ATTUALITÀ E PROSPETTIVE DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ IN ITALIA E SPAGNA

Actualidad y perspectivas de la subsidiariedad en Italia y España

A cura di Tanja Cerruti, Luca Gori ed Emanuele Rossi

ATTI DEL CONVEGNO DEL GRUPPO DI TORINO
PISTOIA, 10-12 APRILE 2025

PISA
UNIVERSITY
PRESS

File di Panzera Claudio - claudio.panzera@unirc.it - Numero ordine:152202600045691

Attualità e prospettive del principio di sussidiarietà in Italia e in Spagna = Actualidad y perspectivas de la subsidiariedad en Italia y España : atti del convegno del Gruppo di Torino, Pistoia 10-12 aprile 2025 / a cura di Tanja Cerruti, Luca Gori ed Emanuele Rossi - Pisa : Pisa university press, 2026. - (Ripensare il terzo settore ; 7)

342.042 (WD)
I. Cerruti, Tanja II. Gori, Luca (1983-) III. Rossi, Emanuele (1958-)
1. Principio di sussidiarietà - Italia [e] Spagna

CIP a cura del Sistema bibliotecario dell'Università di Pisa

Membro Coordinamento
University Press Italiane

CENTRO DI RICERCA
MARIA ELETTA MARTINI

Collana *Ripensare il terzo settore*
Direttori di Collana: Emanuele Rossi e Luca Gori.
Comitato Scientifico: Luca Bagnoli, Cinzia Canali, Pierluigi Consorti, Luca Gori, Emanuele Rossi, Andrea Salvini.

La pubblicazione è stata realizzata grazie al sostegno e al contributo di Fondazione per la Coesione Sociale ETS

© Copyright 2026
Pisa University Press
Polo editoriale - Centro per l'innovazione e la diffusione della cultura
Università di Pisa
Piazza Torricelli 4 - 56126 Pisa
P. IVA 00286820501 · Codice Fiscale 80003670504
Tel. +39 050 2212056 · Fax +39 050 2212945
E-mail press@unipi.it · PEC cidic@pec.unipi.it
www.pisauniversitypress.it

ISBN digitale: 979-12-5608-378-7

Fonte immagine di copertina: Unsplash
layout grafico: 360grafica.it

L'operaè rilasciata nei termini della licenza Creative Commons: Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC BY-NC-ND 4.0) Legal Code: https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.it

L'Editore resta a disposizione degli aventi diritto con i quali non è stato possibile comunicare, per le eventuali omissioni o richieste di soggetti o enti che possano vantare dimostrati diritti sulle immagini riprodotte. L'opera è disponibile in modalità Open Access a questo link: www. pisauniversitypress.it

File di Panzera Claudio - claudio.panzera@unirc.it - Numero ordine:152202600045691

Sommario

Prefazione
Luca Gori 9

Senso e valore delle differenze nella condizione giuridica degli enti territoriali regionali
di Elena Bindi 13

1. Premessa 13
2. Dallo Stato accentratore alla nascita delle Regioni 18
3. La Corte di fronte alle due ondate di trasferimenti 29
4. Gli anni '90: dall'illusione di recuperare efficienza attraverso le riforme della P.A. al federalismo a Costituzione invariata 34
5. La riforma del Titolo V e l'introduzione del regionalismo differenziato (art. 116, comma 3, Cost.) 37
6. Dal Trattato di Lisbona alla legge Calderoli (n. 86 del 2024) 43
7. La sentenza n. 192 del 2024: l'autonomia differenziata nel quadro complessivo della forma di Stato 52
8. I tre criteri per valutare l'adeguatezza dell'attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale di governo 57
9. *(segue)* Una sentenza un po' bilancio un po' programma 64
10. *(segue)* I costi del regionalismo differenziato 71
Bibliografia 76

File di Panzera Claudio - claudio.panzera@unirc.it - Numero ordine:152202600045691

El principio de subsidiariedad en el sistema autonómico español. Una aproximación a su vertiente vertical
Sonsoles Arias Guedón 81

