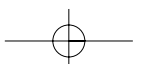
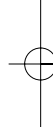
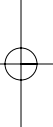


CHE COSA È LA SUSSIDIARIETÀ

UN ALTRO NOME DELLA LIBERTÀ

a cura di Giorgio Vittadini
prefazione di Giulio Sapelli



Indice

- 13 **Prefazione**
La nuova grande trasformazione
di Giulio Sapelli
- 17 *Introduzione* di Giorgio Vittadini
- 27 **Capitolo primo**
**Sussidiarietà e nuovo *welfare*: oltre la concezione
hobbesiana del benessere**
di Pierpaolo Donati
- 27 1.1. Il problema del «nuovo *welfare*»
- 31 1.2. La soluzione hobbesiana del benessere
- 35 1.3. Modernità e *welfare*: i vari modelli si basano
su una soluzione di tipo hobbesiano
- 40 1.4. La crisi dello Stato sociale hobbesiano
- 42 1.5. Quale alternativa ai sistemi *lib-lab* di *welfare*?
Lo scenario post-hobbesiano
- 46 1.6. Linee-guida di un *welfare* post-hobbesiano:
verso un «*welfare* relazionale», societario e plurale
- 48 1.7. Conclusioni

51 Capitolo secondo**Fondamenti filosofici del principio di sussidiarietà***di Paolo Del Debbio*

- 51 2.1. Il principio di sussidiarietà
- 52 2.2. La definizione di persona
- 54 2.3. Le caratteristiche dell'essere persona
- 55 2.4. Persona e società
- 58 2.5. Persona e Stato
- 59 2.6. Il bene comune della società
- 61 2.7. Il principio di sussidiarietà e il principio di autorità
- 63 2.8. Persona, comunità e sussidiarietà

65 Capitolo terzo**Il pensiero della Chiesa***di Giorgio Feliciani*

- 65 3.1. Premessa
- 66 3.2. La prima enunciazione
- 68 3.3. Le successive pronunce
- 70 3.4. Una rinnovata attenzione
- 74 3.5. Gli interventi della Conferenza Episcopale Italiana (CEI)
- 75 3.6. Interpretazioni dottrinali e valutazioni critiche
- 77 3.7. Le applicazioni del principio

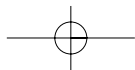
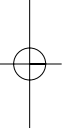
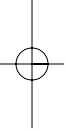
81 Capitolo quarto**Sussidiarietà e modello economico: la specificità italiana***di Gianmaria Martini*

- 81 4.1. Introduzione
- 81 4.2. Sussidiarietà e modello economico
 - 81 4.2.1. Caratteristiche di un modello economico
 - 83 4.2.2. I principali modelli economici
- 89 4.3. Il ruolo del principio di sussidiarietà
- 92 4.4. Le specificità del modello italiano
- 98 4.5. Cosa significa applicare il principio di sussidiarietà in Italia?

101	Capitolo quinto Breve storia della sussidiarietà <i>di Edoardo Bressan</i>
101	5.1. Alle origini dell'azione caritativa
103	5.2. Il confronto con la modernità
106	5.3. L'intervento dello Stato e la risposta della società civile e religiosa
109	Bibliografia
113	Capitolo sesto Sussidiarietà e sovranità negli ordinamenti sovranazionali <i>di Paolo G. Carozza</i>
113	6.1. Introduzione
114	6.2. Le premesse e i profili dell'idea di sussidiarietà
119	6.3. La sussidiarietà nell'Unione Europea
124	6.4. Sovranità versus Sussidiarietà
133	Capitolo settimo Sussidiarietà <i>made in USA</i>: la politica sociale statunitense <i>di Francesco Tanzilli</i>
133	7.1. Premessa
133	7.2. Il <i>welfare system</i> statunitense: dalle origini alla <i>war on poverty</i>
135	7.3. Il dibattito accademico sul <i>welfare</i>
139	7.4. Dal «nuovo consenso» alla riforma del 1996
142	7.5. Il «conservatorismo compassionevole» di George W. Bush
146	7.6. Conclusioni
147	Capitolo ottavo Riformismo sussidiario nel sistema educativo <i>di Giovanni Cominelli e Giorgio Vittadini</i>
147	8.1. Quantità e qualità dell'istruzione in Italia
151	8.2. Riformismo sussidiario e liberalizzazione del sistema educativo

10		Che cosa è la sussidiarietà
152	8.2.1.	Il curriculum: competenze, standard, Authority
153	8.2.2.	Autonomia e parità scolastica
157	8.2.3.	Il Sistema nazionale di valutazione esterna e la valutazione formativa e certificativa
158	8.2.4.	L'insegnante professionista
159	8.2.5.	L'istruzione tecnico-professionale e il federalismo
163		Capitolo nono
		Sussidiarietà e competitività di un sistema Paese
		<i>di Alberto Quadrio Curzio</i>
163	9.1.	Premessa: un ideale-progetto
165	9.2.	Il principio di sussidiarietà: ideazione e istituzionalizzazione
169	9.3.	La sussidiarietà e la «produzione» di beni: pubblici, sociali, economici
173	9.4.	La sussidiarietà per la competitività di un sistema Paese
177	9.5.	Sussidiarietà, semplificazione, scioperi
182	9.6.	Conclusioni
183		Capitolo decimo
		Il principio di sussidiarietà nei servizi di pubblica utilità
		<i>di Paola Garrone</i>
183	10.1.	Introduzione
184	10.2.	I problemi del settore
187	10.3.	Una storia di sussidiarietà
190	10.4.	Apertura al non profit
193	10.5.	<i>Utilities</i> non profit: esperienze internazionali
195	10.6.	Conclusioni e proposte
197		Capitolo undicesimo
		Sussidiarietà e quasi mercati
		<i>di Lorenza Violini e Giorgio Vittadini</i>
197	11.1.	Pluralismo di offerta, libertà di scelta, sussidiarietà fiscale

Indice		11
203	11.2. Interventi sussidiari nei «quasi mercati»: quattro modelli di attuazione del principio di sussidiarietà	
210	11.3. Il ruolo delle fondazioni	
213	Capitolo dodicesimo La sussidiarietà e la cifra democratica del patto costituzionale <i>di Luca Antonini</i>	
213	12.1. Mondo globale e deficit di democraticità	
216	12.2. La transizione democratica dello Stato sociale	
220	12.3. La concreta perdita di democraticità del modello sociale hobbesiano: trappole e paradossi del <i>welfare state</i> . Non è in gioco solo una disputa teorica	
224	12.4. Sussidiarietà e patto costituzionale: verso nuovi diritti sociali	
227	Gli autori	



Prefazione

La nuova grande trasformazione

di Giulio Sapelli

Siamo dinanzi a una lenta ma irresistibile rivoluzione; pacifica, fondata su molecolari trasformazioni che hanno al centro la soggettività della persona, l'elemento vitale e meraviglioso che continua a stupirci in questi anni. Anni che a prima vista paiono i più tormentosi dell'umanità: guerre e conflitti, riclassificazioni minacciose delle gerarchie dei mercati e dei sistemi internazionali, sovranità confliggenti, crisi della fiscalità e ripensamento del rapporto tra cittadino e Stato, che pare non avere mai fine e dissolversi nell'entropia.

Ma se guardiamo ai segni dei tempi e alla persona che ritrova la sua unità nel riconoscimento dell'altro e nelle sue relazioni pienamente umane, giusnaturalistiche, ebbene il meraviglioso stupore fenomenologico si accompagna a una visione meno tragica dell'esistente. Si sta sgretolando il complesso statolatrico costruito sul diritto romano-germanico e sull'assorbimento della società da parte dello Stato, nodo decisivo per l'affermazione di costrutti nazionali atti a consentire l'avvento dei capitalismi europei e asiatici a fronte del primigenio libero commercio anglosassone, seguito dalla prima industrializzazione. Quel complesso aveva le forme del Leviatano, ma al suo fianco, non dimentichiamolo mai, apparve sempre Behemont, il mostro biblico del disordine, che sguazza nel fango dell'essere senza Dio, quel fango che Nietzsche descrisse ed esaltò con sconfinata brutalità. E non dimentichiamo che Behemont

mont ispirò a Hobbes *Behemoth*, un'opera meno celebre ma altrettanto importante del *Leviathan*, dedicata al disordine e alla guerra civile scaturita dalla tensione escatologica, e non economica, che diede vita alla prima rivoluzione moderna. Essa è più che mai attuale e ben rappresenta il tempo in cui viviamo, di disordine, anomia, angosciosa attesa. Attendiamo che vi sia un'alternativa tanto alla dittatura, quanto al disordine: la sussidiarietà risponde al bisogno di un nuovo, benevolo ordine.

Ne dà prova il libro qui presentato, che raccoglie saggi ispirati dalla prima vera riflessione scientifica sulla sussidiarietà, fondata tanto sulla teoria, quanto sulla descrizione empirica. Alla base di questa riflessione c'è la volontà, sostenuta dalla ragione, di non concepire la sovranità attraverso il duopolio cittadino-Stato, né l'essere sociale attraverso l'opposizione tra mercato e Stato. La sussidiarietà è la rivoluzione in marcia. La ragione di ciò risiede nel fatto che la società viene scoprendosi attraverso la relazionalità e l'associazione delle persone come ente primigenio e intermedio rispetto allo Stato. Si tratta di una trasformazione eccezionale, pari a quella che Polany descrisse ne *La grande trasformazione* per darsi conto dell'avvento del *welfare*. Ora però non è lo Stato ad agire: è la società animata dalla fede e dalla volontà di rappresentazione diretta – e quindi consapevole del Sé – a fondare la sovranità e non viceversa. Lo Stato dipende da questa nuova forma di sovranità, in quanto e se, la protegge e insieme l'esalta e, ancora, dà a essa le condizioni per svilupparsi e non viceversa. Non stupisce che l'impulso più profondo a questa trasformazione epocale venga dai regimi giuridici a *common law*. Essi sono, per loro natura, fondati sui presupposti che il viaggiatore francese più intelligente, tra i tanti che visitarono quelle terre nei primi anni dell'Ottocento, riconobbe e descrisse, in opposizione all'antico regime centralizzato del suo Paese d'origine. Tocqueville *docet*. Quel riconoscimento decretò la fama internazionale dei «Padri fondatori» delle terre emerse e benefiche della democrazia partecipata, deliberativa e federale. Quanto accade oggi anche nell'ordine internazionale ne è una conferma. Gli Stati nazionali perdono l'unicità nella formazione del *corpus* dottrinario del diritto e le stesse leggi

sono sempre più, là dove si strutturano neoimperi sovranazionali, come l'Unione Europea, il frutto di una stratificazione giuridica asimmetrica, che pone al centro le volontà di recepimento piuttosto che l'obbligatorietà dell'applicazione. O meglio, quando questa obbligatorietà è totalizzante, ecco scattare il rifiuto di parte dei soggetti popolari che dovrebbero esserne i destinatari, come ha dimostrato la recente vicenda della Costituzione europea. Gli Stati nazionali, d'altro canto, incontrano sempre più dinanzi a sé la crisi fiscale e la teoria e la prassi dello Stato imprenditore si dimostra essere sempre più quella che indicavano i teorici italiani della nascente scienza delle finanze: un segmento della teoria dell'imposta. Tale teoria è l'essenza della sovranità unita al monopolio della forza, ma inizia a essere messa in discussione anche negli Stati non a *common law*; questa crisi tende a provocare sommovimenti teorici e istituzionali – si veda la Costituzione italiana, per esempio – e il federalismo comincia a veder scolpiti i suoi lineamenti nelle leggi e nelle coscienze. Tutto ciò spiega bene la trasformazione in atto. Il crollo dello Stato imprenditore deve però essere accompagnato da una trasformazione radicale del possesso dei beni pubblici da parte delle comunità nelle più varie forme, purché esse servano il principio del servizio ottimale ai cittadini fruitori e insieme garanti della loro stessa esistenza. È necessaria una nuova teoria dell'allocazione dei diritti di proprietà dello Stato, non solo dei privati, che ponga al centro la qualità della prestazione e l'efficacia della deliberazione nella trasparenza dei diritti e dei doveri. Se ci poniamo in tale prospettiva, si vedrà come i saggi qui raccolti dimostrino esaurientemente quanto proficuo possa essere l'avvento di un'economia di relazione, piuttosto che di transazione e di concessione anche dei beni statuali o di quelli definiti un tempo enti autarchici. I monopoli tecnici e naturali potrebbero essere posseduti dalle comunità: sia in forme private a larghissima diffusione della proprietà, sia in forme cooperative, sia in forme di enti non profit. Come, del resto, l'esperienza internazionale, anglosassone *in primis*, ci dimostra.

Fare questo implica una vera e propria rivoluzione culturale. Ciò è evidente quando si affronta quel bene pubblico essenziale

per lo sviluppo sociale che è l'educazione. Qui, più che nel *welfare* comunemente inteso, il pregiudizio statolatrico è permanente e contrasta anche con il fondamento stesso della nascita delle libertà moderne, tutte fondate sul principio della libertà religiosa. Senza di essa non vi è libertà della persona e soprattutto non vi è libertà di trascendere l'individualismo esperienziale e trasformarlo in reciprocità condivisa perché scelta liberamente. Scelta che esalta l'irriducibilità dell'autonomia morale personale.

Il principio di sussidiarietà riemerge, dunque, dopo un lunghissimo sonno dalle ceneri. Tale riemergere ha al centro l'importantissimo e decisivo lascito perenne del Magistero ecclesiastico e della Dottrina sociale cristiana, cattolica e giudaica. Ma va oltre questo riferimento essenziale per parlare a tutta l'umanità che anela alla libertà. Sussidiarietà, solidarietà e libertà, del resto, non possono non andare tenendosi per mano nel cammino della storia. È questo camminare tenendosi per mano che viene qualificandosi come unico strumento per ridare forma e fiducia al vivere sociale nella libertà e insieme nella sicurezza, che viene dalla protezione della comunità, frutto di una libera scelta associativa. Essa, illuminata dalla scelta personale, non annichilisce, non conduce in catene sentimenti ed emozioni; essa esalta, invece, la libera persona perché la sorregge e la aiuta nella sofferenza. In questo libro si indicano strumentazioni preziosissime, si invocano sperimentazioni prudenti, si indicano esempi virtuosi. Ma vi è una luce che pervade tutti i contributi: la bellezza della fede nella possibilità trasformatrice che dalla persona sale su verso il suo associarsi, su verso il suo rappresentarsi. Su sempre, riconoscendosi anche nello Stato, quando di esso abbisogna, senza, allora, vedervi un nemico. Esso, per tutti noi, è solo un frutto della società fecondata da quella relazionalità realizzatrice che è il fondamento della sussidiarietà.

Introduzione

di Giorgio Vittadini

Questo volume documenta come il principio di sussidiarietà, non solo occupi un posto centrale nella Dottrina sociale della Chiesa, ma costituisca una novità nel pensiero filosofico, politico, economico e giuridico dell'Occidente.

Nessuna riflessione sull'ordine sociale ha potuto prescindere dal considerare questo principio, dal momento della sua formulazione e, ancor prima, dal suo emergere anche senza un nome definito.

Infatti, come dice Edoardo Bressan nel suo contributo, «una storia della sussidiarietà – quando ancora non esisteva un termine per descrivere un rapporto equilibrato fra l'opera, da una parte, dei singoli e delle formazioni sociali e, dall'altra, delle istituzioni politiche e soprattutto dello Stato – s'identifica con la storia delle forme che l'azione caritativa ha assunto in Occidente».

Tale principio, pur non ancora esplicitamente formulato, continua a informare e determinare, nel corso dei secoli, la nascita e la crescita dal «basso» delle più varie iniziative di risposta ai bisogni della collettività: dalle forme di associazionismo laico alla costruzione di opere sociali, dalla nascita di *Monti di pietà* al proliferare di interventi nella sanità.

Così, proprio quando lo Stato moderno inizia a concepirsi come l'unico portatore del «dovere di rispondere ai bisogni in sostituzione delle antiche forme della solidarietà», ma non riesce a rispondere ai bisogni crescenti di «una società ormai avviata alla moderniz-

zazione economica e in molti casi all'industrializzazione», l'iniziativa dal «basso» si allarga fino a investire nuovi campi di intervento, quali il disagio familiare legato all'urbanesimo, la devianza giovanile, il mutuo soccorso operaio, la cooperazione in agricoltura e il credito popolare.

E, in epoca più vicina alla nostra, se «le Chiese cristiane e i movimenti politici e sociali da esse ispirate sostengono a loro volta con molta convinzione l'idea del *welfare state*, pur nella varietà delle proposte e nella difesa dei propri spazi d'iniziativa [...] non è mai venuta meno e si è anzi sempre più affermata la necessità di lasciare spazio ai soggetti della società civile, riaffermando il valore della sussidiarietà, in rapporto alle politiche dello Stato moderno, come fondamento di un intervento efficace e come espressione della libera iniziativa delle formazioni sociali».

Anzi, a fronte del «sacrificio sovente imposto alle forme autonome di organizzazione e il peso attribuito all'azione pubblica» si avverte la necessità di dare finalmente formulazione esplicita a tale principio.

Così, com'è noto, il principio di sussidiarietà trova la sua prima compiuta enunciazione nell'enciclica di Pio XI *Quadragesimo Anno* (1931): «[...] Siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare». Ne deriverebbe, infatti, «un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società» poiché «oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva (*subsidium afferre*) le assemblee del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle»¹.

Dopo questa prima formulazione il magistero papale ha riproposto con forza e a più riprese il citato principio come sempre attuale.

Come ricorda Giorgio Feliciani nel suo intervento, la *Centesimus annus* afferma che le categorie di Stato e mercato sono insufficienti a interpretare una società moderna: «L'individuo oggi è spesso soffocato tra i due poli dello Stato e del mercato, [...] men-

¹ Pio XI, Lettera Enciclica *Quadragesimo anno*, 1931, n. 80.

tre si dimentica che la convivenza tra gli uomini non è finalizzata né al mercato, né allo Stato, poiché possiede in se stessa un singolare valore che Stato e mercato devono servire»².

Anche Benedetto XVI nell'enciclica *Deus Caritas Est* valorizza lo spirito di iniziativa «dal basso»: «Non uno Stato che regoli e domini tutto è ciò che ci occorre, ma uno Stato che generosamente riconosca e sostenga, nella linea del principio di sussidiarietà, le iniziative che sorgono dalle diverse forze sociali e uniscono spontaneità e vicinanza agli uomini bisognosi di aiuto»³.

Qual è dunque il filo rosso del principio di sussidiarietà in tutte queste formulazioni?

Il principio, pur nascendo da una cultura cristiana, non intende esprimere una concezione dello Stato valida solo per i credenti, ma intende affermare per tutti una visione pienamente «umana» dei rapporti tra società e Stato.

Perciò, l'art. 2 della Costituzione della Repubblica italiana lo fa proprio, pur non citandolo espressamente, affermando che l'uomo e i suoi diritti («sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità») preesistono rispetto allo Stato. Perciò è stato recepito ed esplicitamente inserito tra i principi ispiratori dei Trattati europei (a partire da quello di Maastricht del 1992) e della revisione della Costituzione italiana nel 2001, secondo le differenti chiavi interpretative descritte da Luca Antonini nel suo contributo. Nella Dottrina sociale della Chiesa e in queste sue formulazioni giuridiche, la sussidiarietà non può essere intesa riduttivamente come «surrogato in caso di urgenza o bisogno» che richiede un «sussidio» assistenzialistico, per cui quello che i privati non riescono a fare bene, lo deve svolgere lo Stato. Ancora, come mostra Pierpaolo Donati, la sussidiarietà non è una riedizione del *laissez faire* ottocentesco, con cui si auspicava uno Stato leggero per lasciar spazio alle forze private, essenzialmente di mercato, nella logica del profitto.

Piuttosto, sul piano politico, mentre il contratto che genera il

² Giovanni Paolo II, *Centesimus annus*, Roma 1° maggio 1991, n. 13, n. 49.

³ Benedetto XVI, Lettera Enciclica *Deus Caritas Est*, Roma 25 dicembre 2005, n. 26.

Leviatano di hobbesiana memoria si basa sulla sfiducia e il sospetto reciproci, lo Stato sussidiario si basa sul rispetto della dignità di ciascuno e stabilisce di agire per accrescere – non per ingabbiare o diminuire – le autonome capacità dei cittadini singoli o liberamente associati. Sul piano economico, a fronte dei fallimenti del marxismo e del liberismo neoclassico e delle gravi insufficienze del keynesianesimo e del *welfare state*, ricordati da Gianmaria Martini, il principio di sussidiarietà consente, partendo dall'esperienza reale delle persone e delle formazioni sociali, di attuare correttivi virtuosi ai modelli economici calati dall'alto.

Infatti, come sottolinea Paolo Carozza, il principio è caratterizzato congiuntamente da una dimensione «negativa» (l'obbligo del governo di limitare il suo intervento nelle forme inferiori di organizzazione sociale) e da una «positiva» (il sostegno alla libera iniziativa dei singoli e delle realtà sociali).

In altre parole, il principio suggerisce di vedere, ascoltare, valorizzare ciò che c'è e liberamente si sviluppa come risposta «dal basso» ai bisogni dei singoli e della collettività.

Se ne deduce che il principio di sussidiarietà, come argomenta Paolo Del Debbio parlando delle sue implicazioni filosofiche, «prende il via dai soggetti operanti sulla scena sociale e si muove verso un loro principio organizzatore», ruotando «attorno al concetto di persona e sulla realtà vivente delle persone».

Infatti, è il singolo attore il miglior giudice del suo «benessere»; è la singola persona ad avere la capacità intellettuale e morale di giudicare il «bene comune».

Parlare di sussidiarietà significa quindi riporre al centro dell'azione sociale, economica, politica, un soggetto umano caratterizzato da una libertà capace di rapporto, inteso cioè non solo come indipendenza e capacità di scelta, ma anche come desiderio di bene e di relazioni vissute come bene.

Qui si comprende il senso della formula che dà il titolo a questo volume. La sussidiarietà suppone la libertà incoercibile dell'uomo, ne valorizza la natura, impone che lo Stato in nessun modo violi questa dimensione strutturale dell'essere umano, senza della quale l'uomo non sarebbe uomo. In questo contesto lo Stato ha il (diffi-

cile) compito di conciliare questa esigenza ineludibile e il bene comune. La sussidiarietà è quindi l'affermazione della libertà dell'uomo nella sua dimensione sociale e istituzionale.

In quest'ottica il principio di sussidiarietà, nato dalla riflessione e dalla codificazione di esperienze secolari in atto, ha un nesso profondo con un concetto non ridotto di esperienza, fondato su una concezione antropologica ben precisa.

Negli ultimi secoli, la categoria di «esperienza» è stata intesa secondo un'accezione soggettivistica. Da lì pareva impossibile uscire per darle un significato obiettivo, anche per quanto attiene ciò che non è misurabile secondo discipline quantitative.

Don Luigi Giussani, riprendendo in modo originale categorie del realismo cristiano, ha reinterpretato questo termine proponendo la nozione di *esperienza elementare*⁴, cioè l'insieme di esigenze ed evidenze fondamentali che costituiscono – usando il linguaggio biblico – il «cuore» di ogni uomo, la sua faccia interiore, a qualunque epoca, luogo o etnia appartenga. Su questo si basa il valore universale del principio di sussidiarietà.

Le evidenze ed esigenze di verità, di giustizia, di bellezza esperibili da ogni singolo, sono la radice antropologica dei diritti naturali e offrono la chiave epistemologica per «giudicare» e verificare la validità delle diverse antropologie. Don Giussani parla dell'*esperienza elementare*, comune a ogni uomo, come di un «criterio oggettivo con cui la natura lancia l'uomo nell'universale paragone»⁵. Attraverso questo paragone si realizza un'esperienza di corrispondenza tra la realtà e il cuore dell'uomo.

L'esperienza elementare è il fattore che accomuna ogni cultura che ponga al centro l'uomo. È quella che un credente chiama «scintilla di Infinito» e che anche un agnostico o un ateo possono definire come «irriducibilità della persona». Questo è comunque il punto da cui sarebbe interessante partire per ricostruire una filosofia e una teoria della conoscenza, dove si riscatti la parola «esperienza» dall'interpretazione riduttiva data dall'empirismo e dal soggettivismo.

⁴ Giussani L., *Il senso religioso*, Rizzoli, Milano 2003.

⁵ *Ibid.*

Il confronto basato sull'esperienza elementare fa emergere la sussidiarietà come un valido criterio per affrontare i problemi sociali, politici ed economici, che dia fondamento decisivo alla libertà del singolo e sottragga il bene comune al relativismo delle convenzioni. Per una futura riflessione può essere di grande interesse studiarne i nessi con il concetto di «desiderio», inteso quale cuore dell'esperienza elementare dell'uomo. Il desiderio è il motore di un'azione sociale sussidiaria. Secondo don Giussani «il desiderio è come la scintilla con cui si accende il motore. Tutte le mosse umane nascono da questo fenomeno, da questo dinamismo costitutivo dell'uomo. Il desiderio accende il motore dell'uomo. E allora si mette a cercare il pane e l'acqua, si mette a cercare il lavoro, a cercare la donna, si mette a cercare una poltrona più comoda e un alloggio più decente, si interessa a come mai taluni hanno e altri non hanno, si interessa a come mai certi sono trattati in un modo e lui no, proprio in forza dell'ingrandirsi, del dilatarsi, del maturarsi di questi stimoli che ha dentro e che la Bibbia chiama globalmente *cuore*»⁶.

Al contrario, la mentalità dominante tende a ridurre sistematicamente il desiderio ampio e originario dell'uomo ai tanti «desideri» piccoli e derivati che possono essere manipolati e governati fino a creare smarrimento nei giovani e cinismo negli adulti. Per questo occorrono realtà sociali e movimenti che sostengano, educandolo, il desiderio. I corpi sociali, le comunità intermedie trovano una rinnovata importanza, non solo in termini strumentali come trampolino per un'azione sociale, ma in termini educativi, quali luoghi in cui le persone sono aiutate a crescere, a prendere consapevolezza di sé e della realtà, in una parola a «introdursi nella realtà totale».

Educazione e istruzione sono i due primi strumenti di sviluppo dal basso della società, là dove comunicano il sapere a partire da una tradizione viva e una vibrante esperienza ideale, che sola può sostenere alla lunga il senso di responsabilità necessario per costruire il bene comune.

Una cultura della responsabilità non vive nell'astrattezza, ma,

⁶ Giussani L., *L'io, il potere, le opere*, Marietti, Genova 2000, p. 173.

quando si accorge di un bisogno, inevitabilmente si muove per cercare di rispondervi.

È ciò che si legge nel Compendio della Dottrina sociale della Chiesa: «Il principio della solidarietà, anche nella lotta alla povertà, deve essere sempre opportunamente affiancato da quello della sussidiarietà, grazie al quale è possibile stimolare lo spirito d'iniziativa, base fondamentale di ogni sviluppo socio-economico, negli stessi Paesi poveri: ai poveri si deve guardare 'non come a un problema, ma come a coloro che possono diventare soggetti e protagonisti di un futuro nuovo e più umano per tutto il mondo'»⁷.

Singolare è l'assonanza di tale impostazione con quanto si legge in un testo classico dell'economia contemporanea, *L'economia del benessere* del Premio Nobel Kenneth J. Arrow.

Arrow cerca di delineare le regole razionali a cui sottostanno le preferenze individuali e i loro possibili nessi con le scelte collettive. Che cosa determina il manifestarsi di ordinamenti virtuosi nelle preferenze individuali? Arrow dice: «L'ordinamento rilevante per il raggiungimento di un massimo sociale è quello basato sui valori, che rispecchiano tutti i desideri degli individui, compresi gli importanti desideri socializzanti»⁸.

Contro le utopie neoclassiche e i paradigmi hobbesiani, il suo contributo, pur rimanendo in modo corretto all'interno dell'economia, arriva a conclusioni analoghe a quelle di chi, come don Giussani, guarda la società da un altro punto di vista, educativo, religioso, antropologico. Entrambi individuano nel «desiderio socializzante» il cuore di azioni politiche ed economiche che si muovano verso la democrazia e un mercato non dominato da convenzioni imposte che lo soffochino. Tali desideri sono lo strumento per generare aggregazioni dove gli individui, per consenso ideale e non per coercizione, si accordino alla ricerca di un bene comune che soddisfi ognuno e costruiscano iniziative economiche che concilino utilità individuale e benessere collettivo.

⁷ Pontificio Consiglio della giustizia e della pace, *Compendio della Dottrina sociale della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2004, n. 449.

⁸ Kenneth J. Arrow, *Scelte sociali e valori individuali*, Edizioni ETAS, Milano 2003, p. 21.

È questa una nuova più vasta prospettiva secondo cui studiare la sussidiarietà, anche rileggendo testi fondamentali di studiosi quali Wagner, Hirst, Salamon, Anheier⁹, che mettono in luce come un ordinamento sociale moderno non si basi sulla dualità Stato-privato, ma abbia nella società civile e nelle sue espressioni un terzo elemento fondamentale e non residuale.

Le implicazioni operative sono grandissime, come mostra ancora sinteticamente nel suo capitolo Donati: «Alla base della revisione dei sistemi scolastici, sanitari, di assistenza sociale, di previdenza e sicurezza sociale, in breve in tutto lo sterminato campo dei bisogni di benessere nella vita quotidiana, c'è la centralità del nesso fra libertà e responsabilità non solo per quanto riguarda il comportamento dei singoli individui, ma delle conseguenze dei loro comportamenti nei confronti degli altri». Lo Stato e gli enti pubblici devono fornire regole precise, all'interno delle quali devono poi saper essere sussidiari, valorizzando i singoli desideri e le capacità particolari, le istanze di sviluppo, la libertà di ciascuno. Infatti, proprio perché queste risposte e queste opere sorgono dall'iniziativa delle persone, sono più capaci di intercettarne in modo corretto i bisogni, evitando di imporre schemi precostituiti che li soffocano.

Paolo Carozza dettaglia il riflesso positivo del principio di sussidiarietà sul diritto internazionale: «La sussidiarietà si allontana dalla prospettiva fondata sulla sovranità con una modalità che le attribuisce un'utilità sia descrittiva che prescrittiva. Spiega alcuni aspetti della struttura dei diritti umani esistente nel diritto internazionale in modo più completo e preciso, rispetto a quelle visioni che considerano la sovranità contraria ai diritti umani, e fornisce anche un criterio di giudizio più sostanziale per valutarli e criticarli».

