

La sussidiarietà orizzontale e la sua attuazione¹

di Giuseppe Manfredi

30 novembre 2016

SOMMARIO: 1. Un principio scontato? – 2. Confusione delle lingue. – 3. Uno Stato di cui non aver paura. – 4. *Taking subsidiarity seriously*.

1. Un principio scontato?

Quando si tratta del principio di sussidiarietà orizzontale di primo acchito si può avere il timore di trovarsi a ripetere concetti risaputi e persino scontati, perché tutta una serie di aspetti di questa nozione sono ampiamente noti.

Ad esempio, tutti conosciamo l'elaborazione della nozione, avvenuta principalmente nel contesto della dottrina sociale della Chiesa, tramite encicliche quali la *Rerum novarum* – “... non è giusto, come abbiamo detto, che il cittadino e la famiglia siano assorbiti dallo Stato: è giusto, invece, che si lasci all'uno e all'altra tanta indipendenza di operare quanta se ne può, salvo il bene comune e gli altrui diritti ...” –, e, soprattutto, la *Quadragesimo anno* – “... è vero certamente e ben dimostrato dalla storia, che, per la mutazione delle circostanze, molte cose non si possono più compiere se non da grandi associazioni, laddove prima si eseguivano anche delle piccole. Ma deve tuttavia restare saldo il principio importantissimo nella filosofia sociale: che siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle. Perciò è necessario che l'autorità suprema dello stato, rimetta ad associazioni minori e inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento, dalle quali essa del resto sarebbe più che mai distratta; e allora essa potrà eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei solo spettano, perché essa sola può compierle; di direzione cioè, di vigilanza di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità ...” (sulla sussidiarietà nella dottrina della Chiesa v. comunque Tosato 1959, Duret, 2000).

Ed è nota pure la sua progressiva affermazione nell'ordinamento statale: o, meglio, la sua progressiva emersione ed esplicitazione.

¹ Rielaborazione del testo dell'intervento al seminario *La nuova filantropia. Economia e diritto per una società digitale collaborativa*, Università Cattolica, 2 dicembre 2015.

Vero è, infatti, che la proposta intesa all'espresso riconoscimento della sussidiarietà orizzontale che era stata avanzata durante i lavori della Costituente venne ritirata: ma è altrettanto vero che la migliore dottrina riteneva che già dal testo della Costituzione entrato in vigore nel 1948, e, in particolare, dai principi personalistico e pluralistico, potesse desumersi l'esigenza – l'esigenza *giuridica* - di “un rovesciamento di prospettiva” rispetto al passato, affinché “la base di tutto l'ordinamento vada riveduta nei diritti di libertà dei singoli, cittadini o enti, quali momenti determinativi e limitativi dei diritti e poteri delle autorità sovrane” (Benvenuti 1996, 111 e s.; cfr. anche Allegretti 1996).

Emergenza che è avvenuta prima nella legislazione ordinaria, tramite l'art.4 della legge Bassanini 59 del 1997, e l'art.3 del Testo unico degli enti locali del 2000 - anche se, per vero, in modo opinabile, dato che in questi testi normativi il significato della nozione veniva letteralmente sovvertito, perché gli interventi dei soggetti privati parevano destinati a essere sussidiari rispetto a quelli delle pubbliche autorità (Pastori 1999).

E, poi, nel contesto della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, tramite la riscrittura dell'art.118 Cost.

2. Confusione delle lingue.

Se però si pone mente alla letteratura giuridica degli ultimi anni ci si avvede che il principio che ci interessa in realtà risulta decisamente controverso, tant'è che a volte può sembrare che i diversi autori quando affrontano il tema della sussidiarietà orizzontale stiano addirittura trattando nozioni diverse tra loro.

Certo, a metà degli anni novanta dello scorso secolo un'autorevole dottrina sosteneva che in generale la sussidiarietà in tutte le sue accezioni costituisce un “principio ambiguo, con almeno trenta diversi significati, programma, formula magica, alibi, mito, epitome della confusione, foglia di fico: così è stata giudicata l'idea della sussidiarietà” (Cassese 1995, 373).