I. Introducción 81
II. El principio de subsidiariedad. Origen, concepto y naturaleza 83
III. El principio de subsidiariedad en el ámbito de la Unión Europea 95
IV. El principio de subsidiariedad en España 107
- Anclajes normativos del principio de subsidiariedad 126
- Principios de los que podría deducirse el principio de subsidiariedad 131
1. El principio de cooperación 131
2. El principio de coordinación 133
3. El principio de proporcionalidad 138
4. La supletoriedad 140
5. El «hecho diferencial» 142
V. Conclusiones 145
Bibliografía 149

Il difficile contesto e le sfide della sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento italiano
Filippo Pizzolato 153

1. Sussidiarietà senza fine? 153
2. L'inospitale sfera economica 156
3. I complessivi limiti della sfera istituzionale 161
4. Bene comune e assetto istituzionale nella sfera internazionale: cenni 165
5. Inibizione del conflitto e ambiguità della sussidiarietà 168
6. Conclusioni 171
Bibliografia 173

File di Panzera Claudio - claudio.panzera@unirc.it - Numero ordine:152202600045691

Rasgos constitucionales del reconocimiento legislativo de los actores de la subsidiariedad horizontal
Irene Correas Sosa 177

1. Introducción 177
2. Notas sobre la fundamentación del principio de subsidiariedad horizontal 180
2.1 La subsidiariedad horizontal en la teoría política 180
2.2 La Doctrina social de la Iglesia y la subsidiariedad horizontal 185
2.3 Qué define y caracteriza al principio de subsidiariedad horizontal 188
3. Constitución y subsidiariedad horizontal. El caso de España 194
4. Aproximación sobre un caso de éxito. El modelo no intervencionista de la comunidad de Madrid 201
5. Conclusiones 206
Bibliografía 209

Subsidiariedad y gestión del riesgo. La DANA de Valencia de 2024
Juan José Guardia Hernández 213

Introducción 213
1. Delimitación conceptual del principio de subsidiariedad 215
1.1 Presencia normativa del principio de subsidiariedad 215
1.2 Subsidiariedad: no injerencia y asistencia 217
1.3 La dimensión vertical y horizontal en el ordenamiento español 219
1.4 El «dilema de Böckenförde» y la subsidiariedad horizontal 221
2. El caso de la DANA de 2024 en Valencia 224
2.1 Administración local 225
2.2 Generalitat Valenciana 225

File di Panzera Claudio - claudio.panzera@unirc.it - Numero ordine:152202600045691

2.3 Gobierno de España 227
2.4 Valoración subsidiariedad 229
Reflexión final: la DANA de 2025 y la urgencia
de aplicar la subsidiariedad en todas sus dimensiones 230
Bibliografía 232

Sussidiarietà e dintorni (brevi considerazioni)
Claudio Panzera 235
Bibliografia 246

La identidad constitucional: la doctrina emergente del TEDH y el futuro del derecho internacional de los derechos humanos
Juan Alonso Tello Mendoza 249
Introducción 249
2. Una pugna conceptual al interior de la UE 250
2.1 Desde los tribunales constitucionales 252
2.2 Desde el Tribunal de Justicia de la Unión Europea 254
2.3 Balance doctrinal 257
3. Una pugna conceptual al interior del COE 258
3.1 Desde el Tribunal Europeo de Derechos Humanos 259
3.2 Desde los tribunales constitucionales 261
3.3 Balance doctrinal 264
3.3.1 Repolitizar los derechos humanos 266
3.3.2 Reequilibrar el sistema 269
4. Conclusión 272
Bibliografia 273

Riflessioni conclusive - Reflexiones finales
La sussidiarietà verticale in Italia – Tanja Cerruti 277
La subsidiariedad vertical en España – Josep Maria Castellà 283
La sussidiarietà orizzontale in Italia – Emanuele Rossi 291
La subsidiariedad horizontal en España – Carlos Vidal Prado 298

File di Panzera Claudio - claudio.panzera@unirc.it - Numero ordine:152202600045691

Sussidiarietà e dintorni (brevi considerazioni)*

Claudio Panzera**

1. Desidero svolgere due rapide osservazioni sui temi affrontati dalle dense relazioni di questa giornata, che ho molto apprezzato anche per la pluralità di prospettive che le animano. La prima considerazione attiene al versante "verticale" del principio di sussidiarietà indagato questa mattina, la seconda a quello "orizzontale" oggetto delle relazioni del pomeriggio.

