

LA PARTECIPAZIONE RESPONSABILE

L'ultima speranza rimasta ...

prof. Bresadola Giovanni

I giorni che stiamo vivendo, nella tragicità di una crisi economica e finanziaria , che è diventata sempre di più una crisi della speranza, inducono tutti i commentatori a parlare di tramonto della politica e in ultima analisi di agonia della democrazia. Mai come oggi infatti la distanza tra la politica e i suoi attori e la gente comune, il paese reale, come si è soliti dire, è stata così ampia e fondamentale incolmabile. La vera paura che attanaglia i partiti italiani in vista delle prossime elezioni, è quella relativa ai tassi di astensione dal voto, vero indicatore di un inesorabile allontanamento dalla politica tout cour di milioni di cittadini. Cosa è dunque successo? Qual è il corto circuito di cui vogliamo parlare? Come mai il modello politico democratico, che per decenni è stato esaltato e proposto come vero progresso politico, incontra oggi così tante difficoltà.

In questa sede non ci interessa tanto indagare sulla complessità delle cause di una tale situazione, quanto invece di approfondire gli elementi che possano favorire un rifiorire del modello democratico e concretizzare una maggiore partecipazione alla vita politica.

Partiamo da un presupposto fondamentale : “fare politica significa dire all’altro , tu sei per me importante” (*De Gasperi*).

In quest’ottica è mia intenzione riproporre in questa sede un’unica medicina per la nostra democrazia malata: la sussidiarietà.

Parlare di sussidiarietà oggi sembra abbastanza scontato nel dibattito politico italiano ed europeo: quello della sussidiarietà è infatti un tema assai di moda, lo si capisce soprattutto dalla trasversalità della presenza di questo termine nei programmi politici di quasi tutte le forze politiche, a tutti i livelli , sul piano nazionale e su quello locale. Quando si pensa infatti ad una politica lontana dagli effettivi bisogni dei cittadini, quando si parla dello scollamento tra paese reale e paese legale, si fa sempre riferimento ad un rimedio taumaturgico apparentemente da tutti condiviso: la sussidiarietà, appunto.

In questo senso, sembra che il principio di sussidiarietà sia diventato un tema della DSC assai richiesto sul mercato. Esso viene richiamato, rispettato, apprezzato ed addirittura invocato, ben oltre i confini del mondo cattolico, in cui esso si è formato e sviluppato, soprattutto in un tempo in cui gli stati nazionali sono costretti a rimettere in discussione i loro sistemi di Welfare e di protezione sociale.

La necessità dell’integrazione tra gli stati dell’Unione Europea, il flusso continuo dell’immigrazione da altri continenti, la stessa globalizzazione dell’economia hanno costretto il mondo della politica e della scienza giuridica a riprendere in mano l’articolazione di questo principio, che oggi, possiamo ben dirlo gode di uniforme consenso in ogni parte d’Europa e del mondo. Tuttavia, il largo consenso creatosi attorno al principio

di sussidiarietà non deve ingannare: rimane l'impressione che questo grande principio organizzativo sia sottoposto al pericolo di perdere i propri connotati fondamentali e a quello di incorrere in interpretazioni contraddittorie, soprattutto se si perde di vista l'orizzonte antropologico in cui questo principio è stato elaborato e si è sviluppato.

Per questo quando oggi si parla di sussidiarietà si incorre sempre in due clamorosi paradossi: tutti si dichiarano a parole estremamente favorevoli al valore, ma nello stesso tempo tutti ne danno applicazioni diametralmente opposte; inoltre, tutti legano il valore della sussidiarietà al valore della solidarietà, ma le applicazioni che ne vengono fatte, sono spesso realizzate in netta opposizione al valore della solidarietà.

In Italia il principio di sussidiarietà, storico punto di riferimento dell'agire sociale e politico dei cattolici fin dagli esordi dello stato repubblicano, è diventato una quaestio aperta soprattutto nell'ultimo ventennio, da quando ciò sono comparsi nel paese movimenti autonomisti, che dopo aver messo in discussione l'unità nazionale, si sono concentrati sulle tematiche del decentramento, del federalismo e della devolution. In realtà il concetto di sussidiarietà viene da molto lontano.