Ma non manca di suscitare perplessità che a vent'anni di distanza, e dopo quindici anni dalla formalizzazione/esplicitazione del principio nel testo della Costituzionale (e tramite una formula che - almeno all'apparenza - è tutt'altro che ermetica), la situazione non sia migliorata.

Si potrebbe pensare che ciò sia dovuto al fatto che il principio in parola è dotato di un elevato livello di astrattezza: il che ovviamente può senz'altro condurre a una certa dose di incertezza sul suo effettivo significato e sui suoi effettivi confini - anche perché si sa bene che i giuristi di fronte a principi siffatti talvolta non risparmiano quelli che (riprendendo un'espressione impiegata in una sentenza della Corte costituzionale di qualche anno fa) potremmo definire come eccessi di costruttivismo, ossia non si esimono dal ricercarvi, e dal (credere di) rinvenirvi significati che in realtà essi non contengono.

Ma a ben vedere è altrettanto vero che tutti o quasi i principi fondamentali della nostra Costituzione hanno un livello di astrattezza analogo, se non maggiore: il che però in definitiva non ha impedito di comprenderne il significato, e di dare a essi puntuale attuazione.

Per intendersi, anche il principio di uguaglianza, formale e sostanziale, ha un elevato livello di astrattezza, ma ciò nondimeno la Corte costituzionale ha iniziato a

chiarirne il significato (o i significati), e ad attuarlo, sin dalle sue prime sentenze degli anni cinquanta del novecento.

Se però il problema non sta nella formula costituzionale, e/o nella sua astrattezza, la sua ragion d'essere va ricercata altrove.

Ora, per comprendere perché proprio il principio di sussidiarietà orizzontale sia tuttora controverso forse si può prendere spunto da una recente raccolta di studi dedicati alla nozione, espressivamente intitolata *Il lato oscuro della sussidiarietà* (Pizzolato - Costa 2013).

Questi studi vogliono dimostrare l'infondatezza del timore che la sussidiarietà orizzontale ci riporti verso assetti istituzionali premoderni, e che in questo modo possa andare a pregiudicare il ruolo dello Stato nella tutela dei diritti dei cittadini - e peraltro il volume ha anche il merito di ricordarci che la stessa questione si è posta in termini analoghi nel diritto pubblico tedesco (che ha una tradizione di statalismo ben più radicata della nostra), ma è stata positivamente risolta sin dagli anni sessanta dello scorso secolo.

In effetti timori di questo genere sembrano tuttora diffusi: e d'altro canto dopo l'approvazione della riforma costituzionale del 2001 persino dalle posizioni della dottrina più avvertita traspariva una qualche inquietudine per l'eventualità che il principio in parola possa finire per ostacolare l'attuazione dei diritti sociali riconosciuti *aliunde* nella Costituzione (Rescigno 2002).

Non può escludersi che per certi versi qui ci si trovi di fronte a uno schema concettuale sperimentato in passato, ossia l'idea che determinati principi risultino meramente sovrastrutturali rispetto a ciò che viene definito il modo di produzione capitalista, all'economia di mercato, *et cetera* (è noto che in questo senso andava già la critica marxista ai principi liberali: Sartori 1995, 141 ss.), perché si immagina che attuando la sussidiarietà orizzontale si finirebbe per favorire l'affermazione del neo-liberismo diffusosi negli ultimi due decenni.

Per vero alla fine degli anni novanta nella Commissione parlamentare per le riforme costituzionali – la c.d. Bicamerale – non mancava chi voleva leggere la sussidiarietà orizzontale in termini di tutela del mercato, e anche nella letteratura giuridica taluni accostano la nozione ad almeno una parte dei fenomeni che si accompagnano alla diffusione del neo-liberismo, e, in particolare, alla nuova *lex mercatoria* internazionale che secondo diverse opinioni si andrebbe affermando mercé i fenomeni di globalizzazione (Franzese 2010, 127 ss.).