Francesco Tanzilli mostra come negli Stati Uniti «il principio di sussidiarietà risulti un patrimonio comune a esponenti di diverse aree culturali. La ripresa costante della tradizione di Tocqueville e dei *Founding Fathers*, la sottolineatura condivisa della *work ethic* e del principio di responsabilità personale a essa connesso, la forte

⁹ A questo proposito vedi il contributo di Lorenza Violini e Giorgio Vittadini.

caratterizzazione federalista della struttura amministrativa, lo sviluppo ininterrotto nel corso di tutta la storia americana di associazioni e fondazioni e la correlata contrarietà dell'opinione pubblica e di buona parte della classe politica a un intervento eccessivamente esteso dello Stato, la *partnership* instauratasi fra enti pubblici e *private providers*, lo sviluppo infine di una serie di strumenti amministrativi – dal *voucher* alla politica fiscale – volti a favorire il pluralismo e la libera iniziativa individuale e associativa, sono tutti fattori che, pur se all'interno della dialettica accademica e politica e di un processo legislativo non sempre lineare, hanno contribuito nei decenni passati all'edificazione di un sistema assistenziale che *de facto* affonda le sue radici in un'impostazione molto prossima a quella delineata nel principio di sussidiarietà».

Il principio di sussidiarietà permette l'attuarsi di un'effettiva libertà di educazione che investa sulle potenzialità dei singoli – come tematizza il contributo di Giovanni Cominelli e di chi scrive – denunciando che «il sistema di istruzione formale, pur avendo conseguito nei decenni passati risultati molto importanti nella generalizzazione dell'accesso e pur avendo investito risorse ingenti, ha privilegiato un'offerta particolarmente uniforme, abolendo progressivamente i criteri meritocratici e la valorizzazione delle iniziative di libertà di educazione, intesa quest'ultima sia come istituzione di scuole paritarie libere, sia come esercizio di autonomia delle scuole statali, sia come competizione tra le scuole autonome, statali o paritarie».

Secondo Paola Garrone, la sussidiarietà consente di concepire il settore delle *public utilities* con modalità che superino l'antinomia perniciosa tra Stato inefficiente e mercato poco attento al bene comune: «La tradizionale gestione da parte dello Stato appare, infatti, una causa non secondaria delle modeste prestazioni delle *public utilities* nel nostro Paese: anche il processo avviato negli anni Novanta non ha avuto fino a oggi gli esiti sperati. Il principio di sussidiarietà può dare un importante contributo per una serie di ragioni: la letteratura più recente critica diversi presupposti alla base dell'intervento pubblico nel settore; la storia delle *utilities* documenta ampiamente l'organizzazione di questi servizi “dal basso”; le imprese non profit che veicolano l'iniziativa dei cittadini, delle im-

prese, delle comunità locali presentano vantaggi non accessibili ad altre forme di impresa».

Spiega Quadrio Curzio a riguardo del sistema economico: «La sussidiarietà liberale può contribuire molto alla competitività di un Sistema Paese tanto quanto lo statal-sindacalismo o il liberismo-mondialista possono danneggiarla. [...] Noi crediamo che sulla combinazione di sussidiarietà, sviluppo, solidarietà si possa fondare, nella versione orizzontale, un liberalismo sociale molto centrato sull'economico e il sociale».

Come chiariscono Lorenza Violini e chi scrive, un sistema del *welfare* basato sui quasi mercati la cui configurazione ben si confà al principio di sussidiarietà è tale che grazie alla competizione virtuosa tra erogatori diversi permette un aumento dell'efficienza e dell'innovazione, aumenta la responsabilizzazione e il controllo dell'utente. Inoltre, a riguardo dell'equità i più interessati alla scelta libera tra gli erogatori sono le classi più povere.

Tutto ciò, come mostra Luca Antonini nel capitolo finale, impone di modificare e integrare l'apparato legislativo, a partire dai cambiamenti attuati nella Costituzione: «L'art. 118 della Costituzione impone ai pubblici poteri di valorizzare le iniziative dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di 'interesse generale'; nel nuovo art. 119, inoltre, il federalismo fiscale viene impostato in chiave responsabilizzante (la perequazione ordinaria avviene rispetto alle capacità fiscali e non riguardo ai bisogni) e non più meramente assistenzialistica».

La sussidiarietà, come emerge da questo libro, non risulta essere confinata ad aspetti applicativi e disciplinari né, d'altra parte, costituisce una terza via teorica tra Stato e mercato. Piuttosto risulta essere un modo diverso di guardare tutta la vita sociale, che nasce da una riflessione sull'esperienza della singola persona umana ed è capace di costruire risposte più adeguate e non ridotte ai reali bisogni di tutti.

Capitolo primo

Sussidiarietà e nuovo welfare: oltre la concezione hobbesiana del benessere

di Pierpaolo Donati

1.1. Il problema del «nuovo welfare»

Con il passaggio al XXI secolo, l'Unione Europea si è orientata ad affrontare i problemi delle vecchie e nuove povertà, della disoccupazione, della qualità della vita, delle vecchie e nuove emarginazioni e devianze sociali, attraverso politiche pubbliche di crescente «inclusione sociale». Un'inclusione, supposta universalistica, che viene disegnata sullo sfondo dello scenario di un nuovo *welfare*. Che cosa questo programma possa significare e come possa essere perseguito costituisce precisamente il nostro problema.

Vi sono molti modi di intendere l'inclusione sociale e, anche dentro uno stesso codice di significati, esistono diversi modi di renderlo operativo e implementarlo. In linea generale, comunque, l'inclusione indica un'appartenenza, un riconoscimento, un criterio di selezione. Perciò inclusione significa possibilità di accesso a un sistema societario qualora si abbiano certe caratteristiche. Per questa ragione, il preteso universalismo viene declinato – utilizzando un ossimoro quanto mai equivoco – come «universalismo selettivo». Un'espressione che nasconde il fatto che, includendo certe categorie di persone perché hanno una certa caratteristica o qualità, si traccia necessariamente una distinzione con chi non ha quella caratteristica o qualità (e dunque viene escluso; di fatto, i programmi attuali di inclusione genera-

no nuove esclusioni sociali). Ci si deve allora chiedere: qual è il codice semantico dell'inclusione sociale che viene utilizzato nelle politiche sociali?

Per la modernità, l'inclusione sociale è la piena appartenenza al *welfare state nazionale*, cioè il godere del pieno accesso al complesso dei diritti-doveri della cittadinanza sociale. Questo tipo di inclusione si può ottenere in varie forme:

- (I) attraverso intitolazioni di benefici (*entitlements*) date ai portatori di diritti di cittadinanza;
- (II) attraverso sostegni affinché tutti possano partecipare alla competizione per le risorse sociali sulla base di una struttura generalizzata di uguaglianza di opportunità. Inclusione sociale, allora, significa possibilità di concorrere a ottenere i migliori vantaggi dal fatto di appartenere a un determinato Stato nazionale, godendo delle sue forme di protezione sociale.

Questo è il codice moderno dell'inclusione. Come poi dirò, esso è di origine hobbesiana. Oggi esso entra in crisi per una serie di fattori. In particolare a causa delle difficoltà di realizzare l'inclusione attraverso la pura e semplice elargizione di *entitlements* e per l'impossibilità di attuare effettivamente un'uguale struttura di opportunità nella partecipazione competitiva. Queste difficoltà sono riconducibili a due grandi processi: la reversibilità dei criteri e la maggiore attraversabilità (*crossing*) dei confini posti nelle distinzioni che definiscono i due campi, quello degli inclusi e quello degli esclusi. Chi era incluso può improvvisamente diventare escluso. Molti inclusi in un settore di benefici vengono esclusi da altri benefici. E così via. Lo Stato opera come una «istituzione dell'arbitrarietà». Un criterio di appartenenza può venire meno e sorgerne uno diverso. Si può essere inclusi per certi aspetti, ma non per altri. La complessità è resa ancora maggiore dal fatto che ciascuna modalità di includere comporta una pluralità di forme di esclusione, a cui non si può mettere rimedio sulla base del principio che le ha generate. Per esempio, includere attraverso una certa garanzia di reddito minimo può condurre a escludere il beneficiario dal la-

voro o dall'adottare certe iniziative o utilizzare certe opportunità, esclusioni a cui non si può rimediare con ulteriori garanzie di reddito. O, viceversa, includerlo nella società dandogli un lavoro garantito può condurre a escludere il beneficiario da certi corsi di azione che potrebbero aumentare il suo reddito o consentirgli l'adozione di certe attività o servizi.

Tutto ciò mette in crisi il codice moderno dell'inclusione sociale e genera quello post-moderno, che è caratterizzato – appunto – dalla possibilità che i criteri di inclusione/esclusione diventino reversibili o siano tali da trasformare gli inclusi in esclusi.

Ma non c'è solo questo. Nella condizione post-moderna sorge un'altra situazione: si verifica il fatto che le distinzioni di appartenenza possono cambiare radicalmente il loro criterio-guida. Se cambiano le distinzioni-direttrici in base alle quali si è inclusi/esclusi, allora il codice dell'inclusione non è più moderno o post-moderno, ma diventa – come io lo chiamo – *dopo-moderno*. Ciò si verifica, per esempio, quando i criteri di inclusione fanno riferimento a un'appartenenza (*membership*) che non è più quella della cittadinanza statale, ma è quella dell'appartenenza a raggruppamenti sociali auto-organizzati. L'inclusione avviene non sotto l'egida del complesso della cittadinanza moderna, ma sotto l'egida di un'appartenenza più o meno scelta a contesti poli-centrici di tipo associativo.

Abbiamo, quindi, a che fare con nuovi codici dell'inclusione/esclusione, diversi da quelli moderni e anche post-moderni. Io li denomino «dopo-moderni» per sottolineare che le loro distinzioni-guida presentano forti discontinuità con la modernità.

Dal codice dell'inclusione/esclusione statale si passa al codice che io denomino relazionale/non relazionale: ossia, si è inclusi in una politica sociale non per il mero fatto di appartenere a uno Stato, ma per forme di appartenenza più generali che valorizzano contesti relazionali anche non statuali. È qui che inizia a rivelarsi la svolta sussidiaria verso un nuovo *welfare*. Ma dobbiamo capirla meglio.

La caratteristica basilare del nuovo codice simbolico che orienta le politiche sociali verso un «nuovo *welfare*» consiste nel fatto che l'inclusione non avviene come forma di protezione da parte

dello Stato sociale (quando dice «ti concedo oppure non ti concedo un certo beneficio»), ma avviene come forma di relazionamento dell'individuo secondo un codice multidimensionale e morfogenetico che differenzia le appartenenze e i diritti-doveri, ovvero i costi-benefici, delle singole appartenenze, per esempio quelle familiari. Il relazionamento non è più dicotomico (sei incluso o escluso), ma viene declinato relazionalmente: il che significa che un soggetto può essere incluso per certi aspetti e non per altri, a certe condizioni, in relazione a una certa situazione e a un certo tempo.

Di fronte alla crisi ormai diffusa e sempre più forte del *welfare state* tradizionale lasciatici in eredità dal secolo scorso, le società occidentali devono oggi affrontare i seguenti dilemmi:

- a) garantire più libertà ai cittadini, ma al contempo responsabilizzarli di più per le conseguenze dei loro comportamenti privati;
- b) garantire più autonomia (autogestione) alle sfere sociali intermedie, ma nel contempo orientarle al bene comune;
- c) garantire più sicurezza sociale, ma evitare la burocratizzazione della società;
- d) garantire più uguaglianza sociale, ma anche più rispetto delle differenze legittime (per esempio culturali e di *gender*);
- e) elaborare criteri di legittimazione delle differenze nelle identità e nei comportamenti (che vengono sempre più costruite al di là della natura);
- f) rispondere alle esigenze dei singoli individui, ma anche favorire la solidarietà fra le persone;
- g) aprirsi alla globalizzazione, ma anche rispondere alle esigenze locali.

Sembra che si stia cercando la quadratura del cerchio. Eppure queste sono le linee di forza degli attuali processi storici, al di là dei vari mascheramenti ideologici.

Possiamo riassumere queste tendenze dicendo che il «nuovo *welfare*» deve affrontare un dilemma di fondo: deve permettere più differenziazione sociale, ma anche assicurare una maggiore integrazione sociale. Deve de-statalizzare la società, ma deve offrire anche più

coordinamento e indirizzi politici volti al bene comune dell'intera società interessata. In breve: deve adottare corsi di azione che implicano delle scelte etiche. È finito il paradigma mandevilliano del *welfare state*, secondo cui i vizi privati generano o comunque alimentano le virtù pubbliche. È finito il modello nazionale hobbesiano dello Stato sociale (anche se c'è chi ancor oggi chiede di «nazionalizzare» lo Stato-providenza o certi settori di intervento, come la previdenza sociale, o l'energia o altro). Lo Stato sociale non può più intervenire se e laddove il suo intervento crea dipendenza sociale.

La questione diventa la seguente: il *welfare state* di derivazione moderna può uscire dalla crisi attraverso strategie basate sul principio *lib/lab* di inclusione sociale¹? La mia risposta è, in linea di massima, negativa, perché il *welfare state* moderno – specie in Europa – è cresciuto proprio sul presupposto della neutralizzazione dell'etica, ovvero, il che è identico, sulla neutralizzazione etica del principio di inclusione.

Per sintetizzare la tesi che intendo presentare: lo Stato moderno e il suo sistema di *welfare* nascono dalla soluzione hobbesiana dell'ordine sociale. Questa soluzione, che storicamente ha assunto la forma democratica del *lib-lab*, ha esaurito la sua spinta e diventa patogena. Un nuovo *welfare* può emergere solo dalla ricerca di un'alternativa alla soluzione hobbesiana. Questa alternativa consiste nella via del «*welfare* sussidiario» (relazionale, societario e plurale).

1.2. La soluzione hobbesiana del benessere

La sensazione che oggi si va diffondendo nei Paesi occidentali, in particolare in Europa, e nello specifico in Italia, è quella di un generale peggioramento delle condizioni di vita. L'impressione è che si

¹ Per principio *lib/lab* intendo il principio che da un lato garantisce le semplici libertà individuali di competere sul mercato e dall'altra cerca di porre rimedio alle disuguaglianze e alle esclusioni sociali attraverso l'intervento perequativo e redistributivo dello Stato. Cfr. P. Donati, «Ripensare il welfare in Europa: oltre il *lib/lab*, verso un nuovo 'complesso societario'», *Sociologia e Politiche Sociali*, a. 1, n. 1, gennaio 1998, pp. 9-51.

vada verso una situazione in cui il benessere (*welfare*) della popolazione sarà sempre più a rischio. Questa percezione è confermata in buona misura dai dati di fatto. Il benessere raggiunto alla fine del Novecento, sia quello reale sia quello «drogato» attraverso l'aumento del debito pubblico², è sotto scacco. Una quantità impressionante di fattori preannuncia tempi duri per le future generazioni. A parte la carenza di lavoro e di risorse primarie, i sistemi assistenziali, sanitari, previdenziali e di sicurezza sociale creati nel secondo dopoguerra appaiono sempre più insostenibili nella forma in cui sono stati disegnati. Una serie di fattori strutturali stanno alla base di un prevedibile peggioramento delle condizioni di vita. Essi hanno a che fare non solo con le ricorrenti crisi economiche, ma soprattutto con i cambiamenti demografici (il rapido invecchiamento della popolazione autoctona, la bassa natalità, la frammentazione della famiglia) che portano con sé una crisi radicale del vecchio modello istituzionale di *welfare*, e poi con i processi di immigrazione che, per quanto rappresentino una risorsa necessaria, nel breve-medio periodo comportano rischi elevati di nuove guerre fra poveri.

Questi processi e le loro conseguenze, che non posso qui analizzare in dettaglio, significano in pratica, già oggi, che quote significative e crescenti di popolazione incontrano serie difficoltà ad avere sia le risorse materiali minime per una vita decente (un reddito minimo, una casa, un minimo di assistenza sanitaria, la pen-

² Si tenga conto che il benessere è stato in buona misura «drogato» per il fatto che è stato consumato quanto doveva essere conservato e trasmesso alle nuove generazioni. In un Rapporto del 1991 scrivevo: «Una politica litigiosa sulla famiglia, a livello nazionale, ha lasciato crescere una dinamica generazionale densa di fenomeni perversi. Le generazioni anziane e adulte hanno potuto consumare molta parte delle risorse naturali, materiali e simboliche che avrebbero dovuto consegnare alle nuove generazioni: hanno ipotecato seriamente la qualità familiare dei figli e dei nipoti, i quali si troveranno a dover affrontare problemi sociali molto seri con una struttura di solidarietà familiare più debole e con risorse più scarse delle loro. Queste dinamiche portano nel loro seno una serie di sfide per le quali la nostra società è quasi del tutto impreparata» (cfr. P. Donati, «Equità generazionale: un nuovo confronto sulla qualità familiare», in P. Donati (a cura di), *Secondo Rapporto sulla famiglia in Italia*, Edizione Paoline, Cinisello Balsamo 1991, pp. 31-108). Da allora in poi, la situazione è ulteriormente peggiorata.

sione ecc.) sia quelle risorse meno materiali, ma non meno decisive, che sono la sicurezza dell'ambiente sociale, un ecosistema non patogeno, l'esistenza di un tessuto di convivenza civile.

Si sta diffondendo un clima caratterizzato da incertezze, ansie, disorientamenti, e conseguente nervosismo e aggressività, che, per quanto sia avvertito più da certe categorie sociali che da altre, si diffonde in tutta la popolazione. I giovani non hanno davanti a sé prospettive di vita decente; gli anziani vedono messe a repentaglio le sicurezze di una vecchiaia tranquilla. Anche il semplice girare a piedi per strada è diventato un problema; gran parte delle sicurezze di ieri crollano.

Il moderno *welfare state* sembra essere finito in un vicolo cieco. E non basta certo la retorica del «modello sociale europeo» a dissipare le nebbie. L'Europa è una fortezza assediata da popolazioni povere che premono ai suoi confini, e ormai anche dal suo interno. Le minacce del terrorismo e il confronto con altre società e civiltazioni ne mettono in forse il ruolo di *leader* mondiale. Debolezza interna e pressioni esterne portano necessariamente a una situazione di precarietà e malessere per quote crescenti di popolazione, in cui ciascuno cercherà di lottare per ottenere il proprio benessere a discapito degli altri. Che cosa succederà se il XXI secolo sarà un secolo di grandi paure?

Un numero crescente di studiosi paventa una possibile «nuova barbarie». Alcuni parlano di un ritorno alle origini dell'umanità, nel senso di un ritorno allo «stato selvaggio». Molti pensano alla nostra situazione paragonandola a quella che esisteva in Europa verso la metà del Seicento, quando gli Stati europei erano teatro di cruenti guerre di religione che la devastavano. Un clima di lotta di tutti contro tutti affliggeva le popolazioni e ne minacciava il relativo benessere. Thomas Hobbes (1588-1679), teorizzò che questa situazione (*bellum omnium contra omnes*) doveva essere intesa come lo «stato di natura» proprio dell'uomo, il quale, a suo avviso, è *in origine* «un lupo per l'altro uomo» («la condizione dell'uomo è una condizione di guerra di ciascuno contro ogni altro»). Che fare? Hobbes propose una soluzione che ha in qualche modo guidato la nascente Europa moderna nel fare fronte alle guerre civili, alle paure e incertezze dif-

fuse. Benché molti altri autori dei secoli XVII e XVIII abbiano contribuito in vari modi a tale soluzione, l'idea è questa: immaginare che fra i belligeranti si stipuli un contratto per delegare il potere a una autorità, il *Leviatano*, al quale conferire il monopolio della forza (fisica e legale), e di altri poteri ancora, ove necessari, così da garantire le libertà individuali e la pace sociale, in breve il benessere di tutti.

In questa sede non posso certamente entrare nel merito del pensiero di Hobbes, a riguardo del quale sono state scritte intere biblioteche³. Mi limito, per così dire, a «stilizzare» dal punto di vista sociologico quella che chiamerò la «soluzione hobbesiana al problema dell'ordine sociale».

La soluzione dice così: siccome gli uomini tendono per loro natura a regredire a una condizione di vita in cui valgono solo la forza e la frode, occorre che Qualcuno (con la Q maiuscola) detti loro delle regole e li faccia passare dallo stato di natura allo stato civile. Nella sua formulazione più astratta (parsonsiana): l'utilitarismo degli individui genera problemi di sicurezza (conflitti sociali) che possono essere risolti solo mediante un contratto (che ha due momenti: un *pactum unionis* e un *pactum subjectionis*) in cui ciascuno aliena le proprie prerogative a un Potere che decide le regole per tutti, assicurando le libertà proprietarie di tutti alla sola condizione che ciascuno non leda le libertà altrui. In questo paradigma, la società civile e la società politica coincidono in quanto si costituiscono entrambe nella fuoriuscita dallo «stato di natura», supposto per definizione «barbaro». Il Qualcuno di cui si parla è il Leviatano, che ai tempi di Hobbes coincideva con il Monarca assoluto, ma è diventato in seguito suscettibile di metamorfosi. Di fatto, si è presto trasformato nella «Repubblica» di marca giacobina. Oggi potrebbe assumere nuove forme. La sua legittimità si basa sul fatto che tutti i suoi appartenenti (sudditi o cittadini) – pur essendo liberi e uguali – gli si sottomettono mediante un contratto (*pactum unionis et subjectionis*) che diventa vincolante per tutti.

Tale soluzione ha precisi presupposti (innanzitutto una visione

³ Tra le opere più recenti e interessanti si veda M. Rhonheimer, *La filosofia politica di T. Hobbes. Coerenza e contraddizioni di un paradigma*, Armando, Roma 1997.

antropologica di tipo materialistico, utilitaristico e individualistico) e comporta certe conseguenze (una generale alienazione al Potere politico), che non posso qui discutere. Basterà ricordare il fatto che lo Stato-padrone di Hobbes segna la rottura definitiva con il mondo comunitario e plurale del medioevo (il *Corpus Christianum*). Si fonda sull'interesse degli individui, quindi sul calcolo, e sta alla base del carattere tipicamente «borghese» della modernità.

Questa soluzione ha retto l'ordine sociale della modernità, nonostante le numerose critiche, fra cui quelle di Spinoza (secondo il quale la soluzione hobbesiana rappresenta solo un «cessate il fuoco») e di Kant (che vagheggiava un ordine normativo di cittadinanza universale). Gli Stati-nazione hanno costruito le loro costituzioni politiche, gli ordinamenti giuridici e i sistemi di *welfare* sulla base della soluzione hobbesiana. In apparenza, questa è ancora la soluzione vincente. Seppure abbia assunto forme diverse sulle due sponde dell'Atlantico e nonostante abbia generato soluzioni abnormi (le cosiddette «deviazioni autoritarie» del comunismo e del nazi-fascismo), l'idea della soluzione hobbesiana è stata alla base della costruzione dei sistemi di *welfare* che indubbiamente hanno migliorato le condizioni di benessere materiale della popolazione.

Poiché molti oggi invocano una soluzione, se non proprio uguale, almeno simile a quella di un contratto sociale di tipo hobbesiano, da realizzare eventualmente su scala sovranazionale⁴, vale la pena di approfondire se veramente tale strada sia percorribile per riformare i sistemi di *welfare*.

1.3. Modernità e *welfare*: i vari modelli si basano su una soluzione di tipo hobbesiano

Il *welfare state* è nato in Europa per iniziativa del Sovrano Illuminato⁵. Senza voler scomodare le leggi sui poveri di Elisabetta I

⁴ Cfr. G. Rossi, «Homo homini lupus?», *Micromega*, n. 2, 2006, pp. 76-86.

⁵ Cfr. P. Donati, «Natura, problemi e limiti del welfare state: un'interpretazione», in G. Rossi, P. Donati (a cura di), *Welfare State: problemi e alternative*, FrancoAngeli, Milano 1982, pp. 55-107.

d'Inghilterra, è a partire dalla Prussia di Federico II che si può parlare di una prima concezione del *welfare state* in senso moderno (hobbesiano, appunto), cioè come preoccupazione del Sovrano per il benessere della popolazione, nell'assunto che – in assenza di tale preoccupazione – emerga una conflittualità da *homo homini lupus*. Lo Stato giacobino francese, con le sue Costituzioni, ne sarà una versione semplicemente capovolta in senso democratico, cioè sostituendo la Repubblica al Monarca assoluto. Il Leviatano, come ho già detto, è passibile di queste e di ben altre mutazioni. L'importante è che la salvezza (il *welfare*) venga dall'alto, da un'autorità che sta al di sopra di tutti i consociati. Non a caso i francesi lo chiamano l'*Etat-Providence*.

Certamente il *welfare state* ha assunto svariate configurazioni. In senso stretto, il moderno *welfare state* nasce con von Bismarck e il suo modello assicurativo (combattere rischi e insicurezze della vita, per esempio la disoccupazione, la malattia, la vecchiaia, con le assicurazioni sociali obbligatorie). Da esso si origina il cosiddetto *modello corporativo* del centro-Europa (Germania) che costruisce la protezione sociale collegando il *welfare* alla posizione lavorativa dell'individuo e, per estensione, alla sua famiglia. L'altro grande modello è quello *keynesiano-beveridgiano* decisamente interventista, sviluppatosi in Gran Bretagna, in Francia e soprattutto nei Paesi scandinavi. Il sistema di *welfare* italiano si è configurato seguendo il primo modello, anche se strada facendo ha introdotto numerose misure del secondo.

Nel Nord-America, invece, la soluzione hobbesiana ha trovato una formulazione assai diversa, temperata dal fatto che, in origine, il modello americano è più vicino al pensiero liberale che risale a John Locke. Il *welfare* è pensato innanzitutto come un compito del mercato, rispetto al quale lo Stato è sussidiario nel senso di coprirne e compensarne i fallimenti (oggi lo si chiama «capitalismo compassionevole»). Tuttavia, l'influenza del pensiero europeo e la relativa concezione della cittadinanza (T.H. Marshall) hanno avuto un ruolo che ha modificato a poco a poco questa impostazione originaria. Nella formulazione che ne ha dato Talcott Parsons, il *welfare state* è pensato come l'espressione politica di una «comunità societaria»

(la pluralità di gruppi etnici e culturali) la quale trova la sua integrazione in un sistema normativo di valori basato sull'attivismo strumentale. Il *welfare* è concepito come compito della società civile, a cui lo Stato dà un sostegno in termini di «individualismo istituzionalizzato». Ma, per quanto istituzionalizzato, l'individualismo comporta una logica dell'agire sociale che contraddice la logica della relazione con l'Altro, perché l'individualismo istituisce un rapporto di uso dell'altro. In particolare, l'individualismo moderno (che è «proprietario» da Hobbes a Parsons, e sta alla base delle loro «soluzioni» dell'ordine sociale) contraddice la logica del dono e della cura, che invece è costitutiva del benessere propriamente umano.

In apparenza, il modello americano non è strettamente hobbesiano, anzi sembrerebbe tutto il contrario. Lo Stato è riluttante a intervenire, al punto che il *welfare* americano è considerato minimale, arretrato, residuale. In realtà le cose non stanno esattamente così. La differenza fra il modello di *welfare* europeo e quello americano sta nel fatto che nel caso europeo il *welfare* discende – per così dire – dall'alto (lo si chiami Stato sociale, Repubblica o altro), mentre nel caso americano è il prodotto del mercato in cui l'utilità è regolata moralmente attraverso una forte integrazione normativa (l'*american creed*, l'idea di una società massimamente aperta e flessibile, in cui tutti possono avere successo purché siano competenti e razionali), laddove lo Stato ha il ruolo di sorvegliare il mercato affinché gli attori economici rispettino le regole dell'individualismo istituzionalizzato.

Tra i due modelli, nel corso dell'ultimo secolo, c'è stata (ed è tuttora in atto) una certa convergenza. Pur essendo il modello americano molto lontano da quello europeo, la sua convergenza con il modello europeo inizia dopo la crisi del 1929, quando viene varato il *New Deal* (che regge ancora la filosofia della *Social Security* statunitense). È vero che, frattanto, in Europa, nello stesso periodo, cioè dalla fine degli anni Trenta, Keynes teorizza il *welfare state* interventista (Titmuss lo chiamerà in seguito «istituzionale») e Lord Beveridge appronta il grande Piano della sicurezza sociale contro la disoccupazione e a favore di un sistema previdenziale di carattere universalistico. Il divario fra le due sponde dell'Atlantico

si allarga. Tuttavia è vero che, dopo essere stato in auge per alcuni decenni, il modello keynesiano-beveridgiano è andato in crisi e ha dovuto introdurre misure privatistiche sul tipo di quelle contenute nel modello americano.

Non potendo entrare nel merito dei vari passaggi storici e dei vari modelli di *welfare*, mi limito qui a ricordare la configurazione *modale* del *welfare state* che emerge da questo lungo processo storico, durato più di un secolo. Esso ha avuto di recente un rilancio sotto l'etichetta della «terza via»⁶.

Io la chiamo *lib-lab* in quanto è basata su due pilastri: la competizione di mercato da un lato e il controllo politico delle disuguaglianze dall'altro. La teorizzazione certamente più conosciuta è quella di Ralph Dahrendorf, non a caso inizialmente socialista e poi divenuto liberale. Su di essa ho già svolto una critica puntuale⁷. Ma questa è scritta nei documenti ufficiali dell'UE e può essere così espressa: «l'interazione fra le forze del libero mercato e della concorrenza, da un lato, e l'eguaglianza di opportunità per tutti i cittadini, dall'altro, è il *master plan* della nuova costruzione europea»⁸.

A mio avviso, il modello europeo e quello nordamericano si sono a poco a poco configurati come due varianti di una medesima soluzione hobbesiana, che io chiamo *lib-lab*: il modello americano è decisamente più sbilanciato dal lato *lib*, quello europeo è assai più sbilanciato dal lato *lab*. Mentre quello europeo è sostanzialmente utilitaristico e materialistico, quello americano è sostanzialmente normativo e volontaristico. I due sistemi sono accomunati dal fatto di immunizzarsi dalle relazioni sociali fra i consociati.

⁶ Cfr. A. Giddens, *La terza via. Manifesto per la rifondazione della socialdemocrazia*, Il Saggiatore, Milano 1999.

⁷ Cfr. P. Donati, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari 2000.

⁸ Cfr. R. Prodi, «La mia visione dell'Europa», in C. D'Adda (a cura di), *Per l'economia italiana. Scritti in onore di Nino Andreatta*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 20. Nel Trattato Costituzionale Europeo (notoriamente ancora non approvato) e comunque nei Trattati che in esso confluiscono, troviamo una formulazione del sistema di *welfare* europeo largamente basato sull'individualismo istituzionalizzato che differisce da quello americano per le maggiori garanzie che esso intende assicurare al lavoratore nel quadro *lib-lab* sopra delineato.

