

# Scritti in onore di Franco Pizzetti

*a cura di*

CRISTINA BERTOLINO, TANJA CERRUTI  
MARCO OROFINO, ANNAMARIA POGGI

VOLUME I



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI TORINO

Edizioni  
Scientifiche  
Italiane



Opera finanziata con il contributo dei Dipartimenti di Giurisprudenza e di Filosofia e Scienze dell'Educazione dell'Università di Torino.

La presente opera è stata sottoposta a revisione da parte di una Commissione di Lettura di docenti del Dipartimento nominata dal Comitato Scientifico della Collana.

BERTOLINO, Cristina; CERRUTI, Tanja; OROFINO, Marco; POGGI, Annamaria (*a cura di*)  
Scritti in onore di Franco Pizzetti - volume I  
Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino - 16/2020  
Napoli-Torino: Edizioni Scientifiche Italiane - Università degli Studi di Torino

© 2020 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.  
80121 Napoli, via Chiatamone 7  
[www.edizioniesi.it](http://www.edizioniesi.it)  
[info@edizioniesi.it](mailto:info@edizioniesi.it)

© 2020 Università degli Studi di Torino  
10124 Torino, Via Verdi 8  
[www.collane.unito.it/oa/](http://www.collane.unito.it/oa/)  
[openaccess@unito.it](mailto:openaccess@unito.it)

pp. XIV+698; 24 cm  
ISBN 978-88-495-4479-4

ISBN 9788875901790

Prima edizione: dicembre 2020

Due volumi in lingua italiana



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale Non opere derivate 4.0 Internazionale

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

PATRIZIA VIPIANA

## Statuti regionali ordinari e principio di sussidiarietà

SOMMARIO: 1. La menzione del principio di sussidiarietà negli statuti regionali ordinari adottati dopo la revisione costituzionale del 1999 – 2. La previsione della sussidiarietà verticale – 3. La previsione della sussidiarietà orizzontale – 4. Cenni riguardo all'attuazione dei disposti statutari sulla sussidiarietà da parte delle leggi regionali: a) l'attuazione della sussidiarietà verticale; b) l'attuazione della sussidiarietà orizzontale – 5. La sindacabilità del principio di sussidiarietà, statutariamente previsto, nel giudizio sulle leggi regionali – 6. Rilievi conclusivi sulle discipline statutarie del principio di sussidiarietà, anche in confronto con la disciplina di esso contenuta nella Costituzione

1. La sussidiarietà, tema a cui Franco Pizzetti ha dedicato numerosi scritti<sup>1</sup>, è un principio che, pur avendo origini antiche, ha acquisito notevole rilevanza nell'ordinamento italiano soprattutto nell'ultimo ventennio<sup>2</sup>. Come è noto, tale principio può esplicarsi in due proiezioni geometriche, quella verticale (nel rapporto tra i vari livelli dei pubblici poteri) e quella orizzontale (nella relazione fra il complesso dei pubblici poteri da un lato ed i soggetti privati, singolarmente o inseriti in formazioni sociali, dall'altro); la sussidiarietà presenta due aspetti esplicitanti alternativamente: il divieto per il livello superiore ovvero per i pubblici poteri di intervenire laddove il livello inferiore ovvero i soggetti privati sono in grado di operare da sé ed invece l'obbligo del livello superiore ovvero dei pubblici poteri di intervenire qualora il livello inferiore ovvero i soggetti privati non siano in grado di agire.

Il principio di sussidiarietà, previsto alla fine degli anni Novanta nella legislazione ordinaria<sup>3</sup>, è stato costituzionalizzato dalla l. cost. 18 ottobre

<sup>1</sup> Ad esempio si veda F. PIZZETTI, *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della "democrazia della cittadinanza"*, comunicazione al convegno 118: *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, svoltosi a Roma in data 7-8 febbraio 2003, in *Astrid rass.*, che s'incentra sulla sussidiarietà, anche se non la cita nel titolo; Franco Pizzetti aveva ravvisato l'operatività di tale principio nelle relazioni fra gli enti locali, pur senza menzionarlo, già nella monografia *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano 1979, spec. p. 315 ss. e p. 475 ss.

<sup>2</sup> Siccome la bibliografia sul principio in esame è vastissima, ci limitiamo a citare uno degli scritti più risalenti su di esso: E. TOSATO, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale* (1959) ripubblicato in ID., *Persona, società intermedie e Stato. Saggi*, Milano 1989, p. 83 ss.

<sup>3</sup> In particolare, il principio di sussidiarietà era stato previsto: nell'accezione verticale,

2001, n. 3, che ha modificato gli artt. 118, commi 1 e 4, nonché 120, comma 2, Cost. L'art. 118, comma 1, e 120, comma 2, Cost. prevedono la sussidiarietà verticale come uno dei principi in base a cui rispettivamente dev'essere effettuato il conferimento delle funzioni amministrative dai livelli istituzionali più bassi a quelli più elevati e dev'essere esercitato il potere sostitutivo statale nei confronti degli enti territoriali substatali. L'art. 118, comma 4, Cost. sancisce la sussidiarietà orizzontale come principio alla stregua del quale si esplica l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività d'interesse regionale, iniziativa che dev'essere favorita dallo Stato e dagli enti territoriali substatali.

Sulla scorta delle summenzionate disposizioni costituzionali, il principio di sussidiarietà è stato previsto anche dai nuovi statuti regionali ordinari<sup>4</sup> approvati a partire dal 2004 (ma alcuni in anni più recenti), a seguito della modifica dell'art. 123 Cost. da parte della l. cost. 22 novembre 1999, n. 1.

In questo saggio ci si propone di analizzare appunto la disciplina statutaria del principio di sussidiarietà con esclusivo riferimento agli statuti regionali ordinari<sup>5</sup>, di seguito denominati semplicemente statuti regionali o *tout court* statuti. La disamina riguarderà anzitutto la menzione che tali statuti contengono del principio di sussidiarietà genericamente considerato, poi la normativa che essi dettano specificamente per le due – distinte, sebbene

dall'art. 4, comma 3, lett. a), l. 15 marzo 1997, n. 59 «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali»; nell'accezione orizzontale, dall'art. 5, comma 1, l. 8 novembre 2000, n. 328 «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali». Tali disposti legislativi statali sono spesso richiamati dagli statuti e dalle leggi regionali che si menzioneranno nel prosieguo.

<sup>4</sup> Non si considerano gli statuti regionali speciali in quanto il principio di sussidiarietà non è ivi previsto, neanche a seguito delle modifiche ad essi apportata dalla l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2.

<sup>5</sup> Cfr. in ordine alfabetico delle Regioni, non in ordine cronologico di approvazione degli statuti (si citano le date dei testi iniziali, peraltro successivamente sottoposti a modifiche): Abruzzo («Statuto della Regione Abruzzo» promulgato il 28 dicembre 2006); Basilicata (l. reg. 17 novembre 2016, n. 1, «Statuto della Regione Basilicata»); Calabria (l. reg. 19 ottobre 2004, n. 25, «Statuto della Regione Calabria»); Campania (l. reg. 28 maggio 2009, n. 6, «Statuto della Regione Campania»); Emilia-Romagna (l. reg. 31 marzo 2005, n. 13, «Statuto della Regione Emilia-Romagna»); Lazio (l. reg. 11 novembre 2004, n. 1, «Nuovo Statuto della Regione Lazio»); Liguria (l. reg. 3 maggio 2005, n. 1, «Statuto della Regione Liguria»); Lombardia (l. reg. 30 agosto 2008, n. 1, «Statuto d'autonomia della Lombardia»); Marche (l. reg. 8 marzo 2005, n. 1, «Statuto della Regione Marche»); Molise (l. reg. 18 aprile 2014, n. 10, «Statuto della Regione Molise»); Piemonte (l. reg. 4 marzo 2005, n. 1, «Statuto della Regione Piemonte»); Puglia (l. reg. 12 maggio 2004, n. 7, «Statuto della Regione Puglia»); Toscana («Statuto della Regione Toscana» promulgato l'11 febbraio 2005); Umbria (l. reg. 16 aprile 2005, n. 21, «Statuto della Regione Umbria»); Veneto (l. reg. 17 aprile 2012, n. 1, «Statuto della Regione Veneto»).

correlate – accezioni del principio in esame: quella verticale e quella orizzontale; inoltre si effettueranno cenni all'attuazione di siffatto principio nella legislazione regionale e all'utilizzazione dello stesso come parametro del giudizio di costituzionalità delle leggi regionali; conclusivamente si svolgerà un breve confronto tra le varie discipline regionali (statutarie) del principio di sussidiarietà, anche riguardo a quella statale (costituzionale) del medesimo.

Tutti gli statuti regionali ordinari prevedono il principio di sussidiarietà; alcuni addirittura conferiscono ad esso un particolare rilievo, come quelli dell'Abruzzo, della Basilicata, della Lombardia, del Piemonte, della Toscana e dell'Umbria che dedicano appositi articoli al suddetto principio menzionandolo nelle rispettive intitolazioni<sup>6</sup>, nonché lo statuto della Campania che disciplina la sussidiarietà in un articolo menzionante anche altri principi<sup>7</sup>.