1. Breve storia del concetto di sussidiarietà:

Di questo principio si trovano tracce già in Aristotele, là dove il filosofo greco parla del rapporto tra governo e libertà e dove descrive l'attività politica come liturgia, come servizio ad una polis. Tommaso d'Aquino nella sua teorizzazione filosofica sull'origine della legge e sul rapporto tra lex humana e lex divina si avvicina assai alla formulazione del principio. Tuttavia il principio viene espressamente enunciato solo nel corso del XIX secolo, nell'ambito della formulazione della Dottrina Sociale della Chiesa, della quale costituisce uno dei fondamenti. Già la prima enciclica sociale, la *Rerum Novarum* di papa Leone XIII del 1891, anche se non formula esplicitamente il principio, ne fissa gli ambiti e le prospettive. Il papa parlando del rapporto tra uomo e stato, afferma che "l'uomo è anteriore allo stato" e che "la famiglia è la vera società, retta da un potere proprio". In definitiva Leone XIII nega la possibilità per lo stato di "assorbire e asservire" l'individuo e la famiglia, ma ne teorizza il ruolo di sostegno, in aiuto alla persona e alla famiglia.

Il 15 maggio del 1931, il principio di sussidiarietà ebbe la sua formulazione definitiva, nel famoso paragrafo 80 dell'enciclica *Quadragesimo anno* di papa Pio XI: "*siccome non è lecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le loro forze e l'industria*

propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare .[Ne deriverebbe] un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società, [poiché] l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva (subsidiium afferre) le membra del corpo sociale, non già a distruggerle e ad assorbirle. [Di conseguenza] è necessario che l'autorità suprema dello stato rimetta ad assemblee minori ed inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minore importanza per poter eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei sola spettano di direzione, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità”.

Successivamente anche papa Pio XII ha trattato più volte il principio di sussidiarietà, come ad esempio nel 1947, in un discorso pronunciato alla *Semaine sociale de France*: “Le attività e i servizi della società devono avere esclusivamente un carattere sussidiario, aiutare o completare l'attività dell'individuo, della famiglia, della professione”.

Papa Giovanni XXIII ha poi applicato il principio di sussidiarietà all'attività economica, nell'enciclica *Mater e magistra* del 1961: “Lo stato e gli altri enti di diritto pubblico non devono estendere la loro proprietà se non quando lo esigono evidenti motivi di evidente e vera necessità di bene comune”.

Il Concilio Vaticano II nell'enciclica *Gaudium et Spes* ribadisce e rafforza il principio di sussidiarietà e nella dichiarazione *Gravissimum educationis*, applica il principio al campo educativo, sostenendo che il compito dell'educazione spetta ai genitori e che in nessun caso lo stato può sostituirsi ad essi. Un ruolo importante ebbe poi l'enciclica *Populorum progressio*, che applicò il principio allo sviluppo dei popoli, chiarendo che ai poteri pubblici spettava solo “la cura di associare all'opera del bene comune le iniziative private e i corpi intermedi, evitando in tal modo il pericolo di una collettivizzazione integrale o di una pianificazione arbitraria”.

Papa Giovanni Paolo II, in più interventi ha ribadito la necessità del principio di sussidiarietà nel corretto sviluppo dell'organizzazione di una comunità solidale. Nell'esortazione apostolica *Familiaris consortio*, egli ha richiamato il ruolo sussidiario dello stato nei confronti della famiglia; nell'enciclica *Laborem exercens* viene delineata l'azione della pianificazione globale dello stato in un rapporto coordinato con l'iniziativa individuale e dei gruppi intermedi; nell'enciclica *Centesimus annus*, usa il principio di sussidiarietà in funzione dei compiti dello stato e della necessaria riforma dello stato assistenziale.

Lo ricorda anche Benedetto XVI nell'enciclica *Caritas in veritate* : “Il principio di sussidiarietà è la manifestazione particolare della carità ed è criterio guida per la

collaborazione tra credenti e non credenti. (...) il governo della globalizzazione deve essere di tipo sussidiario..”(c.57)

Una teorizzazione quindi, quella del principio di sussidiarietà che passa attraverso una lunga storia, segnata soprattutto dai pontificati della contemporaneità, che in diversi modi hanno contribuito all’elaborazione della DSC. Questo patrimonio non è solo un’indicazione metodologica o una lettura illuminata della realtà, ma in quanto disciplina appartenente alla filosofia morale, costituisce uno dei cardini del patrimonio dottrinale e profetico della Chiesa, vera “maestra di umanità”. Come afferma in modo chiaro e semplice il Compendio della dottrina sociale della Chiesa: *“l’insegnamento sociale è frutto della sapiente riflessione magisteriale ed espressione del costante impegno della Chiesa nella fedeltà alla Grazia della Salvezza di Cristo e nell’amorevole sollecitudine per le sorti dell’umanità”*.