2. Nella sessione mattutina siamo stati invitati a riflettere sul «senso e valore delle differenze nella condizione giuridica degli enti territoriali regionali». Credo sia utile distinguere qui i termini "senso" e "valore", che nella mia prospettiva – ma forse anche per gli organizzatori – non rappresentano un'endiadi; né, mi pare, sono così intese nelle relazioni di E. Bindi e S. Arias Guedón.

Il motivo è abbastanza chiaro.

Il *senso* delle differenziazione – e dunque dell'autonomia – giuridica degli enti regionali è il pluralismo, quale "fatto" riflesso

---

* Si è scelto di mantenere nello scritto il tono colloquiale dell'intervento orale. Anche per questo motivo, l'apparato di note di approfondimento e bibliografiche è ridotto al minimo.

** Professore associato di Diritto costituzionale, Università Mediterranea di Reggio Calabria.

File di Panzera Claudio - claudio.panzera@unirc.it - Numero ordine:152202600045691

nella diversità geografica, storica, economica, sociale, culturale, ecc. fra i territori e le comunità da governare (e dunque, degli interessi da soddisfare)[1], e quale "valore" inscritto nel patto costituzionale da preservare a beneficio delle generazioni attuali e, soprattutto, di quelle future. Il pluralismo (l'autonomia) territoriale, e quello(a) delle relative politiche, deve comporsi però con gli altri due termini di riferimento presenti nell'art. 5 della Costituzione, l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, da intendersi non soltanto "in negativo", quali limiti alla disgregazione dello Stato unitario e freno a inattuabili pulsioni secessionistiche, bensì soprattutto "in positivo", come salvaguardia dei valori costituzionali di unificazione della comunità politica nazionale (libertà ed eguaglianza, solidarietà e giustizia, ecc.). La differenziazione territoriale, che origina dal pluralismo, si accompagna dunque ai limiti posti in ragione dell'unità.

Il *valore* della differenziazione, a mio avviso, è proprio il ricordato senso "più" il suo limite. In altri termini, l'autonomia regionale ha "senso" se genera differenziazione ma ha "valore" se non pregiudica l'unità della Repubblica. Questo aspetto è ben indagato nella relazione di E. Bindi con riferimento alle argomentazioni della sentenza n. 192 del 2024 che "smontano" la legge n. 86 del 2024 sull'attuazione del c.d. regionalismo differenziato; ma è ovviamente il *refrain* sotteso a tutto l'impianto autonomistico della Repubblica nelle sue molteplici espressioni: dalle competenze legislative alla potestà statutaria, dalla allocazione delle funzioni amministrative alla autonomia tributaria e di spesa, fino a forme e modi della partecipazione regionale a funzioni statali.

La "leva" del principio di sussidiarietà, soprattutto nella sua dimensione verticale, si muove all'interno di questa relazione di-

[1] Il punto è chiaramente illustrato, fra i tanti, da R. Bin, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in «Le Regioni», 49, 1-2, 2021, pp. 41 ss.

File di Panzera Claudio - claudio.panzera@unirc.it - Numero ordine:152202600045691

namica fra il senso della differenziazione e il suo limite o, specularmente, fra il senso dell'unità e il suo limite[2]. Il congegno non è programmato per funzionare in una sola direzione: benché il suo concreto utilizzo abbia spesso seguìto, nei fatti, un moto "ascensionale"[3], è conforme al suo statuto teorico (e finanche epistemologico)[4] il dispiegarsi di effetti anche "discendenti", come afferma da tempo la dottrina più sensibile alle implicazioni teorico-generali del principio[5] e ora riconosce apertamente anche la giurisprudenza costituzionale[6].

---

[2] Antonio Ruggeri ha discorso di un *unico* principio o valore, quello di "unità-autonomia" al servizio dei diritti fondamentali: fra i molti scritti, v. ad es. A. Ruggeri, *Il valore di "unità-autonomia" quale fondamento e limite dei giudizi in via d'azione e della "specializzazione" dell'autonomia regionale (prime notazioni)*, in «La Rivista del Gruppo di Pisa», 10, 3, 2020, pp. 103 s.; Id., *Sovranità statale e autonomia regionale: quale il senso della loro distinzione, secondo modello come pure secondo esperienza?*, in «Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali», 9, 3, 2024, pp. 626 s.

