



# CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica  
<https://rivista.camminodiritto.it>



## LA SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE COME ESPRESSIONE DI DEMOCRAZIA: L'AFFISSIONE DEL CROCIFISSO NELL'AULA SCOLASTICA

*Dalla riforma del Titolo V della Costituzione ad oggi si manifesta una crescente attenzione nei confronti del principio di sussidiarietà, in particolare nella sua forma orizzontale. Premessi brevissimi cenni storico-teorici in ordine alla sussidiarietà orizzontale, l'autore mira a fornire un quadro giuridico generale del suddetto principio, mediante il richiamo ad alcuni rilevanti precedenti giurisprudenziali. Questi, nonostante risultino connessi a questioni apparentemente diverse, trovano tuttavia nella sussidiarietà orizzontale il loro denominatore comune.*

di **Raffaele Granata**

IUS/08 - DIRITTO COSTITUZIONALE

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

**Alessio Giaquinto**

Publicato, Giovedì 29 Giugno 2023



## Abstract ENG

*Since the reform of Fifth Title of the Constitution to date, there has been growing attention to the principle of subsidiarity, especially in its horizontal form. After a brief historical-theoretical outline of horizontal subsidiarity, the author aims to provide a general legal framework of the aforementioned principle by referring to some relevant case law precedents. These, despite being connected to apparently different issues, nevertheless find in horizontal subsidiarity their common denominator.*

---

**Sommario:** 1. Nozione, origine e sviluppo del principio. 2. La sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento repubblicano. 2.1. Cenni giurisprudenziali. 2.2. Cassazione Civile, Sezioni Unite, 9 settembre 2021, n. 24414.

## 1. Nozione, origine e sviluppo del principio

Il principio di sussidiarietà costituisce un principio presente sia nell'ordinamento europeo che nell'ordinamento italiano. Nell'ordinamento interno è previsto dall'art. 118 Cost., al primo e al quarto comma, con i quali si stabilisce il principio di sussidiarietà nella sua accezione rispettivamente verticale e orizzontale.

La sussidiarietà verticale si manifesta in una duplice accezione. Il principio implica, in prima battuta, il dovere di astensione da parte dello Stato centrale, il quale dovrà lasciare che ad intervenire siano gli enti più vicini al cittadino. In seconda battuta emerge il dovere di intervento, che si manifesta solo quando gli enti più vicini al cittadino non sono muniti degli strumenti amministrativi o normativi in grado di intervenire efficacemente.

La sussidiarietà verticale si inserisce, di fatto, all'interno del quadro organizzativo dell'ordinamento costituzionale. Costituisce pertanto uno dei criteri di riparto delle competenze tra le varie istituzioni, a partire da quella più prossima al cittadino (il Comune) fino ad arrivare a quella più lontana (lo Stato centrale).

Nel diritto eurounitario si rinviene una formulazione del principio di sussidiarietà verticale nell'art. 2 co. 2 del TUE.

Altro e distinto principio è quello della sussidiarietà orizzontale, disciplinato dall'art. 118 co. 4 Cost. così come riformato con la riscrittura del Titolo V della Costituzione. Tuttavia, il principio di sussidiarietà orizzontale, prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, era già menzionato dall'art. 4 comma 3 legge n. 59/1997. Detta

norma stabiliva che il conferimento di funzioni agli enti locali doveva osservare, tra gli altri, “il principio di sussidiarietà, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati”.

Il concetto di sussidiarietà orizzontale è stato definito in diverse maniere da parte della dottrina. Le difficoltà definitorie derivano principalmente dal fatto che la sussidiarietà orizzontale appare spesso «come un principio giuridico di sintesi rispetto ad altri principi o come una impostazione generale dell’ordinamento che nel suo complesso è tenuto alla sua attuazione»<sup>[1]</sup>.

Questo può definirsi come il principio che regola gli spazi di autonomia dei privati cittadini, intesi singolarmente o nelle loro formazioni sociali, e che impone allo Stato di lasciare spazio all’opera dei privati affinché questi provvedano alla soddisfazione di interessi generali.

In tal senso il principio può ritenersi rispettato non solo quando l’amministrazione si ritrae, ma anche quando la stessa pone in essere le condizioni necessarie di stabilità e di certezza affinché i privati possano esercitare la propria autonomia.