Sono hobbesiani perché, per dirla in un altro modo, entrambi proteggono la vita mentre la negano⁹.

Due sono le figure cardine del pensiero di Hobbes che ritornano nell'assetto *lib-lab* del *welfare*: da un lato, l'individuo proprietario (con le sue libertà originarie e alla ricerca del proprio profitto) e, dall'altro, lo Stato (il sovrano come proiezione di tutti i diritti della società). Ciò significa rendere irrilevanti le relazioni fra i consociati, sminuire l'importanza delle comunità e formazioni sociali intermedie (anche come soggetti di cittadinanza), limitare il pluralismo sociale, in sintesi svalutare la socialità della persona umana, anche e precisamente come elemento costitutivo del *welfare*.

In questa configurazione, l'opposizione fra libertà e controllo sociale viene meno a favore di un assetto organizzativo (tipico, appunto, del *welfare lib-lab*) in cui libertà e controllo sono fuse fra loro (è una forma di *conflation* centrale). Proprio la paura di una situazione del tipo *homo homini lupus* crea istituzioni di *welfare* come strutture che centralizzano il comportamento umano intorno alla propria esistenza e ai propri progetti, alimentando in tal modo l'isolamento delle persone, le quali, non potendo più ricorrere alla socialità diretta (troppo rischiosa!), devono affidarsi a una società che intensifica i contatti indiretti, mediati dai centri «istituzionali» di *welfare* che si prendono cura dell'individuo, organizzano e gestiscono il suo tempo e i suoi spazi, tutta la sua vita insomma. Questo è il mondo delle istituzioni di *welfare mix*, le quali sono sempre meno coercitive e sempre più «seducenti» (come aveva ben visto Tocqueville). Esse si fanno concorrenza per assumere sempre più il ruolo di nodi di connessione tra le esistenze individualizzate, pressoché monadiche, delle persone e il loro ambiente sociale, rappresentato come pericoloso (*kindynizzato*) e fonte di paure di vittimizzazione¹⁰. Siamo di fronte a un modello di *welfare* che non ha più bisogno di imporre delle scelte all'individuo, che non lo coarta più

⁹ Cfr. R. Esposito, *Immunitas. Protezione e negazione della vita*, Einaudi, Torino 2002.

¹⁰ Mi riferisco in particolare a M. Lianos, *Il nuovo controllo sociale*, Sellino Editore, Avellino 2005.

dall'esterno, ma semplicemente gli pone davanti un ventaglio di opzioni a cui aderire in modo supposto indipendente, finendo così per congiungere libertà e controllo, perché lo spettro delle scelte è controllato dalle istituzioni stesse, a cui l'individuo aderisce come il solo mondo possibile, in assenza di altri mondi possibili.

1.4. La crisi dello Stato sociale hobbesiano

La soluzione strettamente hobbesiana del problema del benessere è lontana da noi, ma essa ha avuto uno sviluppo coerente con le sue premesse e i suoi principi. Il *welfare* che noi conosciamo si basa sull'idea di un conflitto di interessi fra attori materialistici, utilitaristici e individualistici, che non possono vivere in pace e creare benessere se non si sottomettono al Potere politico (Leviatano). Il Potere non è autoritario, ma, anzi, consente tutte le libertà individuali possibili, a condizione che non vengano pregiudicate le libertà altrui. Questo è il senso dell'affermazione secondo cui il *welfare state* ha una origine hobbesiana e viene a poco a poco configurato come compromesso (contratto sociale) fra democrazia politica e mercato capitalistico¹¹.

La crisi di questo modello è stata analizzata in lungo e in largo da una letteratura sterminata, che qui non posso neppure sintetizzare. I paradigmi di crisi sono stati enunciati, di volta in volta, come crisi endemica dei sistemi fiscali, come impossibilità di far fronte alla rivoluzione delle aspettative crescenti di benessere, come assistenzialismo passivizzante. A questi paradigmi, oggi dobbiamo aggiungere il fatto che il fenomeno della globalizzazione riduce i poteri degli Stati nazionali, crea nuove povertà e nuove sfide ecologiche che non hanno più confini nazionali. Le stesse relazioni inter-nazionali sono nel pallone. Cosicché una soluzione hobbesiana a livello mondiale appare del tutto improbabile.

I nuovi rischi e malesseri diffusi, le paure di una guerra di tutti

¹¹ Per una lettura del Leviatano molto vicina a quella che io chiamo *lib-lab* si veda A. Negri, «Il Leviatano di Hobbes», *MondOperaio*, a. 8 (nuova serie), n. 1, gennaio-febbraio 2003, pp. 56-72.

contro tutti, vengono di solito imputati al capitalismo selvaggio. Non si pensa neppure che possano essere imputati allo Stato hobbesiano. Anzi, la tendenza è a chiedere «regole» in chiave hobbesiana. Senza vedere che proprio questa soluzione favorisce lo stato di paura. Pochi arrivano ad affermare l'intrinseca insostenibilità di continuare a ricorrere alla soluzione hobbesiana. In breve, la cultura prevalente ritiene che il modello *lib-lab* vada riformulato (riformato) con opportuni ri-bilanciamenti fra le libertà da un lato e i controlli sociali dall'altro lato, con revisioni nei *trade offs* fra contributi dei singoli cittadini (concepiti come lavoratori, produttori, consumatori) ed *entitlements* di *welfare*. In breve, con una cittadinanza diversa, più attiva e partecipata, ma sempre di tipo «statuale».

In questa sede, vorrei invece sostenere la tesi che il modello *lib-lab* di *welfare* diventa sempre più intrinsecamente insostenibile (il che non significa che sparisca del tutto), qualora sia pensato nei termini della soluzione hobbesiana dell'ordine sociale. Non solo non può affrontare i bisogni emergenti di *welfare* ma, anzi, rivela di essere patogeno, in quanto genera i problemi di cui si suppone rappresenti la soluzione. Tanto per esemplificare, vediamone alcuni.

- (I) Nell'approccio *lib-lab*, la società è un intreccio di economico e politico, il resto è irrilevante per la cittadinanza, è sfera «privata». Ma se tutto ciò che sta fuori del binomio Stato-mercato diventa irrilevante agli effetti della cittadinanza, questa deperisce. Chi ha detto che realizzare una sempre più piena cittadinanza significhi annullare la rilevanza delle differenze culturali (ovvero di identità) che nascono fuori dal mercato e dal politico? La crisi odierna della cittadinanza dello Stato-nazione è dovuta proprio a quelle iniziative che hanno pensato di poter rendere tali identità irrilevanti per la sfera politica.
- (II) Per il *lib-lab*, non esiste un'alternativa alla combinazione di libertà individuali e di controllo sistemico-collettivo. Ma, proprio per il suo modo di funzionare, il dispositivo costituito dalla coppia *lib-lab* genera enormi problemi sociali che derivano dalla rimozione e distorsione delle relazioni intersoggettive, come è evidente nelle cosiddette «patologie della modernità».

- (iii) Nell'approccio *lib-lab*, la cittadinanza è per definizione incondizionata. Una delle conseguenze è che i doveri non sono affatto chiariti. È evidente che, in generale, ci sono doveri (per esempio pagare le tasse), ma i doveri non hanno relazioni strutturate con i diritti e possono anche venire meno (per esempio, per certi gruppi di persone marginali, che si suppone non possano dare nulla alla società). In questa impostazione, proprio il fatto di considerare la cittadinanza come un puro e semplice conferimento di *status* comporta che coloro i quali si trovano in condizioni socialmente deboli e marginali vengano confermati in una posizione considerata incapace di scambi socialmente rilevanti. Una cittadinanza intesa e praticata per definizione come intitolazione *senza condizioni* solleva il problema della *manca di reciprocità nelle aspettative e nei comportamenti che intercorrono fra individui e Stato, come fra gli stessi soggetti della cittadinanza*. La cittadinanza non si può reggere sull'assistenzialismo, né può essere fondata sull'individualismo. L'epoca che identificava cittadinanza con Stato assistenziale volge comunque al tramonto.

Ci sono mille ragioni per cui la soluzione hobbesiana diventa improponibile. Esse sono di ordine politico¹², culturale, economico e sociale. Ma non posso qui soffermarmi oltre¹³.

1.5. Quale alternativa ai sistemi *lib-lab* di *welfare*? Lo scenario post-hobbesiano

La società diventa post-hobbesiana per due grandi ordini di ragioni.

- (i) Con i processi di globalizzazione, non è più possibile ricorrere a un'autorità del tipo Leviatano per mettere ordine nella so-

¹² Cfr. M. Levi, *Why We Need a New Theory of Government* (http://site-maker.umich.edu/comparative.speaker.series/files/margaret_levi.pdf).

¹³ Per il caso italiano si veda il Rapporto AA.VV., *Lo Stato sociale in Italia: bilanci e prospettive*, Mondadori, Milano 1999.

cietà; il grado di complessità è troppo elevato, e d'altra parte la complessità non può essere ridotta in modo esterno e coercitivo nei confronti degli individui; la riduzione della complessità deve aprire nuove possibilità (altri mondi), non chiuderle.

- (ii) Emerge una società civile che non è certamente quella del Seicento: gli individui sono più consapevoli del carattere inalienabile dei loro diritti fondamentali, sono mediamente più informati (e tutto questo grazie alla crescita della cittadinanza moderna), e soprattutto attivano reti organizzate per risolvere autonomamente i loro problemi, reti che non necessitano di un *government* (potere vincolante) ma di una *governance* (coordinamento aperto); inoltre, l'espansione del Terzo settore e del privato sociale modifica radicalmente la relazione fra Stato e mercato.

Le alternative al paradigma hobbesiano debbono partire dai suoi deficit. Per quanto io possa vedere, i nodi del modello hobbesiano, sia nella versione materialistica e utilitaristica europea sia nella versione normativo-volontarista nordamericana, possono essere sintetizzati come segue.

- 1) Il *welfare* non può essere costruito su una visione antropologica negativa come quella hobbesiana. Un'altra modernità, quella della visione positiva dell'uomo, della sua dignità e dei suoi diritti, si sta affacciando all'orizzonte come soluzione alternativa. Se partiamo dall'idea che l'uomo sia una bestia, costruiremo un *welfare* da bestie. Se partiamo dall'idea che l'uomo sia un essere ferito e debole, ma intrinsecamente capace di comportamenti altruistici, solidali o almeno non auto-interessati, ovvero di «scambi umani», allora possiamo costruire un *welfare* dal volto umano. Un'antropologia negativa porta a dispiegare dinamiche negative, una positiva porta a suscitare e alimentare (*empowerment*) le migliori capacità umane. Anche chi ricorre alla forza e alla frode può essere stimolato a diventare cooperativo e onesto, non perché si sottomette a un padrone o a un sistema, ma perché viene considerato potenzialmente capace di cooperazione e onestà. Il povero è una risorsa, ma non come vuole il padrone.

- 2) Il *welfare* non può più essere costruito sulla base della distinzione moderna (hobbesiana) fra pubblico (Stato) e privato (il mercato dell'*homo homini lupus*). La sfida diventa quella dei «servizi di interesse generale» (*s.i.g.*), su cui l'Unione Europea ha posto l'attenzione in vista di una nuova normativa con la quale aprire uno scenario di servizi di *welfare* che sono da considerare «pubblici» in quanto sono di interesse generale, a prescindere dalla natura dell'ente proprietario o erogatore del servizio.
- 3) Le identità culturali, incluse quelle religiose, non possono essere «privatizzate», non possono essere dichiarate irrilevanti per la sfera pubblica, e quindi per il *welfare* «pubblico». Il *welfare* laicista (quello che neutralizza le identità culturali, e in particolare quelle religiose) cade da sé, perché nella vita quotidiana la gente reintroduce spontaneamente i problemi di identità nelle culture del benessere, ne fa una questione di confronto fattuale nella sfera pubblica, prima che nell'ordinamento di diritto positivo.
- 4) Il controllo organizzativo centralizzato nelle istituzioni di *welfare* viene sostituito da reti sociali (originarie e originali), che sono intrecci plurali di relazioni formali e informali, il cui metro di qualità è dato dalla capacità di generare capitale sociale.

È tutta la moderna concezione hobbesiana dell'ordine sociale come compromesso e fusione fra libertà e controlli che crolla. Al suo posto subentra un «ordine societario», che nasce da un radicale cambiamento delle definizioni di ciò che è pubblico e di ciò che è privato e dalla connessa ripresa della valenza pubblica delle identità culturali, fenomeni che segnano la fine del sogno di poter realizzare nuovi compromessi fra le ideologie *lib* e *lab* moderne.

Chi tenta di riesumare una visione del *welfare* come *mix* di individualismo e olismo metodologico va incontro alle più grosse delusioni. Un tale *mix* è proposto, per esempio, da coloro che, con un'originale soluzione hobbesiana, oggi pensano che la migliore società sia quella che, da un lato, esprime una coscienza collettiva che sacralizza l'individuo come individuo (aspetto *lab*,

olistico; è la coscienza collettiva intesa come solidarietà meccanica di Durkheim), e dall'altro opera affinché gli individui siano tanto più liberi quanto più sono slegati da appartenenze forti (aspetto *lib*, libertario; il culto delle differenze pensate come forme di solidarietà organica secondo Durkheim). La soluzione proposta è: creiamo una società che consenta agli individui tutte le libertà possibili mediante un patto che conferisce il potere totale di controllo alla società stessa (intesa come apparato istituzionale). Essi ragionano così: se l'individuo come valore assoluto diventa la coscienza collettiva della modernità, allora possiamo evitare ogni discriminazione e perseguire l'uguale dignità delle differenze (che si suppone, ma non si sa come, coincida con la dignità umana).

In questo modo, viene legittimata qualunque cosa l'individuo pensi e faccia, alla sola condizione che non leda le libertà altrui (per esempio, vengono legittimati l'uso della droga, i cosiddetti matrimoni gay ecc.; di recente la Catalogna ha legittimato la poligamia). Poiché il legame sociale viene fatto coincidere con il culto dell'individuo come tale, la soluzione consente i modelli e gli stili di vita più diversi. I sostenitori di questa ideologia, che alcuni chiamano dell'individualismo emancipativo, pensano che solo un legame contingente, sempre reversibile e mai esclusivo, possa consentire all'individuo di essere persona.

Ma pensando in questo modo, i sostenitori del *lib-lab* si cacciano in molti guai. Escludendo l'esclusività del legame e rendendo in-differenti (cioè non facendo alcuna differenza fra) i diversi stili di vita, essi si vengono a trovare di fronte a disagi e malesseri (i disagi della post-modernità) di cui non hanno alcuna spiegazione, per il semplice fatto che non possono vedere come i rischi, le inquietudini e le incertezze derivino dal fatto stesso di pensare e vivere la vita come contingenza sempre aperta ad altre contingenze. Poiché la Società (il nuovo Leviatano) diventa la condizione della libertà individuale, la persona diventa un dono della società, anziché essere un soggetto pre e meta-sociale. Non c'è speranza di arrivare a sapere come l'individuo possa diventare autonomo nell'emettere giudizi morali e nell'essere responsabile nella vita sociale.

1.6. Linee-guida di un *welfare* post-hobbesiano: verso un «*welfare* relazionale», societario e plurale

I punti di discontinuità forti stanno su due fronti, che contraddicono apertamente la soluzione hobbesiana. Il primo riguarda la definizione di benessere, che non può più essere concepito come puramente materiale, utilitaristico e individuale (dell'individuo proprietario hobbesiano), com'è anche nella soluzione rawlsiana, né può ricorrere a soluzioni normativo-volontaristiche, ma deve farsi relazionale, nel senso che la felicità sta nelle relazioni e non negli oggetti-merce. Il secondo fronte riguarda i contenuti etici delle azioni di *welfare*. Le misure di *welfare* non possono più essere eticamente indifferenti o neutre, ma devono diventare eticamente qualificate. Ciò significa che il fine etico deve essere introdotto nella funzione-obiettivo delle azioni di *welfare*, sia per quanto riguarda gli aspetti economici sia per quanto riguarda quelli socio-relazionali.

Una tale modificazione delle basi culturali e normative del *welfare* non può essere gestita da un nuovo Leviatano, che per sua natura assolve solo funzioni di integrazione sistemica (e non sociale). Occorre una configurazione capace di mettere in sinergia l'integrazione sistemica con quella sociale. Il che significa che occorre una *governance* ispirata al principio di sussidiarietà¹⁴.

Invocare nuove «regole» si rivela una pia illusione se non si prende sul serio la necessità di una loro giustificazione, per il semplice fatto (sociologico, non di altro genere!) che ogni contratto – anche quello sulle regole – richiede delle premesse non contrattuali. Ha delle condizioni pre-contrattuali da soddisfare, che consistono nella fiducia e nella disponibilità a cooperare su comuni valori. Senza queste premesse il contratto sulle regole non può venire all'esistenza o, se viene fatto, non sarà rispettato. Lo *Stato sussidiario*, contrariamente al Leviatano, soddisfa queste condizioni. Perché, mentre il contratto che genera il Leviatano si basa sulla sfiducia e il sospetto reciproci, lo

¹⁴ Cfr. P. Donati, «La sussidiarietà come forma di governance societaria in un mondo in via di globalizzazione», in P. Donati, I. Colozzi (a cura di), *La sussidiarietà. Che cos'è e come funziona*, Carocci, Roma 2005, pp. 53-87.

Stato sussidiario si basa sul rispetto della dignità di ciascuno e sull'agire per accrescere, non diminuire, le autonome capacità dell'altro¹⁵.

Vale la pena di sottolineare che il principio di sussidiarietà introduce una discontinuità radicale nei confronti dell'ordine (sociale, economico, culturale, politico) tipicamente moderno. Infatti, l'adozione del principio di sussidiarietà come principio architettonico di un nuovo ordine sociale, che va dal livello micro (relazioni interpersonali) al livello macro (relazioni internazionali), passando per tutti i livelli intermedi, configura una società alternativa sia a quella liberale (*lib*) sia a quella socialista (*lab*), entrambe intese in senso stretto (moderno), sia anche ai loro *mix* (modelli *lib-lab*).

L'alternativa allo Stato hobbesiano non è uno Stato minimo à la Proudhon (come sostengono i *lib-lab* radicali), ma uno *Stato relazionale*¹⁶. Si può e si deve apprezzare l'importante apporto di coloro che, come Luciano Pellicani, hanno condotto una dura battaglia liberal-socialista contro il marxismo-leninismo. Ma i tempi non sono più quelli di quel confronto, e pertanto suonano fuori tempo i programmi *neo-lib-lab* che ripropongono le soluzioni di un *welfare* inteso come misto di liberalismo e socialismo¹⁷. Lo Stato sociale post-hobbesiano non coincide con lo slogan «meno Stato, più mercato», ma con uno Stato che si interfaccia con una società che non è concepita come mercato di profitto, bensì come economia civile e come *welfare* civile.

Lo sviluppo del *welfare* civile è in corso in tutti i Paesi occidentali, con l'eccezione significativa dell'Italia, in cui la cultura politica del *welfare* rimane hobbesiana. Si pensi ai processi di *de-*

¹⁵ Cfr. G. Vittadini (a cura di), *Sussidiarietà: la riforma possibile*, Etaslibri, Milano 1998.

¹⁶ Ho trattato l'argomento in P. Donati, «Oltre la crisi dello Stato sociale: dal codice inclusione/esclusione al codice relazionale/non relazionale», *Sociologia e Politiche Sociali*, a. 2, n. 3, 1999, pp. 195-220.

¹⁷ Cfr. U. Intini, «Le radici liberalsocialiste della Rosa nel Pugno», *Mondoperaio*, n. 1, Gennaio-Febbraio 2006, pp. 2-9. L'Autore ripropone il programma *lib-lab* (cfr. E. Bettiza, U. Intini, *Lib/Lab: le prospettive del rapporto tra liberali e socialisti in Italia e in Europa*, Sugarco, Milano 1980) senza alcuna considerazione della crisi profonda di tale modello.

volution alla società civile in corso in Gran Bretagna, Francia, Olanda e Belgio, Paesi scandinavi, e perfino in Spagna.

Alla base della revisione dei sistemi scolastici, sanitari, di assistenza sociale, di previdenza e sicurezza sociale, in breve in tutto lo sterminato campo dei bisogni di benessere nella vita quotidiana, c'è la centralità del *nesso fra libertà e responsabilità non solo per quanto riguarda il comportamento dei singoli individui, ma delle conseguenze dei loro comportamenti nei confronti degli altri* quale alternativa alla soluzione hobbesiana che solleva gli individui dagli effetti non intenzionali e aggregati delle loro azioni tramite un'autorità collettiva. Questo è anche il senso del federalismo fiscale¹⁸, che, pensato in chiave di sussidiarietà, non è un principio di affermazione di interessi individuali, locali, egoistici, come qualcuno afferma, ma è un principio di responsabilità e di rappresentanza diretta.

1.7. Conclusioni

La soluzione hobbesiana consiste nel trasformare l'utilitarismo di natura in un utilitarismo regolato attraverso un contratto fra i consociati che consenta di gestire i conflitti sociali. Tutti coloro che propongono un «nuovo contratto» – lo si sente a ogni pie' sospinto: si parla di un nuovo contratto fra le generazioni, fra produttori e consumatori, fra sindacati e imprenditori, e così via – dovrebbero dire in che senso lo intendono e in quale modo lo configurano. Infatti, se si tratta di un contratto hobbesiano, siamo fuori strada. Peraltro anche i contratti secondo il diritto romano, nonostante la nostalgia di Guido Rossi, non corrispondono più a quanto necessitiamo nell'epoca della globalizzazione. Il diritto romano, nonostante il suo apparente successo, è ormai diventato un'altra cosa¹⁹.

¹⁸ Cfr. L. Antonini (a cura di), *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Giuffrè, Milano 2005.

¹⁹ Cfr. F. Casavola, «Dal diritto romano al diritto europeo», in M.A. Glendon (a cura di), *Conceptualization of the Human Person in Social Sciences*, The Pontifical Academy of Social Sciences, Vatican City Press, Città del Vaticano 2006.

I contratti classici e neo-classici (che riguardano prestazioni materiali e con bassa discrezionalità) non sono più adatti per il nuovo *welfare*, perché occorrono contratti relazionali (che hanno come oggetto delle relazioni, per esempio di cura, che non sono né materiali né standardizzabili)²⁰. Abbiamo bisogno di regole, ma le regole di per sé non sono la soluzione, perché esse dipendono dalle premesse non contrattuali del contratto. Qui viene in gioco la concezione antropologica dei diritti, su cui occorre trovare un consenso non relativistico.

La soluzione post-hobbesiana che prospetto non è una soluzione di semplici regole, tantomeno procedurali. Essa non rifiuta, ovviamente, la figura del contratto, ma non può accettare che tale figura risolva tutto ciò che riguarda il *welfare*, a partire dal contratto che sta alla base della costituzione politica della società. Se il benessere della persona e della società è una relazione sociale originaria, occorre una diversa visione del sociale e di ciò che lo costituisce.

Se per Hobbes il sociale originario è uno stato selvaggio di guerra feroce, e il sociale diventa civile solo attraverso la politica (il *Leviatano*), orientarsi a una soluzione post-hobbesiana significa:

- (I) assumere che il sociale sia costituito dalle relazioni originarie che le persone, le loro formazioni sociali, la società come insieme di relazioni fra le varie sfere di vita esprimono a partire dalla loro natura umana;
- (II) regolare i conflitti attraverso quelle costituzioni *civili*²¹ che, pur operando nel quadro delle costituzioni *politiche* e in relazione a esse, articolano la cittadinanza societaria (civile) nelle varie sfere di vita (dal lavoro alle attività di *welfare*), in modo da rendere sinergici gli interessi e le identità.

Passare da una soluzione hobbesiana a una post-hobbesiana significa abbandonare un sistema statale che genera sempre ulteriori

²⁰ Cfr. P. Donati, *Il lavoro che emerge. Prospettive del lavoro come relazione sociale in una economia dopo-moderna*, Bollati Boringhieri, Torino 2001, pp. 181-188.

²¹ Cfr. G. Teubner, *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione: l'emergere delle costituzioni civili*, Armando Editore, Roma 2005.

conflitti attraverso la soggettivizzazione dei diritti (e che deve poi aumentare i controlli per far fronte all'anomia e alle patologie sociali che ne conseguono), per passare a un sistema societario che stimola e agevola gli attori dei conflitti ad attuare una concorrenza solidale per risolvere *fra di loro* i problemi, senza che ciò significhi invocare un nuovo Potere politico, magari chiamandolo, come faceva Hobbes, «società civile».

Questa prospettiva riguarda anche i possibili e necessari sviluppi della Dottrina sociale cattolica. In modo certamente non intenzionale, anche nella Chiesa c'è chi pensa che, dopotutto, la soluzione hobbesiana dell'ordine sociale – anche se non la sua filosofia – (cioè più libertà individuali con più controlli dei poteri pubblici) sia utile, perché assicura la pace sociale di cui la stessa Chiesa ha bisogno. Certi settori del mondo cattolico si sono sempre appoggiati al «primato della politica» intesa come priorità dello Stato sulla società civile. In ciò essi hanno finito per accettare, *volens nolens*, la soluzione hobbesiana per la quale la vita sociale diventa civile solo attraverso la vita politica.

A parte il fatto che esiste il rischio che la soluzione hobbesiana finisca per sottoporre, prima o poi, la Chiesa allo Stato (come in effetti Hobbes proponeva), dal momento che la religione rappresenta un rischio e una fonte di timori per lo Stato stesso, la questione cruciale è comunque un'altra. Il fatto che molti interpretino la Dottrina sociale nel quadro di un pensiero «verticale» in cui lo Stato ordina la società civile anziché trarne ispirazione e linfa morale, comporta l'assenza di una vera sussidiarietà, cioè la mancanza di un autentico protagonismo delle persone, delle famiglie, delle associazioni, e quindi il mancato sviluppo di quelle reti «orizzontali» nel campo del *welfare* in cui si esprimono le soggettività sociali e i loro beni relazionali (per un *welfare* diverso dalle opere di carità e di beneficenza).

Negli ultimi decenni, la Dottrina sociale cattolica ha fatto passi da gigante per uscire dal *welfare* hobbesiano, ma la traduzione pratica rimane tutta da sviluppare, al di là degli astratti principi.

Capitolo secondo

Fondamenti filosofici del principio di sussidiarietà

di Paolo Del Debbio

2.1. Il principio di sussidiarietà

La formulazione classica del principio di sussidiarietà cui ci riferiremo, e che è universalmente riconosciuta come quella fondante tutto il suo successivo sviluppo, è quella data da Papa Pio XI nell'Enciclica *Quadragesimo anno*: «come è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera *suppletiva* (*subsidium afferre*) le membra del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle»¹.

Il principio di sussidiarietà² è, dunque, un principio ordinatore

¹ Pius P.P. XI, *Quadragesimo anno*, Roma 15 maggio 1931, n. 80.

² Per un primo inquadramento teologico, si veda L. Rosa, «Il principio di sussidiarietà nell'insegnamento sociale della Chiesa», *Aggiornamenti sociali*, 11, 1962, pp. 589-606, e 2, 1963, pp. 151-166. Per un inquadramento filosofico, si veda L. Rosa, A.M. Baggio, «Sussidiarietà», in *Enciclopedia filosofica*, vol. 11, Bompiani, Milano 2006, pp. 11241-11243. Sempre ai fini di un inquadramento generale, si veda C. Millon-Delsol, *Le principe de subsidiarité*, Presses Universitaires de France, Parigi 1993.

della società e ha un carattere normativo. Non si tratta, tuttavia, di una normatività che scaturisce da una sorta di «imperativo categorico», scaturisce, invece, da una precisa concezione antropologica e, quindi, relativa alla dimensione sociale stessa dell'uomo, nonché alle sue ripercussioni politiche ed economiche.

Parlare del principio di sussidiarietà senza parlare del suo fondamento sarebbe come progettare un arco a volta senza preoccuparsi di dotarlo delle colonne che devono sostenerlo.

In questo caso, come vedremo, il fondamento è di tipo metafisico, perché riguarda l'essere stesso al quale deve essere applicato il principio in questione. Ci si interroga, quindi, sull'essere dei soggetti che il principio di sussidiarietà è chiamato a coordinare tra loro, in modo tale da rispettare la loro natura specifica e non piegarla a qualcosa che sia estraneo e contrario a essa.

Si dà vita, così, a un movimento circolare che prende il via dai soggetti operanti sulla scena sociale e si muove verso un loro principio organizzatore che, interrogato sul suo senso e sul suo fondamento, ci rimanda all'essere dei soggetti stessi che sono in gioco: in esso si rinviene il fondamento dei soggetti e il senso del principio che ne regola i rapporti: il principio di sussidiarietà.

2.2. La definizione di persona

Si è usi racchiudere in un nome la complessità dell'essere umano, specificando che l'uomo, a differenza di tutte le cose che lo circondano, è persona. Il problema della definizione di persona è stato dibattuto a lungo, praticamente dall'inizio della filosofia. È molto dibattuto anche oggi, soprattutto per le conseguenze che questa definizione può avere sulle scienze, a partire dalle biotecnologie che hanno a che fare con i destini della vita umana stessa.

San Tommaso d'Aquino sosteneva che «il termine persona indica quanto di più nobile c'è nell'universo, ovvero un essere sussistente di natura razionale»³. Questa asserzione è di tipo metafisico, perché

³ San Tommaso d'Aquino, *Summa Theologiae*, vol. 1, q. 29, a. 3.

«la dignità della persona non viene fondata direttamente su come essa agisce, ma su ciò che essa è in quanto tale [...] indipendentemente dal manifestarsi o meno di tutte le sue potenzialità. Da questa affermazione deriva che il valore della vita umana o della persona umana è incommensurabile: il suo valore intrinseco non dipende e non è accresciuto da altre qualità, né è a esse paragonabile»⁴.

Alla definizione di San Tommaso possiamo avvicinare quella di Boezio, secondo la quale la persona è una «sostanza individuale di natura razionale»⁵. Individuo, natura e sostanza: queste sono le tre nozioni che emergono da ambedue le definizioni. Individuale è ciò che appartiene come caratteristica o qualità a un soggetto. Natura è ciò che è comune a tutti gli individui. «Il modo fondamentale di essere è quello della *sostanza*, ossia di ciò che esiste in sé e per sé»⁶. Questa definizione ci risulterà molto utile quando dovremo, più avanti, definire i rapporti tra individuo-persona e società e Stato.

