

ARTICOLI

LA SUSSIDIARIETÀ: DA PRINCIPIO A PRASSI

FRANCESCO OCCHETTA S.I.

Sono ormai trascorsi undici anni (2001) da quando, con la revisione del Titolo V della Costituzione, il principio di sussidiarietà è «ufficialmente» entrato tra i principi costituzionali che, nel loro insieme, definiscono e proteggono il «valore madre» della Costituzione, quello della persona umana.

Negli stessi anni anche il legislatore europeo, includendo la sussidiarietà nei Trattati dell'Unione, ha scelto di strutturare la politica dell'Unione — almeno nelle intenzioni — su uno dei principi fondamentali della dottrina sociale della Chiesa.

Va però riconosciuto che la sussidiarietà è spesso spiegata come un'astrazione teorica, lontana dalla realtà e dalla vita della gente. Tuttavia questo aspetto è solamente un lato della medaglia. Per comprendere e chiarire l'altro lato del principio, molto meno conosciuto ma che favorisce percorsi di cittadinanza attiva, facilitando la creazione di nuovi posti di lavoro e ridefinendo la nozione di welfare, ne sottolineeremo le caratteristiche principali e analizzeremo alcuni modi concreti in cui ha preso forma e nutre silenziosamente la nostra democrazia.

La sussidiarietà come nuovo principio costituzionale

È interessante osservare che la Costituzione italiana, approvata nel 1948, non includeva il principio di sussidiarietà, anche se, per alcuni studiosi, il suo significato si può facilmente ricavare per via analogica considerando la centralità della persona (artt. 2-3 Cost.) e la funzione delle associazioni e delle istituzioni all'interno della società (art. 18 Cost.). Altre voci della dottrina preferiscono fondare il principio nell'art. 5 della Costituzione, che regola le autonomie locali. Queste, infatti, secondo la concezione di

Luigi Sturzo, potevano svolgere il loro servizio al cittadino solamente se inserite in un sistema politico istituzionale basato sulla cultura del *subsidium*¹.

In realtà, come dicevamo, solamente nel 2001 il principio di sussidiarietà è stato inserito nella Costituzione con il nuovo art. 118, che stabilisce la distribuzione delle funzioni amministrative nell'Ordinamento. Questo sviluppo legislativo, il cui seme è stato piantato dalla cultura cattolica nel 1946, è dunque l'esito di un lungo processo culturale.

L'impianto antropologico su cui si basa il principio è quello del personalismo cristiano fondato sulla centralità della persona, sulle formazioni sociali in cui la persona esplica la sua attività e persegue i suoi fini, su un'idea di Stato al servizio della società. In questa visione, in cui rivestono grande importanza i «corpi intermedi» pensati da La Pira, il principio di sussidiarietà permette alla «soggettività creativa del cittadino»² di esprimersi in tutte le sue forme. Così, proprio attraverso gli enti intermedi, il cittadino realizza la sua personalità formando una famiglia (artt. 29 e 30 Cost.), professando la propria fede (artt. 7 e 8 Cost.), frequentando la scuola e l'università (artt. 33 e 34 Cost.), svolgendo volontariato associativo (art. 38 Cost.), partecipando alla vita dei sindacati (art. 39 Cost.) e dei partiti (art. 49 Cost.), prestando il suo lavoro alle imprese (artt. 41 e 46 Cost.).

Non si tratta però di una scelta scontata; il principio di sussidiarietà presuppone un'opzione personale di responsabilità e un cambio di mentalità che potremmo definire con le note parole di Kennedy: «Non chiedere quello che il tuo Paese può fare per te, chiediti invece cosa puoi fare tu per il tuo Paese». Lo scopo del principio è di permettere non solamente che i cittadini rivitalizzi-