Prima di regolare il principio di sussidiarietà nelle sue due accezioni, tutti gli statuti salvo due (che menzioneremo fra poco) lo prevedono come criterio di carattere generale, con disposizioni inserite per lo più nei primi articoli dei medesimi: la sussidiarietà talora è citata come fondamento, diretto o indiretto, dell'azione regionale ovvero come principio ispiratore di quest'ultima<sup>8</sup>, talaltra è annoverata fra i principi a cui si informa l'ordinamento della Regione<sup>9</sup>, talvolta ancora è considerata in entrambe le caratterizzazioni<sup>10</sup>; inoltre due statuti prevedono che la Regione «sostiene» ovvero «riconosce e valorizza» il principio di sussidiarietà<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> V.: art. 10 St. Abruzzo; art. 4 St. Basilicata; art. 3 St. Lombardia; art. 3 St. Piemonte; artt. 58, 59 e 62 St. Toscana; art. 16 St. Umbria.

<sup>7</sup> Si veda l'art. 3 St. Campania «Unità nazionale, autonomia e sussidiarietà».

<sup>8</sup> Nel primo senso cfr.: art. 2, comma 3, St. Abruzzo; art. 2, comma 4, St. Marche. Nel secondo senso cfr.: art. 4, comma 1, St. Basilicata; art. 3, comma 1, St. Campania; art. 2, comma 2, lett. c), parte centrale, St. Liguria (che più esattamente definisce la sussidiarietà «metodo istituzionale di azione legislativa e amministrativa»); art. 3, comma 1, St. Lombardia; artt. 2, comma 1, e 9, comma 1, lett. c), St. Molise; art. 3, comma 1, St. Piemonte; art. 58, comma 1, St. Toscana; art. 16, comma 1, St. Umbria. Similmente dispone l'art. 1, comma 4, prima frase, St. Puglia: «La Regione esercita la propria funzione di governo attuando il principio di sussidiarietà».

<sup>9</sup> Così art. 2, comma 4, St. Abruzzo.

<sup>10</sup> In due articoli diversi o nello stesso articolo: v. rispettivamente St. Calabria art. 2, comma 1 «La Regione concorre [...] informando il proprio ordinamento ai principi di [...] sussidiarietà...» e art. 46, comma 2, lett. a) «La Regione... informa la propria attività ai principi [...] della sussidiarietà»; St. Liguria art. 2, comma 1: «La Regione ispira il proprio ordinamento ed informa la propria azione ai principi di [...] sussidiarietà».

<sup>11</sup> Cfr. rispettivamente art. 3, comma 3, St. Toscana e art. 5, comma 3, St. Veneto.

Invece gli statuti dell'Emilia-Romagna e del Lazio, pur disciplinando la sussidiarietà, non la menzionano nei loro primi articoli come principio generale a cui la Regione deve attenersi: questa scelta, a prima vista criticabile perché non conferisce rilevanza alla sussidiarietà, può giustificarsi alla luce del fatto che quest'ultima è già sancita nella Costituzione.

2. Il principio di sussidiarietà verticale, cioè che opera nella relazione tra i vari livelli dei pubblici poteri, viene considerato dagli statuti regionali ordinari come esplicitamente nel rapporto tra la Regione e gli enti subregionali. Tutti gli statuti eccetto quello delle Marche (che solo accenna ad essa nel disposto, più sopra richiamato, menzionante il principio di sussidiarietà come fondamento dell'azione regionale) disciplinano la sussidiarietà "verticale", anche se non la definiscono in tal modo; per designarla lo statuto della Toscana (art. 62) utilizza un vocabolo apposito cioè sussidiarietà "istituzionale": i due aggettivi sono diversi (uno ha caratterizzazione geometrica, l'altro no), ma equivalenti giacché la sussidiarietà verticale concerne il rapporto tra i vari livelli istituzionali.

Riguardo al principio di sussidiarietà verticale i suddetti statuti contengono discipline differenziate, che per semplicità sono riconducibili a tre tipi, in base ad un criterio di crescente ampiezza e precisione.

Un primo tipo consiste in una disciplina assai sintetica del principio di sussidiarietà verticale, tratteggiato più che effettivamente disciplinato.

Un secondo tipo è costituito da una disciplina più ampia, ma generica del principio di sussidiarietà verticale, citato come criterio per il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali talvolta attraverso il richiamo all'art. 118, comma 1, Cost.

Un terzo tipo è dato da una disciplina più precisa del principio di sussidiarietà verticale, in cui gli statuti prefigurano le modalità di attuazione di esso con profili innovativi rispetto a quanto previsto a livello nazionale dal summenzionato disposto della Costituzione.

Il primo tipo di disciplina statutaria della sussidiarietà verticale si trova negli statuti dell'Abruzzo, del Piemonte e della Puglia.

Lo statuto dell'Abruzzo nell'art. 10, comma 2, si limita ad enunciare alcuni compiti della Regione (promuovere il ruolo delle autonomie locali, applicare il decentramento amministrativo) senza menzionare il suddetto principio<sup>12</sup> né richiamare l'art. 118 Cost. che lo prevede.

<sup>12</sup> Anche se l'intero art. 10 St. Abruzzo è dedicato alla sussidiarietà (*supra*, nt 6). L'art. 69, comma 2, senza citare il principio di sussidiarietà, stabilisce che le funzioni amministrative il cui esercizio è incompatibile con le dimensioni degli enti locali sono devolute ad enti di ambito territoriale maggiore.

Lo statuto del Piemonte genericamente nell'art. 3, comma 2, cita la sussidiarietà come uno dei criteri ispiratori dell'attività regionale, al fine di realizzare un coordinato sistema delle autonomie; il principio in parola traspare poi dal successivo art. 59, il quale stabilisce che nelle materie di propria competenza la Regione conferisce le funzioni amministrative agli enti locali mantenendo quelle necessitanti di un esercizio unitario<sup>13</sup>.

Similmente lo statuto della Puglia nell'art. 8, comma 1, soltanto menziona la sussidiarietà come uno dei principi in base a cui la Regione concorre allo sviluppo delle autonomie locali; però, malgrado la genericità della disciplina sul suddetto principio, lo statuto nell'art. 1, comma 4, prima parte, contiene una definizione di sussidiarietà verticale «come responsabilità primaria delle istituzioni più vicine ai bisogni».

Il secondo tipo di disciplina statutaria della sussidiarietà verticale si trova negli statuti delle Regioni Calabria, Campania, Lombardia e Umbria.

Lo statuto della Calabria nell'art. 2, comma 2, lett. e), prima parte, stabilisce che la Regione mira alla «attuazione del principio di sussidiarietà, conferendo ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane tutte le funzioni e i compiti che non attengono ad esigenze unitarie per la collettività ed il territorio regionale», e nel successivo art. 46, comma 3, prevede che in attuazione dell'art. 118 Cost. la Regione conferisce le funzioni amministrative a livello locale attribuendole a Comuni, Comunità montane, Province e Città metropolitane secondo alcuni principi tra cui la sussidiarietà: alla luce di tale principio, i disposti menzionati utilizzano correttamente come «criterio allocativo delle [...] funzioni amministrative quello della dimensione ottimale dell'ente allocatario ai fini dell'esercizio unitario» di esse<sup>14</sup>; peraltro si è notato che i suddetti disposti contemplan solo un intervento sussidiario dall'alto verso il basso (l'ente superiore esercita funzioni dell'ente inferiore), mentre sarebbe stato opportuno prevedere anche l'eventualità dell'intervento opposto dal basso verso l'alto in quanto potrebbe esservi necessità che «siano gli enti minori a sostituirsi sussidiariamente a quelli maggiori»<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Osserva che il principio di sussidiarietà non è esplicitato dall'art. 59 dello statuto piemontese V. CERULLI IRELLI, *Principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*, in F. PIZZETTI, A. POGGI (a cura di), *Commento allo statuto della Regione Piemonte*, Torino 2006, p. 59.

<sup>14</sup> Citazione tratta da S. GAMBINO, *Rapporti tra Regione Calabria ed enti locali*, in C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, Torino 2013, p. 286.

<sup>15</sup> Citazione tratta da A. SPADARO, *I principi della Carta statutaria della Calabria*, in C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, cit., p. 29 che prospetta la «sussidiarietà bi-direzionale o rovesciata» (corsivi dell'autore).

Similmente, ma in un unico disposto, lo statuto della Campania nell'art. 19, comma 2, sancisce che in attuazione dell'art. 118 Cost. le funzioni amministrative non richiedenti un esercizio unitario a livello della Regione sono conferite con legge regionale a Comuni, Province, Città metropolitane e Comunità montane sulla base di principi tra cui quello di sussidiarietà: malgrado la sua brevità, tale disposto statutario è significativo perché esprime correttamente il principio di sussidiarietà verticale come *favor* per l'azione degli enti subregionali e doverosità d'intervento della Regione giustificato solamente dalla necessaria unitarietà dell'esercizio di alcune funzioni<sup>16</sup>.