2. Per una semplice definizione

Il principio di sussidiarietà nella realtà ha a che fare con vari soggetti di diversa estensione: la singola persona, le formazioni sociali intermedie, la società civile, i diversi livelli delle istituzioni politiche, lo stato.

L’uomo infatti è un animale sociale , che tende naturalmente ad incontrare altri uomini, ad associarsi, a dare vita ad una *societas*; e come tale la società è un insieme ordinato, organizzato di persone. Peraltro, questa società può essere strutturata secondo diversi modelli organizzativi. Ciascun uomo percorre nell’arco della propria vita , nello svolgimento della propria attività, un cammino teso a raggiungere i propri obiettivi personali; ebbene, lungo questo divenire del proprio sviluppo fisico e morale, dall’infanzia alla maturità, la persona scopre ed incontra naturalmente dimensioni sociali, quali la famiglia, le amicizie, l’ambito educativo, le associazioni religiose, culturali, ricreative, economiche, professionali; sono i cosiddetti corpi intermedi, quegli spazi cioè nei quali la personalità e l’azione del singolo uomo, incontrandosi con quella degli altri uomini, possono trovare espressione in una dimensione sovraindividuale, collettiva. Infine, l’azione dell’uomo può essere pensata in luoghi in cui essa non appartiene più alla sola sfera privata, ma acquista una dimensione ed una valenza anche di carattere pubblico. La società viene così concepita ed organizzata a livello politico ed istituzionale: l’autorità civile si struttura in successione nel Comune, nella Provincia, nella Regione, nello stato, nell’Unione Europea, nella Comunità internazionale.

Il modello può essere descritto, rappresentando la società come una struttura a cerchi concentrici, al centro della quale si trova la persona ed attorno ad essa si delineano via via

sfere più ampie di socialità, le quali muovono dal vicino al lontano, dal particolare all'universale, dal bene individuale al Bene Comune.

Il principio di sussidiarietà si propone come uno dei criteri di organizzazione della società, che viene pensata come composta da persone libere, responsabili del proprio destino e in grado di fare scelte di valore per la propria esistenza e per l'esistenza della società stessa. Poste queste premesse, possiamo tentare una comprensibile schematizzazione del principio di sussidiarietà, per coglierne più facilmente l'importanza e la complessità. Il principio di sussidiarietà si articola su tre livelli:

- Lo stato non deve fare ciò che le persone possono fare da sole: le varie istituzioni politiche debbono creare le condizioni che permettano alla persona e alle aggregazioni sociali intermedie di agire liberamente e non devono sostituirsi ad esse nello svolgimento delle loro attività. Questo perché la persona e le altre componenti della società vengono prima dello stato: la persona è il principio, lo stato è al suo servizio.
- Lo stato deve intervenire (sussidiarietà deriva da subsidium, che vuol dire aiuto) solo quando le persone, i gruppi che compongono la società non sono in grado di farcela da soli. Comunque questo intervento deve essere temporaneo e durerà solamente il tempo necessario a consentire alle persone e ai corpi sociali intermedi di tornare ad essere indipendenti, recuperando l'autonomia originaria.
- L'intervento sussidiario della mano pubblica deve essere portato dal livello istituzionale più vicino alla persona: quindi in caso di necessità il primo ad agire sarà l'organismo politico locale, se questo non sarà in grado di risolvere il problema, dovrà intervenire il livello istituzionale superiore, fino allo stato e all'Unione europea. Questa gradualità di intervento garantisce da un lato efficacia ed efficienza e dall'altro permette allo stato di liberarsi da un sovraccarico di compiti. Nello stesso tempo permette alla singola persona di controllare in modo diretto l'azione delle istituzioni, ma soprattutto fa della persona stessa un cittadino attivo ed autonomo e non un suddito passivo, sempre bisognoso di assistenza.

In definitiva il principio può essere riassunto in questi semplici termini: le varie istituzioni sociali e politiche debbono aiutare la persona e non sostituirsi ad essa nello svolgimento della sua attività. La formula più usata per spiegarlo è quella della piramide. La base della piramide rappresenta la totalità delle persone, quantitativamente più numerosa e qualitativamente più ricca, ma non necessariamente la più competente; questa base svolge in piena responsabilità e libertà alcune funzioni. Il livello superiore della piramide

interviene a svolgere funzioni sostitutive o integrative, svolgendo un compito di sussidio e di aiuto, quando la base non è in grado di svolgere queste funzioni. La piramide tuttavia non riesce a rendere bene i due livelli del principio di sussidiarietà:

- la sussidiarietà verticale: indica un criterio di distribuzione delle competenze tra lo stato e le autonomie locali; secondo questa dimensione si considera la prossimità dei governanti nei confronti dei governati come un bene primario. Questa dimensione della sussidiarietà riguarda dunque il diverso ordine delle istituzioni politiche e sociali, che convergono in aiuto e sussidio della persona, quando questa da sola non è in grado di operare; è una linea verticale , che va dalla persona allo Stato, passando attraverso i vari livelli delle istituzioni.
- la sussidiarietà orizzontale: indica un paradigma ordinatore dei rapporti tra istituzioni, formazioni sociali e persone; secondo questa dimensione la persona, sia come singolo cittadino, sia come membro di corpi sociali intermedi, deve avere la possibilità di cooperare con le istituzioni nel definire gli interventi che incidano sulle realtà sociali a lui più prossime. Il processo di sussidiarietà orizzontale quindi si connota per l'esistenza di un'iniziativa autonoma dei cittadini, singoli o associati, che si sostanzia in una o più azioni concrete, finalizzate alla soluzione di un problema di interesse generale, che le Istituzioni hanno il dovere di sostenere, facilitare e assecondare.

3. I fondamenti valoriali del principio di sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà nella sua elaborazione storica nella tradizione della DSC ha trovato una serie di fondamenti valoriali, che vengono richiamati con chiarezza la *Gaudium et spes*:

- la centralità della persona umana nella società: per la Chiesa la persona umana è il principio, il soggetto e il fine della società. La società e il sistema politico devono essere al servizio della persona. La società esiste perché vi è la persona, non viceversa. Quindi la società deve favorire la responsabilità, la creatività, la partecipazione della persona. In questo senso lo scopo della società e di tutte le istituzioni è quello di creare un ambiente in cui la persona possa crescere, maturare nel bene e nella verità. Si tratta dunque di una concezione positiva ed ottimistica della persona: l'uomo è debitore , ha cioè bisogno della società, ma può anche dare e quindi è anche mecenate.

- la diversità delle persone: ogni persona è qualcosa di unico ed irripetibile, voluta e amata singolarmente da Dio. Ogni persona ha una propria vocazione insostituibile e può dare un apporto autonomo ed unico
- il Bene Comune: è il fine del vivere sociale e come obiettivo può essere raggiunto non eliminando la diversità, ma valorizzandola e permettendo ad ognuno di metterci il proprio apporto personale
- la solidarietà: poiché tra le persone vi è un forte legame di interdipendenza, è necessario coniugare oltre al principio della diversità, anche quello dell'uguaglianza tra gli uomini nella dignità e nei diritti. In questo senso è necessario che ciascuna persona riconosca consapevolmente il debito che ha nei confronti delle altre persone e della società. La sussidiarietà si regge sulla solidarietà e quest'ultima a sua volta fonda la sussidiarietà. I due principi non sono separabili se non a scapito del Bene Comune; infatti una solidarietà senza sussidiarietà diventa assistenzialismo, una sussidiarietà senza solidarietà diventa individualismo, divisione, particolarismo, egoismo di tanti piccoli orticelli.
- la prossimità al bisogno: in un'ottica di solidarietà è necessario che a rispondere al bisogno sia chi è più vicino al bisognoso, perché esso conosce meglio la situazione e può dar vita ad interventi personalizzati, a più alta valenza umana, cioè a interventi che uniscano all'azione di soluzione, anche grande empatia ed attenzione nei confronti del bisognoso
- l'autonomia sociale della comunità: una comunità, indipendentemente dalle istituzioni ha il diritto-dovere di cercare i risolvere i problemi sociali, che nascono nella società stessa. In un'ottica di sussidiarietà orizzontale i soggetti più indicati sono le comunità locali, l'associazionismo, le aggregazioni familiari, le famiglie spirituali o religiose, le associazioni culturali presenti nella comunità stessa.

4. Valenza positiva del principio di sussidiarietà

Nella sua applicazione all'organizzazione delle comunità e delle istituzioni il principio di sussidiarietà porta con se alcune conseguenze sicuramente positive; esso realizza:

- una responsabilizzazione primaria dei singoli e delle società più vicine alle persone nella risposta ai bisogni
- l'autonomia del corpo sociale rispetto alle istituzioni politiche
- l'eliminazione di ogni forma di monismo sociale, che possa assolutizzare lo Stato, le regioni, il mercato, il sindacato, il partito...

