr. altresì S. CECCHINI, *L’Europa aspira a diventare uno Stato sociale?*, in *Rivista AIC*, 2021, IV, spec. p. 105 ss.

⁷⁶ A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell’Unione Europea*, in *Rivista AIC*, 2017, I, p. 12 ss.

⁷⁷ Sul tema della «dimensione sociale europea», cfr. A. CIANCIO, *La “dimensione sociale” dell’Unione Europea alla prova della pandemia*, in AA.VV. (a cura di), *Cura, lavoro, diritti. L’Unione europea e le sfide della contemporaneità*, Napoli 2022, spec. par. 4, p. 69 ss. Secondo l’A., dall’impianto normativo-istituzionale di Lisbona emerge una «“schizofrenia” insita nell’aver dislocato su livelli diversi di governo, politica monetaria, da un lato, e politica economica, dall’altro, con il conseguente rischio di veder definitivamente pregiudicata l’attuazione concreta del cd. “modello sociale europeo”, che [...] per quanto sufficientemente definito attraverso un nutrito catalogo di diritti individuali, di libertà collettive e di servizi pubblici previsti a vantaggio dei cittadini-consumatori dalla Carta dei diritti fondamentali, ha tuttavia scontato fino a oggi la carenza, da parte delle istituzioni europee, dei necessari strumenti operativi per attuare efficaci interventi redistributivi». Sul tema, si v. altresì ID., *Verso un “pilastro europeo dei diritti sociali”*, in *Federalismi.it*, 2016, XIII; nonché S. GIUBBONI, *Il diritto del lavoro nella crisi europea (a proposito di un recente volume)*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”. INT - 126/2016, p. 8 ss., che si esprime in termini di «annichilimento costituzionale» in riferimento alla dimensione sociale europea, quest’ultima «[...] quasi sopraffatta dalla eccezione normativa dei principi della governance economico-monetaria».

⁷⁸ A. LUCARELLI, *Principi*, cit.; nonché S. SCIARRA, *La costituzionalizzazione dell’Europa Sociale. Diritti fondamentali e procedure di “soft law”*, in

delineati dall'art. 3, par. 3 TUE (equilibrio tra mercato e solidarietà e tra libertà economiche e giustizia sociale, in uno alla coesione economica, sociale e territoriale) siano effettivamente in grado di assicurare la garanzia dei diritti sociali⁷⁹ e l'attuazione, piena e consapevole, del principio di eguaglianza sostanziale⁸⁰.

L'attualità di tale esigenza potrebbe determinare una utile riflessione sulla funzione di sintesi della decisione politica, laddove quest'ultima – ponendosi, attraverso il proprio operato, come una sorta di “cerniera” tra ordine economico e sociale – tenta di dialogare (con alterne fortune) in una dimensione diacronica con gli equilibri definiti dal modello economico-sociale europeo, nella difficile dialettica relazionale con i valori costituzionali⁸¹. Le “alterne fortune” testé citate sembrano determinate da quello che in dottrina è stato definito un «quadro istituzionale imperfetto» (proprio del versante sovranazionale), ove gli effetti distorsivi si riflettono nell'assenza di un indirizzo politico omogeneo⁸² in grado di gover-

Quad. cost., 2004, II, p. 285 ss.: «L'inclusione di diritti sociali fondamentali, quasi a voler bilanciare il corpo di norme che più da vicino regolano l'integrazione del mercato – in particolare le norme sulla libera circolazione e sulla concorrenza – va dunque letta come un'operazione che, nell'intento di diffondere maggiore giustizia sociale, si propone anche l'integrazione positiva dei principi che a tale operazione redistributiva devono sovrintendere».

⁷⁹ Secondo M. LUCIANI (*Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 2000, spec. p. 391) «I diritti sociali in tanto possono esistere in quanto sono sostenuti da corrispondenti doveri di solidarietà, sia perché questi doveri indicano la volontà di sancire l'eguale appartenenza ad una comunità nella quale ci si identifica, sia perché il soddisfacimento di quei diritti richiede mezzi che solo l'assolvimento di doveri di solidarietà può fornire. Questi doveri, a livello europeo, non ci sono, e ciò dimostra che l'Unione non è una comunità politica in senso proprio».

⁸⁰ A. LUCARELLI, *Principi*, cit. In merito, cfr. altresì A. CIANCIO, *C'è ancora bisogno di una Costituzione europea?*, in *DPCE online*, 2021, I, p. 124: «L'obiettivo di “un'Unione sempre più stretta” tra i popoli dell'Europa si nutre e si arricchisce della diversità, anzitutto culturale, delle sue varie componenti nazionali».