¹ A livello normativo, lo sviluppo dell'intuizione sturziana risale alla legge sulle autonomie locali, n. 142/1990, e a quella sulla riforma del diritto delle autonomie locali, n. 1/1999. In generale, invece, il significato del termine sussidiarietà deriva dal latino *subsidium* (aiuto), che, nella terminologia militare del periodo repubblicano romano, indicava le truppe di riserva che stazionavano nelle immediate retrovie del fronte per soccorrere le coorti di prima linea. Il primo a utilizzare questo concetto è stato san Tommaso. Egli ritiene che il bene comune, concepito solidaristicamente, debba usare il principio di sussidiarietà come elemento indispensabile alla sua concreta realizzazione; infatti, nonostante sia la persona a costruire il bene comune stesso, essa è sempre considerata bisognosa di un *subsidium*. Cfr F. OCCHETTA, «Sussidiarietà», in *Aggiornamenti Sociali* 52 (2001) 528-531; P. FERRARI DA PASSANO, «Il principio di sussidiarietà», in *Civ. Catt.* 1998 II 543-555.

² GIOVANNI PAOLO II, Lettera enciclica *Sollicitudo rei socialis* (30 dicembre 1987), n. 15; *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, n. 185.

no i corpi intermedi, ma che diventino protagonisti dello sviluppo e del governo del loro territorio.

L'intuizione è nata con Pio XI quando, nell'enciclica *Quadragesimo anno* del 15 maggio 1931, come alternativa ai regimi totalitari, affermò: «Deve restare saldo questo principio importantissimo nella filosofia sociale: come è illecito sottrarre agli individui ciò che essi possono compiere con le proprie forze e di loro iniziativa per trasferirlo alla comunità, così è ingiusto affidare a una maggiore e più alta società quello che le minori e inferiori comunità possono fare»³.

La Chiesa chiede che la responsabilità politica debba basarsi su due condizioni: la fiducia tra governanti e governati e la volontà di aiutare i più deboli. «È necessario che l'autorità suprema dello Stato rimetta ad associazioni minori e inferiori il disbrigo degli affari e delle questioni di minore importanza», per poter «eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le funzioni che a lei solo spettano [...]; di direzione cioè, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità»⁴.

Mutato il contesto storico, la Chiesa ha esteso l'applicazione del principio alla globalizzazione e ai rapporti internazionali⁵. Ma nel suo Magistero rimane costante una convinzione che risuona nell'enciclica *Mater et Magistra*: «Dove manca l'iniziativa personale dei singoli, vi è tirannide politica»⁶.

Gli scopi della sussidiarietà

La sussidiarietà esprime l'idea di aiuto, di sostegno e di autodisciplina da parte dell'istituzione o dell'autorità superiore, che si deve limitare a promuovere l'organismo sociale di grado inferiore. Questa nuova «cultura di governo» tocca certamente le istituzioni, ma anche tutti gli enti e le persone che hanno potere su altri: i datori di lavori, la gerarchia ecclesiastica, i padri di famiglia ecc.

La sussidiarietà modella i principi presenti nella società: permette all'autonomia individuale di esprimersi e legittima lo Stato a con-

³ PIO XI, Lettera enciclica *Quadragesimo anno* (15 maggio 1931), n. 80.

⁴ Ivi, n. 81.

⁵ Cfr BENEDETTO XVI, Lettera enciclica *Caritas in veritate* (29 giugno 2009), n. 58: «La sussidiarietà senza la solidarietà scade nel particolarismo sociale, [...] la solidarietà senza la sussidiarietà scade nell'assistenzialismo che umilia il portatore di bisogno». Del principio parlano anche due encicliche di Giovanni XXIII: la *Mater et Magistra* (15 maggio 1961), n. 42 e la *Pacem in terris* (11 aprile 1963), n. 74.