Lo statuto della Lombardia nell'art. 4, commi 1 e 2, prevede rispettivamente che la Regione in osservanza di alcuni principi fra cui quello di sussidiarietà «esercita esclusivamente le funzioni amministrative che richiedono un esercizio unitario» e che con legge regionale è conferita ai Comuni, alle Province e alla Città metropolitana «ogni funzione di interesse locale»<sup>17</sup>; al riguardo deve osservarsi che la prima frase riporta le parole «esercizio unitario» usate dal primo comma dell'art. 118 Cost., ma in modo assai significativo aggiunge l'avverbio «esclusivamente» dando maggior enfasi alla previsione statutaria rispetto a quella costituzionale<sup>18</sup>.

Lo statuto dell'Umbria all'art. 16, comma 2, cita la sussidiarietà come uno dei principi sulla base dei quali la Regione conferisce a Comuni e Province funzioni amministrative nelle materie di propria competenza «in modo da realizzare livelli ottimali di esercizio»: tale espressione è connessa con i principi, richiamati dal disposto in esame, di differenziazione e adeguatezza<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Cfr. A. FERRARA, *L'esercizio indiretto delle funzioni*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Torino 2016, p. 374 ss., che a p. 376 parla di «amministrazione regionale sussidiaria».

<sup>17</sup> Riguardo alla disciplina dettata dall'art. 4 St. Lombardia, M. GORLANI, *L'amministrazione regionale*, in L. VIOLINI, Q. CAMERLENGO (a cura di) *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino 2014, p. 202 afferma: «Il risultato finale è in chiaroscuro».

<sup>18</sup> Anche se in entrambe le disposizioni, statutaria e costituzionale, «il verbo indicativo è parimenti perentorio» come osserva M. GORLANI, *I rapporti tra Regione ed enti locali nel nuovo Statuto all'insegna della sussidiarietà e della leale collaborazione*, in S. TROILO, M. GORLANI (a cura di) *Il nuovo Statuto d'autonomia della Regione Lombardia: prime riflessioni*, Milano 2008, p. 136. Sul «ruolo fondamentale» che il principio di sussidiarietà e quello di partecipazione rivestono in tale statuto v. A. MANGIA, *Considerazioni sulla sussidiarietà, la partecipazione e le garanzie previste dello Statuto lombardo*, *ivi*, p. 212.

<sup>19</sup> Cfr. A. PIERINI, *Principi, valori e diritti nello statuto*, in M. VOLPI, F. CLEMENTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, Torino 2016, p. 169.



Gli statuti poc'anzi citati ricalcano la disciplina contenuta nell'art. 118, comma 1, Cost., talvolta richiamandolo espressamente; gli statuti calabrese e campano, nel ricalcare il suddetto disposto costituzionale (che, disciplinando il riparto delle competenze amministrative tra gli enti territoriali, correttamente si riferisce alle Città metropolitane), contengono però un errore giacché ciascuno di essi menziona le Città metropolitane al plurale come se ogni Regione ne avesse più di una (invece la Calabria ha solo Reggio Calabria e la Campania ha soltanto Napoli).

Il terzo tipo, quello più preciso, di disciplina statutaria della sussidiarietà verticale si trova negli statuti delle Regioni Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Molise, Toscana e Veneto.

Lo statuto della Basilicata dedica alla sussidiarietà verticale ben tre disposizioni. L'art. 4, comma 2 prevede che la Regione sulla base di alcuni principi tra cui quello di sussidiarietà «esercita esclusivamente le funzioni amministrative che richiedono un esercizio unitario» – riguardo all'avverbio utilizzato potrebbe ripetersi l'osservazione svolta più sopra a proposito dello statuto lombardo – e conferisce funzioni ai Comuni e agli enti di area vasta «in modo da realizzare livelli ottimali di esercizio». I successivi due commi di tale art. 4 contengono disposizioni significative che, pur non citando la sussidiarietà, la richiamano implicitamente (sono inseriti in un articolo dedicato per intero a tale principio): il comma 3 stabilisce che la Regione «organizza le proprie funzioni sul territorio, in ossequio al principio di prossimità» affine a quello di sussidiarietà; il comma 4 sancisce che la legge regionale «disciplina l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inattività o di inadempienza degli enti locali in ordine alle funzioni loro conferite»: tale disposto riecheggia, pur senza menzionarlo, l'art. 120, comma 2, Cost. che prevede l'esercizio del potere sostitutivo statale sugli enti substatali sulla base del principio di sussidiarietà.

Lo statuto dell'Emilia-Romagna, anche se in un solo disposto, detta riguardo alla sussidiarietà verticale<sup>20</sup> una disciplina molto dettagliata: l'art. 26, comma 2, lett. a), individua nella sussidiarietà uno dei principi cui si ispira la disciplina regionale dei rapporti con gli enti locali e precisa che la Regione «esercita, ai sensi dell'art. 118 Cost., le funzioni amministrative che richiedono un esercizio unitario a livello regionale, riguardando obiettivi che non

<sup>20</sup> Peraltro, già prevista nella legislazione regionale anteriore allo statuto: F. MERLONI, *I rapporti tra Regione ed enti locali nel nuovo Statuto della Regione Emilia-Romagna*, in *Istituz. feder.*, 2005, p. 101 afferma che, come la riforma del Titolo V ha effettuato una costituzionalizzazione della disciplina dettata da leggi ordinarie precedenti tra cui la l. n. 59 del 1997, così il nuovo statuto emiliano configura la «statutizzazione» di alcune scelte introdotte dalla legislazione regionale anteriore.

possano essere realizzati dagli Enti locali o che per le loro dimensioni organizzative e per gli effetti sui cittadini debbano essere perseguiti a livello regionale»<sup>21</sup>.

Lo statuto del Lazio si sofferma sulla sussidiarietà verticale nell'art. 16, commi 1 e 2: il comma 1 prevede che, in applicazione del principio di sussidiarietà «le funzioni amministrative relative alle materie oggetto di potestà legislativa della Regione sono, con legge regionale, attribuite di norma ai Comuni ovvero conferite alle Province ed agli altri enti locali o riservate alla Regione medesima qualora ciò sia necessario per garantirne l'esercizio unitario ai fini dell'efficace tutela degli interessi dei cittadini e della collettività»; il comma 2 poi elenca i criteri secondo cui è effettuato il riparto delle funzioni amministrative, tra i quali «indicazione tassativa delle funzioni riservate alla Regione in quanto attengano ad esigenze di carattere unitario», «conferimento, mediante attribuzione o delega, delle altre funzioni alle Province, ai Comuni e alle loro forme associative, in rapporto al ruolo che tali enti sono tenuti [...] a svolgere», «attribuzione comunque ai Comuni della generalità delle funzioni non riservate alla Regione e non conferite» ad altri enti locali. Tali disposti riecheggiano l'art. 118 Cost. cercando di specificarlo (ad esempio correlano l'unitarietà dell'esercizio delle funzioni alla finalità di garantire gli interessi dei cittadini e della collettività); tuttavia non contengono previsioni originali riguardo al principio di sussidiarietà né prefigurano soluzioni ai problemi applicativi di esso<sup>22</sup>.

Lo statuto della Liguria disciplina la sussidiarietà verticale in vari disposti: in generale l'art. 2, comma 2, lett. c) stabilisce che la Regione «applica il principio di sussidiarietà [...] nel rapporto con gli enti locali»; in particolare l'art. 51, comma 1, afferma che la «attività amministrativa, nel rispetto dei principi di sussidiarietà [...], è attribuita agli enti locali» (il comma 2 recita che la Regione svolge le funzioni amministrative richiedenti l'esercizio unitario su base regionale); ancora più specificamente l'art. 62, comma 1, prevede che la Regione «organizza l'esercizio delle funzioni amministrative sulla base del principio di sussidiarietà, secondo le modalità stabilite dallo Statuto e dalla legge regionale» e l'art. 63, comma 1, aggiunge che la Regione sulla base, tra gli altri, del principio di sussidiarietà «può sostituirsi ad organi degli enti locali i quali, sebbene invitati a provvedere entro un congruo termine, non adottino norme o atti previsti come obbligatori dalla normativa

<sup>21</sup> Vedasi C. TUBERTINI, *Rapporti Regione-autonomie locali*, in M. BELLETTI, F. MASTRAGOSTINO, L. MEZZETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia-Romagna*, Torino 2016, p. 205 ss.

<sup>22</sup> Cfr. M. MENGOZZI, *L'allocazione delle funzioni amministrative*, in M. RUOTOLO, G. SERGES (a cura di) *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Torino 2012, p. 176.

regionale». Lo statuto ligure non è particolarmente originale laddove utilizza la sussidiarietà come criterio di allocazione delle funzioni, mentre contiene un profilo innovativo laddove prevede la sussidiarietà anche come criterio di esercizio del potere sostitutivo della Regione nei confronti degli enti sub-regionali, in analogia a quanto stabilisce l'art. 120, comma 2, Cost. circa il potere sostitutivo statale nei riguardi degli enti locali<sup>23</sup>.