[3] Emblematica resta la nota sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

[4] Che richiama l'idea, estranea a qualunque gerarchia precostituita, del prestare "aiuto" (*subsidium*), come bene hanno ricordato alcuni interventi in questo seminario. In dottrina, si rileva però che, traslato nel linguaggio politico e giuridico, il termine assume un significato diverso, quasi opposto, «giacché con esso primieramente si designa non già l'aiuto prestato, ma al contrario il principio di astensione dall'intervento diretto, per rispetto al principio dell'autonomia dei soggetti giuridici privati o pubblici». Così, T.E. Frosini, *Sussidiarietà (principio di) (dir. cost.)*, in «Enciclopedia del diritto», Annali II, tomo 2, Milano, Giuffrè, 2008, p. 1134.

[5] A. Spadaro, *Sui princìpi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e regioni*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 44, 1, 1994, p. 1086 s., ove si discorre di sussidiarietà «rovesciata» o «bidirezionale» (aggettivazione, quest'ultima, ripresa anche dal Presidente G. Amoroso nella sua *Relazione sull'attività della Corte costituzionale relativa all'anno 2024*, Palazzo della Consulta, Roma 11 aprile 2025, 30).

[6] Nella sentenza n. 185 del 2024 si afferma infatti che il principio di sussidiarietà «opera non solo come chiamata di competenza, anche legislativa,

File di Panzera Claudio - claudio.panzera@unirc.it - Numero ordine:152202600045691

Ne costituisce un valido esempio, sotto il vigore dell'originario Titolo V della Costituzione, la legge lombarda n. 48 del 1974 volta a dettare norme antinquinamento per gli scarichi industriali nel quadro di un'interpretazione estensiva degli ambiti di propria competenza, che il giudice costituzionale ha comunque ritenuto «non arbitraria» ed espressamente qualificato «suppletiva» della lacunosa e disorganica normativa statale, con un'applicazione *ante litteram* del principio di sussidiarietà formalmente costituzionalizzato solo nel 2001[7].

Altro caso interessante è quello della presa in carico della popolazione immigrata da parte delle amministrazioni locali e dei legislatori regionali in un tempo – fine anni Settanta del secolo scorso – in cui il Parlamento era ben lontano dal rinnovare, secondo il mandato dell'art. 10, comma 2, Cost., la disciplina sull'ingresso e l'accoglienza degli stranieri, ancora regolata dal testo unico del 1934. Nel silenzio del legislatore statale, sono stati così i territori ad apprestare *in modi e forme diverse fra loro* servizi minimi di accoglienza, orientamento, apprendimento della lingua, formazione, avviamento al lavoro, assistenza, integrazione, con iniziative che confluiranno poi nella successiva disciplina statale[8]. La differenziazione delle politiche regionali continuerà anche

---

a un livello superiore (da quello regionale a quello statale), ma anche come attribuzione a un livello inferiore (da quello statale a quello regionale)». In tale prospettiva, la sussidiarietà rileva non tanto quale *modo di esercizio* del potere – come nel diritto dell'Unione (art. 5§1 TUE) – bensì come *criterio di allocazione* della funzione medesima: il che si spiega per le funzioni amministrative alla luce dell'art. 118, comma 1, Cost., meno per quelle legislative che seguono il riparto dettato dall'art. 117. In questa luce si coglie la portata dirompente della citata sent. n. 303 del 2003.

7 Sent. n. 225 del 1983.

8 Sull'azione suppletiva e anticipatoria delle autonomie territoriali in materia, cfr. pure A. Patroni Griffi, *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, L. Chieffi (a

File di Panzera Claudio - claudio.panzera@unirc.it - Numero ordine:152202600045691

dopo l'avvio di quest'ultima (con la legge n. 943 del 1986, in tema di collocamento e trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati) e resterà un carattere costante – seppur con sviluppi altalenanti sul piano dell'inclusione sociale degli immigrati – nel nuovo quadro di competenze delineato con la riforma del Titolo V della Costituzione[9].