La matrice filosofico - culturale della sussidiarietà orizzontale non può ritenersi tuttavia recente. La sua affermazione può dirsi risalente, seppur in termini non strettamente tecnico-giuridici, già all’opera di Aristotele<sup>[2]</sup>, cui ha fatto seguito la dottrina cristiana e la filosofia scolastica.

In tempi più recenti tracce della sussidiarietà si manifestano in maniera più o meno compiuta già nel pensiero liberale. Un filone di pensiero tedesco, riconducibile tra gli altri a Wilhelm von Humboldt, afferma la necessità dell’intervento statale, inteso alla stregua di un vero e proprio obbligo, solo in presenza di ragioni a carattere eccezionale e temporaneo, fondate proprio sulla sussidiarietà<sup>[3]</sup>. Operando diversamente lo Stato vedrebbe moltiplicarsi in maniera esponenziale l’area di intervento di sua pertinenza, in quanto ogni bisogno umano richiederebbe un’azione pubblica, con un evidente dispersione del potere e delle risorse dell’ordinamento stesso.

Occorre inoltre rimarcare la rilevanza che ha avuto il pensiero cristiano cattolico nello sviluppo e nell’affermazione del principio di sussidiarietà. Papa Leone XIII, nel 1891 con la sua nota enciclica *Rerum Novarum*, nell’elaborare una soluzione di mezzo tra la assoluta neutralità dello Stato propugnata dalla dottrina liberale e l’opposto pensiero socialista, affermò la necessità di una collaborazione tra tutte le forze sociali presenti nella

società.

## **2. La sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento repubblicano**

La sussidiarietà orizzontale non attiene alla ripartizione delle competenze di Stato e degli altri enti, ma assume la funzione di assicurare il raggiungimento dell'interesse generale e la creazione delle condizioni ideali al pieno sviluppo della persona umana.

L'art. 118 Cost., co. 4, va letto congiuntamente alle disposizioni di cui agli artt. 2 e 3 della Carta fondamentale<sup>[4]</sup>, in quanto impone allo Stato e alle altre istituzioni di lasciare che sia il cittadino, come singolo o nelle formazioni sociali di cui al suddetto art. 2, di agire autonomamente o di cooperare con le istituzioni nel definire gli interventi in grado di incidere sulle realtà sociali a lui più prossime.

La sussidiarietà presuppone dunque un diverso rapporto tra Stato e cittadino. Originariamente privato e pubblico costituivano due blocchi tra loro antagonisti, ciascuno dei quali nutriva tendenzialmente una sfiducia più o meno manifesta nei confronti dell'altro<sup>[5]</sup>.

Il rovesciamento di un simile paradigma implica la necessaria collaborazione tra cittadini e Stato. Questa mutua collaborazione determina il raggiungimento di un risultato finale più soddisfacente in termini di resa sia per i primi, i quali ben conoscono le loro stesse esigenze, che per lo Stato, che può così concentrare e disporre delle proprie risorse in maniera più efficiente e razionale.

È possibile allora affermare, seppur con una certa cautela, che sia in corso il parziale superamento del modello di welfare state, nella sua accezione di Stato onnipotente. Fermo restando il dovere dell'ordinamento di provvedere alla soddisfazione di specifici e determinati interessi, si evidenzia la necessità di dare spazio alla collettività, quale organismo in grado di valorizzare i singoli e la loro autonomia, in modo da favorirne lo sviluppo e la piena realizzazione, dando concreta attuazione all'art. 2 Cost.

Il comma quarto dell'art. 118 Cost., il quale afferma che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, va dunque interpretato nel senso che sono benviste e favorite iniziative legislative ed amministrative volte a porre in essere un substrato politico, culturale e giuridico, che incentivi le iniziative dei privati.

### **2.1 Cenni giurisprudenziali**

Le manifestazioni della sussidiarietà orizzontale nello sviluppo della vita dei privati sono senza dubbio molteplici ed emergono in svariati ambiti della società e del diritto.

Strettamente connesso all'autonomia negoziale ed al principio di sussidiarietà orizzontale è il principio di libertà di iniziativa economica, condensato nell'art. 41 Cost. Questa connessione è stata individuata dalla giurisprudenza amministrativa<sup>[6]</sup>, la quale ha posto in evidenza che i limiti allo svolgimento di una attività economica devono essere interpretati in senso rigorosamente restrittivo. Il diniego eventuale del provvedimento di autorizzazione deve giungere all'esito di un'istruttoria particolarmente approfondita, all'esito del quale siano rinvenute circostanze capaci di dimostrare la sussistenza di particolari esigenze di ordine pubblico e di sicurezza tali da rendere inopportuno l'accesso al mercato dei servizi in parola ad un nuovo operatore.