«Riunendo pertanto le tre definizioni (individuo, sostanza e natura), con il termine persona ci si riferisce a una sostanza individualizzata di natura razionale; nei confronti della natura umana, la persona è il singolo, unico e irripetibile. Fondamento ultimo di tale unicità e irripetibilità è il possesso di un atto di essere (*actus essendi*) proprio [...]. Tutto ciò che la persona sa, tutto ciò che vuole, tutto ciò che fa, scaturisce dall'atto stesso in virtù del quale è ciò che è [...]. Che cosa si intende con l'espressione 'atto di essere'? Il principio metafisico per il quale una cosa è realmente; non il suo esistere come uomo [...] ma il suo essere semplicemente e radicalmente, l'atto o perfezione basilare su cui è fondata. Certamente, l'essere compete in verità a tutte le sostanze individuali sussistenti, ma tra loro la persona mostra una sussistenza superiore, poiché agisce 'per se stessa', quale principio delle proprie azioni; nei con-

⁴ J.A. Lombo, F. Russo, *Antropologia filosofica. Una introduzione*, Edizioni Università della Santa Croce, Roma 2005, p. 159.

⁵ «Naturae rationalis individua substantia»: S. Boezio, *Liber de persona et duabus naturis contra Eutychem et Nestorium, ad Joannem Diaconum Ecclesiae Romanae*, caput III, PL 64, 1343.

⁶ S. Vanni Rovighi, *Elementi di filosofia*, vol. 2, La Scuola, Brescia 1995, p. 37.

fronti degli altri individui sussistenti, il suo atto di essere è posseduto in un modo più ‘proprio’»⁷.

La nozione di sostanza – come abbiamo visto immediatamente sopra – rimanda a quella della persona come essere sussistente, cioè come avente l’atto d’essere in se stessa e per se stessa. Non dipende da altro e non può essere inglobata ad altro, proprio per questa connotazione metafisica che ne fa un individuo unico tra tutti gli altri individui. Né, tantomeno, può essere inglobata in entità superiori che tendano ad assorbirla. Vedremo quanto il fondamento metafisico della persona possa essere l’ancoraggio vero del principio di sussidiarietà.

2.3. Le caratteristiche dell’essere persona

Tornando alla sussistenza della persona, è importante sottolineare le caratteristiche che derivano dalla sussistenza stessa⁸.

La prima caratteristica è l’*inalienabilità*. L’essere della persona non può essere sottratto alla persona stessa o assunto da un altro. La persona, secondo una definizione classica, è *sui iuris et alteri incommunicabilis*, cioè ha una sfera di intangibilità appartenendo a se stessa e non è alienabile in altro, chiunque o qualunque cosa sia. La persona non può essere annullata in nulla, fosse anche un Tutto, una Natura o una Divinità. Come scrive San Tommaso: «la condizione stessa delle nature intellettive di essere padrone dei propri atti richiede di essere curate in vista di se stesse da parte della divina provvidenza: mentre la condizione degli altri esseri che non hanno il dominio dei loro atti indica che a essi la cura è rivolta non per loro, ma perché ordinati ad altri esseri. L’essere infatti che è posto in azione da altri ha la funzione di strumento: invece, ciò che si pone in opera da sé ha la funzione di agente principale [...]. Chi ha il dominio dei propri atti è libero nell’agire, poiché ‘libero è chi è

⁷ J.A. Lombo, F. Russo, *Antropologia filosofica. Una introduzione*, cit., p. 150.

⁸ Sul punto specifico seguiamo l’impostazione contenuta in J.A. Lombo, F. Russo, *Antropologia filosofica. Una introduzione*, cit., pp. 151-159.

causa di se stesso': ciò che invece è mosso ad agire da qualche necessità a operare è soggetto alla schiavitù»⁹. Dalla inalienabilità della persona discende la sua *irripetibilità*. Una persona è unica nella sua singolarità e, dunque, è irripetibile. Non è mai replicabile. Anche la dignità della persona non deriva da qualcosa di astratto, ma dalla radice metafisica di questo essere sussistente che, in quanto tale, è singolare, concreto, reale, individuale.

La seconda caratteristica è la *completezza*. La persona non è tale in relazione a un tutto ma per sé. La sua sussistenza le conferisce il fatto di non essere, detto in termini diversi, una parte rispetto a un tutto ma un tutto in sé stessa. Non è una parte di qualcosa. Scrive sempre San Tommaso: «il concetto di parte è in contrasto con quello di persona»¹⁰.

Oltre le caratteristiche scaturenti dalla sussistenza, ce ne sono altre di pari importanza.

Anzitutto la *intenzionalità* e la *relazionalità*. Esse indicano, rispettivamente, l'apertura verso il mondo e verso gli altri (nella capacità di instaurare relazioni). Se la persona non si autopossedesse non avrebbe neanche la possibilità di aprirsi fino a donarsi agli altri.

C'è poi da considerare l'*autonomia*. Le persone agiscono per sé e non come gli altri o seguendo solo l'istinto, ma utilizzando la razionalità che le rende autonome, in quanto sostanze intellettive, nel giudizio e nella scelta in libertà, facendo sovente l'esperienza dell'autonomia nelle decisioni importanti, dove la persona è sola con se stessa.

2.4. Persona e società

Battista Mondin definisce la persona in modo leggermente diverso, andando oltre le definizioni tradizionali di San Tommaso,

⁹ San Tommaso d'Aquino, *Summa contra Gentiles*, caput III, cap. 112.

¹⁰ San Tommaso d'Aquino, *Commentum in librum III Sententiarum*, d. 5, q. 3, a. 2.

Boezio e la scuola neotomista stessa, pur rimanendo pienamente dentro questa tradizione. Egli sostiene che possiamo «definire la persona come un individuo dotato di autonomia nell'essere, di autocoscienza, di comunicazione e di autotrascendenza [...]». Più di tutti gli altri elementi, quello che illustra meglio la grandezza della persona umana e fa intendere più a fondo le sue caratteristiche è l'ultimo, l'autotrascendenza. Infatti è soprattutto nell'autotrascendenza che si riconosce la persona [...]. L'autotrascendenza è segno di spiritualità, e questa appartiene solo all'uomo. [...] In secondo luogo, nell'autotrascendenza si radica anche quella proprietà della personalità su cui tanto insistono i filosofi del nostro tempo, la dinamicità»¹¹. La dinamicità ci dice che la persona umana, in sé sussistente, non è un tutto determinato fin dalla nascita, e ci lascia aperte una miriade di possibilità. Tant'è vero che «la persona è in larga misura una conquista [...]». È proprio l'autotrascendenza che spinge l'uomo continuamente al di là di quanto già è e possiede, proponendogli sempre nuovi traguardi e nuove conquiste»¹².

Il tema dell'autotrascendenza ci porta direttamente al tema della socievolezza come dimensione naturale dell'uomo. La socievolezza è infatti legata strettamente all'autotrascendenza. La persona che trascende se stessa va verso il mondo, verso gli altri, verso Dio. Come ha scritto Gianfranco Morra «la persona è un'entità in triplice rapporto dialogico con la natura, con il prossimo e con Dio»¹³. «Affermare il primato della persona [...] non significa quindi – scrive ancora il Mondin – sottoscrivere i principi dell'individualismo illuministico (Hobbes, Rousseau ecc.) e considerare il singolo uomo come un assoluto che non ha bisogno di nessun altro. Al contrario, il riconoscimento del primato della persona è intimamente legato all'ammissione della trascendenza: l'uomo è sempre più di quello che è, ed è sempre meno di ciò che deve essere»¹⁴. L'uomo è, a un

¹¹ B. Mondin, *L'uomo: chi è? Elementi di antropologia filosofica*, Massimo, Milano 1993, pp. 380-381.

¹² *Ibid.*, p. 381.

¹³ G. Morra, *Sociologia e antropologia*, Esperienze, Fossano 1971, p. 253.

¹⁴ B. Mondin, *L'uomo: chi è? Elementi di antropologia filosofica*, cit., p. 198.

tempo, consapevole di essere collocato in una determinata situazione spazio-temporale, storica, ed è altrettanto consapevole che in questa collocazione non può realizzare in se stesso e attraverso se stesso tutto ciò che vorrebbe. Per questo si autotrascende continuamente, e giunge – talora – alla consapevolezza della necessità di autotrascendersi nella trascendenza assoluta.

In questo senso la socievolezza appartiene all'uomo in modo naturale, è a lui connaturale, non è qualcosa di transeunte. Come hanno mostrato i filosofi di tradizione ebraica nel Novecento – segnatamente Martin Buber ed Emmanuel Levinas – l'uomo si comprende nel rapporto io-tu, io-Tu, io-Esso. L'uomo non si comprende come essere a sé stante (altra cosa, come abbiamo visto, è la sussistenza), ma come essere in relazione agli altri. C'è una sorta di dipendenza dell'uomo dalla società: basti pensare alla dimensione affettiva, ma anche a molte dimensioni materiali della vita.

«Ma questa – come scrive ancora Battista Mondin – è soltanto una faccia della medaglia. Se guardiamo l'altra faccia, pare chiaro che la società non costituisce una realtà superiore rispetto agli individui, alla quale essi sarebbero subordinati come le parti di un edificio all'intero complesso. La società è, per contro, un organismo essenzialmente al servizio degli individui, per permettere a ognuno di essi di realizzare pienamente se stesso»¹⁵. Come sosteneva il filosofo cattolico francese Jacques Maritain, «la persona come tale è un *tutto*. Dire che la società è un *tutto* composto di persone, è quindi dire che la società è un *tutto* composto di tanti *tutti*»¹⁶.

Le persone hanno la sostanza. La società non ha la sostanza. La società non è dunque al di sopra delle persone, ma è frutto del loro libero autotrascendersi, del loro autorealizzarsi, del loro libero autodispiacersi, del loro espandersi verso gli altri, del loro comunicare, del loro associarsi.

¹⁵ *Ibid.*, p. 196.

¹⁶ J. Maritain, *La persona e il bene comune*, Morcelliana, Brescia 1963, pp. 34-35.

2.5. Persona e Stato

Come scrive Sofia Vanni Rovighi, «l'uomo non si risolve nel suo essere sociale [...]. Ricordiamo la definizione solita di società come *unione morale e stabile di più individui che tendono a un medesimo fine*. La società civile [...] nasce dalla necessità per l'uomo di conseguire dei fini, legati col bene essenziale della sua natura, che non potrebbe conseguire se vivesse isolato. Il fine della società è il *bene comune* dei suoi membri. Il fine della società è il bene comune nell'ordine temporale [...]. La società civile non è un ente fisico (sappiamo che fisico non si identifica con materiale nella terminologia scolastica), ossia non è una sostanza esistente per conto proprio, indipendentemente dagli individui che la compongono: *chi esiste* e chi opera è sempre e soltanto l'individuo. E questo andrebbe tenuto presente quando si sentono esaltare i poteri della società, della comunità, dello Stato. Quando lo Stato può tutto e ha tutti i diritti nei confronti degli singoli individui, ciò vuol dire soltanto che uno o più individui che reggono lo Stato possono tutto, a scapito di tutti gli altri individui che non possono nulla. Che cosa è allora la società? Niente del tutto? È una unità di relazione; è un complesso di relazioni fra gli individui che la compongono [...]. Ora la relazione in virtù della quale l'individuo umano fa parte della società è una relazione reale, poiché l'essere in società pone nell'individuo qualcosa in più, qualche cosa di nuovo, rispetto a ciò che sarebbe se vivesse isolato. L'individuo che vive in società è arricchito di molte qualità, di molti beni che l'individuo isolato non ha; dunque le relazioni fra gli individui che costituiscono la società sono relazioni reali. E perciò la società ha una realtà: realtà di relazione»¹⁷.

In questa prospettiva antropologica di orientamento metafisico, è dunque chiara la ricchezza che la socievolezza porta alla persona, ma è altrettanto chiara la distinzione di consistenza metafisica (di sostanza nella persona, di relazione nel caso della società) che distingue i due termini e, conseguentemente, che ne determina i

¹⁷ S. Vanni Rovighi, *Elementi di filosofia*, cit., vol. 3, pp. 237-238.

ruoli: strumentale della società nei confronti della realtà sostanziale e libera della persona.

La prospettiva non cambia, anzi viene rafforzata ulteriormente, se al posto della società si pone lo Stato. «Per ciò che l'uomo è come cittadino, per ciò che ha e riceve dalla partecipazione alla comunità politica, l'uomo dipende da questa [...]. Ma l'uomo non ha il suo essere uomo dallo Stato; l'uomo non si risolve nel cittadino: ha da conseguire una perfezione che va oltre i risultati raggiungibili sulla terra e per nulla al mondo può sacrificare questa sua finalità – che lo fa uomo. Il che è quanto dire che neppure per il bene dello Stato l'uomo può violare la legge morale e andar contro le conclusioni della sua coscienza»¹⁸.

2.6. Il bene comune della società

La Vanni Rovighi, a proposito della realtà della società, ha accennato al concetto di bene comune. Anche in questo caso occorre intendersi. Il concetto di bene comune potrebbe essere, infatti, frainteso e percepito in un senso che va contro a ciò che andiamo sostenendo e che la stessa filosofia neoscolastica sostiene. Si potrebbe infatti pensare che il bene comune sia un qualcosa di dato, in nome di una presunta legittimità a farlo da parte di un ente superiore alla persona, come la società, la comunità o lo Stato, di stabilito da una di queste realtà o istituzioni, in nome del bene di tutte le persone che rientrano in queste realtà sociali. Non è così. Almeno per quanto riguarda il contesto filosofico (e anche teologico) nel quale è nato il principio di sussidiarietà. L'elaborazione ha portato a una sintesi che è espressa nella Dottrina sociale della Chiesa. Nel *Compendio della Dottrina sociale della Chiesa* si legge: «Unico e irripetibile nella sua individualità, ogni uomo è un essere aperto alla relazione con gli altri nella società. Il con-vivere nella rete di rapporti che lega tra loro individui, famiglie, gruppi intermedi, in relazioni di incontro, di comunicazione e di scambio, assicura al vive-

¹⁸ *Ibid.*, p. 244.

re una qualità migliore. Il bene comune che gli uomini ricercano e conseguono formando la comunità sociale è garanzia del bene personale, familiare e associativo»¹⁹. Il bene comune è in funzione ed è «garanzia» del bene delle persone, delle famiglie e delle associazioni, cioè delle naturali espansioni (famiglia *in primis*) della persona stessa, che rimane il riferimento unico perché metafisicamente fondato. Altrove, sempre nel *Compendio*, si legge: «Il bene comune della società non è un fine a sé stante; esso ha valore solo in riferimento al raggiungimento dei fini della persona e al bene comune universale dell'intera creazione»²⁰. E ancora: «Una società che, a tutti i livelli, vuole intenzionalmente rimanere al servizio dell'essere umano è quella che si propone come meta prioritaria il bene comune, in quanto bene di tutti gli uomini e di tutto l'uomo»²¹. E si legge ancora: «La responsabilità di conseguire il bene comune compete, oltre che alle singole persone, anche allo Stato, poiché il bene comune è la ragione d'essere dell'autorità politica [...]. L'uomo singolo, la famiglia, i corpi intermedi non sono in grado di pervenire da sé stessi al loro pieno sviluppo; da ciò deriva la necessità di istituzioni politiche, la cui finalità è quella di rendere accessibili alle persone i beni necessari – materiali, culturali, morali, spirituali – per condurre una vita veramente umana»²². Emerge con limpidezza, anche da questo testo sul bene comune, come del resto dagli altri riportati, la strumentalità, anche in questo caso, delle istituzioni politiche in vista del raggiungimento pieno della realizzazione dell'uomo, della famiglia e dei corpi intermedi, cioè dell'ente dotato di sostanza e delle sue espansioni naturali, come abbiamo già rilevato sopra, nei confronti dello Stato.

Tutto questo è ulteriormente confermato nella formulazione che del bene comune dà il *Catechismo della Chiesa Cattolica*. In esso si legge: «Per bene comune si deve intendere 'l'insieme di quelle condizioni della vita sociale che permettono ai gruppi, come ai sin-

¹⁹ Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2004, n. 61.

²⁰ *Ibid.*, n. 170.

²¹ *Ibid.*, n. 165.

²² *Ibid.*, n. 168.

goli membri, di raggiungere la propria perfezione più pienamente e più speditamente'. Il bene comune interessa la vita di tutti. Esige la prudenza da parte di ciascuno e più ancora da parte di coloro che esercitano l'ufficio dell'autorità»²³. Il documento specifica, successivamente, i tre elementi essenziali che vanno a formare il bene comune stesso²⁴. Essi sono: «il rispetto della persona», infatti, nel nome stesso del bene comune, i pubblici poteri sono tenuti a rispettare i diritti fondamentali della persona e la società ha il dovere di permettere a ciascun membro la realizzazione della propria vocazione, del proprio progetto di vita; «il benessere sociale e il benessere del gruppo stesso», spetta infatti all'«autorità» – come la definisce il *Catechismo* – rendere accessibile a ognuno ciò che è essenziale per svolgere una vita pienamente umana: dalla salute al lavoro, dal vitto al vestito, dalla cultura al diritto di formare una famiglia a una formazione adeguata; infine «la pace», «cioè la stabilità e la sicurezza di un ordine giusto. Suppone quindi che l'autorità garantisca, con mezzi onesti, la *sicurezza* della società e quella dei suoi membri. E esso fonda il diritto alla legittima difesa personale e collettiva»²⁵.

2.7. Il principio di sussidiarietà e il principio di autorità

Da questo punto di vista, il pensiero cristiano non ha avuto bisogno del liberalismo per creare questo principio, perché esso non è che la conseguenza dei suoi fondamenti antropologici. Come scriveva molti anni fa il filosofo domenicano Arthur Fridolin Utz, «il contenuto di tale principio è il diritto del singolo di fronte alla società e allo Stato. Il singolo come individuo non viene certo visto in opposizione allo Stato, ma viene interpretato come l'esponente del diritto pre-

²³ *Catechismo della Chiesa Cattolica*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2000, n. 1906.

²⁴ *Ibid.*, nn. 1907-1909.

²⁵ *Ibid.*, n. 1909.

statale, dal quale soltanto vengono a costituirsi la società e lo Stato. Allo stesso modo, anche le configurazioni sociali, a cominciare da quelle di minori dimensioni, si pensa che possano determinarsi in relazione a diritti propri sui quali le configurazioni più potenti e di più ampie dimensioni non potrebbero intervenire fintantoché non sia assolutamente necessario. Alla società di più ampie dimensioni e in primo luogo proprio allo Stato è concesso il diritto di ingerenza solo quando si tratta di sottrarre all'individuo o alla società più piccola quei compiti che essi non sono più in grado di portare a termine. Anzi, il diritto dell'individuo e delle società di più piccole dimensioni vale persino nella misura in cui essi possono esigere innanzitutto l'aiuto della società di più ampie dimensioni e dello Stato, prima che a essi siano tolti del tutto i compiti che spettano loro. Da qui il nome «sussidiarietà» (prestazione d'aiuto) che, come si vede, esprime non tanto un rapporto d'amicizia, quanto piuttosto un rapporto giuridico. Questo rapporto giuridico contiene in sé anche la formula secondo la quale quanta più libertà è possibile, tanta più autorità è necessaria. Certo il principio di sussidiarietà nella sua complessità non corrisponde al problema dell'autorità, ma gli è tuttavia intimamente affine, poiché, come l'enciclica *Quadragesimo anno* dimostra, esso è un principio giuridico, in base al quale deve essere formulata, nelle questioni sociali, la gerarchia dei poteri. Ciò che contraddistingue il principio di sussidiarietà è il fatto che l'auto-responsabilità e la competenza del singolo o del gruppo all'interno del contesto cui appartengono non hanno solo il significato di una auto-responsabilità e di una competenza negli affari privati, ma al contempo influiscono decisamente anche sulla dimensione pubblica del bene comune [...]. L'autorità come elemento di difesa del bene comune diviene più o meno solo una guida generale o una istituzione coercitiva o costrittiva, che agisce solo occasionalmente, quando il bene comune non viene più assicurato dai singoli uomini o dai singoli gruppi»²⁶.

²⁶ A.F. Utz, «Die geistesgeschichtlichen Grundlagen des Subsidiaritätsprinzip», in A.F. Utz (a cura di), *Das Subsidiaritätsprinzip*, Kerle, Heidelberg 1953, pp. 27-28 (trad. it. in A.F. Utz (a cura di), *Il principio di sussidiarietà*, a cura di P. Del Debbio, trad. it. di G. Lacchin, in corso di pubblicazione).

Questa definizione del principio di sussidiarietà e (conseguentemente) del bene comune, è possibile in quanto derivata logicamente dalla concezione metafisica della persona (e delle sue naturali espansioni), che rende la persona stessa metafisicamente superiore alla società e allo Stato.

2.8. Persona, comunità e sussidiarietà

Questa superiorità metafisica non riguarda, però, solo la persona ma anche quella delle comunità (come espansioni della persona stessa, a partire dalla famiglia ma comprendendo anche comunità dei *lebenswelt*, i mondi vitali) sulla società e sullo Stato (che non hanno consistenza metafisica, ma solo, come notava la Vanni Rovighi, una realtà di relazione).

Secondo H.E. Hengstenberg, «la comunità è l'unione stabile e duratura di persone in un valore comune, nel quale al contempo i singoli vivono la propria realizzazione [...]. Per la società sono quindi caratteristici non tanto valori comuni convenuti (sebbene questi non manchino del tutto), quanto piuttosto un fine comune da realizzare. I membri della società si riuniscono con lo scopo di realizzare un fine esterno [...]. La società ha un carattere organizzativo. Per la comunità, invece, l'intento di realizzare insieme e intenzionalmente un fine esterno, non solo non è necessario, ma addirittura è di impedimento se questa 'intenzione' era la ragione che guidava il loro intimo incontro [...]. La società è, all'opposto della comunità, non metafisica. Possiamo rappresentare l'essenza della società ricorrendo a un semplice esempio. Se più uomini insieme sollevano una cassa, dal momento che questa è troppo pesante per un uomo solo, allora essi sono dipendenti l'uno dall'altro in vista del sollevamento della cassa (il successo). Ma questo successo si aggiunge come un risultato accessorio ai singoli. Non si tratta di una comune intima determinazione del loro essere (come nella procreazione), e per questo non è necessario un legame reale tra gli uomini. Essi possono essere reciprocamente indifferenti a se stessi

[...]. La comunità, invece, è giustificata solo per il fatto che essa è ciò che è [...]. La comunità ha un senso (interno), mentre la società ha uno scopo (esterno) [...]. Lo stesso ordinamento gerarchico non necessita di essere dimostrato. Esso trova il proprio fondamento nella superiorità metafisica della comunità di fronte alla società. Nella comunità viene a compiersi la natura e la personalità dell'uomo. La società ha un senso immediato solo in quanto rende possibile, facilita, protegge e assicura il compimento e la vita della comunità. Il fatto che il matrimonio occupi il primo posto è dato dal suo carattere di pura comunità»²⁷.

All'inizio abbiamo parlato di un circolo che viene a crearsi tra diverse istituzioni, comunità, società e Stato. Ora risulta evidente che, da qualsiasi parte prenda l'avvio questo movimento, esso ruota, se non vuole trovarsi privo di fondamento, attorno al concetto di persona e sulla realtà vivente delle persone che sono le colonne sulle quali poggia l'arco a volta della sussidiarietà.

²⁷ H.E. Hengstenberg, «Philosophische Begründung des Subsidiaritätsprinzips», in A.F. Utz (a cura di), *Das Subsidiaritätsprinzip*, cit., pp. 25-26, 29.

Capitolo terzo

Il pensiero della Chiesa

di Giorgio Feliciani

3.1. Premessa

Per lungo tempo nel nostro Paese la sussidiarietà è stata talmente ignorata da non essere nemmeno menzionata non solo nei dizionari di lingua italiana, ma anche nelle più accreditate enciclopedie relative alle scienze giuridiche, politiche e sociali. La questione è diventata di attualità solo recentemente, quando dapprima il Trattato europeo di Maastricht e poi la Costituzione della Repubblica italiana vi hanno fatto esplicito riferimento, sia pure in modo parziale e discutibile. Peraltro, a tutt'oggi, non si può certamente dire che intorno ai contenuti essenziali di questo principio vi sia sufficiente chiarezza.

In questa situazione, un importante contributo di riflessione e chiarificazione è offerto dal Compendio della Dottrina sociale della Chiesa¹. Un voluminoso documento della Santa Sede che dedica ampia e specifica attenzione alla sussidiarietà², considerata un vero

¹ Pontificio Consiglio della giustizia e della pace, *Compendio della Dottrina sociale della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2004. Per agevolare lo studio lo stesso Pontificio Consiglio ha pubblicato il *Dizionario di Dottrina sociale della Chiesa*, a cura di G. Crepaldi ed E. Colom, Editrice Las, Roma 2005. Per eventuali approfondimenti vedi G. Filibeck, *I diritti dell'uomo nell'insegnamento della Chiesa. Da Giovanni xxiii a Giovanni Paolo II*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2005.

² Vedi in particolare nn. 185-188, pp. 99-102.

e proprio cardine dell'insegnamento sociale cattolico. Infatti questo, come ha rilevato Giovanni Paolo II, «ha tre essenziali e concomitanti punti di riferimento che sono la dignità della persona umana, la solidarietà e la sussidiarietà»³.

3.2. La prima enunciazione

Innanzitutto il Compendio ricorda come la sussidiarietà fosse già presente nella prima grande enciclica sociale, la *Rerum novarum*, pubblicata nel 1891 da Leone XIII, ma abbia trovato esplicita enunciazione solo nel 1931, nell'enciclica di Pio XI *Quadragesimo anno*, con una formulazione ancor oggi considerata come «classica», e che, quindi, nonostante il tempo trascorso e il linguaggio alquanto datato, merita ancora particolare attenzione. Papa Ratti, dopo aver constatato come «per la mutazione delle circostanze, molte cose non si possono più compiere se non da grandi associazioni», afferma con forza che, anche in questa nuova situazione, deve comunque «restare saldo il principio importantissimo nella filosofia sociale» secondo il quale «siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare». Ne deriverebbe, infatti, «un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società» poiché «oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva (*subsidium afferre*) le assemblee del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle». Di conseguenza, a giudizio del pontefice, «è necessario che l'autorità suprema dello Stato rimetta ad associazioni minori e inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento» per poter «eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei sola spettano [...] di direzione, cioè di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità». Gli uomini di governo sono, quindi, esortati a per-

³ Ioannes Paulus P.P. II, *Esortazione apostolica Pastores gregis*, Roma 16 ottobre 2003, n. 69.

suadersi «che quanto più perfettamente sarà mantenuto l'ordine gerarchico tra le diverse associazioni, conforme al principio della funzione suppletiva (servato *hoc subsidiarii officii principio*) dell'attività sociale, tanto più forte riuscirà l'autorità e la potenza sociale, e perciò anche più felice e più prospera sarà la condizione dello Stato stesso»⁴.

L'esplicita enunciazione del principio e la sua specifica formulazione possono senz'altro considerarsi, rispetto al precedente magistero, come un'autentica novità, dovuta in larga misura all'influsso esercitato dalle dottrine elaborate da alcuni studiosi tedeschi come il Ketteler, il Pesch e soprattutto il Gundlach, di cui espressamente si dichiara tributario lo stesso Nell-Breuning, ritenuto l'estensore materiale dell'enciclica⁵.

Peraltro, quanto ai suoi contenuti e alle esigenze che intende salvaguardare, la dottrina così formulata viene considerata come già implicita nell'insegnamento tradizionale della Chiesa in materia sociale⁶, in quanto enuncia «un principio di antichissima sapienza umana»⁷, fondato nello stesso diritto divino naturale⁸. Si ricorda, a tale proposito, come già Tommaso d'Aquino considerasse l'imposizione di un'eccessiva uniformità come una minaccia per la repubblica composta da diverse parti e, analogamente, Dante ritenesse che l'imperatore non dovesse interessarsi direttamente delle questioni riguardanti le singole città, essendo queste dotate di caratteristiche proprie e differenziate⁹.

⁴ E. Lora, R. Simionati (a cura di), *Enchiridion delle encicliche*, Edizioni Dehoniane, Bologna 1994, p. 745.

⁵ Vedi J.A. Komonchak, «La sussidiarietà nella Chiesa: stato della questione», in AA.VV., *Natura e futuro delle conferenze episcopali*, Edizioni Dehoniane, Bologna 1988, pp. 322-323.

⁶ In particolare nell'enciclica di Leone XIII *Rerum novarum*, vedi L. Rosa, «Il principio di sussidiarietà nell'insegnamento sociale della Chiesa», *Aggiornamenti sociali*, 12, 1962, pp. 590-591.

⁷ J. Höffner, *La Dottrina sociale cristiana*, Edizioni Paoline, Cinisello Balsamo 1987, p. 41.

⁸ Vedi in questo senso F.X. Kaufman, «Il principio di sussidiarietà: punto di vista di un sociologo delle organizzazioni», in AA.VV., *Natura e futuro delle conferenze episcopali*, cit., p. 301.

⁹ Cfr. J. Höffner, *La Dottrina sociale cristiana*, cit., pp. 41-42.

Alla luce di queste considerazioni, si può concludere che il principio di sussidiarietà costituisce una novità solo per la sua esplicita formulazione, resa necessaria dagli sviluppi della società moderna che comportano un'intensificazione delle relazioni tra i diversi livelli gerarchici e un'accentuazione del potere centrale sui vari ambiti della vita sociale¹⁰.

3.3. Le successive pronunce

Gli immediati successori di papa Ratti ribadiscono l'importanza del principio, ma senza significativi apporti alla sua formulazione teorica: Pio XII ne riconosce «la validità per la vita sociale in tutti i suoi gradi»¹¹, mentre Giovanni XXIII si rifà direttamente agli insegnamenti della *Quadragesimo anno*¹², ma non manca di proporre nuove e ampie indicazioni circa le concrete applicazioni della sussidiarietà, soprattutto nel campo dell'economia. E successivamente, nella enciclica *Pacem in terris*, ne evidenzia le conseguenze relativamente ai «rapporti fra i poteri pubblici delle singole comunità politiche e i poteri pubblici della comunità mondiale»¹³.

Lo stesso Vaticano II non dedica ampia attenzione al principio di sussidiarietà, menzionandolo espressamente solo tre volte e sempre in riferimento a questioni di indubbia rilevanza ma di carattere specifico, quali l'educazione familiare, l'istituzione scolastica¹⁴, l'ordi-

¹⁰ Vedi F.X. Kaufman, «Il principio di sussidiarietà», cit., pp. 301 e 306.

