



CONVEGNO NAZIONALE

La ricerca per la promozione della
salute dei migranti:
capire dalle evidenze per agire

24 settembre 2026

organizzato da

ISTITUTO SUPERIORE DI SANITÀ (ISS)
Centro Nazionale per la Salute Globale

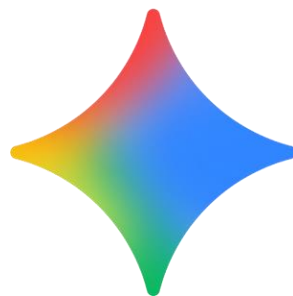
La sussidiarietà circolare: quale ruolo, quali attori?

- Salvatore Geraci

Area sanitaria Caritas, GrIS Lazio della SIMM

La sussidiarietà circolare: quale ruolo, quali attori?

*Una storia, tante articolazioni,
tante interpretazioni,
tante letture anche opposte, ...
... diverse criticità ...*



Principio giuridico, approccio storico religioso,
aspetti sociologici, ma anche filosofici, politici,
organizzativi, ...



<https://www.sussidiarieta.net>

FONDAZIONE
sussidiarieta'

CHI SIAMO

TEMATICHE

RICERCHE

SAGGI

FORMAZIONE

EVENTI

BLOG

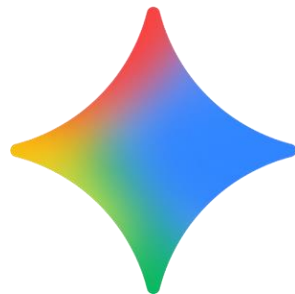
TRASPARENZA

NUOVA ATLANTIDE

CALENDARIO

La sussidiarietà circolare: quale ruolo, quali attori?

*Una storia, tante articolazioni,
tante interpretazioni,
tante letture anche opposte, ...
... diverse criticità ...*



Principio giuridico, approccio storico religioso,
aspetti sociologici, ma anche filosofici, politici,
organizzativi, ...



<https://www.sussidiarieta.net>

CHI SIAMO

TEMATICHE

RICERCHE

SAGGI

FORMAZIONE

EVENTI

BLOG

TRASPARENZA

NUOVA ATLANTIDE

CALENDARIO

La sussidiarietà circolare: quale ruolo, quali attori?

Un punto di vista

Parleremo di una forma di sussidiarietà (la terza), quella **circolare**, dove da una parte aggiunge il protagonismo di un **nuovo attore** (specificatamente il **Terzo settore**, quindi potremmo dire il privato no profit) e dall'altro definisce un ruolo non solo nel "**fare**" e del "**come fare e chi lo fa**" ma anche nel programmare "**cosa fare**". Opportunità e rischi ancora non sufficientemente esplorati ma che certamente possono aprire ad un nuovo paradigma della **sanità pubblica**, in particolare verso soggetti socialmente fragili e difficili da raggiungere: quella della salute come "**bene comune**".

La sussidiarietà circolare: quale ruolo, quali attori?

Un punto di vista

Definizioni

Di cosa stiamo parlando

Un esempio pratico

Una esperienza inconsapevole

Prospettive

Cambiare paradigma?

Sussidiarietà

Vedi art. 2 e art. 118 Costituzione Italiana

Principio di sussidiarietà. Diritto amministrativo

Principio e criterio di ripartizione delle funzioni e delle competenze amministrative all'interno dell'ordinamento giuridico. La sussidiarietà ha due modalità di espressione: **verticale e orizzontale**. .it

In generale, il fatto, la caratteristica, la situazione di essere sussidiario, di svolgere funzione di complemento, d'integrazione.

Da *subsidium ferre* che significa prestare aiuto; essere pronti ad intervenire e intervenire per sostenere.

Il fine ultimo della sussidiarietà è lo sviluppo della persona umana e la tutela della sua dignità nel rispetto della sua autonomia.

Sussidiarietà

art. 2 Costituzione Italiana

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di **solidarietà** politica, economica e sociale.

NB: diritti e solidarietà



Sussidiarietà

art. 118 Costituzione Italiana

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di **sussidiarietà**, differenziazione ed adeguatezza.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di **sussidiarietà**.

NB: prossimità e comunità



Sussidiarietà

Sentenza 131 del 20 giugno 2020 Corte Costituzionale

Questa, al comma 1, stabilisce che le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività degli ETS, ne assicurano il coinvolgimento attivo «attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona».

La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.



CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **131/2020** (ECLI:IT:COST:2020:131)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CARTABIA** - Redattore: **ANTONINI**
Udienza Pubblica del **20/05/2020**; Decisione del **20/05/2020**
Deposito del **26/06/2020**; Pubblicazione in G. U. **01/07/2020**
Norme impugnate: Art. 5, c. 1°, lett. b), della legge della Regione Umbria 11/04/2019, n. 2.
Massime: **43495 43496**
Atti decisi: **ric. 70/2019**

SENTENZA N. 131

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANO, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Umbria 11 aprile 2019, n. 2 (Disciplina delle cooperative di comunità), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-20 giugno 2019, depositato in cancelleria il 19 giugno 2019, iscritto al numero 70 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella

NB: Cogenza Costituzionale alla co-programmazione

Sussidiarietà Verticale

La **sussidiarietà verticale** si esplica nell'ambito di distribuzione di competenze amministrative tra diversi livelli di governo territoriali (livello sovranazionale: Unione Europea-Stati membri; livello nazionale: Stato nazionale-regioni; livello subnazionale: Stato-regioni-autonomie locali) ed esprime la modalità d'intervento – sussidiario – degli enti territoriali superiori rispetto a quelli minori, ossia gli organismi superiori intervengono solo se l'esercizio delle funzioni da parte dell'organismo inferiore sia inadeguato per il raggiungimento degli obiettivi.



Decentramento politico amministrativo:
Stato alle Regioni, Regioni ai Comuni, e via dicendo.

Distribuzione di sovranità



Stefano Zamagni

Sussidiarietà Orizzontale

La **sussidiarietà orizzontale** si svolge nell'ambito del rapporto tra autorità e libertà e si basa sul presupposto secondo cui alla cura dei bisogni collettivi e alle attività di interesse generale provvedono direttamente i privati cittadini (sia come singoli, sia come associati) e i pubblici poteri intervengono in funzione 'sussidiaria', di programmazione, di coordinamento ed eventualmente di gestione.



È sussidiarietà negativa, si **cedono quote di sovranità**: «non faccia lo Stato quello che possono fare meglio i corpi intermedi della società». **Modello bipolare**: Stato e Mercato



Stefano Zamagni

Sussidiarietà Circolare

Condividere quote di sovranità: *«faccia lo Stato assieme ai corpi intermedi della società determinate cose per raggiungere obiettivi di benessere collettivo».*

Bisogna dare la possibilità e lasciare interagire tra di loro
Stato, mercato e società civile organizzata in condizione
paritetiche (Modello tripolare)



Stefano Zamagni

Sussidiarietà Circolare

Si definisce un modello di **welfare di comunità** dove l'interazione fra i diversi *stakeholder* interviene in tutte e quattro le fasi del ciclo di produzione dei servizi di welfare: **programmazione**, progettazione, erogazione e **valutazione**.



Stefano Zamagni

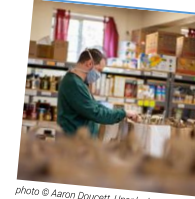


photo © Aaron Doucett, Unsplash

Sviluppo umano integrale Sussidiarietà circolare e welfare di comunità

Oggi la sussidiarietà incontra ancora non poche difficoltà nella possibilità di attuazione pratica. Si scontra con resistenze culturali e perdurante confusione di pensiero. Tali fratture non impediscono però l'affacciarsi di un modello di sussidiarietà che insiste sul significato ultimo che attiene alla sussidiarietà circolare. Essa prevede il passaggio dal modello bipolare di ordine sociale fondato su Stato e mercato a quello tripolare che, accanto al pubblico e al privato pone, con pari dignità, il civile. Là dove il fruitore-cittadino è un soggetto che può esprimere il suo punto di vista circa il servizio e coopera per l'individuazione delle soluzioni migliori. In ciò è il nucleo della sussidiarietà circolare. Che apre a relazioni nuove fra Stato, mercato e comunità. "Nel modello di welfare di comunità l'interazione fra i diversi stakeholder interviene in tutte e quattro le fasi del ciclo di produzione dei servizi di welfare: programmazione, progettazione, erogazione e valutazione. E, come si può intuire, non tutti riescono ad accettare le implicazioni concrete di tale modo di procedere". E un primo guadagno tangibile è certo "del welfare di comunità è quello di favorire il reperimento delle risorse necessarie al suo funzionamento dal momento che il soggetto portatore di bisogni è anche un portatore di risorse – monetarie e non".

1. L'universale riconoscimento del valore e della importanza della sussidiarietà si scontra oggi con una preoccupante caduta delle sue possibilità di attuazione pratica. Sono dell'idea che ciò dipenda, oltre che dal ben noto ritardo della cultura italiana su tale fronte, da una perdurante confusione di pensiero tra le tre versioni del principio in questione: quella verticale, che chiama in causa la regola di distribuzione della sovranità tra i diversi livelli di governo (in buona sostanza, si tratta del decentramento politico-amministrativo); quella orizzontale che, invece, ha a che vedere con la regola di attribuzione di compiti operativi a soggetti diversi da quelli della pubblica amministrazione così da realizzare una cessione di sovranità, quella circolare su cui mi soffermerò tra breve e che costituisce una forma, ancora inedita nel nostro Paese, di condivisione di sovranità. Se la sussidiarietà in senso verticale dice del rifiuto del centralismo e del dirigismo e parla dunque a favore del decentramento amministrativo, la sussidiarietà in senso orizzontale attiene piuttosto al criterio con cui si ripartisce la titolarità delle funzioni pubbliche tra enti pubblici e corpi intermedi della società civile, suggerendo in tal modo che la sfera del pubblico non coincida, pari pari, con la sfera dello Stato e degli altri enti pubblici.