Lo statuto del Molise dedica alla sussidiarietà verticale alcune disposizioni: l'art. 62, comma 1, afferma che la Regione riconosce e garantisce le autonomie locali ed «attua, nella legislazione e nell'attività amministrativa, il principio di sussidiarietà» e al comma 2 annovera la sussidiarietà fra i principi cui sono improntati i rapporti tra la Regione e le autonomie locali; l'art. 63, dopo aver previsto nel comma 1 che la Regione organizza le funzioni amministrative conferendo agli enti locali tutte le funzioni non richiedenti un esercizio unitario a livello regionale, nel comma 2 lett. a) elenca la sussidiarietà fra i principi ispiratori del conferimento e della disciplina delle funzioni amministrative a livello locale<sup>24</sup>.

Lo statuto della Toscana detta riguardo alla sussidiarietà verticale, da esso chiamata «istituzionale», l'intero articolo 62: il comma 1 cita la sussidiarietà come uno dei principi sulla cui base la Regione conferisce agli enti locali le funzioni amministrative nelle materie di propria competenza; il comma 2 prevede alcune attività della Regione che devono essere svolte in attuazione dei principi menzionati nel comma precedente tra i quali appunto la sussidiarietà; il comma 3, pur non menzionando quest'ultima, la evoca laddove stabilisce che sono riservate alla Regione «le sole funzioni amministrative il cui esercizio risponde a riconosciute esigenze unitarie di livello regionale»<sup>25</sup>.

Lo statuto del Veneto disciplina la sussidiarietà verticale in due disposizioni: l'art. 11, comma 2, stabilisce che la Regione «informa la propria attività al principio di responsabilità politica ed amministrativa dei diversi livelli di governo locale» attribuendo le funzioni amministrative secondo alcuni principi fra cui quello di sussidiarietà «in modo da evitare duplicazioni e

<sup>23</sup> Sul principio di sussidiarietà nello statuto della Liguria mi permetto di rinviare a P. VIPIANA, *La sussidiarietà verticale nel rapporto fra Regione ed enti locali*, in *Quad. reg.*, 2005, p. 815 ss.

<sup>24</sup> Cfr. T. ROSSI, *Le funzioni amministrative degli enti locali*, in M. DELLA MORTE, G. MELONI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Molise*, Torino 2017, pp. 185-186.

<sup>25</sup> Lo statuto toscano non si limita a richiamare il principio di sussidiarietà, ma «si sforza di specificarne il contenuto in riferimento all'ordinamento regionale»: E. A. FERIOLI, *Principi e diritti statutari*, in P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Torino 2015, p. 32; per una ricostruzione dei commi dell'art. 62 statuto Toscana si rinvia a E. FREDIANI, C. REDDI, *Le funzioni amministrative*, *ivi*, pp. 248-249.

sovrapposizioni di competenze», ma il suddetto principio emerge anche dai commi 4 e 5 del medesimo articolo, alla stregua dei quali i Comuni esercitano la generalità delle funzioni amministrative e le Province esercitano le funzioni amministrative che richiedono un esercizio unitario nel territorio provinciale; inoltre l'art. 17, comma 1, menziona la sussidiarietà tra i principi sulla cui base «la Regione, nelle materie di competenza regionale, può sostituirsi ad organi degli enti locali in caso di inerzia o inadempimento di obblighi stabiliti dalla legge»<sup>26</sup>.

Tutti gli statuti regionali che disciplinano con precisione la sussidiarietà verticale la considerano come principio che presiede al riparto delle funzioni amministrative tra Regione ed enti subregionali, ma alcuni (quelli di Basilicata, Liguria e Veneto) la contemplano anche come criterio di esercizio del potere sostitutivo della Regione rispetto agli enti locali che risultino inadempienti. Se quest'ultima caratterizzazione della sussidiarietà verticale è espressa in modo sostanzialmente ripetitivo dell'art. 120, comma 2, Cost., l'altra caratterizzazione è delineata con alcuni profili innovativi rispetto alla disciplina contenuta nell'art. 118, comma 1, Cost.

3. Il principio di sussidiarietà orizzontale, cioè che opera nella relazione tra il complesso dei pubblici poteri ed i soggetti privati, viene considerato dagli statuti regionali come esplicitantesi nel rapporto tra la Regione e gli enti subregionali da un lato ed i soggetti privati dall'altro.

Riguardo al suddetto principio gli statuti regionali contengono discipline differenziate; che per semplicità sono riconducibili – in analogia alla tripartizione tracciata riguardo alla sussidiarietà verticale – a tre tipi, in base ad un criterio di crescente ampiezza e precisione.

Un primo tipo consiste in una disciplina sintetica della sussidiarietà orizzontale, che si limita a riprodurre la formulazione dell'art. 118, comma 4, Cost., a volte citando quel principio (come fa la richiamata disposizione costituzionale), altre volte invece senza neppure menzionarlo.

Un secondo tipo è costituito da una disciplina più precisa del principio di sussidiarietà orizzontale che, pur ricalcando la previsione dell'art. 118, comma 4, Cost. (talvolta espressamente richiamato), contiene ulteriori indicazioni.

<sup>26</sup> Sulla sussidiarietà nello statuto veneto vedasi L. BENVENUTI, *Rapporti con le amministrazioni locali*, in P. CAVALERI, E. GIANFRANCESCO (a cura di) *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Veneto*, Torino 2013, p. 361; P. DURET, *Il principio di sussidiarietà*, *ivi*, p. 345 ss. e C. TUBERTINI, *Funzioni amministrative ed autonomie locali*, in L. BENVENUTI, G. PIPERATA, L. VANDELLI (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione del Veneto*, Venezia 2012, pp. 106-107.

Un terzo tipo è dato da una disciplina ancora più dettagliata del principio di sussidiarietà orizzontale, in cui gli statuti tratteggiano profili di esso (caratteri, modi d'attuazione) innovativi rispetto a quanto previsto a livello nazionale dal summenzionato disposto della Costituzione.

Il primo tipo di disciplina statutaria della sussidiarietà orizzontale si trova negli statuti della Campania, del Lazio, della Liguria e delle Marche.

Lo statuto della Campania all'art. 20, quello del Lazio all'art. 16, comma 6, e quello delle Marche all'art. 2, comma 7, ripetono letteralmente la frase contenuta nell'art. 118, comma 4, Cost. cioè prevedono, menzionando il principio di sussidiarietà, che la Regione ovvero la Regione e gli enti subregionali «favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale»<sup>27</sup>.

Similmente lo statuto della Liguria all'art. 2, comma 2, lett. c) prima parte, prevede, senza però menzionare il principio di sussidiarietà, che la Regione «riconosce e sostiene» l'autonoma iniziativa «dei cittadini e delle formazioni sociali» per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Il secondo tipo di disciplina statutaria della sussidiarietà orizzontale si trova negli statuti dell'Abruzzo, della Basilicata, del Piemonte e dell'Umbria.

Lo statuto dell'Abruzzo all'art. 10, comma 1, lo statuto della Basilicata all'art. 4, comma 6, lo statuto del Piemonte all'art. 3, comma 4, e lo statuto dell'Umbria nell'art. 16, comma 3 (il primo e il terzo disposto non menzionano il principio di sussidiarietà, il secondo e il quarto sì) ripetono più o meno letteralmente la frase dell'art. 118, comma 4, Cost., ma contengono anche altre previsioni: lo statuto abruzzese afferma che la Regione sostiene l'iniziativa dei privati anche per la «realizzazione dei diritti e della solidarietà sociale»; gli statuti lucano e umbro sanciscono che la Regione, al fine di favorire l'intervento dei privati «incentiva la diffusione dell'associazionismo e, in particolare, la costituzione e l'attività delle associazioni di volontariato»<sup>28</sup>; similmente lo statuto piemontese dispone che la Regione «valorizza le forme di cooperazione [...], di solidarietà sociale, l'associazionismo e il volontariato».

Il terzo tipo di disciplina statutaria della sussidiarietà orizzontale si trova negli statuti delle Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Lombardia, Molise, Puglia, Toscana e Veneto.

<sup>27</sup> Riguardo al disposto dello statuto marchigiano L. PIANESI, G. M. SALERNO, *Le norme programmatiche, i principi e la tutela dei diritti*, in L. CALIFANO, G. M. SALERNO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Marche*, Torino 2012, p. 35 rilevano che in esso il principio di sussidiarietà «resta tuttavia a livello di enunciazione».

<sup>28</sup> A. PIERINI, *Principi*, cit., p. 170 afferma che «la sussidiarietà orizzontale viene riconosciuta in Umbria eminentemente nella sua dimensione "associata" e non già individuale».