¹¹ Allocuzione ai cardinali del 20 febbraio 1946 in *Acta Apostolicae Sedis*, 38, 1946, p. 145. E nella lettera inviata il 18 luglio 1947 al presidente del comitato organizzatore delle *Semaines sociales*, ribadisce «le principe, toujours défendu par l'enseignement social de l'Eglise [...] que les activités et les services de la société doivent avoir un caractère subsidiaire seulement, aider ou compléter l'activité de l'individu, de la famille, de la profession» (cfr. *Acta Apostolicae Sedis*, 39, 1947, p. 446).

¹² Cfr. Ioannes P.P. XXIII, *Mater et magistra*, Roma 15 maggio 1961.

¹³ Ioannes P.P. XXIII, *Pacem in terris*, Roma 11 aprile 1963, n. 6.

¹⁴ Cfr. Concilio Vaticano II, *Dichiarazione Gravissimum educationis sull'educazione cristiana*, Roma 28 ottobre 1965, rispettivamente n. 3 e n. 6.

ne internazionale¹⁵. Peraltro nel vasto e articolato *corpus* dei documenti conciliari non mancano insegnamenti che a esso chiaramente si ispirano. Basti al riguardo ricordare come la costituzione *Gaudium et spes* al n. 75 – dopo avere affermato che «i diritti» non solo «delle persone», ma anche «delle famiglie e dei gruppi e il loro esercizio devono essere riconosciuti, rispettati e promossi» – esorti i governanti a guardarsi «dall'ostacolare i gruppi familiari, sociali o culturali, i corpi o istituti intermedi», privandoli «della loro legittima ed efficace azione, che al contrario devono volentieri e ordinatamente favorire». E, nello stesso senso ma per profili più specifici, la dichiarazione *Dignitatis humanae* al n. 4 avverte che «nella natura sociale dell'uomo e nel carattere stesso della religione si fonda il diritto in virtù del quale gli uomini, mossi dalla propria convinzione religiosa, possano liberamente riunirsi e dar vita ad associazioni educative, culturali, caritative, sociali».

Ancora più rari gli espliciti riferimenti al principio di sussidiarietà nel magistero di Paolo VI che se ne occupa in due passi della enciclica *Populorum progressio*¹⁶, e della lettera apostolica *Octogesima adveniens*¹⁷, in cui sottolinea la necessità e l'importanza dell'azione dei corpi intermedi per il bene comune, citando tra le fonti gli insegnamenti sia dei suoi predecessori sia del Concilio. Durante il suo pontificato il principio è però espressamente richiamato in diversi documenti della Santa Sede, emanati, rispettivamente, dalla Commissione per le comunicazioni sociali¹⁸, dalla

¹⁵ Cfr. Concilio Vaticano II, *Costituzione pastorale Gaudium et spes sulla Chiesa nel mondo contemporaneo*, Roma 08 dicembre 1965, n. 86, dove si afferma che, «salvo il principio di sussidiarietà», spetta alla comunità internazionale «regolare i rapporti economici mondiali secondo gli imperativi della giustizia».

¹⁶ Paulus P.P. VI, *Populorum progressio*, Roma 26 marzo 1967, n. 33.

¹⁷ Paulus P.P. VI, *Lettera apostolica Octogesima adveniens*, Roma 14 maggio 1971, n. 46.

¹⁸ Pontificia Commissione per le comunicazioni sociali, *Istruzione pastorale Communitio et progressio sugli strumenti della Comunicazione Sociale pubblicata per disposizione del Concilio Ecumenico Vaticano II*, Roma 23 marzo 1971, n. 86: «per questo principio i pubblici poteri non devono prendere quelle iniziative che gli individui o i gruppi possono attuare altrettanto bene, e qualche volta meglio».

Congregazione per l'educazione cattolica¹⁹, dal Consiglio Cor unum²⁰ e dalla Commissione Iustitia et Pax²¹. Quest'ultima ne tratta con una certa ampiezza, sottolineando come il principio implichi «che si resista alla tendenza spontanea a tutto centralizzare e tutto programmare autoritariamente dall'alto» in quanto «le comunità intermedie hanno, a titoli diversi, responsabilità proprie che non vanno considerate come una 'concessione' del potere politico».

3.4. Una rinnovata attenzione

Con Giovanni Paolo II, invece, il principio di sussidiarietà diventa, per così dire, un motivo ricorrente sia nel suo magistero scritto e orale sia nei documenti della Santa Sede, con enunciazioni che, pur mantenendosi nel solco delle precedenti pronunce, non sono prive di una certa novità di accenti.

Già nel messaggio indirizzato il 22 agosto 1980 al presidente dell'Assemblea delle Nazioni Unite, papa Wojtyła avverte come «applicando la nozione di sussidiarietà [...] numerosi gruppi e popoli possono meglio risolvere i loro problemi a un livello locale o intermedio» con un'azione che dà loro «un senso diretto di partecipazione al proprio destino»²². E l'anno successivo nella esortazione apostolica *Familiaris consortio*²³ il pontefice ricorda che, in forza del principio di sussidiarietà, «lo Stato non può né deve sottrarre alle famiglie quei compiti che esse possono egual-

¹⁹ Sacra Congregazione per l'educazione cattolica, *La scuola cattolica*, Roma 19 marzo 1977, n. 70.

²⁰ Pontificio Consiglio Cor Unum, «Document Nouvelle orientation des services de santé en fonction des actions primaires de santé», 3-6 novembre 1977, n. 2.4, in *Enchiridion Vaticanum*, Vol. 6, Edizioni Dehoniane, Bologna 1993, p. 333.

²¹ Pontificio Consiglio della giustizia e della pace, «Document Self-Reliance. Compter sur soi», 15 maggio 1978, n. 3, in *Enchiridion Vaticanum*, cit., pp. 547-551.

²² Vedi n. 8, in *Enchiridion Vaticanum*, cit., p. 527.

²³ Ioannes Paulus P.P. II, *Esortazione apostolica Familiaris consortio*, Roma 22 novembre 1981, n. 37, 45.

mente svolgere bene da sole o liberamente associate, ma positivamente favorire e sollecitare al massimo l'iniziativa responsabile delle famiglie».

L'importanza del principio è successivamente posta in piena luce dalla istruzione della Congregazione per la Dottrina della fede *Libertatis conscientia*²⁴ dove esso viene definito, insieme al principio di solidarietà, come «intimamente legato» alla stessa «dignità dell'uomo» e criterio fondamentale «per valutare le situazioni, le strutture e i sistemi sociali». Ne segue che «né lo Stato, né alcuna società devono mai sostituirsi all'iniziativa e alla responsabilità delle persone e delle comunità intermedie in quei settori in cui esse possono agire, né distruggere lo spazio necessario alla loro libertà».

Nello stesso senso si pronuncia il documento della Congregazione per l'educazione cattolica: «In questi ultimi decenni»²⁵ la «sussidiarietà» – che «protegge la persona umana, le comunità locali e i corpi intermedi dal pericolo di perdere la loro legittima autonomia» – è considerata quale necessario complemento della solidarietà e importante principio regolatore della vita sociale. La Chiesa è quindi particolarmente attenta alla sua applicazione «a motivo della dignità stessa della persona, del rispetto di ciò che vi è di più umano nell'organizzazione della vita sociale e della salvaguardia dei diritti dei popoli nelle relazioni tra società particolari e società universale».

Giovanni Paolo II interviene poi personalmente con l'enciclica *Centesimus annus*²⁶ ricordando innanzitutto, a proposito di «una visione giusta della società», come «secondo la *Rerum novarum* e tutta la Dottrina sociale della Chiesa, la socialità dell'uomo non si esaurisce nello Stato, ma si realizza in diversi gruppi intermedi, cominciando dalla famiglia fino ai gruppi economici, sociali, politici e culturali che, provenienti dalla stessa natura umana, hanno –

²⁴ Congregazione per la Dottrina della fede, *Istruzione circa la libertà cristiana e la liberazione. Libertatis conscientia*, Roma 22 marzo 1986, n. 73-74.

²⁵ 30 dicembre 1988, n. 38, in *Enchiridion Vaticanum*, cit., 11, pp. 1280-1281.

²⁶ Joannes Paulus P.P. II, *Centesimus annus*, Roma 1° maggio 1991, n. 13, 48.

sempre dentro il bene comune – la loro propria autonomia». Di conseguenza in tutti gli ambiti si impone il rispetto del «principio di sussidiarietà: una società di ordine superiore non deve interferire nella vita interna di una società di ordine inferiore, privandola delle sue competenze, ma deve piuttosto sostenerla in caso di necessità e aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali, in vista del bene comune».

Il principio di sussidiarietà viene anche recepito in uno strumento di singolare rilevanza per l'educazione del popolo di Dio, il Catechismo della Chiesa Cattolica, definito da Giovanni Paolo II come «testo di riferimento sicuro e autentico per l'insegnamento della Dottrina cattolica»²⁷. Il documento ne tratta nel capitolo dedicato alla comunità umana, dove, dopo aver avvertito che «un intervento troppo spinto dello Stato può minacciare la libertà e l'iniziativa personali», si enuncia il principio di sussidiarietà nella stessa formulazione adottata dalla *Centesimus annus*, sottolineando che esso, opponendosi «a tutte le forme di collettivismo», «precisa i limiti dell'intervento dello Stato, mira ad armonizzare i rapporti tra gli individui e le società, tende a instaurare un autentico ordine internazionale». Vi si afferma, in sintesi, che, secondo tale principio, «né lo Stato né alcuna società più grande devono sostituirsi all'iniziativa e alla responsabilità delle persone e dei corpi intermedi»²⁸ e, per quanto specificamente riguarda la famiglia, «le comunità più grandi» devono guardarsi «dall'usurpare le sue prerogative o ingeirarsi nella sua vita»²⁹.

Da parte sua, il già ricordato Compendio della Dottrina sociale ha cura di sintetizzare ed esporre in modo organico le molteplici proposizioni del magistero pontificio che, a questo riguardo, sono venute succedendosi nel corso del XX secolo. In tale prospettiva, si avverte preliminarmente che la promozione della «dignità della

²⁷ Ioannes Paulus P.P. II, *Costituzione apostolica Fidei depositum*, Roma 11 ottobre 1992, n. 4.

²⁸ *Catechismo della Chiesa Cattolica*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 1993, nn. 1883, 1885, 1894, pp. 475, 477.

²⁹ *Ibid.*, n. 2209, p. 546. Cfr. Pontificio Consiglio per la famiglia, *Famiglia e diritti umani*, Roma 9 dicembre 1999, nn. 47-48.

persona» esige la valorizzazione di tutte «quelle espressioni aggregative di tipo economico, sociale, culturale, sportivo, ricreativo, professionale, politico» che nascono dalla spontanea iniziativa delle persone e ne rendono possibile «una effettiva crescita sociale». Un complesso di realtà, dunque, quanto mai vasto e articolato che costituisce «l'ambito della società civile, intesa come l'insieme dei rapporti tra individui e tra società intermedie che si realizzano in forma originaria e grazie alla soggettività creativa del cittadino»³⁰. Si richiama quindi il principio secondo una formulazione non dissimile da quella tradizionale, ma, al contempo, se ne precisa il contenuto. Si fa, infatti, presente che la sussidiarietà deve essere ovviamente intesa «in senso positivo» come assicurazione di «aiuto economico, istituzionale, legislativo», ma comporta anche una serie di «implicazioni in negativo», che impediscono allo Stato di restringere «lo spazio vitale» che spetta alla libera iniziativa delle persone e alle loro aggregazioni³¹.

Da ultimo, Benedetto XVI non solo ha ricordato e ribadito gli insegnamenti dei suoi predecessori, ma ne ha anche offerto un'originale ed efficace sintesi che merita essere citata integralmente: «Lo Stato che vuole provvedere a tutto, che assorbe tutto in sé, diventa in definitiva un'istanza burocratica che non può assicurare l'essenziale di cui l'uomo sofferente – ogni uomo – ha bisogno: l'amorevole dedizione personale. Non uno Stato che regoli e domini tutto è ciò che ci occorre, ma invece uno Stato che generosamente riconosca e sostenga, nella linea del principio di sussidiarietà, le iniziative che sorgono dalle diverse forze sociali e uniscono spontaneità e vicinanza agli uomini bisognosi di aiuto»³².

³⁰ Pontificio Consiglio della giustizia e della pace, *Compendio della Dottrina sociale della Chiesa*, cit., n. 185, p. 100.

³¹ *Ibid.*, n. 186, p. 101.

³² Benedictus P. P. XVI, *Deus caritas est*, Roma 25 dicembre 2005, n. 28. Il passo riguarda le «situazioni di necessità materiale nelle quali è indispensabile un aiuto», ma offre, evidentemente, anche valutazioni e considerazioni di portata generale.

3.5. Gli interventi della Conferenza Episcopale Italiana (CEI)

Questa rinnovata e decisa insistenza della Santa Sede sull'importanza del principio di sussidiarietà non poteva restare senza eco negli insegnamenti della CEI che, di fatto, se ne è ampiamente occupata nei suoi più recenti documenti con numerosi e specifici riferimenti alla situazione del Paese.

In particolare, gli orientamenti e direttive pastorali *Evangelizzare il sociale* del 22/11/1992³³ richiamano quanti sono impegnati nell'azione politica a «ispirarsi alla solidarietà e al principio di sussidiarietà», in quanto solo in questa prospettiva «è possibile una corretta concezione del rapporto fra la tutela dei fondamentali diritti di ogni cittadino [...] e la legittima rivendicazione dei diritti della professionalità e della responsabilità sociale». E, meno di due anni dopo, il documento della Commissione episcopale per i problemi sociali e il lavoro, *Democrazia economica, sviluppo e bene comune*³⁴, ricorda che «a tutela dell'iniziativa e della responsabilità dei gruppi sociali intermedi, nei livelli in cui possono agire, e quindi a tutela dello spazio necessario per la loro libertà di fronte all'intervento dello Stato e della società, sta il principio di sussidiarietà». Più ampie considerazioni vengono poi proposte dalla nota pastorale della Commissione ecclesiale Giustizia e pace *Stato sociale ed educazione alla socialità* dell'11 maggio 1995³⁵, dove si rileva che «la partecipazione, cui tutti – singoli o associati, individui o comunità – siamo chiamati, richiede una concreta applicazione del principio di sussidiarietà» che non può quindi «subire una sorta di negazione, come se tutto il potere appartenesse alle istituzioni e principalmente allo Stato e gli altri soggetti pubblici o privati ne esercitassero solo una parte per concessione e sotto il controllo dei soggetti sovraordinati».

³³ Conferenza Episcopale Italiana, *Enchiridion della Conferenza episcopale italiana*, vol. 5, Edizioni Dehoniane, Bologna 1986, p. 535.

³⁴ *Ibid.*, pp. 1098-1099.

³⁵ *Ibid.*, pp. 1404-1406.

La nota si preoccupa anche di precisare che «il vero senso del principio di sussidiarietà è che non può essere usurpata l'iniziativa che spetta originariamente ai soggetti sociali» poiché compito delle istituzioni è di «intervenire a loro sostegno per metterli in grado di sviluppare la loro iniziativa, di realizzare il loro intervento, fornendo o integrando gli strumenti e le risorse necessarie». Infine non si esita a denunciare che «la crisi dello Stato sociale trova una delle sue cause culturali e strutturali proprio nell'abbandono o nell'oblio del principio di sussidiarietà», mentre «il rinnovato slancio da dare a uno Stato sociale può e deve trovare il necessario impulso nella libera e piena applicazione di tale principio».

3.6. Interpretazioni dottrinali e valutazioni critiche

Da questo rapido *excursus* risulta evidente che il magistero, mentre considera il principio di sussidiarietà un cardine del pensiero sociale cattolico e, conseguentemente, lo afferma espressamente e continuamente, non si è preoccupato di svilupparlo in una dimensione dottrinale di carattere completo e organico, che tenga anche adeguatamente conto dei profondi mutamenti in corso nel mondo e della crisi degli assetti tradizionali delle società e delle istituzioni. Non sorprende, quindi, che «tra i commentatori e gli studiosi» vi sia «una grande diversità di opinioni» al punto che «qualche autore ha trovato più di venti differenti interpretazioni al principio»³⁶. Un inconveniente in larga misura dovuto anche al fatto che – come lamentava già il Nell-Breuning – lo stesso principio è «stato molto spesso frainteso, anzi stravolto, non solo fuori della Chiesa, ma anche da autori cattolici»³⁷.

³⁶ R.J. Castillo Lara, «La sussidiarietà nella dottrina della Chiesa», *Salesianum*, 57, 1995, p. 455.

³⁷ F. Citterio, «Sussidiarietà e Dottrina sociale della Chiesa», *Vita e Pensiero*, 82, 1999, p. 241.

Il fraintendimento più grave, e anche più diffuso, è quello di confondere il principio di sussidiarietà con il principio di surrogazione, che lascia alle formazioni sociali solo quegli ambiti a cui gli enti pubblici non riescono a provvedere. Si concepisce, così, la società civile come sussidiaria allo Stato, e non viceversa, come deve essere³⁸.

Da più parti si è cercato di mettere precisamente a fuoco i contenuti essenziali del principio di sussidiarietà che vengono per lo più così identificati.

Il primato della persona umana unitamente alla natura sociale della stessa esigono che le comunità abbiano come unico scopo il dare aiuto (*subsidium*) ai singoli individui nell'assunzione di personali responsabilità per la propria autorealizzazione, assicurando le condizioni necessarie. Anche le società cosiddette «maggiori» o «superiori» esistono per assolvere analoghi ruoli sussidiari nei confronti delle comunità cosiddette «minori» o «inferiori».

Il principio si basa sulla metafisica della persona ed è quindi valido per qualunque società, ma, avendo carattere formale, richiede di essere più precisamente determinato e specificato in funzione della natura di ogni comunità e delle circostanze storiche in cui essa si trova a vivere³⁹. E a quest'ultimo proposito c'è anche da chiedersi se ormai non sia auspicabile una revisione della stessa formulazione «classica» del principio stesso che suppone «un ordine sociale unicamente gerarchizzato» mentre attualmente «i modelli gerarchici si applicano sempre meno a livello globale della relazione dei sistemi funzionali»⁴⁰. Si aggiunga che non manca chi ritiene lo stesso termine «sussidiarietà» «certamente infelice» in quanto «si presta a malintesi», dando «l'idea di surrogato in caso di urgenza o bisogno, quando invece si tratta di un vero dovere della

³⁸ Vedi Ufficio nazionale della CEI per la pastorale della sanità, sussidio «Le istituzioni sanitarie cattoliche in Italia. Identità e ruolo», n. 30 in Conferenza Episcopale Italiana, *Enchiridion della Conferenza episcopale italiana*, cit. vol. 6, p. 1568.

³⁹ Vedi J.A. Komonchak, «La sussidiarietà nella Chiesa: stato della questione», cit., pp. 324-325.

⁴⁰ F.X. Kaufman, «Il principio di sussidiarietà: punto di vista di un sociologo delle organizzazioni», cit., p. 305.

società di prestare ai suoi membri un vero e abbondante aiuto»⁴¹. E, d'altro canto, come avverte il già ricordato documento della Commissione ecclesiale Giustizia e pace, può accadere che venga invocato per avallare «un concetto così evanescente dello Stato e dell'intervento pubblico tale da cancellare i compiti propri della comunità». È peraltro evidente che questi equivoci possono derivare solo dall'intento di separare, e al limite contrapporre, sussidiarietà e solidarietà. Invece i due principi si implicano reciprocamente al punto che nel magistero la sussidiarietà è qualificata come «complemento della solidarietà»⁴².

La concezione cattolica della società è dunque inconciliabile sia con lo statalismo sia con il liberismo. Ritiene, infatti, che la «convivenza tra gli uomini» non sia «finalizzata né al mercato né allo Stato», ma possiede «in se stessa un singolare valore che Stato e mercato devono servire»⁴³.

3.7. Le applicazioni del principio

Giovanni Paolo II non ha esitato ad affermare che l'educazione del popolo a riconoscere l'importanza del principio di sussidiarietà è condizione necessaria per la sopravvivenza di una società autenticamente democratica⁴⁴. Per comprendere adeguatamente questa affermazione, che, a prima vista, potrebbe apparire eccessiva, occor-

⁴¹ Vedi in tal senso R.J. Castillo Lara, «La sussidiarietà nella dottrina della Chiesa», cit., p. 461, che cita anche la conforme opinione del Nell-Breuning, che, come già ricordato, è ritenuto l'estensore materiale della enciclica *Quadragesimo anno*. Si aggiunga che anche in un documento della Santa Sede si è ritenuto opportuno avvertire che «il termine sussidiarietà può ingannare» (Commissione Iustitia et pax, Pontificio Consiglio della giustizia e della pace, «Document Self-Reliance. Compter sur soi», cit.).

⁴² Congregazione per l'educazione cattolica, documento *In questi ultimi decenni*, loc. cit.

⁴³ Ioannes Paulus P.P. II, *Centesimus annus*, cit., n. 49.

⁴⁴ Ioannes Paulus P.P. II, *Messaggio I am pleased ai partecipanti alla VI assemblea plenaria della Pontificia Accademia di scienze sociali*, Roma 23 febbraio 2000, n. 4, in *Enchiridion Vaticanum*, cit., vol. 19, p. 59.

re avvertire che la sussidiarietà si attua concretamente «in una serie di attività mediante le quali il cittadino, come singolo o in associazione con altri, direttamente o a mezzo di propri rappresentanti, contribuisce alla vita culturale, economica, sociale e politica della comunità cui appartiene». E una tale partecipazione «non può essere delimitata o ristretta a qualche contenuto particolare della vita sociale, data la sua importanza per la crescita, innanzitutto umana, in ambiti quali il mondo del lavoro e le attività economiche nelle loro dinamiche interne, l'informazione e la cultura e, in massimo grado, la vita sociale e politica»⁴⁵.

Il magistero non si è sottratto al compito di prospettare, almeno in modo essenziale, specifiche indicazioni per ciascuno di questi ambiti. Anzi, si potrebbe osservare che, a ben guardare, ha dedicato più attenzione alle conseguenze del principio che alla enunciazione teorica dello stesso.

A titolo di esempio si può ricordare che l'attenzione per la libertà della scuola è quanto mai tradizionale nel magistero della Chiesa, come risulta evidente dalle fonti menzionate dalla dichiarazione *Gravissimum educationis*⁴⁶. In particolare tale documento conciliare esclude decisamente «ogni forma di monopolio scolastico» in quanto «contraddice ai diritti naturali della persona umana e anche allo sviluppo e alla divulgazione della cultura, alla pacifica convivenza dei cittadini, nonché a quel pluralismo che oggi esiste in moltissime società». Al contempo il Vaticano II richiede che «le sovvenzioni pubbliche siano erogate in maniera che i genitori possano scegliere le scuole per i propri figli in piena libertà, secondo la loro coscienza». E a quest'ultimo riguardo la Carta dei diritti della famiglia, stilata dalla Santa Sede durante il pontificato di Giovanni Paolo II⁴⁷, precisa che tale libertà viene violata ogni volta che i genitori vengano costretti «a sostenere, direttamente o indi-

⁴⁵ Pontificio Consiglio della giustizia e della pace, *Compendio della Dottrina sociale della Chiesa*, cit., n. 189, pp. 102-103.

⁴⁶ Concilio Vaticano II, Dichiarazione *Gravissimum educationis*, Roma 28 ottobre 1975, n. 6.

⁴⁷ Pontificio Consiglio per la famiglia, *Carta dei diritti della famiglia*, Roma 22 ottobre 1983, art. 5, lettera b.

rettamente, spese supplementari» che ne impediscano o limitino ingiustamente l'esercizio. Quanto, poi, alla CEI, non è possibile qui ricordare, nemmeno sinteticamente, i suoi numerosi pronunciamenti in materia.

Circa l'assistenza, l'insostituibile ruolo delle organizzazioni senza fini di lucro è ampiamente messo in luce dalla enciclica *Centesimus annus*⁴⁸. In essa Giovanni Paolo II rileva come «intervenendo direttamente, e deresponsabilizzando la società, lo Stato assistenziale provoca la perdita di energie umane e l'aumento esagerato degli apparati pubblici, dominati da logiche burocratiche più che dalla preoccupazione di servire gli utenti, con enorme crescita delle spese» e scarsa rispondenza alle concrete esigenze delle singole persone. Infatti «conosce meglio il bisogno e riesce meglio a soddisfarlo chi è a esso più vicino e si fa prossimo al bisogno» tanto più che «spesso un certo tipo di bisogni richiede una risposta che non sia solo materiale, ma che ne sappia cogliere la domanda umana più profonda». Un compito che può essere adeguatamente affrontato solo dalla famiglia e dalle «altre società intermedie», che, svolgendo «funzioni primarie» e attivando «specifiche reti di solidarietà», «maturano come reali comunità di persone e innervano il tessuto sociale, impedendo che scada nell'anonimato e in una impersonale massificazione, purtroppo frequente nella moderna società»⁴⁹.

Più in generale, a proposito delle organizzazioni non profit, il Compendio della Dottrina sociale avverte che «le attività della società civile, soprattutto volontariato e cooperazione nell'ambito del privato-sociale, sinteticamente definito Terzo settore per distinguerlo dagli ambiti dello Stato e del mercato» non solo «costituiscono le modalità più adeguate per sviluppare la dimensione sociale della persona»⁵⁰ ma, in quanto «coraggioso tentativo di coniuga-

⁴⁸ Ioannes Paulus P.P. II, *Centesimus annus*, cit., nn. 48-49.

⁴⁹ Per l'insegnamento della CEI in questa materia, si veda, in particolare, Ufficio nazionale della CEI per la pastorale della sanità, sussidio «Le istituzioni sanitarie cattoliche in Italia. Identità e ruolo», cit.

⁵⁰ Pontificio Consiglio della giustizia e della pace, *Compendio della Dottrina sociale della Chiesa*, cit., n. 419, p. 228.

re armonicamente efficienza produttiva e solidarietà [...] hanno un loro spazio specifico in ambito economico»⁵¹.

Da ultimo, e sempre a titolo di esempio, vanno ricordate le importanti applicazioni che il principio di sussidiarietà trova nell'ambito internazionale, anche per quanto specificamente concerne l'Unione Europea. In proposito, Giovanni Paolo II ha sottolineato la necessità che essa faccia «spazio al principio di sussidiarietà nella sua dimensione orizzontale e verticale»⁵², «valorizzando le peculiarità storiche e culturali, le identità nazionali e la ricchezza degli apporti che potranno venire dai nuovi membri»⁵³. Analogamente la CEI ha auspicato «il rispetto» e «la valorizzazione delle tradizioni di ciascun popolo europeo», avvertendo che «in conformità con il principio di sussidiarietà il 'sistema Europa' non deve soffocare, bensì promuovere la peculiarità di ogni singola nazione, soprattutto per quanto concerne il patrimonio etico e religioso»⁵⁴.

⁵¹ *Ibid.*, n. 357, p. 195.

⁵² Ioannes Paulus P.P. II, *Messaggio Sono lieto di inviarvi ai partecipanti al convegno europeo di studio sul tema «Verso una costituzione europea»*, 20 giugno 2002, n. 3, in *Enchiridion Vaticanum*, cit., vol. 21, p. 415.

⁵³ Ioannes Paulus P.P. II, *Esortazione apostolica post-sinodale Ecclesia in Europa*, Roma 28 giugno 2003, n. 109.

⁵⁴ Comunicato dei lavori del Consiglio episcopale permanente, 29 settembre 2003, n. 1, in Conferenza Episcopale Italiana, *Enchiridion della Conferenza episcopale italiana*, cit., vol. 7, pp. 632-633.

Capitolo quarto

Sussidiarietà e modello economico: la specificità italiana

di Gianmaria Martini

4.1. Introduzione

Obiettivo di questo capitolo è l'analisi dei legami esistenti tra il principio di sussidiarietà e la teoria economica, applicandoli poi a una lettura delle caratteristiche principali dell'economia italiana. Dapprima si presenta il concetto di modello economico, si analizzano i tre principali modelli e si chiarisce il legame tra essi e il principio di sussidiarietà. Successivamente, si individuano i punti di contatto tra questi modelli e l'economia italiana, per fornire alcune indicazioni di applicazione del principio di sussidiarietà nel nostro Paese.

4.2. Sussidiarietà e modello economico

4.2.1. Caratteristiche di un modello economico

Occorre chiarire cosa la teoria economica intende per modello. Esso è una rappresentazione astratta della realtà, una descrizione dell'economia non così come si presenta ai nostri occhi, cioè estremamente complessa, ma fortemente semplificata e perciò astratta.

Questa semplificazione è necessaria per poter studiare i problemi economici fondamentali, altrimenti il livello di sofisticazione richiesto sarebbe così elevato da rendere l'analisi impossibile. La complessità è aumentata dal fatto che alla base delle decisioni economiche si trovano le persone, i cui comportamenti difficilmente si prestano a essere studiati mediante relazioni stabili¹.

Un modello economico viene impiegato per rispondere a tre domande economiche: cosa, come e quanto produrre. Esse sono importanti in quanto le azioni individuali vengono intraprese in presenza di scarsità delle risorse; il che esige risposte accurate in merito alla tipologia dei beni da produrre, alla tecnologia (per sprecare il minor numero possibile di risorse) e alla quantità di produzione da realizzare (per ridurre gli sprechi di beni finiti).

Un modello economico implica una *suddivisione tra gli individui delle risorse scarse a disposizione del sistema*. Per esempio, si potrebbe avere un'equa ripartizione dei beni tra gli individui, oppure una soluzione in cui poche persone hanno accesso a maggiori risorse, mentre la maggior parte della popolazione ottiene solo dei consumi di sussistenza. Ne consegue che il risultato dell'applicazione del modello economico è comunque una certa forma di *contratto sociale*, ossia di ripartizione delle risorse tra la popolazione.

In questo contratto sociale gli individui sono normalmente coinvolti secondo tre categorie:

- in quanto consumatori;
- in quanto produttori;
- in quanto *rentier*, ossia beneficiari di una rendita.

¹ Un esempio di semplificazione riguarda appunto il comportamento degli individui: si ipotizza che essi scelgano sempre la migliore alternativa tra quelle a disposizione, ossia adottino un comportamento razionale. Sappiamo però che tale ipotesi di razionalità non viene sempre rispettata nelle scelte economiche. Viene quindi avviato un processo di *trial and error* per cui un modello teorico viene formulato, sottoposto a verifica empirica, rivisto e riproposto, sottoposto nuovamente a verifica empirica, fino a raggiungere risultati tendenzialmente stabili.

I consumatori sono coloro che domandano beni e servizi per il soddisfacimento dei bisogni di vita. I produttori sono caratterizzati dal fatto che si assumono la responsabilità di rispondere al soddisfacimento di alcuni dei bisogni degli individui. I *rentier* ottengono un *surplus*, un beneficio economico, solo perché si trovano in una posizione di vantaggio: non producono valore, ma *estraggono valore*. Come vedremo in seguito, il principio di sussidiarietà è particolarmente prezioso perché in grado di ridurre le posizioni di rendita.