- il pluralismo sociale come via per l'espressione delle persone nell'ottica della realizzazione del bene Comune
- una semplificazione dei compiti dello stato, cui spetta soprattutto un'azione che sia promozionale, protettiva e di responsabilizzazione degli attori
- una società partecipativa, veramente democratica, non legata solo alla realizzazione di procedure formali, ma strutturata sulla condivisione e sulla responsabilità
- un'autorità decentrata a livello politico-amministrativo
- una solidarietà decentrata a livello politico, economico, a livello di sistemi di protezione sociale

Tuttavia oggi la sussidiarietà ha il gran merito di aver portato l'attenzione del dibattito politico su due concetti assai significativi: il limite e la sostenibilità. La crisi in atto dei grandi progetti illuministici e progressisti ha posto il reale problema del limite dell'azione politica, di quel fronte cioè di fronte alla quale l'azione istituzionale deve bloccarsi, per rispettare la dignità e l'autonomia della persona.

Per altro, il fallimento dei progetti politici contemporanei e il rifugio nel nichilismo e nel relativismo etico dei nostri tempi, richiama anche il concetto della sostenibilità del rischio, intesa come analisi razionale delle possibilità della persona e della società e non come anarchia progettuale. In questa direzione il principio di sussidiarietà trova nuovi ambiti di applicazione e di analisi nel superamento dell'antitesi lib-lab: del contrasto cioè tra una malintesa interpretazione individualistica della persona, ed una forzata estensione collettivistica della comunità; in pratica la tradizionale antitesi pubblico-privato. Il principio di sussidiarietà oggi assume varie sfaccettature, che risultano strategiche nell'elaborazione di una società orientata al Bene Comune:

- la valenza religiosa: il Dio cristiano è un Dio che non schiaccia la vita dell'uomo, che non la opprime; è un Dio delicato che ci difende (non abbiate paura) , ma che ci stimola all'autonomia, che non decide per noi (ognuno prenda la propria croce)
- la valenza antropologica: ogni persona è un caleidoscopio, è un'insieme di sfaccettature, che la rendono una realtà complessa. Questa complessità della persona si riverbera sulla complessità della società, che non può essere esaltata dall'autoritarismo, dall'eccesso di burocrazia, dal paternalismo
- la valenza culturale: il pensiero liberale e laburista trovano grande difficoltà ad accettare la sussidiarietà, perché non ne colgono il fondamento culturale. Quando lo accettano , lo fanno come una sorta di ripiego: il mondo liberale interpreta la

sussidiarietà come un non-intervento dello stato, come salvaguardia della privacy individuale; il mondo laburista, interpreta la sussidiarietà come una delega del pubblico al privato, quando il pubblico non è in grado di realizzare qualcosa. Il principio di sussidiarietà richiede di articolare in modo nuovo le nozioni di pubblico e privato, in un'ottica di solidarietà e di Bene Comune

- la valenza sociale: il principio di sussidiarietà chiama la comunità a farsi carico dei problemi emergenti in un contesto territoriale in merito al lavoro, alla scuola, al disagio, alla famiglia
- la valenza politica: il principio di sussidiarietà richiama ad una diversa dislocazione del potere. In un bipolarismo politico, che sta via via diventando un bipolarismo culturale, in cui la collocazione prevale sempre di più sull'identità, il principio di sussidiarietà può servire a dislocare la politica non solo verticalmente, ma anche in orizzontale, coinvolgendo soggetti che suscitino identità e partecipazione responsabile
- la valenza metodologica: la sussidiarietà è un metodo per affrontare i problemi, per impostare il lavoro, per fissare le priorità ed articolare gli interventi. La sussidiarietà è un percorso
- la valenza formativa: in un discorso alla Pontificia Accademia delle Scienze Sociali, qualche anno fa papa Giovanni Paolo II, segnalava la grande validità formativa della sussidiarietà, che "insegna, facendo fare" e che "educa ai doveri, oltre che ai diritti". Egli affermava: *"L'opinione pubblica deve essere educata all'importanza del principio di sussidiarietà per la sopravvivenza di una società autenticamente democratica. Il dinamismo della sussidiarietà si attua se ogni persona si sa portatrice di un contributo originale nel sociale che l'attornia, se è stata formata a spendere in questa direzione l'intelligenza e l'iniziativa che le appartengono, se è stata educata a non demandare ogni soluzione di problemi o soddisfazione di esigenze ad altri, per poter riposare nell'abdicazione ai propri doveri"*.