Lo statuto della Calabria nell'art. 2, comma 2, lett. e) seconda parte afferma che la Regione mira all'attuazione del principio di sussidiarietà «promuovendo e valorizzando l'autonoma iniziativa delle formazioni sociali, delle autonomie funzionali e dei cittadini singoli o associati per lo svolgimento delle attività di interesse generale, di soddisfacimento dei diritti e di realizzazione della solidarietà sociale»; il successivo art. 54, comma 1, afferma che la Regione «riconosce, garantisce e favorisce l'intervento delle autonomie sociali (oltre che di quelle locali) e dei soggetti privati nella promozione dello sviluppo economico, sociale e culturale del proprio territorio nel rispetto del principio di sussidiarietà e di solidarietà».

Lo statuto dell'Emilia-Romagna all'art. 9, comma 1, lett. a), prevede che la Regione, in attuazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., «riconosce e valorizza [...] l'autonoma iniziativa delle persone, singole o associate, per lo svolgimento di attività di interesse generale e di rilevanza sociale, nel quadro dello sviluppo civile e socio-economico della Regione, assicurando il carattere universalistico del sistema di garanzie sociali»: si tratta di una disciplina sintetica, ma significativa per queste ultime precisazioni.

Lo statuto della Lombardia all'art. 3, comma 2, afferma che la Regione, «in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, riconosce e favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, delle famiglie, delle formazioni e delle istituzioni sociali, delle associazioni e degli enti civili e religiosi, garantendo il loro apporto nella programmazione e nella realizzazione dei diversi interventi e servizi pubblici, con le modalità previste dalla legge regionale»: tale disciplina della sussidiarietà va letta in correlazione con quella che il successivo art. 5 detta riguardo alle autonomie funzionali e sociali<sup>29</sup>.

Lo statuto del Molise dedica alla sussidiarietà orizzontale alcune disposizioni: l'art. 62, comma 1, afferma che la Regione riconosce e garantisce le autonomie sociali e «attua, nella legislazione e nell'attività amministrativa, il principio di sussidiarietà» e al comma 2 annovera la sussidiarietà fra i principi cui sono improntati i rapporti tra la Regione e le autonomie sociali (tali disposti menzionano anche la sussidiarietà verticale, come illustrato nel paragrafo precedente).

<sup>29</sup> Così M. GORLANI, *I rapporti*, cit., p. 138; invece A. LORENZETTI, *Sussidiarietà orizzontale e partecipazione nel nuovo Statuto regionale della Lombardia*, in S. TROILO, M. GORLANI (a cura di), *Il nuovo Statuto d'autonomia della Regione Lombardia: prime riflessioni*, Milano 2008, p. 264 ritiene che della sussidiarietà lo statuto lombardo «declina una formulazione che appare debole soprattutto se confrontata con altri Statuti regionali».

Lo statuto della Puglia all'art. 1, comma 4, seconda parte, utilizza espressioni altisonanti, stabilendo che la Regione attua il principio di sussidiarietà «come integrazione costante con le iniziative delle formazioni sociali e del volontariato dirette all'interesse generale e alla tutela pubblica dei diritti universali»: peraltro la solennità dei disposti non prelude necessariamente alla pronta attuazione dei medesimi<sup>30</sup>.

Lo statuto della Toscana dedica l'intero art. 59 alla sussidiarietà orizzontale, da esso chiamata sussidiarietà sociale: il comma 1 genericamente afferma che la Regione favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro aggregazioni per il diretto svolgimento di attività di riconosciuto interesse generale; il comma 2 specificamente prevede che la «attuazione del principio della sussidiarietà sociale è prioritariamente diretta al miglioramento del livello dei servizi, al superamento delle disuguaglianze economiche e sociali, a favorire la collaborazione dei cittadini e delle formazioni sociali, secondo le loro specificità, ai fini della valorizzazione della persona e dello sviluppo solidale delle comunità»<sup>31</sup>.

Infine, lo statuto del Veneto all'art. 5, comma 3, afferma che la Regione «riconosce e valorizza il principio di sussidiarietà, sancito nell'articolo 118 della Costituzione, realizzando le condizioni affinché l'intervento pubblico non sia sostitutivo della libera capacità di autorganizzazione delle persone e delle aggregazioni sociali e si svolga nel rispetto dell'identità e dell'autonomia di ogni soggetto»<sup>32</sup>.

Gli statuti da ultimo considerati aggiungono aspetti del principio di sussidiarietà orizzontale ulteriori rispetto a quelli previsti nella disciplina costituzionale: così lo statuto molisano esige l'attuazione di esso nell'attività legislativa e amministrativa della Regione; inoltre lo statuto lombardo amplia i soggetti privati di cui la Regione garantisce l'iniziativa e lo statuto veneto specifica che la garanzia dell'iniziativa di tali soggetti consiste nel non sostituirsi alla loro capacità di autorganizzazione; ancora lo statuto pugliese, nel menzionare lo scopo dell'iniziativa dei soggetti privati, affianca allo svolgimento di attività d'interesse generale la – espressione peraltro molto pomposa – tutela dei diritti universali. Gli altri statuti poi sottolineano il nesso

<sup>30</sup> Come osserva V. TONDI DELLA MURA, *Regione e sussidiarietà orizzontale* in G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI, I. LOIODICE, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Puglia*, Torino 2016, p. 179 ss. e p. 187 ss.

<sup>31</sup> E. A. FEROLI, *Principi e diritti statutari*, cit., p. 31 afferma che nel disposto in esame lo statuto della Toscana «individua alcune prioritarie finalità della promozione della sussidiarietà sociale».

<sup>32</sup> L'art. 5, comma 3, fornisce «un'interpretazione forte» del principio di sussidiarietà: A. ROTA, *Principi fondamentali*, in L. BENVENUTI, G. PIPERATA, L. VANDELLI (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione del Veneto*, Venezia 2012, p. 69.

fra la sussidiarietà orizzontale e il carattere della socialità o il principio di solidarietà: lo statuto emiliano accosta alle attività d'interesse generale quelle di rilevanza sociale e sottolinea il carattere universalistico del sistema di garanzie sociali; gli statuti calabrese e toscano affermano che il principio di sussidiarietà deve tendere rispettivamente alla realizzazione della solidarietà sociale e allo sviluppo solidale delle comunità (lo statuto calabrese espressamente affianca al principio di sussidiarietà quello solidarista).

4. La mera previsione del principio di sussidiarietà negli statuti regionali si rivelerebbe pressoché inutile se esso non fosse attuato a livello legislativo: mentre quella previsione è agevole da illustrare, l'attuazione intervenuta è difficile da descrivere poiché bisognerebbe esaminare tutte le leggi regionali che mirano a realizzare il suddetto principio, ma siffatta disamina eccederebbe l'ambito del presente lavoro, limitato alla disciplina statutaria di esso; ci si propone dunque di illustrare per cenni soltanto la legislazione, menzionante tale principio, adottata nelle Regioni i cui statuti contengono una disciplina approfondita della sussidiarietà rispettivamente verticale ed orizzontale<sup>33</sup>.

a) Quanto alla sussidiarietà in senso verticale, per circoscrivere ulteriormente la disamina, si menzioneranno le leggi regionali che disciplinano il riparto delle funzioni amministrative tra gli enti locali nelle varie materie, non le leggi riguardanti una singola materia (ad esempio, il governo del territorio); peraltro sarebbe interessante verificare, per ogni Regione, come il principio di sussidiarietà verticale è stato attuato distintamente dalle leggi regionali sulle svariate materie<sup>34</sup>.

Limitatamente alle Regioni i cui statuti hanno disciplinato la sussidiarietà verticale nel modo più approfondito, cioè Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Molise, Toscana e Veneto, occorre distinguere due modalità di attuazione legislativa del suddetto principio.

<sup>33</sup> Tuttavia, può capitare che una Regione abbia una disciplina statutaria vaga del principio di sussidiarietà, ma dia un'attuazione legislativa approfondita a quest'ultimo. Ad esempio, riguardo alla sussidiarietà verticale, la Calabria nello statuto dà una disciplina sintetica di essa (come si è osservato nel § 2) mentre a livello legislativo la disciplina ampiamente: l. reg. 12 agosto 2002, n. 34 «Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali» che cita il principio in parola negli artt. 1, commi 1 e 4, e 7, comma 1. Invece, riguardo alla sussidiarietà orizzontale, la Liguria nello statuto accenna ad essa (come si è messo in luce nel § 3) mentre a livello legislativo la disciplina diffusamente: l. reg. 24 maggio 2006, n. 12 «Promozione del sistema integrato di servizi sociali e socio-sanitari» che menziona il principio in esame negli artt. 1, commi 2 e 3, 25, comma 2.

<sup>34</sup> Un tentativo in tal senso, relativamente alla legislazione del Lazio, è svolto da M. MENGOZZI, *L'allocazione*, cit., § 7.



Le suddette Regioni salvo la Toscana hanno, dopo l'entrata in vigore dei nuovi statuti, legiferato semplicemente modificando leggi già esistenti prima di essa cioè approvate per regolare il riordino delle funzioni degli enti locali alla luce del principio di sussidiarietà verticale previsto dall'art. 4, comma 3, l. n. 59 del 1997 e dall'art. 118, comma 1, Cost.<sup>35</sup>.