3. Uno Stato di cui non aver paura.

Ma di fronte a timori siffatti è fin troppo facile osservare in primo luogo che le politiche neo-liberiste non hanno certo bisogno di trovare una giustificazione o una tutela nella sussidiarietà.

A tal fine sinora sono state e sono (ampiamente, se non amplissimamente) sufficienti ben altre giustificazioni e tutele, e in particolare quelle fornite dai principi comunitari, sicché il principio che ci interessa in sostanza non ha giocato nessun ruolo in proposito, e anche a tutto voler concedere è difficile immaginare che possa giocarlo in futuro.

A questa stregua anche dal punto di vista di chi è contrario al neo-liberismo, al cosiddetto mercatismo, *et cetera*, avversare la sussidiarietà orizzontale è del tutto

inutile, e alla fin fine tende a risolversi in quella che una volta si sarebbe definita una battaglia di retroguardia.

Ciò posto, vale comunque la pena di chiarire che questo principio di per sé non può considerarsi funzionale alla tutela del mercato - fermo ovviamente restando che anch'esso corre il rischio di essere impiegato erroneamente, o surrettiziamente, al pari di ogni e qualsivoglia altra nozione.

E non solo perché nella redazione dell'ultimo comma dell'art.118 Cost. le suggestioni neo-liberiste che, come s'è visto, avevano fatto capolino nel dibattito in seno alla Commissione Bicamerale, sono state senz'altro abbandonate (Poggi 2003): ma anche perché il favore per il mercato, in particolare nell'accezione in voga negli ultimi tempi, era ed è estraneo alla dottrina sociale della Chiesa, ove appunto origina la nozione.

A ciò si aggiunga che anche una lettura superficiale delle encicliche pontificie (nelle quali è stata elaborata la nozione, e a cui non pare dunque scorretto guardare pure quando si vuole intendere il significato che la sussidiarietà assume nel contesto del nostro ordinamento statale) è sufficiente per avvedersi che, in realtà, la dottrina della Chiesa non vuole negare il ruolo dello Stato, che anzi (come si legge nella *Quadragesimo anno*) deve continuare a svolgere funzioni "di direzione, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità".

Piuttosto si vogliono evitare gli eccessi dello statalismo novecentesco, sfociati spesso in una vera e propria statolatria, che in quello che von Mises definiva Stato onnipotente voleva annullare interamente i singoli e la società, e che ha condotto ai risultati che tutti ricordiamo.

Ora, è innegabile che a questa stregua la sussidiarietà orizzontale viene ad assumere una valenza garantista (D'Atena 2001), e per questo aspetto essa risulta in certa misura convergente con le diverse tecniche di limitazione degli arbitri del potere che in epoca moderna sono state elaborate dal costituzionalismo, e ancor prima dalle tesi classiche sullo Stato misto.

Leggere la nozione *solo* in termini di garanzia dagli arbitri dei poteri pubblici sarebbe però riduttivo.

In realtà la sussidiarietà orizzontale tra le varie correnti del costituzionalismo risulta maggiormente in consonanza con quella di matrice pluralista, ossia con la linea di pensiero che già faceva dire a Madison nel saggio 51 de *Il Federalista* che "tutta l'autorità proviene dalla società e ad essa risponde", e che in seguito si è sviluppata nel pensiero di Tocqueville e di Stuart Mill (e sulla quale cfr. almeno Matteucci 1975).

A ben vedere infatti la nozione rappresenta innanzitutto il superamento delle visioni pessimiste sulla natura umana - non escluso il pessimismo di matrice agostiniana - perché in definitiva è basata sul rispetto e sulla valorizzazione della dignità dell'uomo, e dunque della responsabilità e dell'autonoma iniziativa della persona, rispetto alle quali viene riconfermato "il tradizionale principio della funzione suppletiva di ogni società", per cui "qualsiasi società, e quindi anche lo Stato, ha ragione e dovere di intervenire quando, e solo quando, i singoli componenti non possono fare da sé, con le proprie forze" (Tosato 1959, 87).