4.2.2. I principali modelli economici

Nell'ambito della teoria economica i modelli principali, che hanno tentato di rispondere alle tre precedenti domande fondamentali, sono:

- il modello liberista (economia di mercato);
- il modello marxista (economia pianificata);
- il modello keynesiano (economia statalista).

Osserviamo le caratteristiche fondamentali dei tre modelli.

4.2.2.1. Il modello liberista

Il modello dell'economia di mercato è quello più antico, formulato quasi in coincidenza con la rivoluzione industriale (XVIII secolo) e risente perciò del clima culturale di quegli anni. All'avvio del processo di industrializzazione, si erano creati infatti per la prima volta quei contratti sociali (mercato del lavoro, mercati all'ingrosso ecc.) che rappresentano la base dell'economia moderna. Nell'ambito di un nuovo scenario sociale, cioè la fine dell'era agricola, apparve «naturale» avviare l'era dell'industrializzazione sul modello del libero mercato. Solo successivamente, di fronte all'emergere di alcune grandi contraddizioni, ci si è posti, anche a livello teorico, il problema di alcuni correttivi e quindi, contemporaneamente, la formulazione di modelli alternativi. Gli econo-

misti classici² sono considerati i «padri» del modello liberista e le loro interpretazioni – non formalizzate – hanno costituito la base per successivi sviluppi e raffinamenti del modello liberista.

Il modello liberista è essenzialmente basato sul *primato dei prezzi*. Essi rappresentano il cuore dell'economia di mercato, in quanto governano *l'allocazione delle risorse*: i prezzi inviano agli operatori economici dei segnali per indirizzare l'impiego delle risorse, in modo da evitarne lo spreco. Per esempio, il meccanismo dei prezzi segnala al produttore la tecnologia migliore per produrre un determinato bene: per produrre calzature si possono utilizzare tecniche ad alta intensità di lavoro oppure ad alta intensità di capitale. Il rapporto tra il prezzo del fattore lavoro (il salario) e il prezzo del fattore capitale (il costo d'uso del bene capitale) fornisce all'imprenditore l'indicazione del mix ottimale di fattori per raggiungere un determinato livello produttivo.

Il meccanismo dei prezzi segnala anche cosa e quanto produrre: un prezzo elevato è segno di domanda alta, e quindi di buoni margini di profitto. Conviene dunque indirizzare le risorse nella produzione di questo particolare settore.

Il modello liberista porta alla definizione dei due *Teoremi Fondamentali dell'Economia del Benessere*. Il *Primo Teorema* afferma che il mercato perfettamente concorrenziale è efficiente, sia dal punto di vista allocativo (non si determina una perdita di *surplus*, ossia di opportunità di scambio), sia dal punto di vista produttivo (non si determina uno spreco di risorse). Alla base troviamo il concetto della «mano invisibile» di Adam Smith, per cui *individui che agiscono con finalità esclusivamente utilitaristiche e individuali riescono a massimizzare il benessere collettivo*. Il risultato di efficienza assicurato dal Primo Teorema non garantisce nulla in merito all'equità nella distribuzione delle risorse stesse.

Il *Secondo Teorema* fornisce una risposta a questo problema: afferma che una *redistribuzione delle risorse iniziali* è l'unica condizione necessaria per poter raggiungere una maggiore equità nel-

² A. Smith, *La ricchezza delle nazioni* (1776), D. Ricardo, *Saggio sui profitti* (1815), *Principi di Economia Politica* (1817).

l'allocazione delle risorse. Concretamente questo significa che se l'allocazione iniziale è diseguale, lo Stato deve operare come «arbitro», cioè come *redistributore delle risorse iniziali mediante la tassazione generale*. In questo caso deve tassare l'individuo più ricco, sottraendogli risorse da trasferire interamente all'individuo meno ricco di risorse. Lo Stato non interviene nell'economia – producendo beni e servizi – *ma opera esclusivamente come redistributore*. È l'idea dello «Stato minimo» formalizzata dalla *scuola degli economisti austriaci*³. In entrambi i Teoremi il ruolo dei prezzi è fondamentale: esso rappresenta infatti il meccanismo che permette al sistema di ridurre l'eccesso di domanda di un bene in un certo mercato (facendo salire il suo prezzo) e di ridurre l'eccesso di offerta in un altro mercato (diminuendo il suo prezzo). Grazie a questi aggiustamenti nei prezzi si giunge a una situazione di equilibrio, in cui domanda e offerta sono uguali in tutti i mercati, e pertanto tutti i possibili scambi vengono messi in atto.

4.2.2.2. *Il marxismo*

Il modello marxista prende avvio da una contraddizione creata dal modello del libero mercato: l'eccessivo sfruttamento dei lavoratori. In particolare l'attenzione viene posta sul ruolo del *diritto di proprietà, associato al concetto di rendita*. Il diritto di proprietà viene infatti utilizzato dai capitalisti, proprietari dei mezzi di produzione, per estrarre la maggior parte del valore (o *plusvalore*⁴) creato dal processo produttivo, in particolare dai lavoratori. A questi ultimi resta una minima parte del valore creato. *La proprietà dei beni produttivi fornisce il diritto di estrarre più del giusto*; tale sentimento è ulteriormente inasprito quando si osserva che il diritto di proprietà su alcuni *asset* produttivi non deriva dal lavoro come imprenditore, ma da una rendita ricevuta dal passato, magari per l'esercizio di alcuni privilegi.

³ Friedrich A. von Hayek, premio Nobel per l'economia nel 1974 e autore di *Verso la schiavitù* (1944) e di *Constitution of Liberty* (1960), e Ludwig von Mises autore di *La teoria della moneta e del credito* (1912).

⁴ Definizione di Karl Marx, autore de *Il capitale* (1867).

Il modello marxista propone una risposta alle tre domande fondamentali dell'economia *abolendo il concetto di diritto di proprietà e quindi il meccanismo dei prezzi*. Il modello marxista è pertanto del tutto contrapposto a quello liberista, le cui caratteristiche vengono completamente stravolte.

Come affronta il problema dell'allocazione delle risorse il modello marxista? L'unica strada percorribile è quella di un *pianificatore centrale*. Lo Stato centrale decide perciò cosa, come, dove e quanto produrre. Inoltre, decide anche quanto assegnare a ciascuno. È l'economia pianificata, in cui *i piani centrali di sviluppo governano tutte le scelte, individuali e collettive*.

Questo modello è l'unico di cui attualmente si può affermare *il completo fallimento*. È interessante sottolineare – nell'ottica dell'introduzione del principio di sussidiarietà – le *principali* ragioni di questo fallimento:

- lo Stato centrale non è in grado di raccogliere e organizzare le *informazioni* relative alle preferenze dei consumatori e allo stato della domanda, come invece avviene mediante l'iniziativa privata e il sistema dei prezzi;
- *l'assenza di incentivi* all'esercizio della libertà individuale in campo economico genera la proliferazione di *comportamenti opportunistici*.

Questi due fallimenti del modello hanno generato perdite di benessere (si pensi al tempo perso nelle code per i beni di consumo) che in aggregato hanno superato alcuni benefici prodotti (per esempio l'accesso per tutti ad alcuni beni essenziali).

4.2.2.3 Il modello keynesiano

Alla base del modello keynesiano⁵ troviamo *alcuni fallimenti del modello del libero mercato*, senza giungere però alle conseguenze radicali del modello marxista. *Il modello keynesiano sposa infatti*

⁵ John Maynard Keynes, autore di *La teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta* (1936), è il principale ispiratore di questo approccio.

sia il diritto di proprietà sia il meccanismo dei prezzi, ma tiene conto di alcune condizioni in cui il libero agire delle forze di mercato porta a *soluzioni inefficienti*.

Tali situazioni di fallimento del mercato, tutte riconducibili a inefficienze nel sistema dei prezzi, sono raggruppabili in quattro categorie:

- potere di mercato (inefficienza allocativa per prezzi troppo elevati);
- presenza di beni pubblici, con caratteristiche di non escludibilità e non rivalità;
- presenza di esternalità, ossia di effetti delle decisioni individuali di cui il sistema dei prezzi non tiene conto;
- presenza di informazioni imperfette e in particolare di asimmetrie informative.

Il potere di mercato porta a prezzi troppo elevati e quindi a livelli generali degli scambi ridotti rispetto a quelli possibili. Ciò richiede l'introduzione di una maggiore concorrenzialità, sia effettiva che potenziale. Normalmente la correzione viene affidata all'esercizio di una rigorosa politica *antitrust* e alla regolazione dei monopoli.

I beni pubblici comportano che le transazioni tra individui avvengano senza l'ausilio dei prezzi. In queste situazioni gli agenti privati, *se operano nell'ottica di una massimizzazione del profitto*, non hanno incentivi alla fornitura di tali beni. Nel modello keynesiano questo ha portato alla formazione del cosiddetto *welfare state*, ossia alla fornitura di tali beni da parte dello Stato, mediante la costituzione di imprese finanziate dalla tassazione generale. Esempi tipici sono la difesa, la rete stradale, l'istruzione e la sanità.

Le esternalità portano allo sfruttamento di alcuni *asset* in modo inefficiente. L'esempio tipico è l'inquinamento, per il quale il modello keynesiano propone una soluzione legata all'introduzione della tassazione (per esempio la *pollution tax*)⁶.

⁶ Anche il modello liberista ha proposto una soluzione, basata sulla definizione più precisa dei diritti di proprietà (Teorema di Coase, dal suo ispiratore, Ro-

Le asimmetrie informative generano comportamenti opportunistici mediante i fenomeni della selezione avversa (per esempio le assicurazioni private in sanità)⁷ e del comportamento sleale⁸. Per queste distorsioni il modello keynesiano propone soluzioni legate a contratti sociali obbligatori oppure a meccanismi incentivanti.

La creazione del *welfare state* (da cui la denominazione di modello keynesiano statalista), ha fatto emergere i cosiddetti *fallimenti dello Stato*, cioè casi in cui la correzione adottata dallo Stato ha portato a esiti peggiori di quelli prodotti dal mercato. Per esempio, nel settore sanitario, i cosiddetti casi di «malasanità», ossia episodi in cui la prestazione sanitaria *viene erogata gratuitamente, ma peggiora la salute dell'individuo*. I principali fenomeni in un'ottica di fallimento dello Stato sono legati *all'assenza di incentivi a*

nald Coase, premio Nobel per l'economia nel 1991, autore di *The problem of social cost* (1960)). Il Teorema di Coase afferma che gli effetti delle esternalità possono essere ridotti se tutti i diritti di proprietà sono assegnati agli individui. Per esempio, se in un laghetto operano un'impresa chimica – che inquina le acque – e una piccola impresa che affitta barche per escursioni sul lago, l'esternalità sarà eccessiva (ossia un elevato inquinamento delle acque) se il diritto di proprietà sulle acque del lago non è definito. Ma se, per esempio, le acque del lago sono di proprietà della piccola impresa che affitta barche, allora essa può citare in tribunale l'impresa chimica per danni alla sua proprietà, ottenere una compensazione adeguata e indurla a ridurre – o eliminare – l'inquinamento delle acque.

⁷ Per selezione avversa si intende un fenomeno economico per cui il mercato seleziona solo gli individui «peggiori». Nel caso delle assicurazioni sanitarie, gli individui «meno sani» hanno una elevata disponibilità a pagare per ottenere una polizza assicurativa, mentre gli individui «sani» hanno una bassa disponibilità a pagare, perché non sentono la necessità di una copertura. Le compagnie assicurative sanno che gli individui che chiederanno polizze sanitarie saranno tendenzialmente quelli «meno sani», quindi più bisognosi di cure e più «costosi». Il prezzo della polizza assicurativa è quindi più elevato, perché non è possibile suddividere i rischi su tutta la popolazione, ma solo su quella parte più bisognosa di cure, che per questo motivo deve perciò pagare un premio più elevato.

⁸ Per comportamento sleale si intende un fenomeno economico per cui – in uno scambio – una parte possiede un'informazione rilevante per il valore dello scambio, non nota alla controparte. La parte informata utilizza l'informazione a sua disposizione in modo sleale, senza rivelarla all'altra parte, così da trarne un profitto.

una gestione efficiente (per esempio l'attenzione e la cura del paziente e delle strutture sanitarie) *da parte delle imprese finanziate con la tassazione generale.*

Spesso questi casi di fallimento sono dovuti a *una gestione centralizzata dell'intervento finanziato dallo Stato*, erogato da un'autorità che non è in grado di conoscere i bisogni reali da soddisfare, ma soltanto una loro generica definizione, con la conseguenza di piani di intervento troppo astratti. Inoltre, aspetto non secondario, *l'autorità centrale è facilmente soggetta alle pressioni politiche e lobbistiche*, queste ultime esercitate dai cosiddetti «poteri forti» (grandi imprese, forze sindacali, media, associazioni professionali). In questo modo, spesso gli interventi vanno a *rafforzare le posizioni di rendita*, invece che soddisfare i bisogni della popolazione.

4.3. Il ruolo del principio di sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà prevede che lo Stato intervenga nell'economia solo quando la libera iniziativa degli agenti privati non è sufficiente a rispondere ai bisogni della popolazione. Esso valorizza quindi l'azione delle singole persone e delle loro aggregazioni in campo economico, ossia nel soddisfacimento dei bisogni individuali e collettivi. Solo in assenza di un completo soddisfacimento dei bisogni viene invocato l'intervento da parte di un'autorità centrale.

Il principio di sussidiarietà diventa particolarmente importante di fronte ai fallimenti del mercato cui giunge il modello liberista. Il principio è quindi applicabile sia in un modello liberista sia in un modello keynesiano, dato che entrambi sono basati sull'economia di mercato e sul ruolo dei prezzi⁹.

⁹ Va sottolineato che il modello liberista classico non prevede alcun intervento dello Stato, se non in quanto redistributore delle risorse iniziali. Pertanto rispetto al principio di sussidiarietà, il modello liberista classico non prevede un intervento dello Stato quando gli individui non sono in grado di provvedere al completo soddisfacimento dei bisogni.

In presenza di beni pubblici, per esempio, *il principio di sussidiarietà tiene conto del fatto che scambi non regolati dal meccanismo dei prezzi possono avvenire anche per iniziativa dei privati, quando questi agiscono senza finalità di lucro*. Oppure quando, in presenza del meccanismo dei prezzi, è sufficiente trasferire agli individui indigenti risorse finalizzate esclusivamente all'erogazione di un preciso servizio (o bene) da parte dei privati.

Occorre comunque evidenziare che alcune spinte sviluppatesi all'interno del modello keynesiano rappresentano oggi uno dei maggiori ostacoli all'applicazione del principio di sussidiarietà. Sin dalle prime realizzazioni del *welfare state*, gli interventi non hanno infatti tenuto conto della *possibilità di applicare il principio di sussidiarietà*, basandosi invece su un *ruolo diretto, e spesso molto ampio, dello Stato anche nel processo di soddisfacimento dei bisogni (statalismo)*. Per questa ragione sussiste ancora oggi una forte resistenza, di tipo culturale, a una maggiore valorizzazione del principio di sussidiarietà, resistenza che si manifesta soprattutto nel non prendere sufficientemente in considerazione il ruolo del settore privato non profit nel rispondere ai bisogni e in particolare nella *manca di incentivi affinché ai bisogni della popolazione si cerchi in primo luogo un tentativo di risposta basato sull'iniziativa privata*. Solo in seconda battuta – in assenza di questa iniziativa privata o in presenza di una soluzione insufficiente – dovrebbe intervenire l'iniziativa statale.

Il *processo a due stadi* appena delineato appare superiore a quello attualmente prevalente (basato su un unico stadio: lo statalismo) per una serie di ragioni, evidenziate dall'applicazione dei vari modelli economici nel tempo:

- *la migliore gestione dei livelli informativi da parte dei privati rispetto all'intervento centrale*. Si è visto come uno dei fallimenti del modello marxista sia appunto la gestione delle informazioni: il vantaggio dell'iniziativa privata rispetto a quella statale è di essere decentrata. Questo comporta una *maggior vicinanza alla popolazione, ai mercati e quindi un migliore monitoraggio dei bisogni e una risposta più tempestiva alle varia-*

zioni che avvengono nel tempo. Lo statalismo – proprio per il suo dirigismo centralizzato – è lontano dalle persone e dalle relazioni tra imprese, e presenta di conseguenza una capacità inferiore di monitoraggio e di reazione;

- la maggiore capacità degli agenti privati rispetto allo statalismo di porre in essere *meccanismi di incentivo all’iniziativa personale*. L’iniziativa privata possiede infatti due caratteristiche:
 - *la valorizzazione delle persone che collaborano all’intrapresa*, grazie a una migliore conoscenza delle stesse;
 - *la capacità di premiare gli sforzi individuali, riducendo la possibilità di comportamenti opportunistici* da parte dei lavoratori. Al contrario, lo statalismo è caratterizzato da *un’uniformità sia nella gestione del personale, sia nella remunerazione dello stesso*, e questo porta spesso a comportamenti opportunistici, che rendono inefficiente e anche inefficace l’intervento stesso. Esempi di questo tipo si possono trovare sia nel settore dell’istruzione, sia in quello sanitario.
- *la migliore governance dell’impresa con l’iniziativa privata rispetto allo statalismo*. Una buona *governance*, trasparente e in grado di assumersi le responsabilità tipiche della gestione imprenditoriale (rischio nelle scelte di impresa, correzioni rispetto ai vari processi decisionali, sostituzioni di personale non all’altezza), permette di rispondere ai bisogni in modo più efficiente ed efficace. *Viceversa, la governance nello statalismo è troppo burocratizzata e poco capace di assunzione di responsabilità*. Un esempio tipico in Italia di malfunzionamento della *governance* statalista è la gestione delle università statali¹⁰.

Nello stesso tempo bisogna sottolineare che esiste anche un *potenziale fallimento dell’applicazione del principio di sussidiarietà*.

¹⁰ Per affermare un utopico principio di rappresentanza, tutte le decisioni vengono prese da organismi istituzionali in cui spesso non viene esercitata alcuna funzione di comando, in cui risulta difficile assegnare compiti precisi di responsabilità o legare le prospettive future dei vari gruppi di ricerca ai risultati ottenuti.

Esso è legato al comportamento opportunistico da parte dell'iniziativa privata, quando essa sceglie di erogare soltanto quella parte del servizio che garantisce *rendimenti maggiori* (*cream skimming*). Esempi tipici sono la sanità, dove il privato tende a concentrarsi sulle prestazioni più remunerative e meno difficili da gestire, e la scuola, dove in alcuni casi le istituzioni private tendono a effettuare una discriminazione elitaria. Per ovviare a tale potenziale fallimento, è necessario che la *finalità pubblica dell'iniziativa privata sia sempre garantita in modo trasparente*.

A conclusione di questa prima parte, possiamo affermare che tra i modelli economici proposti in letteratura e nella storia dell'umanità, il principio di sussidiarietà può essere applicato sia in un modello liberista sia in un modello keynesiano, se però quest'ultimo non è basato sull'esclusivo concetto di statalismo. Nello stesso tempo, il principio di sussidiarietà richiede che *il modello liberista venga corretto, in senso solidale*. Occorre infatti uscire da una *pura ottica utilitaristica*, che domina nel modello liberista, e affermare l'importanza della libera iniziativa privata nel soddisfacimento, non solo del proprio interesse, ma anche di quello della popolazione.

4.4. Le specificità del modello italiano

Il nostro Paese si caratterizza dal punto di vista economico per tre elementi fondamentali:

- *l'assenza di materie prime*;
- *il patrimonio imprenditoriale*, legato allo sviluppo nel Medioevo delle Corporazioni delle Arti e dei Mestieri, come mostra la tabella 4.1 (di quindici imprese segnalate ben otto sono italiane);
- *la ricchezza nella dotazione di capitale umano*, testimoniata dalla nascita delle prime università europee (Bologna e Padova rispettivamente nel 1050 e nel 1200).

Tabella 4.1 – Le più antiche famiglie imprenditoriali

Denominazione e Paese d'origine	Data di fondazione
Kongo Gumi – Giappone	578
Hoshi Ryokan – Giappone	718
Chateau de Goulaine – Francia	1000
Fonderia Pontificia Marinelli – Italia	1000
Barone Ricasoli – Italia	1141
Barovier & Toso – Italia	1295
Hotel Pilgrim House – Germania	1304
Richard de Bas – Francia	1326
Torrini Firenze – Italia	1369
Antinori – Italia	1385
Camuffo – Italia	1438
Baronie de Coussergues – Francia	1495
Grazia Deruta – Italia	1500
Fabbrica D'Armi Pietro Beretta – Italia	1526
William Prym – Germania	1530

Fonte: The Economist

Questi tre elementi spiegano diversi aspetti dello sviluppo dell'economia italiana. Innanzitutto, l'assenza di materie prime quali ferro e carbone *spiega il ritardo dell'Italia nel processo di industrializzazione*. Questo è stato avviato *solo dopo la conclusione della seconda guerra mondiale*, grazie allo sviluppo di un efficace sistema di scambi internazionali che ha permesso all'Italia di specializzarsi nella produzione di manufatti, importando le materie prime dall'estero e valorizzando la ricchezza del mercato del lavoro italiano.

In secondo luogo, la tradizione artigianale del nostro Paese ha permesso il *realizzarsi di un'imprenditorialità diffusa*, che rappresenta a tutt'oggi una grande ricchezza e potenzialità. Lo sviluppo delle PMI, la formazione dei distretti industriali, la capacità di met-

tere a profitto la creatività tipica italiana, hanno permesso il miracolo economico degli anni Sessanta – rendendo possibile una ricchezza diffusa per gran parte della popolazione –, il successo del *Made in Italy* durante gli anni Ottanta (lo slogan «piccolo è bello» prevaleva in quegli anni), *la recente ristrutturazione – dopo l'avvento dell'Euro – necessaria per recuperare competitività nello scenario internazionale*¹¹.

Infine, la nascita delle prime università in Europa testimonia la ricchezza del capitale umano del nostro Paese; tale fattore, come confermano gli studi macroeconomici, rappresenta la *principale determinante del processo di sviluppo dei Paesi industrializzati*¹². È questa tuttavia una variabile al momento critica per il nostro Paese, che non sembra in grado di valorizzare adeguatamente il proprio capitale umano. Esempi di questa difficoltà sono la «fuga di cervelli» verso le migliori università degli Stati Uniti e la difficoltà ad avviare in Italia imprese nei settori ad alta tecnologia.

Questi elementi, che per decenni hanno sostenuto lo sviluppo, devono ora affrontare nuove sfide. Innanzitutto, *il ritmo di crescita del nostro Paese è notevolmente rallentato negli ultimi anni*. Negli ultimi 15 anni, il tasso annuale di crescita è stato del 2,8% in Spagna, del 2,6% in Germania, del 2,4% in Gran Bretagna e dell'1,8% in Francia. L'Italia è cresciuta a un tasso annuale molto inferiore, pari all'1,4%. Inoltre, *è diminuita la nostra quota di mercato mondiale ed è salito il nostro costo del lavoro* (fattore che comporta una spinta alla delocalizzazione produttiva).

L'economia italiana è poi caratterizzata da *un'eccessiva rilevanza delle PMI sul totale delle imprese*. Le PMI italiane sono 4,5

¹¹ È interessante notare come, solo nel novembre 2005, il settimanale *The Economist* pronunciava un severo giudizio sull'economia italiana, intitolando un reportage sul nostro Paese «Addio dolce vita», per enfatizzarne il declino. Dopo neppure due anni, è invece in atto una forte ripresa dell'economia del nostro Paese, grazie al processo di ristrutturazione attuato nelle varie imprese nella prima metà di questo decennio (2000-2005).

¹² G. Femminis, G. Martini, «Investimento in capitale umano e sviluppo imprenditoriale», in G. Vittadini (a cura di), *Capitale Umano: la ricchezza dell'Europa*, Guerini e Associati, Milano 2004.

milioni, mentre sono solo 3 milioni in Germania e 2,5 in Francia. Inoltre, nella lista redatta dal *Financial Times* che riporta le prime 500 imprese europee (in base alla capitalizzazione di mercato), solo 47 sono italiane, contro 49 della Germania, 68 della Francia e ben 129 della Gran Bretagna. Tale mancanza di imprese di grandi dimensioni rappresenta *uno svantaggio competitivo in un'ottica di globalizzazione*.

Nello stesso tempo, l'Italia presenta *tassi di partecipazione al mercato del lavoro troppo bassi: il tasso di disoccupazione* – pur sceso notevolmente negli ultimi anni – *è ancora elevato rispetto alle economie più dinamiche* (in Italia è pari circa al 7%, mentre negli USA rappresenta il 5% del mercato del lavoro e in Gran Bretagna il 4,7%). Problemi si riscontrano anche analizzando sia *la percentuale di lavori flessibili*, piuttosto bassa a conferma di una certa rigidità del mercato del lavoro italiano¹³, sia *la disoccupazione di lungo periodo*, che ci pone tra i Paesi con il dato più alto¹⁴. Quest'ultimo fattore evidenzia la difficoltà di chi perde il lavoro a rientrare nell'ambito produttivo.

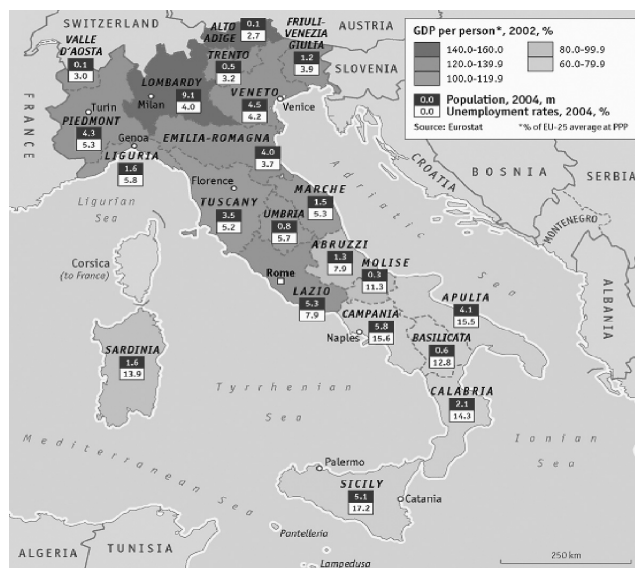
L'economia italiana è caratterizzata anche da *una forte asimmetria nella distribuzione delle risorse*, cui lo Stato ha tentato di rispondere centralmente, ma con effetti limitati. Come si nota dal grafico successivo, la distribuzione del reddito in Italia è molto lontana da quella uniforme. È evidente la marcata separazione per reddito procapite tra le regioni del Nord e il Lazio e le regioni del Sud (nel 2002, in Lombardia il reddito procapite era compreso tra il 140% e il 160% di quello medio della UE a 25 Paesi, mentre in Calabria rappresentava solo tra il 60% e il 79%), così come per tasso di disoccupazione (4% in Lombardia e 17% in Sicilia).

La conseguenza di queste situazioni è che in Italia il 19% della popolazione è sotto la soglia di povertà, identificata con un livello pari al 60% del reddito disponibile mediano di tutta la popolazio-

¹³ Solo il 15% dei lavoratori sono *part-time* in Italia, mentre in Olanda sono il 35%, in Svizzera e in Giappone il 25%, in Germania il 20%.

¹⁴ Il 50% dei disoccupati italiani impiega più di un anno per trovare una nuova occupazione, negli Stati Uniti solo il 12%.

Figura 4.1



Fonte: The Economist

ne, comprensivo dei trasferimenti sociali. Lo stesso dato per la Francia è pari al 14%, per l'Olanda al 12%, per la Svezia al 11%.

I problemi che abbiamo brevemente riassunto derivano *in modo rilevante* dal fatto che l'Italia ha scelto un *modello di sviluppo basato su un forte coinvolgimento dello Stato nell'economia*, quindi keynesiano statalista. Questo modello ha comportato *l'esplosione della spesa pubblica, la diffusione di una cultura pesantemente statalista e la formazione di un apparato centrale burocratizzato*, che non consente al settore privato di avere come partner – nell'attività imprenditoriale – *una pubblica amministrazione efficiente*.

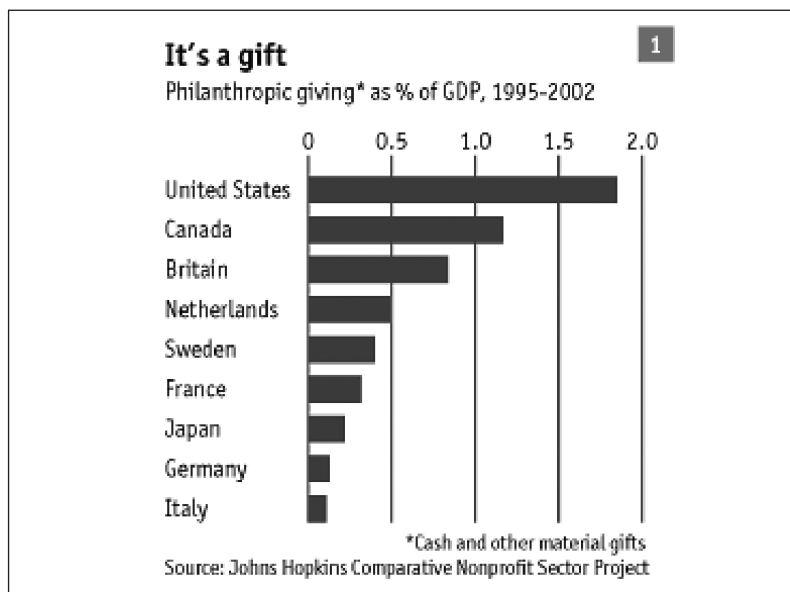
La nostra economia soffre quindi per *l'eccessivo peso dello Stato*, unito a una *elevata spesa per prestazioni sociali*. In Italia, la tassazione incide per il 41% del PIL, mentre negli Stati Uniti rappresenta solo il 25% (come in Giappone), e la spesa statale è il 48% del PIL, contro il 37% degli USA e del Giappone. La nostra economia è quindi molto più dipendente dalla spesa statale rispetto ad altri Paesi.