Invece la Toscana ha, dopo l'entrata in vigore dei nuovi statuti, adottato un'apposita legge in tema di riordino delle funzioni degli enti locali<sup>36</sup>: essa cita il principio di sussidiarietà verticale previsto dall'art. 118, comma 1, Cost. e dallo statuto (adottato a seguito della revisione dell'art. 123 Cost.), quindi solo questa legge può in senso proprio dirsi attuativa del principio di sussidiarietà verticale statutariamente sancito.

Dal punto di vista contenutistico la sussidiarietà verticale è disciplinata in modo simile nelle suddette leggi, poiché in tutte essa viene genericamente proclamata fra i principi ispiratori del riordino delle funzioni degli enti locali<sup>37</sup>; tuttavia qualche legge contiene disposti più specifici come la legge lucana, in base a cui le competenze di tali enti sono articolate secondo un «modello organizzativo funzionale ad un rapporto di partecipazione attiva

<sup>35</sup> Cfr. le seguenti leggi (si confrontino gli estremi di esse con le date di promulgazione dei corrispondenti statuti regionali menzionati in nt. 5), successivamente modificate: l. reg. Basilicata 27 giugno 2008, n. 11, «Norme di riordino territoriale degli Enti Locali»; l. reg. Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6, «Riforma del sistema amministrativo regionale e locale»; l. reg. Lazio 6 agosto 1999, n. 14, «Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo» (si noti che questa legge, come quelle della Liguria e del Veneto che si menzioneranno nel prosieguo, sono anteriori alla modifica dell'art. 118 Cost. effettuata con l. cost. 7 ottobre 2001, n. 3); ll. reg. Liguria 22 gennaio 1999, n. 3; 10 febbraio 1999, n. 5; 24 marzo 1999, n. 9; 28 aprile 1999, n. 13; 21 giugno 1999, n. 18 (la Liguria ha adottato leggi distinte per effettuare il conferimento delle funzioni agli enti locali nelle varie materie previste dal d.lg. 31 marzo 1998, n. 112, mentre sia il Lazio sia il Veneto hanno adottato una sola legge di conferimento relativa a tutte le materie elencate in tale decreto); l. reg. Molise 24 marzo 2011, n. 6, «Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale»; l. reg. Veneto 13 aprile 2001, n. 11, «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112».

<sup>36</sup> Si veda (confrontando gli estremi di essa con la data di promulgazione dello statuto toscano menzionato in nt. 5) la l. reg. Toscana 27 dicembre 2011, n. 68, «Norme sul sistema delle autonomie locali» e successive modificazioni.

<sup>37</sup> Cfr.: art. 1, commi 2 e 3, l. reg. Basilicata 27 giugno 2008, n. 11; art. 1, comma 2, lett. e), l. reg. Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6; art. 1, comma 2, l. reg. Lazio 6 agosto 1999, n. 14; art. 2, comma 3, l. reg. Liguria 22 gennaio 1999, n. 3; art. 1, comma 1, lett. a), l. reg. Liguria 21 giugno 1999, n. 18; art. 2, comma 1, l. reg. Molise 24 marzo 2011, n. 6; art. 2, comma 1, l. reg. Toscana 27 dicembre 2011, n. 68 (che menziona la «sussidiarietà istituzionale» corrispondentemente all'art. 62 Statuto); art. 2, comma 2, prima parte, l. reg. Veneto 13 aprile 2001, n. 11.

dei cittadini» alla luce del principio di sussidiarietà<sup>38</sup>, e la legge veneta, la quale afferma che le funzioni degli enti locali sono esercitate in base al principio di sussidiarietà «anche attraverso la partecipazione, il concorso o l'iniziativa dei soggetti privati»<sup>39</sup>: le citate disposizioni legislative della Basilicata e del Veneto sono rilevanti perché introducono un nesso tra la sussidiarietà verticale e quella orizzontale.

b) Riguardo alla sussidiarietà in senso orizzontale, si prenderanno in considerazione solo le leggi regionali sul riordino dei servizi sociali in genere, non quelle regolanti uno di essi (come la sanità) e neanche le leggi disciplinanti attività connesse con i servizi sociali, ad esempio il volontariato, che pur costituisce un ambito ottimale per l'esplicarsi del suddetto principio; peraltro sarebbe interessante verificare, per ogni Regione, come il principio di sussidiarietà orizzontale è stato attuato distintamente dalle leggi regionali relative ai singoli servizi sociali<sup>40</sup>.

Limitatamente alle Regioni i cui statuti disciplinano la sussidiarietà orizzontale nel modo più approfondito (come illustrato nel paragrafo precedente) cioè Calabria, Emilia-Romagna, Lombardia, Molise, Puglia, Toscana e Veneto, può rilevarsi che sono state seguite due diverse modalità per l'attuazione legislativa del suddetto principio.

Alcune Regioni (Calabria, Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto) hanno, dopo l'entrata in vigore dei nuovi statuti, legiferato semplicemente modificando leggi già esistenti prima di questa ed approvate per regolare il sistema dei servizi sociali alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale previsto dall'art. 5, comma 1, l. 8 novembre 2000, n. 328, e dall'art. 118, comma 4, Cost.<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Vedasi l'art. 1, comma 5, l. reg. Basilicata 27 giugno 2008, n. 11, che aggiunge: in base a tale principio si individuano «il livello di governo più prossimo ai destinatari finali e le forme di organizzazione più adeguate a svolgere i compiti pubblici e di interesse generale».

<sup>39</sup> Cfr. l'art. 2, comma 1, seconda parte, l. reg. Veneto 13 aprile 2001, n. 11, che prosegue: «salvo quando l'organizzazione pubblica sia indispensabile alla realizzazione dell'interesse generale costituzionalmente protetto».

<sup>40</sup> Un tentativo in tal senso, relativamente alla legislazione del Veneto, è svolto da P. DURET, *Il principio*, cit., § 5.

<sup>41</sup> Cfr.: l. reg. Calabria 26 novembre 2003, n. 23, «Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria (in attuazione della legge n. 328/2000)»; l. reg. Emilia-Romagna 12 marzo 2003, n. 2, «Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali»; l. reg. Lombardia 12 marzo 2008, n. 3, «Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale»; l. reg. Veneto 13 aprile 2001, n. 11, citata in nt. 35 (si tratta della legge di conferimento delle funzioni agli enti locali già menzionata riguardo alla sussidiarietà verticale), capo II, sezione II;

Invece altre Regioni (Molise, Puglia e Toscana) hanno, dopo l'entrata in vigore dei nuovi statuti, adottato apposite leggi in materia di servizi sociali, anche se per l'esattezza le leggi molisana e toscana sono state promulgate poco tempo dopo la promulgazione dei rispettivi statuti, mentre la legge pugliese è successiva di circa due anni allo statuto della Puglia<sup>42</sup>: esse citano il principio di sussidiarietà orizzontale previsto dall'art. 118, comma 4, Cost. e dai rispettivi statuti (adottati a seguito della revisione dell'art. 123 Cost.), quindi solo queste leggi possono in senso proprio dirsi attuative del principio di sussidiarietà orizzontale statutariamente sancito.

Dal punto di vista contenutistico la sussidiarietà orizzontale è disciplinata in modo simile nelle leggi di entrambi i gruppi individuati più sopra, nel senso che essa viene da tutte le leggi genericamente proclamata fra i principi ispiratori del riordino dei servizi sociali<sup>43</sup>; però le leggi calabrese e toscana recano disposti più specifici, menzionando la sussidiarietà come uno dei principi che orientano la programmazione e l'organizzazione dei servizi sociali<sup>44</sup> e come principio per la cui attuazione la Regione e gli enti locali sostengono il cosiddetto terzo settore ovvero, analogamente, come principio nel rispetto del quale la Regione e gli enti locali riconoscono la

<sup>42</sup> Cfr. le seguenti leggi (si confrontino gli estremi di esse con le date di promulgazione dei corrispondenti statuti regionali menzionati in nt. 5), successivamente modificate: l. reg. Molise 6 maggio 2014, n. 13, «*Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali*»; l. reg. Puglia 10 luglio 2006, n. 19, «*Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia*»; l. reg. Toscana 24 febbraio 2005, n. 41, «*Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*».

<sup>43</sup> Riguardo all'esplicita menzione del principio di sussidiarietà nelle leggi del primo gruppo cfr.: art. 1, comma 1, l. reg. Calabria 26 novembre 2003, n. 23; art. 2, comma 3, l. reg. Emilia-Romagna 12 marzo 2003, n. 2 (che all'art. 29, comma 3, contiene un accenno alla sussidiarietà verticale); art. 2, comma 1, lett. f), l. reg. Lombardia 12 marzo 2008, n. 3 (che parla di «sussidiarietà verticale e orizzontale»); artt. 124, comma 4, e 128, comma 3, l. reg. Veneto 13 aprile 2001, n. 11. Quanto all'esplicita menzione del principio di sussidiarietà nelle leggi del secondo gruppo v.: art. 2, comma 1, lett. a), l. reg. Molise 6 maggio 2014, n. 13, che per la precisione non considera la sussidiarietà uno dei principi ispiratori del riordino dei servizi sociali, ma in modo ancora più pregnante sancisce che il sistema integrato di interventi e servizi sociali «ha carattere di [...] sussidiarietà»; art. 2, comma 1, lett. j), l. reg. Puglia 10 luglio 2006, n. 19; invece l'art. 2, comma 1, lett. c), l. reg. Toscana 24 febbraio 2005, n. 41, non cita il principio di sussidiarietà, ma lo richiama implicitamente usando le stesse parole contenute nell'art. 118, comma 4, Cost. (favore per l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli o associati).