Un ultimo esempio, tratto dall'attualità, può vedersi nell'approvazione da parte della Regione Toscana di una legge sulle modalità organizzative necessarie ad assicurare l'accesso a procedure medicalizzate di assistenza al suicidio, in attuazione di quanto disposto dalle sentenze costituzionali nn. 242 del 2009 e 135 del 2024. Com'è noto, il legislatore statale è rimasto finora inerte nel dar seguito a tali pronunce, pregiudicando la possibilità di garantire in modo uniforme sul territorio nazionale l'esigibilità

---

cura di), Padova, Cedam, 1999, p. 350 s. Per la descrizione di alcune esperienze pilota si rinvia a T. Caponio, *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Bologna, il Mulino, 2006.

[9] Fra le molte analisi sul punto, mi limito a richiamare: A. Ruggeri-C. Salazar, *"Ombre e nebbia" nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V*, in *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España*, M. Revenga Sánchez (a cura di), Milano-Valencia, Giuffrè-Tirant Lo Blanch, 2005, pp. 309 ss.; L. Ronchetti (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2012; C. Corsi, *Immigrazioni e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, E. Rossi-F. Biondi Dal Monte-M. Vrenna (a cura di), Bologna, il Mulino, 2013, pp. 229 ss.; P. Carrozza, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, C. Panzera-A. Rauti-C. Salazar-A. Spadaro (a cura di), Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 93 s.; C. Panzera, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in «Diritto pubblico», 24, 1, 2018, pp. 141 ss.; E. Longo, *L'eguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, in «Diritto immigrazione cittadinanza», 24, 2, 2022, pp. 205 ss.

File di Panzera Claudio - claudio.panzera@unirc.it - Numero ordine:152202600045691

del diritto riconosciuto. Intervenuta sul punto con la sent. 204 del 2025, la Corte costituzionale ha saggiamente escluso che l'intervento regionale violasse "in sé" le competenze statali esclusive in materia di ordinamento civile, ordinamento penale e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, o che eccedesse la competenza concorrente in materia di tutela della salute: i princìpi sono chiaramente delineati dalla giurisprudenza costituzionale e dalla legislazione vigente, sicché l'inerzia del Parlamento non può essere ragione di ostacolo all'attivazione del legislatore regionale. Piuttosto, va operato un confronto sulle sovrapposizioni con compiti statali imputabili a singole norme o frammenti di norme regionali, dunque una verifica del modo in cui la competenza spettante è stata esercitata dalla Regione Toscana: il che ha poi portato a parziali dichiarazioni di incostituzionalità di singoli aspetti della disciplina.

Nella delicata ricerca di un equilibrio, inevitabilmente dinamico, fra pluralismo territoriale e unità dei diritti e dei doveri, il punto centrale è *chi* valuta le ragioni dell'unità (l'interesse nazionale) e *come* lo fa. Condivido e faccio mia la preoccupazione di quanti, anche nel corso del nostro dibattito, hanno richiamato l'attenzione sul difetto di sedi istituzionali *appropriate* di rappresentanza regionale e interlocuzione con lo Stato. L'attuale sistema delle Conferenze, che opera in modo non sufficientemente trasparente, com'è noto limita la "voce" regionale al piano della distribuzione delle risorse, dell'adozione di atti formalmente amministrativi e, al limite, delle attività propedeutiche all'esercizio della funzione legislativa, ma non incide direttamente sui contenuti della legislazione statale[10]. Per altri versi, in ragione

[10] Si veda però l'eccezione della delegazione legislativa laddove «ricorra uno stretto intreccio fra materie e competenze», secondo le indicazioni della sent. cost. n. 251 del 2016 e della giurisprudenza successiva (nn. 192 del 2017, 44 del 2018, 169 del 2020, 139 del 2024).

File di Panzera Claudio - claudio.panzera@unirc.it - Numero ordine:152202600045691

della sua composizione, la visione espressa nelle Conferenze è inevitabilmente semplificata sul piano politico, poiché affidata ai vertici dei governi regionali e statale senza un reale coinvolgimento delle assemblee elettive dei rispettivi livelli. Queste, semmai, interverranno a valle del procedimento e con scarsi margini di manovra tutte le volte, non così rare ormai, in cui il dibattito parlamentare viene compresso dalla questione di fiducia. E ancor meno peso hanno, rispetto alla determinazione delle politiche regionali, i Consigli delle autonomie locali previsti negli Statuti.