5. Per una breve storia della sussidiarietà in Italia

La storia del nostro paese risulta assai particolare se pensata nell'ottica della sussidiarietà. Fin dai primi albori dello stato unitario il principio di sussidiarietà trovò grande attenzione e suscitò una certa curiosità tra gli intellettuali e i politici italiani di fine '800 primi tra tutti Mazzini e Cavour; quest'ultimo in particolare era un grande ammiratore del sistema decentrato delle contee inglesi e cercò di realizzare il nuovo stato italiano sul modello

liberal-moderato dell'Europa degli anni '30. Dopo la morte di Cavour tuttavia, il dissesto del bilancio pubblico e la necessità di una politica fiscale intensa, costrinsero gli esponenti della Destra storica a realizzare uno stato accentratore; la stessa politica di assolutismo accentratore caratterizzò i governi della Sinistra liberale nel periodo tra il 1876 e il 1903; la debolezza delle istituzioni confermò comunque un sistema di massimo accentramento politico ed amministrativo, che nemmeno la legge della nomina locale dei sindaci (1889) e la legge di suffragio universale (1913) riuscirono a scalfire. Va detto che in questo periodo, grazie anche alla tecnica del trasformismo, le sedi istituzionali della politica, venivano continuamente scavalcate dal sistema informale, o delle relazioni interpersonali, d'affari, di famiglia, di connivenza locale, di spirito corporativo. Anche per questi motivi, l'assetto costituzionale italiano si è posto all'esatto opposto del federalismo. Il sistema federale infatti è sinonimo di autonomia, di partecipazione, di autodeterminazione e di lealtà nei confronti dei principi. La nostra storia ha per questo partorito sempre dei personaggi forti, o come mediatori (Giolitti, Andreotti), o come factotum (De Gasperi, Moro, Craxi) o uomini della Provvidenza (Mussolini, Craxi?).

Il crollo dopo la Grande Guerra dello stato liberale vide l'affermazione del regime fascista, antiparlamentarista, autoritario e centralizzante in modo assoluto. La dittatura fascista realizzò un processo di modernizzazione del paese, imponendolo dall'alto, secondo modelli statalisti, interventisti e persino autarchici. La legislazione, l'apparato burocratico, il sistema giudiziario e poliziesco, l'eccesso di statualità, realizzarono un paese amministrato in modo centralistico ed assoluto, che continuò ben dopo la caduta del regime.

In particolare la cultura burocratica ed amministrativa della pubblica amministrazione rimane oggi quasi inalterata, nell'approccio, negli stili di lavoro e nella percezione del rapporto tra istituzioni e cittadino (linguaggio, non responsabilità personale, demotivazione, ritmi di lavoro).

I primi anni della repubblica confermarono l'eccesso di statalismo, nonostante la Costituzione repubblicana del 1948 prevedesse un piano graduale di decentramento amministrativo, da attuarsi con attenzione e saggezza. (art. 5: la repubblica, una ed indivisibile riconosce e promuove le autonomie locali). Il decentramento amministrativo previsto dal Titolo V della Costituzione (Regioni, Province e Comuni) negli articoli 114 – 133 è stato realizzato solo nel 1970, con grande ritardo e in modo assolutamente parziale. Sotto la spinta del successo politico negli anni '90 dei partiti autonomisti e in particolare con quello della Lega Nord, il progetto di decentramento e un'evoluzione federalista dello stato nazionale divennero temi comuni del dibattito culturale e politico. Dopo la bufera di

Tangentopoli (1992) il dibattito sui temi della sussidiarietà verticale ed orizzontale ha avuto due linee di sviluppo: da una parte le tematiche relative alla riforma in senso federale delle istituzioni politiche, dall'altra le tematiche relative al rapporto tra pubblico e privato, con particolare vivacità di posizioni soprattutto a proposito della scuola, del Welfare, dell'assistenza sanitaria e della salvaguardia del territorio.

La stessa grande diffusione del cosiddetto terzo settore e delle società no profit, ha obbligato lo stato a ripensare i suoi rapporti con le società intermedie . Frutto di questo ripensamento sono l'applicazione del principio di sussidiarietà è stato fatta dalla legge n. 59 del 1997 (Bassanini) con la delega di funzioni e poteri alle Regioni e dalla Legge n. 3 del 2001, relativa alla riforma del Titolo V della Costituzione, che con l'articolo 118 introduce come dato di fatto la sussidiarietà orizzontale , accanto a quella verticale. Infine l'ultima revisione costituzionale del 2005 (bocciata dal referendum istituzionale del 2006), che ha tentato di modificare 52 articoli e di introdurne 3 di completamente nuovi, tra cui la tanto dibattuta devolution (introdotta con la legge 42/2009 relativa al federalismo fiscale). Tutto questo anche sull'impulso dell'evoluzione dell'Unione europea, che nel Trattato di Maastricht (7 febbraio 1992) ha dichiarato il principio di sussidiarietà direttrice fondamentale che guida il suo processo di formazione, come del resto ribadisce la Costituzione Europea, firmata a Roma .