⁶ GIOVANNI XXIII, Lettera enciclica *Mater et Magistra*, n. 44.

trollarne gli abusi⁷. A questo proposito, la dottrina sociale della Chiesa ricorda che il principio di sussidiarietà va sempre definito insieme ai principi di solidarietà e di bene comune. Quando Giorgio La Pira, il 2 ottobre 1946, durante i lavori della I Sottocommissione alla Costituente, definì il concetto di libertà in relazione alla solidarietà e al bene comune, ricordò che «ogni libertà è fondata sulla responsabilità» verso l'altro; quindi l'espressione concreta della libertà è possibile solamente attraverso l'applicazione della sussidiarietà.

Questo principio introduce un nuovo modo di governare, rovesciando gli schemi classici: se prima era lo Stato a ripartire poteri e responsabilità, ora, con il principio di sussidiarietà, il processo di democratizzazione può nascere soltanto dal basso e il governo dev'essere affidato al livello decisionale più vicino al cittadino. Per coloro che hanno potere decisionale il compito dev'essere quello maieutico, l'unico in grado di far fiorire l'iniziativa e le capacità dei loro subordinati, se queste concorrono al bene comune.

Questa visione però nasconde anche aspetti critici. Nei suoi fondamenti culturali la nozione di sussidiarietà si presenta contraddittoria in quanto in essa convivono riferimenti ideali antitetici: la cultura liberale promuove il principio per svincolare le libertà e il potere privato da ogni controllo pubblico; per la dottrina sociale della Chiesa, invece, l'applicazione del principio deve favorire l'uguaglianza e la solidarietà tra i cittadini grazie al controllo sugli abusi del potere pubblico.

Questa tensione può rendere difficile tradurre il principio in norma giuridica⁸. In ogni caso è la nozione di libertà che cambia

⁷ In base a quanto detto, possiamo sintetizzare il principio attraverso quattro caratteristiche: a) lo Stato non deve fare ciò che i cittadini possono fare da soli. Le istituzioni statali a vario livello devono limitarsi a stabilire per la persona e per le cosiddette società minori (famiglia, associazioni, gruppi) le condizioni sufficienti per agire liberamente. b) Le istituzioni pubbliche non devono sostituirsi a persone e a gruppi nello svolgimento delle loro attività quando questi sono in grado di esercitare iniziative e responsabilità in conformità ai principi costituzionali. c) Il potere statale deve intervenire solo quando i singoli e i gruppi che compongono la società non siano in grado di governare da soli. Questo intervento dev'essere temporaneo, deve cioè durare solo per il tempo necessario a consentire ai singoli e ai corpi intermedi di tornare a essere indipendenti, recuperando la propria autonomia. d) L'intervento sussidiario dev'essere portato al livello più vicino al cittadino.

⁸ Su questo tema si veda G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Esi, 2009. L'Autore fa presente che privilegiare il livello decisionale più vicino ai cittadini potrebbe condurre le amministrazioni a servirsi del principio di sussidiarietà per favorire interessi particolari ed elettorali. In generale, studiando la non corretta applicazione del principio di sussidiarietà verticale, sottolinea come in Germania e nell'Unione europea siano falliti i tentativi di farla oggetto di un effettivo controllo giurisdizionale. Il Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona, dedicato

il significato della sussidiarietà: per il liberalismo la libertà è *dallo* Stato, per la Chiesa la libertà è *per* la costruzione della città. La prima concezione condurrebbe il Paese verso il federalismo anti-solidale, la seconda rafforzerebbe il modello delle autonomie locali e delle Regioni. Grazie a questa visione, l'adozione del principio di sussidiarietà costituisce «una società alternativa sia a quella liberale sia a quella socialista, entrambe intese in senso stretto»⁹.

La Chiesa, rispetto a quanto affermano i trattati internazionali e la Costituzione, distingue la sussidiarietà in «positiva» e «negativa». Alla sussidiarietà intesa in senso positivo spetta l'«aiuto economico, istituzionale, legislativo offerto alle entità sociali più piccole»¹⁰. Quella negativa è un argine ad ogni forma di autoritarismo o collettivismo o a interventi ingiustificati dell'autorità pubblica che mortifica la «soggettività della società»¹¹. Scelte politiche contrarie al principio di sussidiarietà favoriscono infatti la burocratizzazione, l'assistenzialismo, l'eccessiva presenza della sfera pubblica nel privato e le logiche di monopolio da parte dell'azienda pubblica o di un *trust* di imprese private.