L'"ascensore" della sussidiarietà è uno strumento in sé neutro, poiché tarato sulla *adeguatezza* del livello di governo incaricato di esercitare una determinata competenza (art. 118) in quanto ritenuto «nelle migliori condizioni per recepire, interpretare, selezionare e appagare gli interessi di matrice sociale» della comunità di riferimento[11]. In fondo, però, quel principio è spesso divenuto il chiavistello con cui rinsaldare nelle mani dello Stato la *Kompetenz-Kompetenz* proprio lì dove il riparto avrebbe potuto o dovuto funzionare in maniera più flessibile a vantaggio delle autonomie territoriali. In tale quadro, l'esigenza di permeare l'esercizio dei poteri centrali (o comunque superiori: i poteri regionali in rapporto a quelli locali) di logiche cooperative, a loro volta tradotte in modalità concertative, non può che uscirne rafforzata. Il cuore del problema resta, in sintesi, la *valutazione condivisa* dell'interesse unitario via via superiore che limita le legittime istanze di differenziazione territoriale, che pure era stata una felice intuizione della legge cost. n. 3 del 2001, già con l'introduzione nell'art. 120 Cost. del principio di leale collaborazione (comma 2) e poi con la previsione, nel suo art. 11, della facoltà dei regolamenti parlamentari di contemplare la «partecipazione di rappresentanti

[11] Così, fra i molti sull'argomento, Q. Camerlengo, *Stato, Regioni ed enti locali come «istituzioni parimenti repubblicane». Dai «livelli di governo» agli «anelli istituzionali»*, in «Le Regioni», 44, 1, 2016, p. 84.

File di Panzera Claudio - claudio.panzera@unirc.it - Numero ordine:152202600045691

delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali»[12].

In una fase politico-istituzionale in cui il Parlamento non sembra più essere il *dominus* della funzione legislativa, subendo nei fatti le scelte del Governo quanto a oggetti, tempi e modi della produzione normativa, la partecipazione "allargata" ai rappresentanti dei Consigli regionali vale come antidoto alla eccessiva concentrazione dei poteri di comando e argine alla *vulgata* ideologica della semplificazione "a ogni costo" dei processi decisionali nelle democrazie pluraliste, che confonde l'efficienza della decisione politica con la rapidità e la verticalizzazione della sua adozione.

3. Quanto al secondo versante della sussidiarietà, quello "orizzontale", trovo convincenti le argomentazioni offerte da F. Pizzolato per delinearne uno statuto *unitario* (benché articolato in plurime direzioni) e un carattere *fondante* le relazioni fra istituzioni pubbliche e società civile nell'assunzione condivisa delle responsabilità per l'individuazione e la realizzazione del bene comune. Un principio, per riprendere le parole del relatore, che prospera «entro un assetto relazionale vivificato dalla collaborazione tra sfera pubblica-istituzionale e cittadinanza, mediante la promozione, da parte della prima, delle attività di interesse generale intraprese dalla seconda», mentre degenera se irregimentato in «circuiti di dipendenza della società dall'appoggio pubblico e perfino [nel]l'inibizione dell'innovazione dal basso».

Pur considerando la capacità del principio di congiungere stabilmente sfera sociale e sfera istituzionale o, se si preferisce,

[12] V., ora l'art. 138-*bis* reg. Senato, introdotto con deliberazione del 27 luglio 2022.

File di Panzera Claudio - claudio.panzera@unirc.it - Numero ordine:152202600045691

di "socializzare" i poteri pubblici[13], merita interrogarsi su un altro rischio di degenerazione, speculare al dirigismo statalistico. Il rischio, cioè, che il coinvolgimento diretto e la promozione dell'iniziativa della società celino un *disimpegno* dei poteri pubblici rispetto al doveroso espletamento di funzioni di interesse generale. È qui che sorge la domanda sull'esistenza di un limite "inferiore" al principio di sussidiarietà o, meglio, al suo corretto impiego.