Nello specifico, il modello statalista applicato all'economia italiana ha prodotto diversi problemi nelle seguenti aree:

- *nei settori dove vengono erogati alcuni beni pubblici*, come quello della sanità, dell'istruzione e della spesa previdenziale. La condizione di *quasi monopolio* delle imprese statali in questi settori ha creato forti distorsioni e ostacola fortemente l'iniziativa privata non profit;
- *nelle politiche di sviluppo delle regioni meridionali*, dove l'intervento statale ha prodotto una forte dipendenza dall'amministrazione centrale o dai centri di spesa pubblica legati alle amministrazioni locali o parastatali. Questa situazione ha creato un'assenza di incentivi all'intrapresa privata;
- *nelle politiche a sostegno delle imprese in crisi* – specialmente se di grandi dimensioni – lo Stato ha svolto *un ruolo fortemente passivo*, di conservazione dei privilegi acquisiti, senza incentivare politiche attive per risolvere crisi aziendali o declini settoriali. Si sono così convogliate *ingenti risorse verso le rendite* (per esempio attraverso i prepensionamenti) piuttosto che verso impieghi produttivi, stimolando l'iniziativa privata (probabilmente con un ammontare di risorse inferiore);
- *nella politica industriale*, il metodo per impostare gli interventi a sostegno delle imprese è sempre stato centralista. Questo ha portato ad assumere decisioni influenzate da pressioni politiche e ha permesso alle varie lobby di esercitare pressioni al fine di aumentare le rendite.

I problemi elencati sono legati a *un'ottica di limitata applicazione del principio di sussidiarietà*. Esso rappresenta invece una grande risorsa per creare benessere collettivo, se sussistono le condizioni per esercitarlo, come evidenziato dal grafico 4.1. Si noti che negli USA, dove la legislazione nei confronti delle donazioni a imprese non profit è particolarmente favorevole, l'ammontare delle donazioni è pari a quasi il 2% del PIL, mentre nel nostro Paese – con una legislazione per nulla favorevole – esse rappresentano solo lo 0,2%.

Grafico 4.1



Fonte: The Economist

4.5. Cosa significa applicare il principio di sussidiarietà in Italia?

Abbiamo visto come il principio di sussidiarietà presenti diversi vantaggi dal punto di vista del benessere sociale, *in quanto permette di rimuovere alcune inefficienze tipiche sia del modello liberista sia dello statalismo*. In particolare le principali aree di applicazione della sussidiarietà oggi sono le seguenti:

- fornitura di beni pubblici;
- sviluppo delle aree arretrate;
- gestione delle situazioni di crisi delle imprese;
- politica industriale.

Nel settore dei beni pubblici, *il principio di sussidiarietà dovrebbe essere applicato congiuntamente all'introduzione di maggiore concorrenza*. La situazione di *quasi monopolio delle imprese pubbliche* in questi settori impedisce di avviare un processo di sviluppi virtuosi, in quanto le scelte onerose, ma di qualità, non vengono premiate.

In quest'ottica è opportuno sviluppare il confronto tra le prestazioni erogate dalle varie tipologie di imprese, pubblicando annualmente report di efficienza e di efficacia, diffondendoli tra la popolazione e legando i finanziamenti alle *performance*¹⁵.

Per le politiche di sviluppo, applicare il principio di sussidiarietà significa oggi innanzitutto favorire una progressiva diminuzione della dipendenza dalla spesa statale, in quanto condizione indispensabile per avviare quel processo, lento ma non rinviabile, di stimolo dell'iniziativa privata anche nelle aree meno progredite del Paese. Occorre anche rendere *più trasparenti, più certi e tempestivi gli incentivi all'iniziativa privata*, favorendo i *meccanismi automatici rispetto a quelli discrezionali*. Si tratta di scelte difficili, perché diminuiscono il controllo politico, ma inevitabili per un'amministrazione responsabile.

Per la gestione delle situazioni di crisi, *occorre partire dall'abbandono delle politiche passive*, che aumentano solo le posizioni di rendita, per *favorire la nascita di imprese private non profit nelle aree dei servizi alla persona e alla comunità*, in modo tale da permettere un più facile re-impiego in attività di rilevanza sociale.

Infine, per *la politica industriale significa declinare il principio di sussidiarietà nei confronti delle imprese profit*, una tematica spesso non immediatamente chiara. I punti chiave di applicazione dovrebbero essere i seguenti:

¹⁵ Un utile esempio è offerto dal recente Rapporto *Sussidiarietà ed Educazione* (Fondazione per la Sussidiarietà, *Sussidiarietà ed educazione*, Mondadori Università, Milano 2007), che permette di confrontare diverse posizioni relativamente al mondo dell'educazione. In questo settore, il Ministero della Pubblica Istruzione dovrebbe pubblicare le statistiche di valutazione delle scuole effettuate in questi anni mediante l'INVALSI (Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema educativo di Istruzione e formazione), per permettere alle famiglie di conoscere le *performance* effettive delle scuole dei propri figli.

- *favorire la libera iniziativa e pertanto rimuovere le posizioni di rendita*, cioè abbattere gli ostacoli all'entrata nei vari settori, permettere la libera gestione della propria attività (per esempio eliminando le rigide normative sugli orari di apertura di molte attività commerciali), stimolare il confronto con il mercato (aprendo il mercato domestico agli altri operatori, garantendo un'uguaglianza competitiva);
- *privilegiare gli interventi a favore delle PMI*, per due ragioni:
 - perché esse rappresentano *i liberi tentativi degli individui di rispondere al soddisfacimento dei bisogni individuali e collettivi*, rendendo quindi *minima la necessità di interventi da parte di un'autorità centrale*;
 - perché esse sono *il nucleo dell'imprenditorialità, che rappresenta il motore dello sviluppo economico*. Se il capitale umano rappresenta la condizione necessaria per lo sviluppo, *l'imprenditorialità costituisce il fattore di attivazione del capitale umano*: è infatti l'imprenditore che permette al capitale umano di svilupparsi, applicandolo alla produzione di beni e servizi;
- *privilegiare gli interventi legati agli investimenti, specialmente in R&S e in formazione*, incentivando le imprese ad adottare piani di investimento che permettano di competere nel lungo periodo e non solo di sopravvivere. Ciò significa investire in ricerca, favorire i legami con il settore universitario, sostenere gli *spin-off* accademici, i finanziamenti ai dottorati di ricerca, le borse di studio per studenti di altri Paesi iscritti nelle nostre università.

In Italia, l'applicazione del principio di sussidiarietà *ha conosciuto un'accelerazione* nell'ultimo decennio, anche se con un *andamento non lineare e senza una direzione costante*. *La sussidiarietà, introdotta nel contratto sociale di un Paese, porta sicuramente il miglioramento del benessere sociale*, ma significa anche *perdita di controllo* su ampi settori della popolazione da parte dell'amministrazione centrale. Risulta dunque evidente *che la partita della sussidiarietà si gioca soprattutto al livello politico, più che su quello strettamente economico della gestione delle risorse a disposizione del sistema*.

Capitolo quinto

Breve storia della sussidiarietà

di Edoardo Bressan

5.1. Alle origini dell'azione caritativa

Una storia della sussidiarietà – quando ancora non esisteva un termine per descrivere un rapporto equilibrato fra l'opera, da una parte, dei singoli e delle formazioni sociali e, dall'altra, delle istituzioni politiche e soprattutto dello Stato – s'identifica con la storia delle forme che l'azione caritativa ha assunto in Occidente. Il mondo cristiano, fin dalla tarda antichità, dà vita infatti a un sistema assistenziale basato su una risposta al bisogno gratuita e al tempo stesso di natura associativa, che traduce una pratica diffusa all'interno delle comunità e che dalla *caritas* evangelica, nella riflessione patristica, fa derivare per la prima volta uno *ius hospitalitatis* a tutti riconosciuto.

Fin dall'ultimo periodo imperiale e poi nel primo Medioevo, si realizza un «sistema di carità» quale sintesi di istituzioni in larga misura libere e autogestite, sostenute dalla decisione personale e volontaria di chi sceglie di dedicarsi al servizio ospedaliero o di far parte di un'associazione elemosiniera. Ciò naturalmente implica una visione positiva del povero, incarnazione del Cristo (*pauper Christi*) e della sua passione redentrice che continua nelle membra sofferenti, mentre la carità rappresenta la possibilità concreta e in un certo senso privilegiata di ottenere la salvezza dell'anima: un gesto utile a chi lo compie prima ancora che al beneficiato. È in questa prospettiva che vengono fondate numerose strutture permanenti di

accoglienza, con il nome di *xenodochia* e quindi sempre più spesso di *hospitalia*, in genere lungo le reti viarie e nei pressi di monasteri, residenze episcopali, sedi plebane, in un contesto nel quale i centri urbani rivestono minore importanza. Per quanto non manchi l'aspetto della cura, in esse si pratica un ricovero largamente indifferenziato, rivolto anche ad anziani poveri, invalidi, malati cronici.

La figura giuridica entro la quale si colloca l'intervento caritativo è, con la sistemazione giustiniana del diritto, quella dell'*opera pia*, una realtà che, pur agendo nella sfera civile, conserva in ragione della sua peculiare natura una notevole autonomia e gode delle garanzie e delle esenzioni tipiche degli istituti ecclesiastici. Nel quadro della giurisdizione episcopale, a tutela del fine, le opere pie possono disporre di lasciti e donazioni, usando i patrimoni e le rispettive rendite per i propri compiti assistenziali e istituzionalizzando, in un certo senso, le molteplici forme di carità personale e familiare. Se il fine di beneficenza viene appunto accomunato al fine di religione, l'assistenza non è confinata in una sfera privatistica, ma entra piuttosto in un sistema all'incrocio fra la legislazione civile e quella ecclesiastica, decentrato e libero al suo interno.

Questo tipo di organizzazione assistenziale s'inserisce in una situazione sociale di relativa stabilità, soprattutto dopo l'VIII-IX secolo, caratterizzata da un equilibrio di fondo, da una situazione alimentare non insoddisfacente e dall'assenza di grandi epidemie: l'espansione demografica incontra un favorevole rapporto fra popolazione e risorse. La successiva e per molti versi straordinaria crescita delle città è sostenuta anche da una rete assistenziale in grado di adeguarsi alle nuove esigenze con la creazione, da una parte, di una molteplicità di ospedali urbani e, dall'altra, di numerose confraternite elemosiniere sostenute da quel ceto borghese e mercantile che rappresenta un elemento decisivo dell'espansione comunale. Di grande importanza è in questo senso l'azione degli ordini mendicanti: i Domenicani sono all'origine delle «misericordie» e i Francescani dei «consorzi» elemosinieri di molte città e borghi italiani, soprattutto dell'area centrosettentrionale, mantenendo viva nelle attività assistenziali l'ispirazione evangelica. La povertà urbana trova in molti casi un'efficace risposta, al di fuori

di un piano complessivo ma pur con un primo intervento delle magistrature comunali, nella prospettiva di una sussidiarietà formata, per così dire, in modo spontaneo.

5.2. Il confronto con la modernità

Due elementi portano più tardi, almeno in parte, a un primo cambiamento del sistema: da un lato, a partire dalla metà del XIV secolo, il peggioramento delle condizioni sociali e sanitarie, segnato da ricorrenti epidemie, soprattutto di peste, dall'altro uno sviluppo economico che è inevitabilmente causa di una più ampia marginalità sociale. Al tempo stesso la concezione della povertà si fa più varia, con la diffusione di una letteratura d'impronta umanistica volta a illustrarne le caratteristiche ambivalenti e le conseguenze potenzialmente pericolose sul piano sociale, mentre si sottolinea la necessità di un'elemosina non indiscriminata. Non si perde tuttavia il contatto con le idee precedenti, sempre riproposte dai movimenti di riforma religiosa e fatte proprie dalla stagione dell'umanesimo civile, con la creazione, fra l'altro, degli uffici cittadini di assistenza e dei nuovi «ospedali maggiori», iniziando dalla Toscana e dalla Lombardia.

Tale intervento – inedito e ormai indispensabile, ma sempre rispettoso delle autonomie cittadine – dei poteri laici ed ecclesiastici consente una maggiore specializzazione, medica da una parte e sociale dall'altra, pur collocandosi all'interno di un processo già segnato dal «disciplinamento» sociale e religioso. Caratteristica della legislazione, che precede in molte città italiane quella successiva dell'Inghilterra elisabettiana, è una prima distinzione fra poveri «inabili» e quindi «buoni», ai quali si riconosceva un soccorso o la possibilità di mendicare, e poveri invece «abili» al lavoro e quindi «cattivi», obbligati a svolgere un'occupazione, se necessario in luoghi di internamento. Un'attenzione particolare è inoltre rivolta ai poveri «vergognosi», nobili e civili decaduti, che per la loro condizione non possono chiedere l'elemosina.

A queste categorie si rivolgono istituzioni ormai specializzate, che con il XVI secolo si pongono l'obiettivo di una «reclusione» a

scopo rieducativo dei poveri stessi: si tratta degli «ospedali generali» in Francia, delle «case di lavoro» in Inghilterra e in Olanda, degli «alberghi dei poveri» nella penisola italiana. In realtà, con questi strumenti, la popolazione marginale delle città trova un asilo e una possibilità di lavoro, mentre la «reclusione», spesso sopravvalutata nei suoi effetti pratici e fraintesa nel suo significato, non esaurisce la gamma degli interventi assistenziali nell'Europa moderna e non presenta una soluzione di continuità con la tradizione caritativa delle città e delle comunità rurali, che resta il punto di riferimento dell'azione sociale. La Riforma cattolica e la Riforma protestante offrono fra l'altro un grande impulso attraverso molte iniziative promosse dai gruppi legati ai nuovi fermenti religiosi e all'umanesimo devoto. I cambiamenti attuati nel corso del Cinquecento – dall'Italia centro-settentrionale alle Fiandre, dalla Francia alla Renania e alla Baviera – rispondono a finalità morali e spirituali più che di controllo sociale.

Accanto alla rete di ospedali urbani, da una parte, e di consorzi elemosinieri e monti di pietà, dall'altra – questi ultimi, a loro volta, sollecitati dalla predicazione francescana per rispondere al problema dell'usura – sorgono non a caso molteplici iniziative promosse da laici e, nei Paesi cattolici, nuove congregazioni religiose che si rivolgono all'assistenza degli orfani, all'educazione popolare, al rinnovamento della vita ospedaliera, mentre riprende vigore l'azione caritativa delle parrocchie, delle scuole della dottrina cristiana, delle confraternite. Nell'intero continente europeo si fondano, lungo tutta l'età moderna, numerosi ospizi e ritiri per anziani, inabili, vedove, giovani donne, minori abbandonati, nel quadro di una più viva sensibilità per i temi dell'infanzia e della famiglia. Le stesse prerogative ecclesiastiche sugli enti assistenziali e ospedalieri, riaffermate dal Concilio di Trento in continuità con la tradizione medievale, se non mancano di sollevare lunghi conflitti giurisdizionali, restano all'interno di un sistema che riflette posizioni largamente condivise, mentre sono sempre vive le autonomie legate ai ceti, alle libertà locali, alle corporazioni di mestiere. La prima affermazione della statualità moderna s'inserisce in una trama di poteri diffusi e articolati, gli unici in grado di affrontare i problemi del territorio e delle sue componenti lavorative e professionali.

Non a caso, fra gli inizi del XVII secolo e la metà del successivo, l'Europa conosce da un lato interventi riconducibili all'«ingegneria disciplinare» dell'assolutismo illuminato, ma dall'altro lo sviluppo di numerose iniziative basate sull'assistenza domiciliare e su un diretto rapporto con il povero di perdurante ispirazione religiosa, nel solco dell'esperienza confraternale. Alle istanze di rinnovamento diffuse nei Paesi riformati, fa riscontro l'opera di san Vincenzo de' Paoli e l'azione delle religiose da lui fondate al di fuori del chiostro, mentre la spiritualità di san Francesco di Sales dà un particolare impulso a una carità a sfondo sociale. Non è certo un caso che, a cavallo fra i due secoli, molte proposte di cambiamento giungano da ambienti religiosi, miranti a una migliore organizzazione dei ricoveri, e più tardi, con diversi autori e soprattutto con Ludovico Antonio Muratori, a un generale ripensamento del sistema caritativo. In tale prospettiva la scoperta del «sociale» – che porta a una sottolineatura della centralità del momento sanitario e ospedaliero, nonché dell'importanza di un associazionismo libero da vincoli di ceto – mette in discussione molte delle forme ereditate dal passato, ma non un comune riferimento ideale.

I tentativi di riforma devono però misurarsi con un più vasto mutamento, rispetto al quale si rende sempre più necessario un intervento di tipo pubblicistico, come già avveniva in Inghilterra fin dalle *Poor Laws* elisabettiane, fattore inevitabile di uniformità e di razionalizzazione. Se in Italia e in genere sul continente europeo non si giunge a sistemi imperniati sulla «carità legale», si arriva comunque a un effettivo ingresso dell'autorità statale, e non più soltanto cittadina, nel campo di quella che era da tempo considerata «beneficenza pubblica», ma che si sviluppava in modo largamente autonomo. Di fronte a un processo di modernizzazione economica e di crescita demografica sempre più rapido, con la conseguente disgregazione dei rapporti imperniati sulla famiglia allargata e l'aumento del pauperismo, s'impongono decise innovazioni, anche in relazione a una cultura come quella di matrice illuministica, che mette al centro delle sue esigenze una razionalizzazione della vita pubblica nel senso dell'eguaglianza civile e dell'utilità sociale.

Molte voci dell'Illuminismo europeo vanno in questa direzione,

talora accompagnate da accenti antipauperistici, anche se non manca chi, con Montesquieu, sostiene una più coerente estensione dei diritti alla sfera sociale. Questa è resa ancora più urgente dai limiti imposti all'autonomia dei corpi intermedi e spesso dal suo pressoché completo ridimensionamento, soprattutto in rapporto ai tradizionali diritti delle comunità, mentre la politica delle soppressioni colpisce ordini religiosi, confraternite e corporazioni, con ovvie ricadute sul tenore di vita delle popolazioni rurali e urbane.

5.3. L'intervento dello Stato e la risposta della società civile e religiosa

Le legislazioni assistenziali tra la fine del Settecento e gli inizi del secolo successivo hanno in genere due caratteristiche, nel tentativo, per forza di cose inadeguato, di ricreare momenti di coesione sociale: in primo luogo la concentrazione degli istituti almeno sul piano municipale, che avrebbe portato ai *bureaux de bienfaisance* e alle *congregazioni di carità* dell'età napoleonica; in secondo luogo il diretto intervento governativo nella gestione degli enti, con il controllo dei patrimoni e la nomina pubblica degli amministratori, aprendo la strada a un futuro concorso finanziario dello Stato, vista la progressiva diminuzione e comunque l'insufficienza dei lasciti testamentari e delle rendite.

Alla luce dei nuovi indirizzi della scienza medica e sociale, si creano al tempo stesso le premesse per un superamento dell'ospedale come ricovero indifferenziato attraverso l'apertura di istituti specializzati per fronteggiare il pauperismo. Le possibilità d'intervento sono del resto aumentate e i governi se ne servono ampiamente, dalle monarchie illuminate all'Impero napoleonico, talora con un uso discriminante e selettivo dei sussidi elemosinieri. Ma soprattutto, anche in relazione a un'inedita mentalità produttivistica, «case d'industria» e «case di ricovero» non solo allargano notevolmente la capacità ricettiva, ma possono al tempo stesso essere utilizzate a fini di controllo del territorio e in taluni casi aperta-

mente di polizia. In più di un'occasione, tuttavia, si arriva a svolgere un'opera di assistenza immediata, sovente con il ricorso all'assegnazione di lavoro a domicilio, nei confronti della povertà tradizionale e della nuova marginalità sociale tipica delle città europee fra il Settecento e l'Ottocento. Le incertezze teoriche si riflettono dunque sul piano pratico, mentre al *dovere* dello Stato di rispondere ai bisogni, in sostituzione delle antiche forme della solidarietà, non corrisponde un *diritto* soggettivo del cittadino all'assistenza, con una democratizzazione delle istituzioni, se non nella riflessione di una parte del giacobinismo e per un breve periodo, fra contraddizioni d'altro genere, nella Francia rivoluzionaria.

Nell'età della Restaurazione si cerca un diverso equilibrio, con i gruppi dirigenti che mantengono il controllo statale sulle istituzioni di beneficenza, ma favoriscono al tempo stesso impostazioni paternalistiche basate su una più larga politica sociale – fatta di sussidi familiari e lavori pubblici, ospedali e ricoveri – e sul mutuo soccorso. Tali scelte si rivelano del resto insufficienti, in una società ormai avviata alla modernizzazione economica e in molti casi all'industrializzazione, e questo non può che riaprire spazi all'iniziativa privata e religiosa. Le Chiese tornano ovunque in primo piano e in campo cattolico, dopo le soppressioni settecentesche e napoleoniche, si registra una grande diffusione di antichi e nuovi ordini religiosi, soprattutto femminili, dediti all'assistenza sanitaria e ospedaliera, alla rieducazione, all'istruzione popolare.

Il fenomeno è fin dall'inizio di amplissima portata e a esso si accompagna, sovente precedendolo, un associazionismo di laici che dà vita a originali forme di soccorso soprattutto nei confronti della povertà provocata o aggravata dallo sviluppo, quali il disagio familiare legato all'urbanesimo e la devianza giovanile. Su queste basi si sviluppano ulteriori progetti nel campo del mutuo soccorso operaio, della cooperazione in agricoltura e del credito popolare, che costituiscono una risposta aperta e coraggiosa alle necessità dei tempi.

Tutto l'Ottocento conosce dunque un notevole incremento di opere sociali, con istituti di grandi dimensioni e spesso di notevole specializzazione medica e pedagogica, frutto della rinnovata coscienza religiosa e della nascente filantropia laica, unite nel tentativo

di contenere gli elevati costi del «progresso» da tante parti celebrato. Diverse ispirazioni animano una vasta gamma di iniziative, in una sussidiarietà costruita dal basso in grado di intervenire sulla politica.

Sul finire del secolo, non a caso, sono introdotte le prime norme legislative di un certo rilievo in campo infortunistico, previdenziale, mutualistico-sanitario, di tutela della maternità e dell'infanzia, coniugando, sia pure fra gravi difficoltà e tensioni, le scelte dei governi e le richieste dei movimenti d'ispirazione socialista e democratico-cristiana. Lo stesso magistero pontificio, da Leone XIII in avanti, incoraggia questa prospettiva, pur prendendo le difese del ruolo peculiare dei corpi intermedi e dell'associazionismo.

L'evoluzione legislativa della fine del XIX e dell'inizio del XX secolo costituisce indubbiamente il punto d'arrivo dell'azione pubblica nel settore dell'assistenza e in molti casi gli Stati, dopo l'esempio della Germania bismarckiana, si orientano in questo senso. Al tempo stesso la rete delle opere pie e degli istituti di beneficenza – ereditata dalla tradizione, ma ancora ricca di iniziative e di risorse – è quasi ovunque posta sotto il controllo dello Stato e inserita, non sempre in maniera felice, all'interno del nuovo sistema pubblico-statale, come avviene in Italia con la riforma voluta da Crispi nel 1890. È il risultato paradossale di un intervento che doveva rispondere alle attese della società civile e che per molti versi le delude, anche se l'associazionismo non perde la sua vitalità e continua a esercitare un ruolo di primo piano nella risposta al bisogno.

La formazione di una società di massa, specie all'indomani della prima guerra mondiale, impone il passaggio a una fase ulteriore, caratterizzata dall'estensione dell'assistenza sociale e sanitaria all'insieme dei lavoratori e delle loro famiglie. A partire dagli anni Trenta, una forte espansione della spesa si accompagna infatti all'introduzione di una copertura mutualistico-sanitaria obbligatoria e largamente generalizzata, mentre si delineano i primi sistemi di *welfare state* che hanno il loro punto di riferimento nel modello inglese, di natura universalistica e fondato sul riconoscimento dei diritti di cittadinanza estesi alla sfera della «sicurezza sociale». Le Chiese cristiane e i movimenti politici e sociali da esse ispirate sostengono a loro volta con molta convin-

zione l'idea del *welfare state*, pur nella varietà delle proposte e nella difesa dei propri spazi d'iniziativa.

I sistemi occidentali hanno in genere sviluppato tali premesse, raggiungendo innegabili risultati di socialità e di democrazia. Il sacrificio sovente imposto alle forme autonome di organizzazione e il peso attribuito all'azione pubblica – controllata e in molti casi direttamente esercitata da istituzioni dello Stato o di altri enti territoriali – rappresentano tuttavia elementi problematici dall'inizio latenti e palesi di fronte alla più recente crisi del *welfare state*. Si tratta di una crisi certo dovuta a fattori esterni – di natura finanziaria, fiscale, demografica – ma che è non di meno legata alla crescente difficoltà di rispondere a esigenze non riconducibili alla sfera economica e non affrontabili da un'autorità politica centrale e inevitabilmente lontana. Non a caso non è mai venuta meno e si è anzi sempre più affermata la necessità di lasciare spazio ai soggetti della società civile, riaffermando il valore della sussidiarietà, in rapporto alle politiche dello Stato moderno, come fondamento di un intervento efficace e come espressione della libera iniziativa delle formazioni sociali.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Assistenza sociale ed enti locali. Radici ed esperienze storiche, progetti e prospettive*, Archivio storico della città di Torino, Torino 1997.
- AA.VV., *Forme e soggetti dell'intervento assistenziale in una città di antico regime*, Istituto per la storia di Bologna, Bologna 1986.
- AA.VV., *Ricerche per la storia religiosa di Roma. Studi, documenti, inventari*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 1979.
- Alber J., *Dalla carità allo stato sociale*, Il Mulino, Bologna 1986.
- Alberzoni M.P., Grassi O. (a cura di), *La carità a Milano nei secoli XII-XV*, Jaca Book, Milano 1989.
- Albini G., *Carità e governo delle povertà (secoli XII-XV)*, Edizioni Unicopli, Milano 2002.
- Baroncelli F., Assereto G., *Sulla povertà. Idee, leggi, progetti nell'Europa moderna*, Herodote, Genova-Ivrea 1983.

- Bazzoli M., *Il pensiero politico dell'assolutismo illuminato*, La Nuova Italia, Firenze 1986.
- Black C.F., *Le confraternite italiane del Cinquecento*, Rizzoli, Milano 1992.
- Bona Castellotti M., Bressan E., Fornasieri C., Vismara P. (a cura di), *Cultura, religione e trasformazione sociale. Milano e la Lombardia dalle riforme all'unità*, Franco Angeli, Milano 2001.
- Bona Castellotti M., Bressan E., Vismara P. (a cura di), *Politica, vita religiosa, carità. Milano nel primo Settecento*, Jaca Book, Milano 1997.
- Bressan E., *Carità e riforme sociali nella Lombardia moderna e contemporanea. Storia e problemi*, NED, Milano 1998.
- Bressan E., *Le radici del Welfare State fra politica e religione*, CUEM, Milano 2005.
- Ciuffetti A., *Difesa sociale. Povertà, assistenza e controllo in Italia; XVI-XX secolo*, Morlacchi, Perugia 2004.
- Cosmacini G., *Storia della medicina e della sanità in Italia. Dalla peste europea alla guerra mondiale. 1348-1918*, Laterza, Roma-Bari 1987.
- Decleva E., *Etica del lavoro, socialismo, cultura popolare. Augusto Osimo e la Società Umanitaria*, Franco Angeli, Milano 1985.
- Della Peruta F. (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 7, malattia e medicina*, Einaudi, Torino 1984.
- Della Peruta F., *Società e classi popolari nell'Italia dell'Ottocento*, Epos, Palermo 1985.
- Donati P., *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari 1993.
- Farrell Vinay G., *Povertà e politica nell'Ottocento. Le opere pie nello Stato liberale*, Scriptorium, Torino 1997.
- Fatica M., *Il problema della mendicizia nell'Europa moderna (secoli XVI-XVIII)*, Liguori, Napoli 1992.
- Ferrera M., *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Il Mulino, Bologna 1993.
- Fiori A., *Poveri, Opere Pie e assistenza. Dall'Unità al fascismo*, Edizioni Studium, Roma 2005.
- Foucault M., *Storia della follia nell'età classica*, Rizzoli, Milano 1963.
- Geremek B., *La pietà e la forca. Storia della miseria e della carità in Europa*, Laterza, Roma-Bari 1986.
- Geremek B., *Mendicanti e miserabili nell'Europa moderna (1350-1600)*, Laterza, Roma-Bari 1989.
- Gutton J.-P., *La société et les pauvres. L'exemple de la Généralité de Lyon 1534-1789*, Les Belles Lettres, Parigi 1971.
- Gutton J.-P., *La società e i poveri*, Mondadori, Milano 1977.

- Imbert J., *Le droit hospitalier de l'Ancien Régime*, Presses Universitaires de France, Parigi 1993.
- Menozzi D. (a cura di), *Chiesa, poveri, società nell'età moderna e contemporanea*, Queriniana, Brescia 1980.
- Mollat M., *I poveri nel Medioevo*, Laterza, Bari 1987.
- Monticone A. (a cura di), *La storia dei poveri. Pauperismo e assistenza nell'età moderna*, Edizioni Studium, Roma 1985.
- Muratori L.A., *Della pubblica felicità oggetto de' buoni principi*, a cura di C. Mozzarelli, Donzelli, Roma 1986.
- Paglia V., *Storia dei poveri in Occidente. Indigenza e carità*, Biblioteca Universale Rizzoli, Milano 1994.
- Pazzaglia L. (a cura di), *Chiesa e prospettive educative in Italia tra Restaurazione e unificazione*, La Scuola, Brescia 1994.
- Polanyi K., *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino 1974.
- Politi G., Rosa M., Della Peruta F. (a cura di), *Timore e carità. I poveri nell'Italia moderna. Atti del convegno «Pauperismo e assistenza negli antichi stati italiani» (Cremona 28-30 marzo 1980)*, Libreria del Convegno, Cremona 1982.
- Pullan B., *La politica sociale della Repubblica di Venezia, 1500-1620*, Il Veltro, Roma 1982.
- Ricci G., *Povertà, vergogna, superbia. I declassati fra Medioevo ed Età moderna*, Il Mulino, Bologna 1996.
- Ritter G., *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari 1999.
- Rossi G., Donati P. (a cura di), *Welfare State: problemi e alternative*, Franco Angeli, Milano 1982.
- Rumi G., *Lombardia guelfa 1780-1980*, Morcelliana, Brescia 1988.
- Rumi G., *Sanità sociale in Italia tra Otto e Novecento*, Sei, Torino 1995.
- Sani R. (a cura di), *Chiesa, educazione e società nella Lombardia del primo Ottocento. Gli istituti religiosi tra impegno educativo e nuove forme di apostolato (1815-1860)*, Centro Ambrosiano, Milano 1996.
- Silei G., *Welfare State e socialdemocrazia. Cultura, programmi e realizzazioni in Europa occidentale dal 1945 a oggi*, Piero Lacaita Editore, Manduria 2000.
- Vittadini G. (a cura di), *Sussidiarietà. La riforma possibile*, Etaslibri, Milano 1998.
- Woolf S.J., *Porca miseria. Poveri e assistenza nell'età moderna*, Laterza, Roma-Bari 1988.
- Zamagni V. (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia. Dal Medioevo a oggi*, Il Mulino, Bologna 2000.