Il principio dunque non impone allo Stato, o a chi ha responsabilità di governo, di «ritrarsi», ma di «coordinarsi», per favorire che i cittadini si aprano al terzo settore, al privato sociale e a ogni altra forma organizzata nella società civile che costruisca il bene comune.

Il dettato costituzionale prevede due tipi di sussidiarietà: quella «verticale» e quella «orizzontale», sebbene la dottrina parli anche di altre forme di sussidiarietà come, ad esempio, quella «circolare», quella «laterale» ecc.

La sussidiarietà «verticale» indica un criterio di ripartizione delle competenze tra Stato e autonomie locali: il federalismo fiscale, oppure la moltiplicazione dei centri decisionali sono due possibili applicazioni. Ecco come lo definisce la Costituzione: «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province,

all'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, sta invece favorendo un controllo di tipo politico che sta dando frutti insperati. L'Autore propone di introdurre nella Costituzione le condizioni per l'applicazione giurisdizionale del principio con l'obbligo di motivare le leggi sussidiarie e rafforzare le forme di controllo politico a vantaggio delle autonomie.

⁹ P. DONATI, «Sussidiarietà e nuovo welfare: oltre la concezione hobbesiana del benessere», in G. VITTADINI (ed.), *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Milano, Guerini e Associati, 2007, 47.

¹⁰ *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, n. 186.

¹¹ GIOVANNI PAOLO II. Lettera enciclica *Centessimus annus* (1° maggio 1991), n. 49.

Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza» (art. 118 Cost.).

Attualmente, in ambito sia comunitario sia nazionale, la riflessione è concentrata sulla dimensione «orizzontale» del principio, che favorisce un modello di «cittadinanza attiva di azione», in cui si valorizza la creatività dei singoli e delle forme sociali, rispetto a una «cittadinanza di partecipazione», da alcuni considerata una concezione antistatalista.

Al privato si trasferiscono competenze per alleggerire quelle funzioni pubbliche «dello stesso piano» (orizzontali, appunto) rispetto al soggetto privato, come avviene ad esempio nei campi dell'educazione, della sanità, dei servizi socio-assistenziali ecc.

Ma c'è di più. La sussidiarietà «orizzontale» indica un criterio di ordine nei rapporti fra lo Stato nelle sue varie articolazioni centrali e periferiche e gli enti locali e le varie formazioni sociali¹².

Il legislatore ha così cambiato la concezione dello Stato sovrano, che rivendicava a sé il monopolio politico: «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» (art. 118 Cost.).

Entrambi i modelli — quello verticale e quello orizzontale — però esigono un equilibrio. Se si enfatizzasse il primo, si arriverebbe a una suddivisione dei livelli amministrativi svincolati l'uno dall'altro; se si esasperasse il secondo, si produrrebbero privatizzazioni del pubblico esasperate. Invece, il senso della sussidiarietà, nella dottrina sociale, chiede di articolare l'interazione tra pubblico, privato, privato sociale o terzo settore in un disegno unitario «perché ogni persona, famiglia e corpo intermedio ha qualcosa di originale da offrire alla comunità»¹³.

La Regione Lombardia¹⁴, la Toscana, l'Emilia Romagna, la Sicilia e, in parte, il Veneto sono considerati un modello di corretta applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, grazie alla

¹² Il principio di sussidiarietà orizzontale è diventato un pilastro del diritto comunitario, che lo menzionava nell'art. 5 del Trattato che istituiva la Comunità Europea. Poi il Trattato di Lisbona (2007) lo prevede nell'art. 3 ter, in cui si riconosce che l'esercizio delle competenze dell'Unione europea si fonda sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

¹³ *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, n. 187.