⁸¹ Appaiono efficaci, sul punto, le parole di N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari 2003, p. 40 ss.: «[...] le norme dei trattati indicano scopi da conseguire, non una volta per sempre e con una unica e definitiva soluzione, ma attraverso adattamenti e contaminazioni continue. Una concezione dinamica, e non statica e rigida, dell'ordine economico».

⁸² Tale imperfezione sembra costituire le risultanze dei conflitti sociali e politici attorno a questioni redistributive, come rilevato da M. FERRERA, *Si può costruire una Unione sociale europea?*, in *Quad. cost.*, 2018, III, p. 584: «Nella

nare la perdurante tensione tra dimensione economica (mercato) e sociale (intesa in termini di servizi alla persona)⁸³.

In coerenza con tale approccio, ci si pone in linea con l'avvertimento circa la necessità di procedere in termini di «contemperamento adeguato» tra idee neoliberiste (che costituiscono il fondamento della costruzione europea) e i «contrappesi» in grado di correggere e razionalizzare, in nome della solidarietà, le diseconomie derivanti da quei rapporti di forza che hanno «progressivamente [...] penalizzato il modello socialdemocratico europeo»⁸⁴.

storia del welfare europeo, le dinamiche conflittuali sono servite sia a cementare alleanze orizzontali tra attori svantaggiati [...], sia a promuovere scambi verticali tra governanti e governati, basati sull'interesse/desiderio delle autorità politiche, locali, nazionali e federali, di preservare la stabilità e consolidare la comunità politica di fronte a gravi emergenze economiche e sociali o di eccessiva conflittualità. [...] Il tema della leadership politica è scivolato sullo sfondo degli studi dell'UE. Ma *senza leader responsabili e lungimiranti*, la costruzione di istituzioni ha poche possibilità di successo [...]» (corsivo aggiunto). Criticità in relazione alla *disomogeneità* di «situazioni e di risposte dei Paesi membri» rispetto alle sfide relative al «mondo del lavoro, e più in generale la società» sono state rilevate da A. CIANCIO, *Verso*, cit., p. 7 ss.: «[...] negli ultimi anni è apparso evidente come la persistenza di squilibri economico-sociali all'interno di uno Stato rischi di mettere a repentaglio le prestazioni dell'intera unione monetaria e come la perdurante incapacità di correggere tali difformità possa tradursi in ulteriori costose divergenze. La lezione che si trae dall'esperienza è pertanto nel senso della necessità di avanzare ulteriormente nel processo di integrazione e consolidamento dell'UEM, ma a patto di coinvolgerne la dimensione sociale, poiché è ormai assodato che il successo dell'unione economica e monetaria in larga parte dipende dal buon funzionamento del mercato del lavoro e dei sistemi di Welfare in tutti i Paesi della zona euro».

⁸³ A. LUCARELLI, *Principi*, cit., p. 2 ss.; nonché ID., *Le radici*, cit., *passim* e F. SAITTO, «Risocializzare l'Europa». *La dimensione sociale europea tra economia di mercato e integrazione sovranazionale*, in *Rivista di diritti comparati*, 2017, III, p. 7 ss.

⁸⁴ A. POGGI, *Crisi*, cit., p. 14; nonché A. LUCARELLI, *Principi*, cit., p. 13 ss., laddove l'A. rileva che «In considerazione dei principi generali del costituzionalismo democratico, che pongono in relazione diritti sociali e forma di Stato, è evidente che un primo nodo problematico attiene proprio all'analisi di diritti sociali in assenza di un quadro di riferimento istituzionale e di un omogeneo modello economico-sociale europeo [...] L'Europa "si muove" in ordine sparso, incapace di esprimere una direzione politica unitaria, o meglio, potremmo dire, priva di un proprio progetto politico. Quindi forma di Stato e forma di governo sono, o almeno dovrebbero essere, due temi centrali nel dibattito europeo, per la sopravvivenza stessa dell'Unione. Queste due centrali categorie del costituzionalismo

Le occasioni che siffatto (auspicato) «contemperamento» apre, pertanto, sono plurime e destinate a superare il contingente orizzonte dello «sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile [e solidale] delle attività economiche» declinandosi, pertanto, pienamente in una effettiva (e anch'essa auspicata) «torsione democratica dell'UE» in grado di far svolgere all'Europa un «ruolo politico», al fine di valorizzare «i cittadini, la loro partecipazione, le loro richieste, le loro esigenze»⁸⁵. Nella consapevolezza che il modello socio-economico europeo tragga la propria linfa dalla coesistenza delle categorie economiche e politiche, occorrerebbe (come peraltro indicato nell'Agenda Territoriale Europea 2030) valorizzare scelte pubbliche aderenti ad un approccio «*place-based, multilevel and participatory*»⁸⁶, al fine di approdare verso esiti di coesione economica, sociale e territoriale (arginando così disegualianze e frammentazioni di carattere antisolidaristico), nel pieno rispetto dei principî di giustizia sociale ed eguaglianza sostanziale. Solo in tal senso sembra essere possibile edificare un equilibrio funzionale in grado di rendere l'UE «[...] più democratica, sovrana e unita»⁸⁷.