<sup>44</sup> Cfr. l'art. 4, comma 4, l. reg. Calabria 26 novembre 2003, n. 23, il quale prevede anche che la Regione agevola le aggregazioni sociali nell'assolvimento di compiti di rilevanza sociale «in applicazione del principio di sussidiarietà di cui al comma 3, lettera a), dell'articolo 4 della legge n. 59/1997».

rilevanza sociale dell'attività svolta dai soggetti del terzo settore e promuovono azioni per il loro sostegno<sup>45</sup>.

In sintesi, dalla disamina svolta sull'attuazione legislativa del principio di sussidiarietà, sia verticale sia orizzontale, emerge che esso è stato richiamato assai spesso dalle varie leggi regionali prese in esame, alcune delle quali contengono una disciplina estensiva e specificativa rispetto a quella statutaria e quindi volta a meglio garantire l'effettivo esplicarsi del medesimo: invero rileva che il suddetto principio sia non solo menzionato, ma soprattutto attuato<sup>46</sup>.

5. Dopo aver tratteggiato l'attuazione legislativa del principio di sussidiarietà previsto dagli statuti regionali, merita accennare all'ipotesi inversa ossia alla violazione di quest'ultimo da parte dei legislatori delle Regioni cioè all'ipotesi in cui una legge regionale disciplinante le competenze degli enti locali o i servizi sociali disponesse in contrasto con il principio di sussidiarietà, rispettivamente verticale o orizzontale, spostando ingiustificatamente una funzione dal livello territoriale inferiore a quello superiore o dai soggetti privati ai pubblici poteri: una siffatta legge sarebbe sottoponibile al sindacato di costituzionalità e caducabile dalla Corte; riguardo al parametro del giudizio, a prima vista esso sembrerebbe poter essere individuato nella disposizione statutaria che sancisce la sussidiarietà.

La questione della giustiziabilità del principio di sussidiarietà statutariamente previsto è correlata alla – ma distinta dalla – natura di esso, quale principio giuridico o meramente politico<sup>47</sup>: al riguardo deve convenirsi che la sussidiarietà sancita dagli statuti regionali è un principio giuridico in quanto essa risulta già contemplata nell'art. 118 della Costituzione, sicché la previsione statutaria si limita a ribadire il disposto costituzionale e può essere ritenuta perfino ridondante<sup>48</sup>; tuttavia, cioè malgrado la natura

<sup>45</sup> Vedasi rispettivamente Part. 14, comma 2, l. reg. Calabria 26 novembre 2003, n. 23, e Part. 17, comma 1, l. reg. Toscana 24 febbraio 2005, n. 41.

<sup>46</sup> Il proposito di attuare il principio di sussidiarietà ha ispirato l'istituzione di Osservatori sulla sussidiarietà in Emilia-Romagna e in Lombardia nonché la denominazione di una struttura organizzativa della regione Lazio, la «Area Sussidiarietà Orizzontale e Terzo Settore».

<sup>47</sup> La distinzione tra principi giuridici e obiettivi politici, i primi giustiziabili mentre i secondi no, è stata enucleata dalla Corte costituzionale, ad esempio, nelle sentt. 2 dicembre 2004, n. 372, e 6 dicembre 2004, n. 379: le enunciazioni statutarie di finalità da perseguire hanno «carattere [...] non vincolante» ed «esplicano una funzione [...] di natura [...] politica, ma certo non normativa» (punto 2 dei rispettivi cons. dir.).

<sup>48</sup> Secondo L. PIANESI, G. M. SALERNO, *Le norme programmatiche*, cit., pp. 29-30 le disposizioni statutarie meramente riproduttive di principi costituzionali non hanno carattere innovativo e vanno intese come valori-obiettivo cioè disposizioni a contenuto valoriale, mentre i suddetti principi possiedono un contenuto prescrittivo e vincolante.

giuridica, la sussidiarietà statutariamente sancita non è giustiziabile di per sé, dato che lo statuto regionale ordinario non è una fonte di grado costituzionale.

Invero, siccome il principio di sussidiarietà è stato costituzionalizzato oltre che – e prima di – venire previsto dagli statuti regionali ordinari, il parametro del giudizio su una legge regionale contrastante con esso risulta la disposizione costituzionale, non quella statutaria, che sancisce la sussidiarietà: la legge in parola, qualora venisse colpita da una sentenza di accoglimento, sarebbe dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 118 Cost., non per contrasto con l'articolo dello statuto che menziona tale principio. Sotto un altro profilo, poiché la sussidiarietà è annoverabile fra i principi fondamentali di organizzazione rientranti nel contenuto obbligatorio degli statuti in base all'art. 123 Cost., il parametro del giudizio potrebbe essere identificato in quest'ultimo disposto costituzionale: la legge regionale sopra ipotizzata violerebbe direttamente la disposizione statutaria che prevede il principio di sussidiarietà e indirettamente l'art. 123 Cost. per cui tale disposizione statutaria risulterebbe giustiziabile ma solo perché fungerebbe da norma interposta nel sindacato di costituzionalità delle leggi regionali<sup>49</sup>.

Nella prassi può osservarsi che, mentre il sindacato di leggi regionali per contrasto diretto con norme statutarie e indiretto con la Costituzione è stato svolto in casi in cui tali norme disciplinavano oggetti coperti da riserva di statuto ai sensi dell'art. 123 Cost. come i rapporti tra gli organi essenziali della Regione<sup>50</sup>, invece nel giudizio su leggi regionali contrastanti con il principio di sussidiarietà è stato utilizzato quale parametro l'art. 118 Costituzione<sup>51</sup>. Il sindacato di costituzionalità su leggi regionali contrastanti con il principio di sussidiarietà risulterebbe comunque una garanzia successiva

<sup>49</sup> In generale per la configurabilità delle disposizioni statutarie come norme interposte rispetto all'art. 123 Cost. cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2010, p. 105.

<sup>50</sup> Le sentt. 14 giugno 2007, n. 188, e 13 giugno 2008, n. 201, hanno dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni legislative impugnate (rispettivamente della Campania e del Molise) volte ad incidere sulle relazioni tra gli organi regionali, in quanto violavano la riserva di competenza a favore dello statuto sancita dall'art. 123 Cost. riguardo alla disciplina della forma di governo regionale.

<sup>51</sup> La sent. 16 luglio 2019, n. 179, ha dichiarato la incostituzionalità di una disposizione legislativa della Lombardia per violazione non dello statuto lombardo, ma del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118 Cost.: tale principio è citato nei punti 3, 10.1, 12.3, 12.5 e 12.7 cons. dir. (il punto 3 menziona genericamente la sussidiarietà, gli altri punti citano la sussidiarietà verticale). La – di poco – successiva sent. 24 luglio 2019, n. 198, ha dichiarato l'infondatezza della questione di costituzionalità di un disposto legislativo della Campania utilizzando come parametro non lo statuto campano, ma il principio di sussidiarietà previsto nell'art. 118 Cost.: tale principio è menzionato nel punto 2.1. cons. dir.

dell'osservanza di tale principio: invece sarebbe opportuna una garanzia preventiva (per evitare che le suddette leggi fossero approvate), la quale è stata invero introdotta, sia pure sfumatamente, dagli statuti regionali, come si illustrerà alla fine del paragrafo seguente.

6. A conclusione della disamina sulla disciplina del principio di sussidiarietà negli statuti regionali ordinari, deve anzitutto rilevarsi che esso è stato ivi previsto nelle due accezioni, verticale e orizzontale, in cui è menzionato già dalla Costituzione ossia, da una parte, nel rapporto fra i livelli territoriali e, dall'altra parte, nel rapporto fra l'insieme dei pubblici poteri ed i soggetti privati; invero tutti gli statuti citano, regolandola più o meno ampiamente, la sussidiarietà esplicitandosi sia nel regolare il riordino delle funzioni della Regione e degli enti locali, sia nel disciplinare l'operato degli enti sub-statali rispetto alla sfera di attività dei soggetti privati.

Per completezza deve inoltre ricordarsi che alcuni statuti prevedono casi particolari di esplicazione del principio di sussidiarietà, oltre alle due accezioni di quest'ultimo esaminate nei paragrafi precedenti.