Che dire della versione circolare della sussidiarietà? Si tratta di un principio la cui prima elaborazione risale alla fine del XIII secolo e che deve molto al pensiero di Bonaventura da Bagnoregio e di altri importanti autori della Scuola francescana. Giova ricordare che l'idea di sussidiarietà compare già nella Politica di Aristotele, in riferimento al ruolo dei vari attori sociali e ai rapporti di questi con il potere politico. Come noto, si è soliti attribuire il merito della "scoperta" della

Sussidiarietà Circolare

L'abbiamo sperimentata in quella che definita **advocacy tecnica**: molte volte ha funzionato ed è diventata una co-programmazione «normativa»:

dall'istituzione dell'STP; all'iscrizione al SSN per tutti i minori; alle LG sull'Accoglienza e quelle sulla presa in carico Vittime di Tortura ...

... ed oggi alla proposta degli ambulatori e altri servizi dell'ETS in collegamento funzionale con Case della Comunità

Sussidiarietà Circolare



REGIONE
LAZIO



Il doppio livello partecipativo



Sussidiarietà Circolare



REGIONE
LAZIO



IL MODELLO DEL DOPPIO LIVELLO PARTECIPATIVO

LA DIMENSIONE ORIZZONTALE



LA DIMENSIONE VERTICALE



Sussidiarietà Circolare



REGIONE
LAZIO



PRINCIPALI ATTI NORMATIVI DELLA REGIONE LAZIO ISPIRATI DAL GRIS LAZIO

- **DGR n. 5122 del 31 luglio 1997:** "Attivazione dei livelli uniformi di assistenza per stranieri temporaneamente presenti";
- **DGR n. 2444, 5 dicembre 2000:** Approvazione "Linee guida per l'assistenza sanitaria agli stranieri non appartenenti alla UE";
- **DGR n. 427, 25 marzo 2005:** "Assistenza protesica per stranieri temporaneamente presenti (STP)";
- **DGR n. 397, 17 settembre 2010:** "Assistenza sanitaria ai cittadini stranieri non appartenenti all'Unione Europea. Approvazione della Guida pratica degli operatori socio-sanitari della Regione Lazio";
- **DCA n. U00077, 8 marzo 2013:** "Recepimento dell'Accordo, ai sensi dell'articolo 4 del Decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sul documento recante: *Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province autonome*";
- **DGR n. 590, 16 ottobre 2018:** "Approvazione del documento concernente: *Indicazioni e procedure per l'accoglienza e la tutela sanitaria dei richiedenti protezione internazionale*";
- **DGR 1004, 30 dicembre 2021:** "Criteri minimi organizzativi e indicatori di accessibilità e qualità degli ambulatori STP/ENI";
- **DGR n. 573, 5 agosto 2024:** "Disposizioni attuative delle norme per l'accesso al Servizio Sanitario Regionale dei cittadini stranieri e comunitari".



PROGETTI DI SANITÀ PUBBLICA DI PROSSIMITÀ ISPIRATI DAL GRIS LAZIO

- **2001:** "Salute senza esclusione", campagna per le vaccinazioni dei bambini rivolta alle comunità rom e sinti presenti a Roma;
- **2006:** "Salute senza esclusione", campagna per l'accessibilità e l'educazione sanitaria (anche formazione) rivolta alle comunità rom e sinti presenti a Roma e agli operatori sanitari;
- **2010:** Programma regionale di formazione degli operatori socio-sanitari sull'assistenza sanitaria ai cittadini stranieri;
- **2013-2014:** "Salute senza esclusioni: per un servizio sanitario attivo contro le disuguaglianze";
- **2015-2016:** "Piano di intervento socio-sanitario in favore dei migranti in transito";
- **2017:** "Piano in favore degli immigrati e persone in condizioni di fragilità socio-economica in edifici occupati a Roma";
- **2021-2023:** "Rete operative delle Associazioni per l'emergenza Covid";
- **2024:** Mappature uffici e ambulatori STP/ENI (impegno periodico: la prima nel 2005).

Accesso alle cure e gruppi esposti a vulnerabilità



Agire sul margine sociale e gli ambulatori di prossimità



Cambiare paradigma

Paradigma significa «uno sguardo sulla realtà», il modo in cui si guarda la realtà e che rinvia ad una particolare visione del mondo.

Un paradigma non va confuso con una teoria o con modello.

Salute per tutti è un paradigma.

Salute come bene comune è un altro paradigma

*Bene comune presuppone il **coinvolgimento attivo della Comunità** in termini di analisi, partecipazione, co-programmazione, co-progettazione, co-erogazione, co-valutazione*

Il bene comune

«E' la ricerca del bene comune che dà vita a un popolo, inteso non come semplice somma di individui, ma come realtà viva in cui le persone imparano a riconoscersi legate le une alle altre e corresponsabili della res pubblica»



“Ladran, Sancho, senal que avanzamos!”

(detto popolare con frase apocrifa attribuita a Don Chisciotte)



www.simmweb.it
www.caritasroma.it

Grazie!

gris.lazio@simmweb.it