¹⁴ Cfr F. BOTTURI, «Persona e democrazia nello Statuto di Regione Lombardia», in www.ired.it

condivisione di responsabilità tra il settore pubblico e quello *no profit*¹⁵. In queste Regioni i servizi socio-assistenziali sono l'ambito privilegiato in cui, grazie al principio di sussidiarietà, i cittadini si organizzano per trovare soluzioni ai bisogni sociali emergenti¹⁶.

Rimane però valida una regola generale: il modello sussidiario «attecchisce» là dove esiste un'idea forte di società civile, come è possibile trovare in Lombardia e in Toscana, anche se la concezione di società differisce l'una dall'altra.

Il frutto di una nuova cultura politica

Il principio di sussidiarietà orizzontale non è stato imposto all'Ordinamento, ma introdotto sulla base di molte esperienze diffuse ancora prima che il principio fosse regolato. Tra queste ricordiamo il ruolo che ha avuto il Forum Nazionale del Terzo Settore costituito il 19 giugno 1997 che, attraverso 80 organizzazioni nazionali distribuite in 94.000 sedi territoriali, continua ad operare negli ambiti del volontariato, dell'associazionismo, della cooperazione sociale, della solidarietà internazionale, della finanza etica, del commercio equo e solidale¹⁷. La prassi ha fatto sì che allo Stato rimanga la responsabilità della programmazione e del finanziamento delle politiche di welfare, mentre al terzo settore la gestione diretta dei servizi.

Inoltre nel 2003 un gruppo di deputati ha fatto nascere l'«Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà», che tra le sue iniziative ha permesso sia l'approvazione del 5 per mille, introdotto nella Finanziaria del 2006, sia una serie di incentivi pubblici per le imprese con fini sociali.

Vi sono poi numerose associazioni che, soprattutto nel Sud, grazie all'intervento dello Stato, stanno svolgendo un «servizio sussi-

¹⁵ La Regione Lombardia ha, per esempio, introdotto il meccanismo dei *voucher* (assegni di cura); altro esempio è il buono scuola scelto dalle Regioni Piemonte, Friuli, Liguria, Emilia-Romagna, Veneto, Puglia e Sicilia.

¹⁶ Sarebbe un errore pensare che la sussidiarietà sia applicata solamente nelle Regioni del Nord Italia. La Sicilia è la Regione che insieme alla Lombardia ha investito di più attraverso l'approvazione di una serie di leggi che possiamo definire della sussidiarietà. Ricordiamo, come esempio, la legge sul buono scuola (legge regionale 14/2002), che nel 2007 ha consentito l'erogazione di oltre 21.000 buoni scuola per un totale di circa 17 milioni di euro; la legge regionale 20/2001 sul diritto allo studio; la legge regionale 10/2003 a tutela della famiglia, che prevede interventi creditizi a bassi tassi di interesse per le giovani coppie e per le famiglie che accolgono anziani o portatori di handicap, interventi abitativi per favorire le giovani coppie o le famiglie monoparentali.

¹⁷ Cfr A. OLIVERO, *Come uscire dalla crisi: le proposte del Terzo Settore* (16 luglio 2009), in www.forumterzosettore.it

diario» sul territorio lodevole e meritorio. A questo proposito ricordiamo, per esempio, l'Associazione *Libera* di don Ciotti, la Fondazione per il Sud¹⁸, il Consorzio Sociale Goel¹⁹, l'Associazione Cooperativa sociale Aida²⁰.

Dalla teoria alla pratica

La sussidiarietà orizzontale può declinarsi in molti ambiti: dalla sicurezza alla tutela della vita, dall'ambiente all'infanzia, dalla vivibilità urbana alla salute. Per renderci conto dei molti modi in cui può prendere forma, ne citiamo alcuni selezionati dalla Fondazione Sussidiarietà lo scorso anno²¹.