Parafrasando una ben nota affermazione di Dossetti, in quest'ottica bisognerebbe quindi non avere paura dello Stato non tanto perché i pubblici poteri vengono costretti entro precisi limiti e precisi confini che non consentono loro di debordare per andare a ledere i diritti umani, quanto piuttosto perché questi poteri devono essere esercitati (e,

ancor prima, devono essere concepiti e configurati) in modo solo servente e solo sussidiario rispetto alle iniziative e alle esigenze dei singoli, e delle formazioni sociali che a loro volta adempiono a un ruolo di sussidio, laddove in esse si svolge la personalità dei singoli (cfr. Pastori 1980).

4. Taking *subsidiarity* seriously.

Senonché a tutt'oggi il nostro ordinamento è ancora ben lungi dal dare attuazione alla sussidiarietà orizzontale.

Certo, non sono mancati testi normativi ispirati a questo principio, come la legge quadro sull'assistenza 328/2000, gli interventi sulle fondazioni bancarie, il d.lgs. 155/2006 sulle imprese sociali: ma nel complesso non pare che si sia dato seguito alle proposte su come in base alla sussidiarietà potrebbe (e dovrebbe) essere ridisegnato il ruolo della pubblica amministrazione (ad es. quelle che si leggono in Duret 2004, Arena 2006).

Ora, vero è che nella letteratura degli ultimi anni si rinvengono letture di tipo contenutistico del principio (ad es. Poggi 2005), ma la tesi che sinora pare avere riscosso maggior successo è quella secondo la quale la sussidiarietà orizzontale avrebbe una valenza eminentemente procedurale, perché di volta in volta spetterebbe agli organi politici rappresentativi "sia valutare direttamente le potenzialità dei soggetti privati in riferimento a specifiche attività di interesse generale (e prima ancora decidere che si tratta di attività di interesse generale), comparandole con le potenzialità dei soggetti pubblici, scegliendo o i primi o i secondi secondo il principio di sussidiarietà (orizzontale), sia disegnare le procedure che le autorità pubbliche debbono seguire quando questa scelta viene demandata ad esse" (Rescigno 2002, 47 e s.).

Questa tesi non pare però aver contribuito all'effettività del principio.

Per vero chi per primo l'aveva proposta aveva ipotizzato al contempo anche di controllare le scelte politico-amministrative di cui s'è detto tramite strumenti quali la motivazione degli atti normativi che svolgono tali scelte, e il sindacato della Corte costituzionale sulla ragionevolezza di detti atti – o quello per eccesso potere del G.A., quando la scelta avviene tramite atti amministrativi.

Allo stato un obbligo di motivazione siffatto è però ancora di là da venire, e si sa che il sindacato sulla ragionevolezza delle leggi e degli atti con forza di legge è una tecnica di tutela dagli esiti quanto meno incerti.

Quanto poi al sindacato per eccesso di potere, sarebbe senz'altro eccessivo evocare i giudizi del *juge* Bridoye, o quelli dei Cadi ottomani di guicciardiniana memoria, come a volte fanno i cultori del processo amministrativo, ma è innegabile che anch'esso non di rado porta a risultati imprevedibili: e in effetti nei rari casi in cui il principio in parola è stato invocato avanti i Tribunali amministrativi la giurisprudenza è giunta a conclusioni che paiono tutt'altro che univoche (cfr. Giglioni 2010, Pellizzari 2011).

In questo modo l'attuazione del principio in definitiva è dunque stata per lo più rimessa a scelte politiche ben difficilmente sindacabili.