Non mi riferisco tanto ai casi, pur significativi, di esercizio indiretto di segmenti di classiche funzioni sovrane come il presidio delle frontiere (così avviene, ad esempio, per l'obbligo di accertamento dell'identità dei viaggiatori e della validità dei titoli di ingresso che incombe sulle compagnie aeree private) o il mantenimento dell'ordine pubblico (almeno nelle ambizioni delle famigerate "ronde" cittadine sperimentate in passato da alcune amministrazioni locali), oppure ai fenomeni – non certo innocui – di sovrapposizione di canali privati alternativi a funzioni tipiche dello Stato, almeno in epoca moderna, come il conio di valute (si consideri l'odierno proliferare delle monete virtuali). Ho in mente, piuttosto, il rischio di una sostanziale "abdicazione" della sfera istituzionale dalle proprie responsabilità nella cura dell'interesse generale o bene comune.

Traggo ancora una volta un esempio dalla incandescente materia dell'immigrazione. Dal 2002 (legge n. 189, "Bossi-Fini") è operativo un sistema di c.d. seconda accoglienza per quanti sono riconosciuti titolari di protezione e, un tempo, richiedenti asilo in attesa di riconoscimento (la platea dei beneficiari è mutata nel

---

[13] P. Ridola, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralista*, in A.A. Cervati-S.P. Panunzio-P. Ridola, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 204.

File di Panzera Claudio - claudio.panzera@unirc.it - Numero ordine:152202600045691

corso degli ultimi anni)[14]. Questo sistema – variamente etichettato nel tempo: SPRAR, SIPROIMI, SAI – si regge di fatto sulla partecipazione di enti locali ad appositi bandi di co-finanziamento dei servizi di accoglienza da predisporre e gestire, per lo più, in collaborazione con enti del terzo settore. Dunque, il sistema opera su base esclusivamente *volontaria*. In altri termini, l'ente locale che non voglia essere coinvolto può tranquillamente rimanere in disparte e tirarsi fuori dall'accoglienza, che invece è una funzione obbligatoria anche a norma del diritto UE, radicata sulla competenza comunale in ragione della maggiore "prossimità" di quell'istituzione ai destinatari delle misure predisposte (art. 118 Cost.), che non dovrebbe essere condizionata al beneplacito delle comunità locali.

Secondo le rilevazioni disponibili al 31 marzo 2025, sono attivi 872 progetti capeggiati da 737 enti locali (in proprio ovvero in forme associative o consortili), per un totale di 38.775 posti attivi, quasi per intero occupati (il 98%)[15]. Per avere un'idea delle proporzioni, ricordo che sono circa 8.000 i Comuni e 110 le Province/Città metropolitane, mentre alla stessa data risultano 136.803 migranti accolti, per la gran parte nei centri governativi di prima accoglienza[16].

Il modello dell'accoglienza diffusa, pur incentivato dal cofinanziamento europeo e statale e fonte potenziali di ricadute positive sui territori (non solo per quelli, cui più comunemente si pensa, a rischio di spopolamento) ha finito per trasformare l'assi-

---

[14] Per approfondimenti, sia consentito rinviare a C. Panzera, *L'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia: più ombre che luci*, in «La cittadinanza europea online», 23, 2, 2026.

[15] Cfr. *https://www.retesai.it/i-numeri-della-rete-sai/*

[16] Cfr. il cruscotto statistico del 31.03.2025 riportato sul sito del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno (*http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it*).

File di Panzera Claudio - claudio.panzera@unirc.it - Numero ordine:152202600045691

stenza dei richiedenti asilo/titolari di protezione in stato di bisogno da *compito* dei vari livelli di governo o «anelli istituzionali»[17], in base alla triade "sussidiarietà-differenziazione-adeguatezza" di cui all'art. 118, in una *facoltà* a discrezione dell'ente locale[18], con evidenti ricadute sul livello/anello ultimo di riferimento, lo Stato, costretto a farsi carico del problema in paradossale contraddizione con lo stesso principio di sussidiarietà (verticale).

Non è peregrino sospettare che, alla base della scelta di ridurre la platea dei destinatari del SAI, vi siano non solo ragioni politiche (un indirizzo chiaramente ostile all'accoglienza dei richiedenti asilo), ma anche banali calcoli sulla saturazione delle strutture disponibili e l'incapacità di sostenere il carico di richieste. Ma è evidente che il rimedio individuato – tagliare fuori dal sistema una fetta dei suoi originari beneficiari – è una falsa soluzione rispetto a un'esigenza organizzativa che esigerebbe ben altra sensibilità e senso del dovere rispetto ai fondamenti solidaristici della Repubblica.