Lo statuto della Liguria accenna altresì alla «sussidiarietà fiscale»<sup>52</sup>, senza peraltro definirla<sup>53</sup>; quest'ultima è riconducibile alla sussidiarietà verticale (poiché la disponibilità di risorse finanziarie condiziona in modo significativo la possibilità di esercizio delle funzioni) e comunque all'operatività del principio in parola nell'ambito dell'ordinamento regionale.

Gli statuti di Abruzzo, Basilicata e Lombardia prevedono anche una forma di sussidiarietà che invece esula dalla dimensione interna e che si potrebbe definire, come fa lo statuto della seconda delle tre suddette Regioni, «sussidiarietà europea»: genericamente lo statuto lombardo stabilisce che la Regione «sviluppa rapporti [...] con Stati esteri [...] promuove l'affermazione del principio di sussidiarietà»; più specificamente, lo statuto abruzzese sancisce che la «partecipazione al processo di integrazione europea [...] è svolta in conformità ai principi di sussidiarietà, autonomia e identità regionale»; ancora più precisamente, lo statuto lucano dispone che il «Consiglio regionale concorre alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà nei

<sup>52</sup> L'art. 2 St. Liguria, oltre a menzionare la sussidiarietà (senza aggettivi) nel comma 1 e nel comma 2, lett. c), stabilisce nella lett. j) del medesimo comma 2 che la Regione «partecipa attivamente al processo di trasformazione dello Stato in senso federale richiedendo forme e condizioni particolari di autonomia, sulla base delle proprie vocazioni e delle proprie risorse, in particolare valorizzando il ruolo del sistema dei porti liguri anche nel perseguire obiettivi di sussidiarietà fiscale».

<sup>53</sup> Forse lo statuto ligure dà per presupposta tale nozione, su cui la dottrina si era soffermata già prima dell'approvazione di esso: ad es. L. ANTONINI, *Riforma del welfare e principio di sussidiarietà fiscale*, in *Non profit*, 2002, p. 189 ss.

progetti di atti legislativi dell'Unione europea»<sup>54</sup>. Tali previsioni statutarie sono significative, soprattutto l'ultima che evoca (pur senza menzionarlo) l'art. 25 della l. 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione regionale alla verifica dell'osservanza del principio di sussidiarietà<sup>55</sup>, anche se esulano dall'esplicitarsi della sussidiarietà nell'ambito regionale.

Restrizzando la disamina alla sussidiarietà quale operante all'interno del nostro ordinamento, abbozziamo un duplice confronto: non solo tra le diverse discipline statutarie regionali, ma anche tra esse e la disciplina costituzionale del medesimo principio.

Riguardo, anzitutto, al confronto tra le diverse discipline statutarie regionali del principio di sussidiarietà, deve rilevarsi che i contenuti di esse sono simili, anche se emergono alcune differenze. In particolare deve notarsi il diverso grado di intensità della disciplina delle due accezioni della sussidiarietà, verticale e orizzontale, non solo genericamente nel senso che talvolta è meglio regolata quella, talora invece questa, ma anche più specificamente in quanto: alcune Regioni disciplinano approfonditamente sia la sussidiarietà verticale che quella orizzontale (Emilia-Romagna, Molise, Toscana e Veneto), altre regolano dettagliatamente la prima e sinteticamente la seconda (Lazio) oppure viceversa (Puglia).

In linea di massima la disciplina statutaria della sussidiarietà non è molto ampia e soprattutto non presenta aspetti originali nelle varie Regioni.

Riguardo poi al confronto tra le diverse discipline statutarie regionali e la disciplina costituzionale del principio di sussidiarietà, il tratto che emerge nettamente è una notevole somiglianza tra quelle e questa nel senso che le une ricalcano l'altra, sicché ad esse non può riconoscersi un carattere di innovatività, salvo nella previsione di qualche specificazione del suddetto principio.

Un profilo innovativo rispetto alla disciplina statale consiste nella previsione, da parte degli statuti regionali ordinari, di un congegno tendente a garantire che il principio di sussidiarietà venga rispettato dagli atti, legislativi ma anche amministrativi, adottati dalle Regioni ovvero a prevenire l'approvazione di atti contrastanti con il suddetto principio: l'inosservanza del principio di sussidiarietà, oltre che sindacabile *ex post* (come si è illustrato nel paragrafo precedente), risulta anche controllabile *ex ante*, al fine di impedirle<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> Cfr. rispettivamente: St. Lombardia, art. 6, rubricato «Rapporti internazionali e comunitari», comma 1; St. Abruzzo art. 4, rubricato «L'Europa», comma 2; St. Basilicata art. 84, rubricato «Il controllo della sussidiarietà europea».

<sup>55</sup> Lo statuto della Basilicata (del 2016) è successivo a tale legge.

<sup>56</sup> Il sindacato di costituzionalità, riferito solo alle leggi regionali, configura un controllo

Tutti gli statuti salvo quello pugliese attribuiscono al Consiglio delle autonomie locali (rientrante nel contenuto statutario obbligatorio: art. 123, ultimo comma, Cost. che ha costituzionalizzato tale organo) la funzione di emettere pareri sui progetti di atti normativi riguardanti il riparto delle competenze fra gli enti locali<sup>57</sup>, effettuato (*supra*, par. 2) sulla base del principio di sussidiarietà<sup>58</sup> e lo statuto della Puglia nell'art. 45, comma 1, addirittura demanda al suddetto organo il compito di «verificare l'attuazione del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni regionali».

Una siffatta garanzia è blanda, sia perché tale principio non viene menzionato, salvo che in Puglia, come si è accennato poc'anzi, e in Lombardia dal cui statuto il Consiglio delle autonomie locali viene definito struttura della sussidiarietà<sup>59</sup>, sia soprattutto perché il Consiglio regionale può disattendere un eventuale parere negativo, anche se in questo caso quasi tutti gli statuti prevedono particolari adempimenti come il voto a maggioranza assoluta o l'obbligo di motivazione<sup>60</sup>; tuttavia l'introduzione di tale forma di garanzia da parte degli statuti risulta apprezzabile soprattutto se si considera che un meccanismo analogo non è invece stato introdotto a livello statale dalla Costituzione, che neanche prevede un organo di raccordo tra Stato, Regioni ed enti locali<sup>61</sup>.

di tipo successivo che eventualmente porterà alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di leggi regionali contrastanti col principio di sussidiarietà già entrate in vigore, mentre il congegno cui si allude nel testo mira ad evitare che siano approvati atti, non soltanto legislativi, in contrasto con tale principio.

<sup>57</sup> Cfr. artt.: 72, comma 2, St. Abruzzo; 80, comma 1, lett. a), St. Basilicata; 48, comma 4, St. Calabria; 23, comma 1, lett. b), St. Campania; 23, comma 3, lett. e), St. Emilia-Romagna; 67, comma 2, St. Lazio; 66, comma 1, lettere b) e c), St. Liguria; 54, comma 2, lett. c), St. Lombardia; 38, comma 1, lett. b), St. Marche; 64, comma 4, lett. a), St. Molise; 88, comma 2, lettere a) e b), St. Piemonte; 66, comma 3, St. Toscana; 29, comma 1, St. Umbria; 16, comma 5, lett. b), St. Veneto.

<sup>58</sup> Sul punto v., ad esempio, A. GHIRIBELLI, *Gli enti infraregionali ed il Consiglio delle autonomie locali*, in P. COSTANZO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Torino 2011, p. 439.

<sup>59</sup> Lo statuto lombardo inserisce il Consiglio delle autonomie locali nel titolo V «Partecipazione e strutture della sussidiarietà».

<sup>60</sup> Prevedono l'obbligo di deliberare a maggioranza assoluta gli artt.: 72, comma 3, St. Abruzzo; 81, comma 2, St. Basilicata; 48, comma 7, St. Calabria (che parla di maggioranza dei consiglieri); 23, comma 2, St. Campania; 23, comma 5, St. Emilia-Romagna; 67, comma 4, St. Lazio; 67, comma 2, St. Liguria; 54, comma 4, St. Lombardia; 38, comma 2, St. Marche; 29, comma 2, St. Umbria. Non prevedono la maggioranza assoluta, bensì l'obbligo di motivazione espressa gli artt. 66, comma 4, St. Toscana e 16, comma 7, St. Veneto. Non contengono nessuna delle suddette previsioni gli statuti di Molise, Piemonte e Puglia.

<sup>61</sup> Le Conferenze Stato-Regioni, la Conferenza Stato-Città e autonomie locali e la Conferenza unificata sono disciplinate dal d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281: l'art. 9, comma 2, lett.



La previsione della suddetta garanzia negli statuti regionali, che peraltro concerne solo la sussidiarietà verticale (mentre quella orizzontale sarebbe meno tutelata), risulta dunque l'unica rilevante caratteristica che distingue le discipline statutarie del principio di sussidiarietà rispetto alla disciplina costituzionale del medesimo.

a), n. 3, prevede che quest'ultima ha il compito di esprimere pareri sugli schemi di decreti legislativi di conferimento delle funzioni ai sensi della l. n. 59 del 1997 (anche questo disposto garantisce solo la sussidiarietà verticale).