E così si è creata una situazione che per certi versi ricorda quella che aveva rischiato di verificarsi all'indomani dell'entrata in vigore del testo originario della Carta costituzionale, quando il distinguo tra la pretesa diversa efficacia di principi e

norme, e di norme precettive e norme (asseritamente) programmatiche, avevano messo in pericolo l'attuazione di una gran parte della nostra Costituzione (Angiolini 1995, 189 ss.).

Ma forse è solo l'uso dei soliti occhiali deformanti del giurista che può portarci a ricollegare l'attuazione o l'inattuazione del principio al prevalere dell'una o dell'altra delle letture dottrinali della sussidiarietà.

Gli è che la ragione principale della non attuazione consiste nel fatto che, chiusasi la stagione riformatrice degli anni novanta e dell'inizio del duemila, Parlamento e Governo hanno perso interesse per le riforme di ampio respiro, forse perché in un primo tempo sono stati assorbiti da tatticismi politici di vario tipo, poi dalle infinite emergenze recate da una crisi economica che pare anch'essa senza fine, poi dalla discussione di una nuova modifica della Costituzione, di segno parzialmente diverso rispetto a quella dello scorso decennio, e da ultimo dall'aspro dibattito sul prossimo referendum costituzionale, *etc.*: e dunque si sono curati poco o punto della attuazione delle nuove norme e dei nuovi principi costituzionali.

Sicché v'è da chiedersi se la sussidiarietà orizzontale non rischi di subire una sorte analoga a quella, poco felice, della sussidiarietà verticale, secondo cui le funzioni pubbliche devono essere attribuite al livello di governo più prossimo ai cittadini.

Nell'ordinamento comunitario questa seconda accezione della sussidiarietà avrebbe dovuto servire a tutelare gli Stati membri da eccessive ingerenze della Comunità: ma è sotto gli occhi di tutti che in tale contesto essa non ha avuto applicazioni di rilievo, e anzi è stata concretamente disattesa.

A una sorte addirittura peggiore è poi andata incontro nell'ordinamento italiano: basti solo ricordare che il riconoscimento di questo principio nella Costituzione non è stato di nessun ostacolo per il sostanziale svuotamento dell'ente intermedio, che da ultimo è stato realizzato "in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione" - come si legge in una formula della legge c.d. Delrio 56/2014 che non manca di sorprendere, dato che anche dopo l'avvio di una riforma costituzionale non si può pretendere di dare attuazione a un progetto non ancora approvato in luogo della Costituzione vigente.

Ma non solo: il riconoscimento della sussidiarietà verticale si è addirittura tradotto in una vera e propria eterogenesi dei fini, dato l'impiego - che è difficile non definire creativo - che del principio è stato fatto nella sentenza 303 del 2003 della Corte costituzionale, ove è stato utilizzato come un surrogato della vecchia clausola sull'interesse nazionale, e dunque per giustificare il mantenimento al centro di competenze che altrimenti avrebbero dovuto essere conferite a livelli di governo più prossimi ai cittadini.

Tornando all'accezione orizzontale della sussidiarietà non si può non constatare che anche nella più recente produzione normativa essa non solo non viene attuata, ma, addirittura, in certi casi viene senz'altro violata.

Ad esempio, nella legge c.d. Madia 124 del 2015, ossia l'ennesimo tentativo di riformare la pubblica amministrazione, che a tal fine non solo non si cura di sfruttare le potenzialità del principio che qui interessa, ma addirittura contiene almeno una previsione, quella sull'accorpamento e sulla riduzione delle funzioni delle Camere di Commercio, che va in senso diametralmente opposto.

Una previsione il cui senso peraltro non è immediatamente perspicuo, perché pur in tempi di crisi fiscale dello Stato non bisognerebbe dimenticare che questi organismi

gravano solo limitatamente sui bilanci statali, dato che per lo più si finanziano con i contributi delle imprese: e che per quanto qui direttamente interessa va a incidere gravosamente su quella che secondo la migliore dottrina rappresenta una forma di autonomia funzionale, ossia un incrocio tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale che consente (o consentiva) di fornire servizi a un livello di amministrazione prossimo al cittadino (Pastori 2000, Poggi 2001).