Dunque un'evoluzione lenta del nostro sistema da un accentramento assoluto a forme sempre più complesse di decentramento politico ed amministrativo, anche se si ha sempre l'impressione di un'evoluzione forzata, compiuta più sotto la spinta degli eventi, che per reale maturazione e cultura amministrativa.

Certo la storia chiarisce in modo evidente uno straordinario paradosso: il nostro paese che nei secoli si è sviluppato secondo le linee del particolarismo esasperato (il paese delle mille città e delle mille costituzioni) è forse quello che , in Europa, insieme alla Francia, oppone le maggiori resistenze al processo di decentramento e all'applicazione del principio di sussidiarietà.

6. Il principio di sussidiarietà, il decentramento e la Riforma in senso federale dello stato

Il dibattito politico contemporaneo si è orientato in una direzione di riforma dello stato in senso federalistico. Vorrei porre alcuni elementi di discussione:

- E' innegabile che oggi in tutti i campi si manifesta la centralità della società civile nell'esprimere potenzialità relazionali sul piano sociologico e potenzialità etiche sul

piano sociale; ed è altrettanto innegabile che, tali potenzialità possono essere sfruttate meglio tramite una struttura politica che si fondi sui principi della sussidiarietà verticale ed orizzontale, che renderebbero sicuramente più democratica la vita politica.

- Tuttavia la sussidiarietà, la cui matrice costituzionale è il personalismo, deve caratterizzare il federalismo/decentramento nel senso dell'apertura. In nome della sussidiarietà non può accettarsi o, peggio ancora, fondarsi un principio di chiusura dei vari livelli su se stessi, in una pretesa autosufficienza, né una logica di spartizione rigida di competenze.
- La logica della sussidiarietà, nel rapporto tra pubblico e privato e tra i diversi livelli di governo, è integrativa (et-et), e non contrappositiva (aut-aut), ricordando istituzioni pubbliche e capacità sociali in rete.
- Che tipo di federalismo si addice all'impostazione costituzionale? Una prima alternativa, utile ad impostare la risposta a questo interrogativo, è quella tra federalismo competitivo e federalismo solidale. Il federalismo competitivo punta sull'autonomia/autosufficienza dei territori e su di una dinamica competitiva che dovrebbe stimolare al miglioramento. Tale concezione rischia di ignorare o finge di ignorare la situazione concreta delle Regioni e dei territori ed il dato dell'interdipendenza tra le comunità e gli attori insediati nelle Regioni stesse. Il federalismo cooperativo/solidale punta invece su meccanismi di dialogo orizzontale e di integrazione tra Regioni ed altri enti locali. L'autonomia non è declinata come autosufficienza od autarchia, ma conquistata attraverso aperture. nella nuova Costituzione vi sono elementi di fondo che confermano l'orientazione cooperativa del "federalismo" costituzionale: innanzi tutto il principio personalistico. Tuttavia in ottica costituzionale, e più precisamente personalistica, vi è da porre una netta distinzione tra l'autonomia ed una pretesa autosufficienza o autarchia: la prima (l'autonomia) è infatti conseguibile solo a mezzo di relazioni e di solidarietà e dunque in un quadro di strutturale apertura. Una pretesa autarchica potrebbe da un lato fissare un nuovo centralismo burocratico regionale e dall'altro rischierebbe di creare continui conflitti di competenza tra Stato, regioni ed altri enti locali, originando un pericoloso blocco istituzionale.
- La sussidiarietà si fonda sulla complessità delle dimensioni della persona, nessuna autosufficiente e bastevole a soddisfarne l'interesse. La complessità delle persone porta alla complessità sociale, che deve essere affrontata mediante un

potenziamento dei diversi apporti e dell'originalità propositiva di ogni singola persona. In questo senso credo che vi sia nelle forze politiche italiane una incapacità strutturale a concepire adeguatamente la sussidiarietà. A destra, nel nome della separazione viene vista come salvaguardia della privacy individuale, con il tirarsi indietro di un'istituzione maggiore di fronte ad un'istituzione minore o con il sostituire soggetti pubblici con soggetti privati. A sinistra, si tende a concepire la sussidiarietà come un ripiego per forza maggiore, con trasferimenti di competenze, ma con il mantenimento di forme di controllo di ogni genere, o come un supporto esterno del privato al pubblico, che mantiene comunque la propria centralità come ultima sintesi del Bene Comune. Invece **sussidiarietà significa ridisegnare la dislocazione del potere**, ma non per toglierlo ai nemici e darlo agli amici, ma per potenziare l'autonomia sociale della comunità. Significa che di fronte ai problemi emergenti in un contesto territoriale, il primo soggetto chiamato ad agire è la comunità sociale stessa. Occorre un forte ripensamento in molti settori (scuola, Welfare, assistenza sanitaria, assistenza ai bisognosi, cooperazione internazionale).