Trattandosi inoltre, nel caso specifico affrontato dal Giudice di primo grado, dell'autorizzazione di un soggetto dedito all'attività di vigilanza privata e security, il principio di sussidiarietà ex art. 118 co. IV Cost. viene adoperato per valutare con favore l'ingresso di un soggetto privato la cui attività è di certo meritevole di tutela, in quanto protesa alla tutela della proprietà privata, diritto riconosciuto dalla Costituzione.

Espressione della sussidiarietà orizzontale è inoltre l'attività svolta dalle imprese del cd. "terzo settore"<sup>[7]</sup>. L'impresa, anche quando si manifesta nelle forme disciplinate dal libro V del codice civile, può essere orientata a realizzare scopi di interesse. In tal caso è il fine sociale a rappresentare il criterio distintivo di un'attività, a prescindere dalla veste giuridica assunta da chi intende svolgerla per perseguirlo.

La rilevanza delle imprese sociali in quanto espressione viene in evidenza anche nella giurisprudenza costituzionale. La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 255/2020, ha affermato la legittimità costituzionale delle norme con cui la Regione Sardegna ha affidato, senza ricorrere alla procedura ad evidenza pubblica, alle organizzazioni di volontariato o comunque alle associazioni no profit e ritenendosi tale sistema non in contrasto con le regole della concorrenza e con il codice dei contratti pubblici.

Il principio richiamato per rigettare l'eccezione di incostituzionalità è appunto quello della sussidiarietà orizzontale e della solidarietà, in nome delle quali è possibile derogare alla disciplina dell'appalto (e dunque al generale principio di concorrenza).

L'affidamento a cooperative ed imprese sociali mediante convenzioni può essere effettuato fintanto le condizioni in esse incluse risultino più favorevoli rispetto al ricorso

al mercato ed abbiano ad oggetto lo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale.

L'individuazione dei soggetti con cui stipulare la convenzione, inoltre, «deve in ogni caso avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative riservate alle medesime»<sup>[8]</sup>.

I limiti allo scostamento da un canone generale quale l'affidamento al mercato ed alla concorrenza, espressione della costituzione economica, sono bilanciati dall'esigenza di assicurare in ogni caso il rispetto dei canoni generali dell'azione amministrativa, stabiliti dagli artt. 97 Cost. e 1 della legge n. 241/1990.

## **2.2 Cassazione Civile, Sezioni Unite, 9 settembre 2021, n. 24414**

La sussidiarietà orizzontale, essendo un canone giuridico dall'ampia portata, può considerarsi efficace nei più diversi ambiti giuridici. Se fino a questo momento è stato opportuno soffermarsi sulla operatività della sussidiarietà orizzontale nei rapporti tra Autorità (intesa in senso lato) e privati cittadini, non può negarsi che lo stesso principio trova spazio applicativo anche nei rapporti tra privati o comunque tra soggetti non riconducibili alle istituzioni.

È di particolare interesse, a riguardo, la pronuncia della Corte di cassazione resa a Sezioni Unite nel settembre del 2021, che si è espressa su di un tema particolarmente sentito nel dibattito pubblico come quello dei crocifissi o di altri simboli o icone religiose all'interno delle aule scolastiche o in edifici pubblici<sup>[9]</sup>.

Dopo un lungo excursus nel quale la Corte ripercorre i precedenti più rilevanti inerenti allo spinoso argomento, inclusi gli arresti della giurisprudenza sovranazionale, giunge ad affermare che «l'esposizione del crocifisso non è più un atto dovuto» (punto 12).

La disposizione regolamentare che disciplina l'arredo negli edifici scolastici, infatti, deve essere interpretata alla luce dei principi costituzionali e generali dell'ordinamento, superando la precedente lettura che imponeva un obbligo unilaterale in capo ai destinatari della norma. L'aula scolastica può accogliere la presenza del simbolo del cristianesimo, a patto che ciò giunga all'esito di una decisione effettuata di comune accordo, assunta secondo criteri di democrazia e pluralismo.

La comunità scolastica di riferimento non è più destinataria di un obbligo ineludibile. Alla luce del contesto costituzionale, infatti, sono le singole comunità di riferimento che

possono decidere in ordine alla presenza di oggetti che rimandano a determinate religioni o meno.