Oppure nella legge-delega 106 del 2016, di riforma del Terzo settore, ove si prevede che gli enti del settore vengano "sostenuti" dalla Fondazione Italia sociale, ossia da una fondazione di natura sostanzialmente pubblica (certo, il legislatore si è premurato di affermare che essa "è soggetta alle disposizioni del codice civile" ed opera "nel rispetto del principio di prevalenza dell'impiego di risorse provenienti da soggetti privati"): ma come ognun sa clausole di questo tipo non hanno mai impedito a dottrina e giurisprudenza di intendere la vera natura di organismi siffatti.

Così si è istituito un nuovo ente pubblico parastatale che può raccogliere e gestire risorse private che altrimenti affluirebbero direttamente al Terzo settore e che di tali risorse può valersi per svolgere un ruolo dirigista nel settore.

E per vero non pare che nell'immediato vi siano molte probabilità che i principali attori cui spetterebbe dare attuazione al principio, ossia gli organi rappresentativi e la Consulta, decidano di porvi mano.

Ma non va dimenticato che pure in passato vi sono stati lunghi periodi di congelamento della Carta costituzionale del 1948 (cfr. Brunelli – Cazzetta 2013, Paladin 2004), sicché si può continuare a sperare che prima o poi arrivi il momento del disgelo anche per il principio in parola, e che finalmente si decida di (per usare ancora una volta una parafrasi, questa volta del titolo dell'opera di Dworkin sui diritti) prendere sul serio la sussidiarietà orizzontale.

Bibliografia

- ALLEGRETTI U. *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, 1996.
- ANGIOLINI V. *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Padova, 1995.
- ARENA G. *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, Roma – Bari, 2006.
- BENVENUTI F. *Disegno dell'Amministrazione Italiana*, Padova, 1996.
- BRUNELLI G. - CAZZETTA G. *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, Milano, 2013.
- CASSESE S. *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, 1995, V, 373 ss.
- D'ATENA A. *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. Cost.*, 2001, 13 ss.
- DURET P. *La sussidiarietà "orizzontale": le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, 95 ss.
- DURET P. *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, 2004.
- FRANZESE L. *Percorsi della sussidiarietà*, Padova, 2010.
- GIGLIONI F. *La sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza*, in ARENA G., COTTURRI G. (a cura di), *Il valore aggiunto*, Roma, 2010, 159 ss.
- MATTEUCCI N. *Dal costituzionalismo al liberalismo*, in L. FIRPO (a cura di), *Storia delle idee politiche*, IV, t. II, Torino, 1975.
- PALADIN L. *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004.
- PASTORI G. *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: l'attuazione del pluralismo sociale nel trentennio repubblicano*, in AA. VV., *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Milano, 1980, 93 ss.
- PASTORI G. *La sussidiarietà "orizzontale" alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in RINELLA A., COEN L., SCARCIGLIA R. (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Padova, 1999, 171 ss.
- PASTORI G. *Significato e portata della configurazione delle Camere di commercio come autonomie funzionali* (2000), ora in Id., *Scritti scelti*, Napoli, 2010, 761 e ss.
- PELLIZZARI S. *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo: problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione*, in *Ist. Federalismo*, 2011, 593 ss.
- PIZZOLATO F. - COSTA P. (a cura di) *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Milano, 2013.
- POGGI A. *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001.
- POGGI A. *Comunicazione al Seminario Astrid sulla sussidiarietà orizzontale*, Roma, 7.2.2003, in *Astrid-online.it*.
- POGGI A. *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 AA. VV., *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005, 1103 ss.
- RESCIGNO G. U. *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 5 e ss.

SARTORI G. *Elementi di teoria politica*, Bologna, 1995.
TOSATO E. *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale* (1959), ora in
Id., *Persona, società intermedie e Stato*, Milano, 1989, 83 e ss.