- Inoltre, quando il principio di sussidiarietà afferma che lo stato interviene solo quando l'autonomia della società risulti inefficace, richiede un evidente salto culturale: non basta più una cittadinanza di mera partecipazione, ma serve una cittadinanza di azione, in cui venga valorizzata la genialità creativa dei singoli e delle formazioni sociali.
- Una riflessione ulteriore può essere fatta sul concetto di stato assistenziale, che a mio parere rappresenta un limite significativo ad una corretta articolazione del rapporto tra cittadino ed istituzioni. L'eccesso di assistenza deresponsabilizza il cittadino, burocratizza e spersonalizza tutti i servizi e di fatto li rende inefficienti. Lo stato deve occuparsi solamente del bene comune e deve lasciare ampi spazi d'iniziativa non solo privata, ma anche pubblica alle persone e alle associazioni della società civile.
- In economia l'applicazione del principio di sussidiarietà non porta all'estraniamento dello stato dall'ambito economico, perché questo porterebbe e spesso così succede, ad un capitalismo selvaggio. Allo stato spetta di sorvegliare e guidare l'esercizio dei diritti umani nel settore economico, colpendo i monopoli, rimuovendo gli ostacoli, modernizzando il mercato, garantendo l'attuazione della democrazia economica.

- In politica indubbiamente l'applicazione del principio di sussidiarietà cozza sempre di più nel nostro paese radicalizzato con il sistema di bipolarismo imperfetto, che ha radicalizzato lo scontro politico in modo trasversale sussidiario a tutto il sistema politico. L'atrofizzazione della partecipazione politica, l'occupazione della società civile da parte dei partiti, il clima di illegalità diffusa e l'annacquamento delle identità nell'appartenenza ad uno schieramento hanno creato di fatto una democrazia formale, sempre più occupata dal teatrino della politica, assai lontana dagli effettivi bisogni delle persone.
- La sempre più ampia pervasività della globalizzazione e dell'interconnessione economica e culturale dei popoli, obbligano oggi ad interrogarsi sul sempre più scottante tema del rapporto tra global e local, tra localismo e mondialità. I rischi del nazionalismo e del razzismo sono altrettanto pericolosi del relativismo e del nichilismo imperanti. Forse un'attenta applicazione del principio di sussidiarietà permetterebbe di coniugare nello stesso tempo un'appartenenza globale e locale.
- Infine una riflessione del Terzo settore: oggi il 70% del bilancio di queste aziende deriva da enti pubblici; quali grandi rischi sono legati a questa realtà (collateralismo, clientelismo, centralismo, moltiplicazione degli interventi, neo-burocratismo). In Italia oggi ci si accontenta di un terzo settore, che in cambio di risorse certe o della stabilità di rapporti con le pubbliche istituzioni, rinuncia alla libertà di pensarsi come soggetto autonomo ed indipendente. Proprio in questa direzione il terzo settore ha due fondamentali compiti: quello di concorrere ad umanizzare l'economia (profitto e bene della persona, ma soprattutto quello di rendere concretamente possibile nel nostro paese l'attuazione di un nuovo modello di welfare mix.
- La partecipazione è legata al coinvolgimento dei cittadini nell'attività di gestione e distribuzione del potere; risulta necessario oggi in Italia lavorare per un maggiore coinvolgimento delle persone, delle associazioni e dei movimenti nelle scelte politiche e sociali che cambieranno il nostro domani. Solo nell'ottica della sussidiarietà verticale ed orizzontale la politica può pretendere di recuperare la sua dimensione progettuale, la sua possibilità di concorrere oggi alla creazione di un Bene Comune, che sia non la somma di tanti interessi individuali, ma il Bene di una comunità compatta e solidale.
- Benedetto XVI nella Caritas in veritate: “ il principio di sussidiarietà rispetta la dignità della persona, nella quale vede sempre un soggetto capace di dare

qualcosa agli altri". Quel "dare" fa la differenza, in un dibattito politico in cui oggi il termine sussidiarietà viene sempre declinato nella logica dell'aver.