A Prato nel 1999 è nata «Mamma segreta», una rete di servizi pubblici, di associazioni e di cittadini che aiuta donne che vogliono partorire in segreto, dal periodo di gravidanza al post-parto attraverso l'assegnazione della mamma e del bambino a una casa protetta, l'interessamento per l'adozione, la scelta di una famiglia affidataria ecc.

A Ravenna nel 2008 si è costituito un servizio di mediazione tra cittadini e amministrazione comunale per migliorare le condizioni di vita in alcuni quartieri della città. Il segreto sta nell'incontro e nella conoscenza: i residenti, i commercianti e le associazioni di migranti possono rivolgersi a un «punto di ascolto e di cittadinanza attiva» per segnalare o proporre mediazione di conflitti all'interno del quartiere. Il Comune sostiene l'iniziativa animando con concerti, spettacoli, incontri e creando una rete, con il coinvolgimento dei servizi sociali e della polizia municipale.

A Camogli alcune associazioni di cittadini, in collaborazione con l'Amministrazione, hanno riaperto il teatro della città, chiuso da circa venti anni e, nonostante sia attualmente in corso di ristrutturazione, ospita già alcuni spettacoli soprattutto per le scuole.

Il progetto *Tagesmutter* («mamma di giorno») è nato dall'iniziativa di un gruppo di mamme che offrono il loro servizio a famiglie povere, le quali, invece di portare i bimbi all'asilo nido, li affidano a una «mamma» che se ne prenda cura in casa. Il Comune di Parma assegna le richieste attraverso un accreditamento.

¹⁸ www.fondazioneperilsud.it/le-attivita/progetti-esemplari.php

¹⁹ www.goel.coop

²⁰ www.aida.simplicissimus.it

²¹ www.labsus.org

Ma c'è di più. Il servizio del Custode Socio-Sanitario, nato nel luglio 2004, grazie all'attività di giovani volontari nel ruolo di «sentinelle sociosanitarie», coordinati dall'Istituto «Palazzolo - Fondazione Don Gnocchi» di Milano, aiuta persone anziane sole o in difficoltà e disabili ammalati o poveri.

Il principio di sussidiarietà permette anche di creare nuove forme di vivere la città. Per esempio, «Vicini di Casa» è un progetto di condominio solidale sostenuto dal Comune di Torino. Le finalità? Organizzare feste e tavole rotonde nel quartiere, gestire un asilo nido per bambini, fino a prestare le proprie automobili in caso di necessità ai vicini di casa che non ce l'hanno²².

A Roma è stato fondato un movimento di cittadini e di amministratori, *Retake Rome*, con lo scopo di educare, soprattutto i giovani, al rispetto dell'ambiente realizzando aree verdi e campestri ricreativi nelle zone di degrado, ripulendo muri e strade²³.

A Trento 700 portatori di minorazione si servono di una rete di trasporto privato, *MuoverSi*, coordinato da otto cooperative locali aiutate dalla Provincia per effettuarlo.

In molte città italiane si svolgono i «Sabati ecologici», come quello che organizzano i cittadini e l'amministrazione comunale di Castellammare di Stabia per ripulire il litorale cittadino dai rifiuti abbandonati.

Insomma, si tratta di esperienze di per sé semplici, ma che possono essere imitate in ogni parte del Paese, perché hanno il merito di creare quella che i politologi definiscono «una nuova politica di base».

La sussidiarietà secondo i giudici e gli amministratori

Se la sussidiarietà verticale è stata annunciata come principio, è però disattesa dal nostro legislatore nella sua applicazione. Anche la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 303/2003, ha riba-

²² Ci sono altre esperienze, ancora più consolidate, come Villapizzone a Milano, dove le famiglie gestiscono un progetto di vita comunitario, una cassa comune, un lavoro e momenti formativi. Insieme a loro vive anche una comunità di gesuiti che, quasi ogni sera, legge la Parola di Dio insieme a molte persone della città. Dalla narrazione della loro esperienza si sottolinea che «la presenza della comunità è diventata per il quartiere una bonifica morale e un centro di aggregazione. Soprattutto grazie ai bambini, che fanno da amalgama, e alle donne, che sanno meglio farsi vicine ai problemi della gente. Già all'inizio, e poi sempre più, la città e le autorità civili ne hanno apprezzato il ruolo sociale. Diversi vedono un segno di come si possa vivere i valori fondamentali dell'uomo in una società consumistica» (in www.gesuiti-villapizzone.it/chiamo.htm).