Va da sé che la messa a regime di un sistema organizzativo e prestazionale di accoglienza dei migranti, per il tempo necessario all'accertamento del loro eventuale diritto al soggiorno, dovrebbe prevedere non solo un'attivazione *obbligatoria* degli enti locali ma una serie di standard minimi *uniformi* su tutto il territorio nazionale sostenuti dalla fiscalità generale, in ottemperanza al principio del finanziamento *integrale* delle funzioni attribuite disposto dall'art. 119, comma 4, della Costituzione[19].

---

[17] Q. Camerlengo, *Stato, Regioni ed enti locali*, cit., pp. 80 ss. (e nt. 109 per ult. bibl.).

[18] V. pure F. Cortese, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 69, 2, 2019, p. 445.

[19] Cfr. P. Bonetti, *Accoglienza nell'emergenza: la recente evoluzione*, in *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'"emergenza immigrazione". La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale*, J. Woelk -F. Guella -G. Pelacani (a cura di), Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 160.

File di Panzera Claudio - claudio.panzera@unirc.it - Numero ordine:152202600045691

Sarebbe fuorviante imputare questo stato alla sussidiarietà orizzontale, che resta uno strumento privilegiato nel consentire a istituzioni pubbliche e società civile di perseguire in modo condiviso l'interesse generale. In questo senso, il principio, lungi dall'attenuare, rafforza l'obbligatorietà dell'adempimento di funzioni e attività necessarie a quello scopo.

Bibliografia

G. Amoroso, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale relativa all'anno 2024*, Palazzo della Consulta, Roma 11 aprile 2025.

R. Bin, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in «Le Regioni», 49, 1-2, 2021.

Q. Camerlengo, *Stato, Regioni ed enti locali come «istituzioni parimenti repubblicane». Dai «livelli di governo» agli «anelli istituzionali»*, in «Le Regioni», 44, 1, 2016.

P. Bonetti, *Accoglienza nell'emergenza: la recente evoluzione*, in *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'"emergenza immigrazione". La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale*, J. Woelk -F. Guella -G. Pelacani (a cura di), Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

T. Caponio, *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Bologna, il Mulino, 2006.

P. Carrozza, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, C. Panzera-A. Rauti-C. Salazar-A. Spadaro (a cura di), Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

C. Corsi, *Immigrazioni e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, E. Rossi-F. Biondi Dal Monte-M. Vrenna (a cura di), Bologna, il Mulino, 2013.

F. Cortese, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 69, 2, 2019.

T.E. Frosini, *Sussidiarietà (principio di) (dir. cost.)*, in «Enciclopedia del diritto», Annali II, tomo 2, Milano, Giuffrè, 2008.

E. Longo, *L'eguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, in «Diritto immigrazione cittadinanza», 24, 2, 2022.

File di Panzera Claudio - claudio.panzera@unirc.it - Numero ordine:152202600045691

C. Panzera, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in «Diritto pubblico», 24, 1, 2018.

C. Panzera, *L'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia: più ombre che luci*, in «La cittadinanza europea online», 23, 2, 2026.

A. Patroni Griffi, *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, L. Chieffi (a cura di), Padova, Cedam, 1999.

P. Ridola, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralista*, in A.A. Cervati-S.P. Panunzio-P. Ridola, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Torino, Giappichelli, 2001.

L. Ronchetti (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2012.

A. Ruggeri-C. Salazar, *"Ombre e nebbia" nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V*, in *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España*, M. Revenga Sánchez (a cura di), Milano-Valencia, Giuffrè-Tirant Lo Blanch, 2005.

A. Ruggeri, *Il valore di "unità-autonomia" quale fondamento e limite dei giudizi in via d'azione e della "specializzazione" dell'autonomia regionale (prime notazioni)*, in «La Rivista del Gruppo di Pisa», 10, 3, 2020.

A. Ruggeri, *Sovranità statale e autonomia regionale: quale il senso della loro distinzione, secondo modello come pure secondo esperienza?*, in «Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali», 9, 3, 2024.

A. Spadaro, *Sui princìpi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e regioni*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 44, 1, 1994.

File di Panzera Claudio - claudio.panzera@unirc.it - Numero ordine:152202600045691