È in tal senso che si evidenzia la forte incidenza del principio di sussidiarietà orizzontale. La Corte attribuisce valore decisivo alla volontà dei singoli individui appartenenti alla comunità di riferimento. Il cambio di paradigma è tale da far affermare alla Corte che «là dove si leggeva imposizione autoritativa della presenza del crocifisso, è ora da intendere facoltatività della collocazione, riportata ad una richiesta che proviene dal basso, dagli studenti» (punto 12.1).

La scuola pubblica, oltre ad essere un luogo istituzionale, costituisce anche e soprattutto uno spazio pubblico condiviso. La presenza della simbologia religiosa, quando effetto di una scelta che proviene dal basso, costituisce espressione della democrazia e della dimensione orizzontale della solidarietà.

Una simile lettura appare coerente con la disciplina in ordine all'autonomia delle singole istituzioni scolastiche, frutto della riforma costituzionale operata con la legge costituzionale n. 3/2001 e dell'affermazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

L'autonomia degli organi scolastici consente agli stessi di assumere una certa autonomia decisionale in ordine all'arredamento delle aule, inteso come ambito nel quale diviene possibile giungere alla «creazione di un ambiente condiviso nel quale si svolgono le relazioni tra docenti, alunni e famiglie, come pure sulla gestione dei conflitti, che ne possano derivare attraverso la ricerca di un ragionevole accomodamento mediante una procedimentalizzazione della dialettica, capace di esitare, alla fine, nella misura del possibile, in una soluzione, realmente condivisa» (punto 14.1).

Nei passaggi richiamati della sentenza resa dalle Sezioni Unite si manifestano i principali caratteri del principio di sussidiarietà orizzontale. La Corte reputa fondamentale dare ascolto ai cittadini, in questo caso gli studenti, riunitisi nella formazione socialmente consistente nella comunità scolastica, in relazione ad una questione che incideva direttamente su di un ambiente da loro frequentato.

In questo modo può dirsi assicurato il rispetto del principio costituzionalmente rilevante sancito dall'art. 118 Cost., ultimo comma. Sono i cittadini che provvedono a determinarsi in ordine a questioni afferenti a un servizio che li riguarda da vicino o l'autorità in senso lato (la cui posizione nel caso di specie affrontato dalla Corte di cassazione appare quella del docente contrario all'affissione del crocifisso) non possono opporsi.





## Note e riferimenti bibliografici

---

[1] S. PELLIZZARI, Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo. Problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione, *Ist. del fed.*, 2011, 3, 595.

[2] A. RINELLA Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi, in *Sussidiarietà e ordinamenti Costituzionali*, (a cura di) A.R., L. C. – R. S., CEDAM, Padova, 1999, 2.

[3] T. E. FROSINI, Profili della Costituzionalità in senso orizzontale, *Riv. Giur. del Mezzogiorno*, 2000, 1, 15 e ss.

[4] E. DEL PRATO, Principio di sussidiarietà sociale e diritto privato, in *Giust. Civ.*, 2014, 2, 383: «L'art. 118 è collocato nel titolo V della Costituzione, dunque non tra i principi fondamentali: spontaneo chiedersi, perciò, se si sia trattato solo di una allocazione delle funzioni amministrative, che ne stabilisce una condizione di esercizio e, di riflesso, fissa un limite di legittimità costituzionale della legge. L'interrogativo, sebbene ovvio, non deve, tuttavia, indurre a restringere la portata di una norma mediante la sua collocazione, specialmente considerando che un'implicita affermazione della sussidiarietà orizzontale può rinvenirsi negli artt. 2 e 3 Cost.».

[5] C. MILLON DELSOL, Il principio di sussidiarietà, Giuffrè, Milano, 2003, 32 e ss.

[6] TAR Lazio, Roma, Sez. I ter, sent. 10 marzo 2006, n. 1890.

[7] G. CERULLI, Terzo Settore, *Enciclopedia Italiana*, appendice VII, Treccani, Milano, 2007: «insieme di attività produttive che non rientrano né nella sfera dell'impresa capitalistica tradizionale (poiché non ricercano un profitto), né in quella delle ordinarie amministrazioni pubbliche (in quanto si tratta di attività di proprietà privata)».

[8] Corte Cost., sent. del 4 novembre 2020, n. 255.

[9] Cass. Civ., Sez. Un., sent. 9 settembre 2021, n. 24414.

---

\* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:

<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=9718>