²³ Recentemente sono stati puliti e rivitalizzati il quartiere Labaro, il parco Volpi, la piazza Annibaliano e viale Eritrea.

dito che il legislatore statale deve avocare a sé l'esercizio delle funzioni legislative delle Regioni quando esse non riescono ad essere adeguatamente esercitate. Ma con questa posizione lo sviluppo e la promozione del potere sussidiario rischiano di essere bloccati sul nascere. In altre parole, la centralità e l'impostazione dello Stato, che l'Italia eredita dalla concezione napoleonica, vengono mantenute e difese. Decentrare e delegare, snellire e *de-burocratizzare* le decisioni politiche permetterebbe, invece, proprio grazie alla sussidiarietà di governo, di regolare meglio i rapporti economici e di mercato: «Il rischio è che si generi, per via fattuale, un totalitarismo di mercato, quando sia questo a offrire e, anzi, a imporre criteri di organizzazione a livello politico [...]. La libertà economica è essenziale alla dignità dell'uomo, ma al di fuori di ogni automatismo, per cui dinanzi al bene comune dev'essere resa pienamente responsabile»²⁴.

Al contrario, la sussidiarietà orizzontale trova la sua piena applicazione sia nella legislazione europea, sia nelle scelte delle amministrazioni locali (Comuni e Quartieri).

Dalla ricerca promossa dalla Fondazione per la Sussidiarietà su un campione di dirigenti pubblici è emerso che l'applicazione del principio di sussidiarietà ha una funzione «propulsiva» per il cambiamento dell'amministrazione per i seguenti motivi: favorisce esperienze concrete e non ha componenti ideologiche; al centro ha il capitale umano; si basa sulla cultura della valutazione e del risultato; ha introdotto nuove forme di managerialità pubblica basate sulla fiducia e sulla responsabilità²⁵. Gli intervistati, che conoscono per il loro lavoro gli effetti della sussidiarietà applicata, hanno anche dichiarato che, in presenza di un contenimento dell'investimento pubblico in materia di welfare, la sussidiarietà diventa una necessità per costruire una democrazia sostanziale, ma al principio deve seguire la sua «applicazione finanziaria». La sussidiarietà è giudicata, dunque, «una necessità finanziaria, non certo per scaricare su famiglie, associazioni e imprese i costi di servizi che lo Stato non riesce più a mantenere,

²⁴ F. PIZZOLATO, «Sussidiarietà», in L. BRUNI - S. ZAMAGNI (eds), *Dizionario di economia civile*, Roma, Città Nuova, 2009, 750 s.

²⁵ Cfr G. VITTADINI - C. LAURO (eds), *Sussidiarietà e... Pubblica Amministrazione Locale. Rapporto sulla sussidiarietà 2009*, Milano, Mondadori Università, 2010. Si veda anche *Sussidiarietà e... piccole e medie imprese. Rapporto sulla sussidiarietà 2008*, ivi, 2009.

ma per mobilitare risorse sociali altrimenti inespresse»²⁶ e produrre ricchezza e redditi.

La sussidiarietà applicata incentiva nuovi modi di fare politica. Le forme di partecipazione nate dall'iniziativa di tanti cittadini colmano e rischiano di sostituirsi al ruolo dei partiti, chiamati dalla Costituzione a «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49 Cost.).

Il principio di sussidiarietà orizzontale è stato accolto e integrato dalla giurisprudenza, che riconosce «realità rappresentative di cittadini associati»²⁷ e attribuisce loro «legittimazione attiva nei giudizi dinanzi al giudice ordinario e a quello amministrativo, per tutelare finalità (di protezione dell'ambiente) che sono proprie dell'amministrazione dello Stato, in quanto costituiscono applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale»²⁸.