VIRGILIA FOGLIAME

dovrebbero essere affrontate con un approccio realistico e non formale [...]. I “filoeuropei”, coloro che credono in un'Europa politica, in una forma di Stato che tende ad essere federale, dovrebbero abbandonare l'approccio funzionalista, cioè di un'Europa a *mille strati*, che procede senza un obiettivo, senza un vero e proprio indirizzo politico». Pertanto, a parere dell'A., occorre «costruire un “vestito” che sia in grado di far svolgere all'Europa un ruolo politico, valorizzando i cittadini, la loro partecipazione, le loro richieste, le loro esigenze [...]».

⁸⁵ A. LUCARELLI, *Nuovi modelli di gestione dei servizi pubblici locali*, Torino 2014, p. 10; nonché ID., *Principi*, cit., p. 19. Sulla «condizione complessiva di tensione» nelle relazioni tra Stato e Unione Europea, cfr. A. SANDULLI, *Le relazioni tra Stato e Unione Europea nella pandemia con particolare riferimento al golden power*, in *Dir pubbl.*, 2020, II, p. 407 ss.: «[...] Il problema di fondo è che l'ordinamento europeo si trova tuttora a mezza strada, non avendo compiuto, a tempo debito, la transizione verso una Costituzione scritta ed un'unione politica. La natura ibrida e flessibile di tale ordinamento è stata a lungo la sua forza; adesso, nella profonda crisi che si sta attraversando, tale conformazione potrebbe rivelarsi una grave debolezza».

⁸⁶ In argomento, si v. M. FALCONE, *Le città italiane nelle politiche europee di coesione: considerazioni critiche in una prospettiva di giustizia spaziale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2023, X, p. 83 ss.

⁸⁷ A. LUCARELLI, *Principi*, cit., p. 23.

Abstract

Il presente lavoro si propone di esaminare le plurime venature del contesto culturale e ideologico che hanno definito l'accezione orizzontale del principio di sussidiarietà, evidenziando il legame tra quest'ultimo e il trionomio *partecipazione-solidarietà-collaborazione*. Siffatto legame è stato evidenziato, di recente, anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale con la nota decisione n. 131 del 2020, in materia di amministrazione condivisa ed enti del Terzo settore. Nel corso del lavoro si riflette, altresì, sulla necessità di una cooperazione tra livello sovranazionale e livello interno ai fini della corretta definizione di un modello di amministrazione condivisa, attraverso politiche di *cross-governance* in grado di riequilibrare un modello di economia europea in aderenza ai principi di solidarietà, eguaglianza e giustizia sociale, arginando le diseconomie derivanti da quei rapporti di forza che hanno penalizzato il modello socialdemocratico europeo.

This paper aims to examine the multiple facets of the cultural and ideological context that defined the horizontal meaning of the principle of subsidiarity, highlighting the link between it and the trinomial participation-solidarity-collaboration. This link has been highlighted, recently, by the case law of the Constitutional Court with the well-known decision n. 131 of 2020, in the matter of shared administration and third sector entities. This contribution also reflects on the need for cooperation between supranational and internal levels in order to define a shared administration model, through cross-governance policies capable of rebalancing a model of the European economy in adherence to the principles of solidarity, equality and social justice, curbing the inequalities resulting from those power relations that have penalized the European social democratic model.

Parole chiave/Keywords:

Sussidiarietà orizzontale – solidarietà – eguaglianza – amministrazione condivisa – dimensione sociale europea

Horizontal subsidiarity – solidarity – equality – shared administration – European social dimension



Un nuovo portale *on line* pensato per l'accesso digitale al ricco catalogo di **Riviste** della casa editrice. **Esidigita** permette di navigare nel catalogo titoli con la Ricerca Full Text, per *keyword* o *keyphrase*, e di ottenere una propria **Biblioteca** “*On the Go*” nella quale saranno disponibili tutti i titoli in abbonamento, con immediata consultazione da PC, laptop, tablet e smartphone. Consente, inoltre, di aggiungere le Riviste di interesse in una *wishlist* e di richiederne o di rinnovarne l'abbonamento con un semplice *click*.

www.esidigita.it

Edizioni Scientifiche Italiane, 80121 Napoli, Via Chiatamone 7

Finito di stampare nel mese di dicembre 2024

Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in A.P. - D.L. 353/2003
(conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Napoli



ISSN 1722-7119