Conclusioni

Come è stato scritto, «alla sussidiarietà indirizza la costruzione di un diverso modo di essere degli Stati e dei governi locali, non a una resa all'ideologia neoliberista del totale e incontrollato dominio del mercato»²⁹. Inoltre si tratta di un principio che ha due meriti: non è ideologico ed è concreto.

Tutto questo è vero. Ma rischieremmo di essere ingenui se non vedessimo anche i punti di crisi. L'applicazione del principio richiede, da parte del legislatore, una maggiore volontà di promuovere politiche pubbliche governate dagli enti più vicini ai cittadini,

²⁶ Ivi, 17.

²⁷ Tar Brescia-Lombardia, sez. 1, 28 giugno 2011, n. 956.

²⁸ Tar Brescia-Lombardia, sez. 1, 1° luglio 2010, n. 2411. Ultimamente vi sono altre sentenze, alcune interpretative, altre chiarificatrici del principio di sussidiarietà, che vanno in questa linea: «I rapporti tra il piano urbanistico provinciale, i piani territoriali delle comunità e i piani regolatori comunali sono retti secondo i principi della "sussidiarietà responsabile", in base ai quali la pianificazione e gestione del territorio si colloca al livello istituzionale più efficiente rispetto alle diverse responsabilità istituzionali e problematiche, nonché a più diretto contatto con le esigenze locali» (Tar Trento-Trentino Alto Adige, sez. 1, 6 aprile 2011, n. 105).

La giurisprudenza ha stabilito che alla società spetta la produzione di beni sociali, al mercato la «produzione di beni economici»: «La previsione sulla partecipazione dei cittadini ai procedimenti riguardanti la destinazione funzionale dei beni pubblici è espressione, oltre che del principio di trasparenza dell'azione amministrativa, di sussidiarietà orizzontale, dal momento che la collettività è chiamata alla gestione di beni pubblici» (Tar Genova-Liguria, sez. 2, 15 giugno 2011, n. 938).

²⁹ G. COTTURRI, «Esercizi di sussidiarietà», in www.formiche.net

una migliore distribuzione delle risorse pubbliche e un maggior controllo dell'efficienza dei servizi e delle prestazioni sussidiarie.

Inoltre è importante che le culture politiche locali non siano corrotte. Là dove il rapporto governanti-governati è di tipo clientelare e dove l'intervento pubblico intende la sussidiarietà come una serie di interventi a pioggia di risorse, la natura del principio è tradita.

Esserne consapevoli è il primo passo verso un cambiamento di sistema ispirato da questo principio. Del resto, tale presa di coscienza è avvenuta in Paesi in cui questo principio è sempre stato lontano dalle tradizioni culturali.

Nel mondo anglosassone lo slogan «meno Stato, più mercato» è stato sostituito dallo slogan «meno Stato, più società». Su questa idea di sussidiarietà si sono basati gli ultimi programmi elettorali del presidente statunitense Obama e del premier inglese Cameron. Quest'ultimo, in particolare, nel luglio 2010, ha spiegato la sua idea di *big society*, che si basa su un modello sussidiario di Stato. Essa però ha diviso l'opinione pubblica e deve ancora trovare applicazioni concrete. Il risultato dovrebbe comportare un cambiamento culturale per cui le persone, da una parte, dovranno sempre meno rivolgersi alle autorità locali o centrali per trovare risposta ai loro problemi e, dall'altra, dovranno essere messe in condizione di organizzarsi e fondare scuole, imprese, cooperative, enti di beneficenza e di controllo sociale, per sostenere se stesse e la comunità in cui vivono.

Sarebbe un'ironia della sorte se in Italia, il Paese in cui il principio di sussidiarietà è nato, esso non fosse promosso ancora più concretamente di quanto già si faccia.