Zardin D. (a cura di), *La città e i poveri. Milano e le terre lombarde dal Rinascimento all'età spagnola*, Jaca Book, Milano 1995.

Zardin D. (a cura di), *Corpi, «fraternità», mestieri nella storia della società europea*, Bulzoni, Roma 1998.

Zemon Davis N.A., *Le culture del popolo. Sapere, rituali e resistenze nella Francia del Cinquecento*, Einaudi, Torino 1980.

Capitolo sesto

Sussidiarietà e sovranità negli ordinamenti sovranazionali

di Paolo G. Carozza¹

6.1. Introduzione

La tensione fra unità e diversità è inevitabile in qualsiasi contesto multinazionale che riunisca molteplici organizzazioni in un unico ente. Un esempio, anche se non certo l'unico, è l'Unione Europea, il cui motto «unità nella diversità» esplicita questa tensione. La legge costituzionale dell'Unione Europea, come la legge internazionale e la politica in generale, nel mediare tra le due opposte tendenze si è basata principalmente sul concetto di sovranità. Scopo di questo contributo è argomentare come il principio di sovranità sia inadeguato allo scopo di riconciliare pluralismo e unità, mentre il principio di sussidiarietà possa rappresentare uno strumento superiore per concettualizzare la relazione tra la pluralità di beni della varietà di comunità umane e il bene comune della famiglia umana globale.

La discussione inizia con una descrizione analitica del principio di sussidiarietà, enfatizzando il suo orientamento verso il pluralismo nella realizzazione di un bene comune universale, per poi passare all'esame del ruolo che la sussidiarietà gioca, in contrasto con

¹ Questo contributo costituisce un abstract sintetico dell'articolo originale «Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law», *The American Journal of International Law*, 97, 2003, p. 38, tradotto e ripubblicato col consenso dell'editore. Si rimanda all'articolo per ulteriori indicazioni bibliografiche.

l'idea di sovranità, nella struttura costituzionale dell'Unione Europea. Infine, utilizzando in particolare l'esempio dei diritti umani internazionali, verranno evidenziate le modalità con cui la sussidiarietà può costituire un mezzo descrittivamente e prescrittivamente superiore per comprendere e strutturare la legge e la politica in genere.

6.2. Le premesse e i profili dell'idea di sussidiarietà

La sussidiarietà non trae la sua forza da una strumentale preoccupazione per l'efficienza sociale o da una necessità di compromesso politico. La sua base, piuttosto che contrattuale o utilitaristica, è personalistica². Il suo primo fondamento è la convinzione che ogni individuo umano possieda un intrinseco e inalienabile valore, o dignità, e che dunque il valore della singola persona umana sia ontologicamente e moralmente superiore a quello dello Stato e di qualsiasi altro raggruppamento sociale. A motivo di ciò, tutte le altre forme di società, dalla famiglia allo Stato, all'ordinamento internazionale, dovrebbero essere in ultima analisi al servizio della persona umana. Il loro scopo deve essere il benessere e la crescita dell'individuo.

Questo orientamento finale all'individuo non implica, comunque, che la sussidiarietà rappresenti una visione classicamente liberale della società come aggregazione di unità radicalmente autonome, e ciò per diversi motivi. Innanzitutto, la sussidiarietà presuppone che la persona umana sia per sua natura sociale. La sua dignità richiede relazioni con gli altri in una varietà di modalità e di ambienti, dalla vita in famiglia alla partecipazione politica. Benché non possa mai essere ridotta *meramente* a una parte del complesso sociale, dato il valore della singola persona in quanto tale, tuttavia il suo compimento si potrà attuare solo in associazione con altre persone.

² Cfr. F. Pizzolato, «Note sul principio di sussidiarietà», *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, n. 12, 1999, p. 493.

L'idea di sussidiarietà estende questo modello a tutti i livelli dell'interazione sociale, in quanto prevede che, come l'individuo realizza il suo compimento in comunità con gli altri, così anche le comunità più piccole realizzino il loro scopo interagendo con altri gruppi – un gruppo di famiglie in quanto parte della comunità educativa, per esempio, o un gruppo di lavoratori in quanto parte di un'economia di produzione e scambio. A loro volta, i raggruppamenti «superiori»³ esistono non solo per raggiungere i propri particolari scopi, ma per assistere le associazioni più piccole e più limitate nell'adempimento dei propri compiti, allo stesso modo in cui una comunità di amici o una famiglia si rapporta verso il singolo. Questo è il secondo senso in cui la visione politica e sociale proposta dalla sussidiarietà si allontana da quella tipicamente libertaria. Le diverse associazioni umane che costituiscono la società (se sane e se funzionano in modo corretto) sono considerate capaci di adeguarsi l'una all'altra organicamente. Da un lato, ciascun gruppo più vasto è al servizio dei gruppi più ristretti, e tutti sono infine al servizio della dignità individuale; dall'altro, non solo l'individuo, ma anche ogni livello di associazione umana è inteso come correlato, per sua intima struttura e per il suo scopo, a uno «superiore».

La terza differenza significativa tra l'idea di sussidiarietà e una visione liberale dell'organizzazione sociale ha a che fare con la concezione della libertà. La sussidiarietà presuppone che la prosperità della persona umana necessiti della libertà: un individuo deve essere libero di realizzare il proprio destino attraverso la propria iniziativa, la propria risposta alle circostanze concrete che la vita storicamente gli presenta. Questa realtà è «il fondamento più profondo della dottrina»⁴ della sussidiarietà. Così, rispettare la dignità della persona umana e l'integrità dei gruppi costitutivi della sua personalità richiede che tutte le forme di società siano orientate

³ «Superiore» qui si riferisce a un'associazione il cui scopo e la cui autorità sono più vasti, che esprime così in modo più completo l'ambito totale delle interazioni umane. Si potrebbe dire invece «più grande», anche se la misura del gruppo non è significativa di per sé.

⁴ Cfr. B. Llamazon, «Subsidiarity: The Term, its Metaphysics and Use», *Aquinas: rivista internazionale di filosofia*, 11, 1978, pp. 44, 47.

verso la libertà delle forme «inferiori» di associazione e, in definitiva, verso la libertà dell'individuo. In breve, la sussidiarietà considera la libertà come necessaria alla dignità umana e la estende a tutti i livelli dell'organizzazione sociale.

Questa libertà non si esaurisce in una nozione negativa di limitazione delle interferenze, ma comprende anche una dimensione positiva: la libertà di *agire* in modo da partecipare pienamente ai benefici di una vita autenticamente umana⁵. Poiché la libertà è intesa come la possibilità di raggiungere la propria pienezza, essa può essere aiutata anche da interventi che creino le condizioni necessarie affinché la persona conduca una vita compiuta e piena di significato. Data la relazione organica tra individui e associazioni, questa nozione di libertà può essere estesa a tutti i livelli della società: per ciascun gruppo, come per ogni individuo, la libertà viene complessivamente promossa soddisfacendo le condizioni necessarie per la realizzazione dei suoi obiettivi.

Da queste premesse, l'articolazione del principio di sussidiarietà fa discendere numerose conclusioni sulle responsabilità e i limiti dello Stato. Per esempio, la più nota, e la più comunemente enfatizzata nelle discussioni sulla sussidiarietà nell'Unione Europea, consiste nell'obbligo del governo di limitare il suo intervento nelle forme inferiori di organizzazione sociale, facendo solo ciò che il gruppo minore non può compiere da solo, senza assistenza. Dal momento che ciascun livello della società ha la responsabilità di aiutare quello «inferiore» a realizzare liberamente i suoi obiettivi, per converso l'associazione «superiore» non può arrogarsi compiti che possono essere svolti efficacemente da un gruppo più vicino alla singola persona. Questo aspetto del principio generale potrebbe essere definito la dimensione «negativa» della sussidiarietà.

Al contempo, le medesime premesse conducono anche alla «sussidiarietà positiva», giustificando l'intervento dello Stato là dove le forme «inferiori» di organizzazione non riescano a raggiungere i propri obiettivi da sole. Di fatto, la sussidiarietà prevede

⁵ Cfr. J. Finnis, *Natural Law and Natural Rights*, Oxford University Press, New York 1980, p. 147.

non solo che lo Stato *possa* intervenire in tali situazioni, ma che abbia un «intrinseco diritto» di occuparsi del bene comune e anzi il dovere di esercitare tale diritto. «Questo è l'aiuto, il *subsidium*, che la comunità politica deve fornire agli altri, un intervento che non li distrugga, ma che li metta in grado di esercitare meglio le proprie funzioni e di contribuire così al bene comune di tutti.»⁶

La sussidiarietà, allora, è un principio in un certo senso paradossale. Limita lo Stato, e tuttavia lo autorizza e lo giustifica. Ne limita l'intervento, e tuttavia lo richiede. Esprime sia una visione positiva che una visione negativa del ruolo esercitato dallo Stato nei confronti della società e dell'individuo. Questa dualità era presente nelle prime versioni del principio elaborate da Leone XIII e da Pio XI, ed è ancora evidente nella disparità di giudizi sulla corretta applicazione del principio ai nostri giorni. Questa visione della sussidiarietà come combinazione di due idee conflittuali è un tema centrale dello studio condotto da Millon-Delsol: «Il primo [aspetto della sussidiarietà] esige un rispetto delle libertà che sia il più ampio possibile e la non interferenza dell'autorità. Viceversa, il secondo presume l'interferenza dell'autorità, sia per garantire una sorta di unità sociale, sia per aiutare a organizzare legami di interdipendenza. Il primo richiede che la varietà venga riconosciuta sia nella sostanza che nella norma. Il secondo richiede che la comunione sia vissuta come un obiettivo, uno scopo. Il primo trae profitto dalla giustizia distributiva, il secondo dalla giustizia sociale [...]. Ciononostante, il principio di sussidiarietà riunisce queste antitesi, e le afferma congiuntamente. La sussidiarietà è il luogo di un paradosso assunto in modo specifico. Esiste solo perché esiste tale paradosso»⁷.

In parte a causa di questa ambivalenza nei confronti dei compiti dello Stato e degli altri organismi sociali, l'idea di sussidiarietà *non* necessita di una forma specifica di organizzazione politica o

⁶ C. Kossel, «Global Community and Subsidiarity», *Communio: International Catholic Review*, 8, 1981, pp. 37, 46.

⁷ C. Millon-Delsol, *L'État subsidiaire: ingérence et non-ingérence de l'État: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Presses Universitaires de France, Parigi 1992.

economica. Chiaramente, qualsiasi forma di totalitarismo che cerchi di riassumere ogni individuo od ogni gruppo sociale nel tutto è incompatibile con le precondizioni stesse della sussidiarietà. Ugualmente inconciliabile con essa è un sistema politico-economico che abbandona gli individui a se stessi (o al potere arbitrario, per esempio, del mercato). Entro questi limiti, comunque, non emerge nessuna specifica struttura statale come necessaria per il rispetto della sussidiarietà: ne consegue che la sussidiarietà implica la possibilità di pluralismo.

La sussidiarietà afferma in modo forte il valore della diversità nella società e questo può sembrare un altro suo paradosso, in quanto le premesse viste enfatizzano l'integrazione di tutte le forme di associazione umana e la fondamentale unità dei loro scopi nel servizio alla dignità umana individuale e al bene comune. Tuttavia, riconoscere il valore e la necessità della libertà a tutti i livelli per il raggiungimento di quella dignità significa anche riconoscere che ciascun individuo, e ogni forma di associazione, concretizzerà i propri scopi in modi unici, nelle particolari circostanze storiche e ambientali. Persino la premessa iniziale della sussidiarietà, il valore intrinseco di ciascun essere umano, può essere espressa nei termini del riconoscimento che ciascun individuo è un essere unico e irripetibile, che perciò non può essere assorbito da qualsivoglia collettività senza far violenza alla sua inalienabile dignità. Allo stesso modo, nella relazione con gli altri «la persona, al cui servizio si pone la comunità, è l'agente libero e responsabile che deve costruire e adattare le sue forme di associazione alle condizioni mutevoli e alla mutevole consapevolezza dei propri bisogni»⁸. Perciò ciascuna comunità è unica nella sua identità e nelle sue dinamiche, nel modo in cui persegue i suoi obiettivi primari. Il principio di sussidiarietà richiede che tali espressioni del bene umano non vengano soppiantate dallo Stato, ma che invece siano tollerate e persino sostenute così da prosperare liberamente. Il risultato finale di ciò è «una maggiore flessibilità e adattabilità nell'ordinamento sociale»⁹.

⁸ C. Kossel, «Global Community and Subsidiarity», cit., p. 48.

⁹ *Ibidem*.

«L'aderenza a questo principio ha per risultato una società genuinamente pluralistica, che è l'unione di società inferiori ciascuna delle quali mantiene la propria identità, la propria funzione e il proprio scopo. Se le associazioni minori vengono abolite o ridotte a mere succursali di quella superiore, il risultato è lo Stato monolitico che esprime l'essenza del totalitarismo, la riduzione di tutte le società a una società onnicompente.»¹⁰

Dovrebbe essere quindi evidente che il principio di sussidiarietà non può essere confinato in alcune forme di attività umana, né può essere limitato al mercato o alla massimizzazione della sfera del razionale interesse economico; né è diretto solamente a promuovere la realizzazione personale mediante una ricca e varia «società civile»; e nemmeno si esaurisce in un'applicazione di processi legislativi o democratici nella sfera politica. È comprensivo di tutto questo, in quanto singoli aspetti di un bene comune, somma totale delle condizioni necessarie al benessere della persona. La sussidiarietà può essere così considerata come un principio di distribuzione delle diverse funzioni sociali che insieme costituiscono il bene comune.

6.3. La sussidiarietà nell'Unione Europea

Guardando all'Unione Europea, dove la sussidiarietà si è sviluppata come principio costituzionale fondamentale, si ha la conferma che l'astratto principio della sussidiarietà può essere tradotto in dottrine giuridiche più pragmatiche, ma che esso rimane rilevante nei contesti multinazionali soprattutto per il suo fondamentale orientamento ai problemi strutturali di unità e differenza.

Immediatamente dopo la seconda guerra mondiale, il desiderio della Germania di disfarsi del massiccio accentramento indotto dal nazionalsocialismo condusse a un vasto studio sulla possibile applicazione della sussidiarietà in tutte le diverse sfere della vita sociale e alla sua trasposizione dal discorso filosofico-sociale all'am-

¹⁰ *Ibid.*, p. 46.

bito del diritto¹¹. Solo vent'anni più tardi l'idea di sussidiarietà fu per la prima volta introdotta nelle dissertazioni sulla politica sovranazionale europea¹². Nel corso degli anni Settanta e Ottanta l'idea di sussidiarietà iniziò a entrare nei documenti ufficiali della Comunità Europea, con il supporto particolarmente entusiasta di Jacques Delors, allora presidente della Commissione Europea¹³, trovando infine una collocazione giuridica centrale nel 1991 con il Trattato di Maastricht. Il Trattato dapprima articola una versione della sussidiarietà senza invocare la parola stessa, stabilendo nel suo primo articolo che «il presente Trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese [...] il più vicino possibile ai cittadini»¹⁴. L'articolo 2 chiama poi il principio per nome: «gli obiettivi dell'Unione saranno perseguiti conformemente alle disposizioni del presente Trattato [...] nel rispetto del principio di sussidiarietà»¹⁵, e l'articolo 5 del Trattato CE, a sua volta, contiene la definizione operativa del principio: «la comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente Trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se, e nella misura in cui, gli obiettivi

¹¹ In modo del tutto ovvio, la sussidiarietà ha ispirato l'art. 72 della Legge Fondamentale della Repubblica Federale Tedesca, che regola la ripartizione dei poteri concorrenti tra il governo federale e i *Länder* (*Grundgesetz*, art. 72).

¹² Il suo primo utilizzo giunse da parte di un membro tedesco della Commissione Europea, Ralf Dahrendorf, che in un editoriale del 1971 prese di mira quella che egli percepiva essere una Comunità europea eccessivamente burocratizzata (in particolare si riferiva alla politica comune sull'agricoltura), suggerendo che l'Europa dovesse «abbandonare il dogma dell'armonizzazione per muovere verso il principio di sussidiarietà» (K. Endo, «The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors», *Hokkaido Law Review*, 44, 1994).

¹³ Le idee di Delors sulla sussidiarietà erano esplicitamente e in misura penetrante personalistiche, influenzate in particolare da Emmanuel Mounier (Cfr. K. Endo, «The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors», cit.).

¹⁴ Trattato dell'Unione Europea, 7 febbraio 1992, Gazzetta ufficiale della Comunità europea, C 191, 1992, art. 1 (corsivo aggiunto).

¹⁵ *Ibid.*, art. 2.

dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato»¹⁶.

Naturalmente, l'introduzione della sussidiarietà nel Trattato UE non è stata il risultato di un'affermazione sistematica e di principio della dignità e della libertà umana, quanto invece un prodotto di posizioni e compromessi politici. In particolare, ha costituito una risposta alla profonda trasformazione dell'equilibrio di poteri tra Comunità e Stati membri nel periodo antecedente al Trattato di Maastricht. Un ampliamento apparentemente inesorabile del campo d'azione e d'influenza comunitario, con la concomitante perdita di autorità politica degli Stati membri, ha indotto una significativa paura per un eccesso di accentramento. In mezzo a queste preoccupazioni crescenti per l'incidenza di un'Europa sovranazionale sulla sovranità statale, il concetto di sussidiarietà è stato presentato come la «parola che ha salvato il Trattato»¹⁷. Il principio di sussidiarietà è emerso dalle tensioni creative tra la «somma» comune e le parti costituenti dell'UE ed è stato introdotto nella struttura costituzionale dell'Unione come un modo per affrontare la persistente opposizione tra armonizzazione centralizzata e controllo locale.

L'articolazione del principio è stata comunque ambigua e incerta, generando una prevedibile selva di commenti accademici sulla sussidiarietà, spaziando da coloro che l'hanno acclamata come il prossimo grande ideale giuridico europeo a coloro che hanno irriso il concetto, ritenendolo essenzialmente insignificante. L'iniziale debolezza della sua formulazione non ha portato, però, alla desuetudine del concetto. Al contrario, anziché accontentarsi di una vaga affermazione d'ispirazione politica, gli Stati membri hanno cer-

¹⁶ Trattato che istituisce la Comunità Europea, 7 febbraio 1992, art. 5, Gazzetta ufficiale della Comunità europea, C 224, 1992.

¹⁷ D.Z. Cass, «The Word That Saved Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers Within the European Community», *Common Market Law Review*, 29, 1992, p. 1107.

cato di chiarire, sviluppare e potenziare il principio con ulteriori sforzi e dichiarazioni politiche. L'evoluzione post-Maastricht più significativa si è avuta nel 1996, quando una conferenza intergovernativa si concluse con un Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, in connessione col Trattato di Amsterdam (il Protocollo di Amsterdam) e successivamente annesso al Trattato CE¹⁸.

Senza esaminare nel dettaglio le specifiche applicazioni della sussidiarietà nella distribuzione delle competenze della Comunità Europea, è più rilevante ai fini del nostro discorso il suo ruolo in quanto principio generale di applicabilità più ampia. Come afferma Theodor Schilling: «prendere sul serio la sussidiarietà implica fondamentalmente il non confinare il principio al ruolo di una norma, così come contenuta [nell'articolo 5 del Trattato CE], ma di riconoscergli una dimensione ulteriore sostenendo che esiste, accanto a questa norma, un principio di sussidiarietà» a cui dovrebbe essere assegnato uno scopo ampio¹⁹. Per Schilling, il principio «pervade l'intero campo delle relazioni tra le competenze della Comunità e degli Stati membri», riconoscendo una certa superiorità del diritto comunitario e bilanciandola con gli interessi nazionali in funzione della coerenza e della stabilità complessiva della Comunità²⁰. L'affermazione di Schilling è amplificata da Grainne de Búrca che evidenzia come il termine sussidiarietà sia stato utilizzato in misura

¹⁸ *Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality*, Treaty of Amsterdam, 2 ottobre 1997, Gazzetta ufficiale della Comunità europea, C340, 1997 (d'ora in avanti Protocollo di Amsterdam). Il Protocollo chiarisce per diversi aspetti lo scopo e il contenuto della sussidiarietà come norma del Trattato, ma il passo più significativo da esso compiuto è stato quello di spostare la sussidiarietà a un livello più procedurale, in particolare agli artt. 4, 9-12.

¹⁹ T. Schilling, «A new Dimension of Subsidiarity: Subsidiarity as a Rule and a Principle», *Yearbook of European Law*, 14, 1995, p. 203.

²⁰ *Ibidem*. Accettare la sussidiarietà come principio normativo con un significato e un'applicazione più vasti della regola contenuta nell'art. 5 non significa necessariamente che le modalità con cui esso è utilizzato nell'UE siano di portata tanto vasta quanto lo è il concetto che ho descritto nella Prima Parte di questo capitolo, ma le sfumature costituzionali non sono di primaria importanza per il contesto giuridico internazionale del capitolo stesso.

sempre più crescente nel processo legislativo e nell'attività politica all'interno dell'UE, dando così al principio una grande importanza pratica. Soprattutto de Bùrca descrive la nozione di sussidiarietà all'interno dell'UE come una sorta di «artificio retorico», che articola e media i problemi persistenti alla base delle relazioni tra l'Europa e le sue parti costituenti: «gran parte del diritto costituzionale dell'UE è stato varato nell'ambito della ricerca di metodi di risoluzione delle tensioni e del bilanciamento degli interessi dell'integrazione e della differenziazione, dell'armonizzazione e della diversità, dell'accenramento e della localizzazione o *devolution*. La nozione di sussidiarietà può essere intesa come un ulteriore spazio concettuale in cui questo equilibrio può essere negoziato, come un linguaggio in cui si incanala il dibattito in corso»²¹.

Due punti nei commenti di de Bùrca meritano di essere sviluppati per un esame della rilevanza della sussidiarietà in un contesto internazionale più ampio. Il primo consiste nel notare come le tensioni che l'autrice riconosce nella discussione costituzionale dell'UE rispecchino da vicino le dicotomie intrinseche nell'idea di sussidiarietà, così come descritte in precedenza da Millon-Delsol: libertà e unità; varietà e comunanza; intervento e non-interferenza²². Viene così confermata la caratteristica più generale del principio stesso: esso demarca un territorio concettuale in cui unità e pluralità interagiscono, tendono l'una all'altra, e cercano riconciliazione. Le radici dell'idea di sussidiarietà e le radici del bisogno umano di appartenere e contemporaneamente differenziarsi affondano nello stesso terreno: limitare la sussidiarietà a una norma tecnica comunitaria costituirebbe un grave impoverimento di tutto il discorso e una riduzione della nostra capacità di comprensione.

In secondo luogo, il modo in cui la sussidiarietà opera nel diritto, nella politica e nella retorica dell'UE rivela che essa funge da alternativa, persino in opposizione, all'idea di *sovranità*. Essa cerca

²¹ G. de Bùrca, *Reappraising Subsidiarity's Significance After Amsterdam*, Harvard Jean Monnet Working Paper N. 7/99, 1999.

²² C. Millon-Delsol, *L'État subsidiaire: ingérence et non-ingérence de l'État: le principe de subsidiarité aux fondaments de l'histoire européenne*, cit.

di superare qualsiasi rigido accentramento del potere e dell'autorità, per adattarsi invece alla struttura costituzionale flessibile e multilivello dell'Unione, in cui non esiste un'unica «sovranità» ma più sovranità che si sovrappongono. Come Ken Endo ha concluso nella sua riflessione sul contrasto di sussidiarietà e sovranità nel contesto dell'Unione, «più di tutto, la sussidiarietà funge così da punto di vista critico con cui insidiare costantemente le fondamenta interne ed esterne della [...] Sovranità dello Stato»²³.

6.4. Sovranità versus Sussidiarietà

La differenza tra sovranità e sussidiarietà nella mediazione fra unità e pluralismo in una comunità di Stati-nazione diviene estremamente evidente nel momento in cui si focalizzano i valori della comunità ritenuti universalmente validi, pur nella diversità culturale dei vari membri. In tali contesti, la tensione fra comunaltà e pluralismo risulta palese. L'idea di diritti umani fondamentali è la dimostrazione più chiara di tale dinamica nel mondo contemporaneo, per cui la discussione che segue si concentra in particolare su questo esempio.

Nell'Unione Europea il linguaggio della sussidiarietà funziona nello stesso modo in cui il linguaggio dei diritti fondamentali ha operato per un periodo molto più lungo: entrambi fungono da metafore che inseriscono nel discorso costituzionale un dialogo più profondo sulla personalità, la società, il governo e lo Stato. Nell'Unione Europea l'ambito dei diritti umani si è sempre collocato all'intersezione delle aspirazioni comuni con le particolarità nazionali. Le discussioni sui diritti fondamentali nell'UE, in modo del tutto simile a quelle sulla sussidiarietà, si focalizzano sull'equilibrio tra l'integrità del complesso e l'autonomia e l'identità delle parti, su una ricerca di equilibrio tra unità e diversità che permetta e incoraggi l'emergere di una politica comune europea nel rispetto

²³ K. Endo, *Subsidiarity and Its Enemies: To What Extent is Sovereignty Contested in the Mixed Commonwealth of Europe?*, EUI Working Papers n. 2001/24, 2001.

dei valori fondamentali dei sistemi costituzionali nazionali²⁴. I diritti fondamentali nell'Unione sono profondamente connessi a questo tentativo di definire e mantenere i «confini fondamentali» delle diverse comunità a cui appartengono gli individui, per utilizzare le parole di Joseph Weiler²⁵, e la sussidiarietà rappresenta questa medesima tensione. Tale preoccupazione per i valori universali, unita a quella per i confini fondamentali delle comunità, è presente in qualche modo in quasi tutti gli ambiti del diritto e della politica riguardanti i diritti umani.

In modo implicito o esplicito, la sovranità statale occupa un posto centrale in queste discussioni, sia fra coloro che considerano il grado di autonomia degli Stati una fondamentale debolezza da superare, sia fra coloro che ritengono l'autonomia dello Stato lodevole e necessaria per preservare l'integrità nazionale. Entrambi i punti di vista hanno in comune una visione dei diritti umani internazionali come se fossero strutturati in una fondamentale dicotomia, o piuttosto in un assetto di dicotomie correlate. Da un lato vi sono la nazione sovrana, la cultura locale e la legittimazione politica, e spesso la Costituzione nazionale è considerata la sintesi di tali valori, un simbolo della libertà e dell'integrità di un popolo. Dall'altro stanno i valori internazionali, in realtà universali, che si ritiene trascendano il particolarismo dello Stato e rappresentino i desideri universali di libertà e giustizia, di solidarietà e di cultura cosmopolita. Entrambi gli aspetti possono essere intesi anche in senso più negativo: la sovranità allora diviene esclusione, intolleranza e violenza; l'universalismo è considerato un prodotto dell'egemonia occidentale e dell'imperialismo. Sia che si difenda il benessere della nazione dalla minaccia di un'intrusione imperialista, sia che si affermi la bontà dei principi universali di giustizia contro la ristrettezza provinciale, questi due approcci condividono la preoccupazione centrale della separazione polarizzata di sovranità e inter-

²⁴ Cfr. P.G. Carozza, «The Member States», in S. Peers, A. Ward (a cura di), *The European Union Charter of Fundamental Rights*, Hart, Oxford and Portland, 2004.

²⁵ J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 2000, cap. 3.

nazionalità. In questo modello, sia l'obiettivo che il pericolo della legislazione internazionale sui diritti umani appaiono in termini di sovranità e di erosione della stessa.

Il problema è che il concetto di «sovranità», in se stesso, non ci dice assolutamente nulla su come risolvere questa preoccupante dialettica tra l'universale e il particolare. In quanto il concetto di sovranità è utilizzato come misura empirica di potere e autonomia all'interno nell'ordinamento internazionale, esso non giustifica ovviamente conclusioni normative, ma descrive semplicemente i poteri contingenti degli Stati nelle questioni internazionali. In modo meno ovvio, ma di maggiore importanza, la sovranità come concetto *giuridico* è al pari priva di un contenuto determinato e definito, come dimostrato da Martti Koskenniemi. Nel dibattito giuridico internazionale, il richiamo alla sovranità oscilla continuamente tra quelli che Koskenniemi ha chiamato approcci di «puro fatto» e di «puro diritto» – cioè approcci che partono dal dato empirico della libertà dello Stato esterna alla legge, oppure da una concezione kelseniana di un ordinamento giuridico che preesiste e che controlla così la sovranità dello Stato²⁶. Come l'autore osserva: «è impossibile definire la 'sovranità' in modo da includervi la nostra percezione attuale della piena libertà soggettiva dello Stato e quella della sua oggettiva sottomissione alle limitazioni di tale libertà. Se partiamo dall'associare alla sovranità una primaria, aprioristica libertà dello Stato, dovremo concludere, alternativamente, o che nessuno Stato è libero, o che l'ordinamento internazionale non è realmente vincolante. Se la sovranità è associata all'assetto momentaneo dei diritti, delle libertà e delle competenze assegnate dall'ordinamento giuridico allo Stato, allora dovremo rifiutare l'idea che lo Stato sia libero di fare qualsiasi cosa per la quale non gli è specificamente assegnato il potere di compierla»²⁷.

Poiché le posizioni si escludono reciprocamente e tuttavia ciascuna è insostenibile da sola, ciascuna si spiega e si giustifica in

²⁶ M. Koskenniemi, *From apology to Utopia: the Structure of International Legal Argument*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.

²⁷ *Ibid.*, p. 221.

forza dell'altra: in definitiva, la scelta tra di esse in un contesto specifico dipende da valori o riferimenti esterni all'argomentazione giuridica di per sé²⁸.

Koskenniemi da ciò non trae la conclusione che si dovrebbe abbandonare la sovranità dello Stato, ma piuttosto che, nonostante le contraddizioni in termini della sovranità statale, «fintanto che non sussiste un accordo ampio su ciò che costituisce una buon modo di vivere, la formalità dello Stato rimane la miglior garanzia di cui disponiamo per difendere l'aspetto liberale della modernità contro l'impulso autoritario della stessa»²⁹. In altre parole, egli considera la statualità sovrana un *second best* – degno di tutela nel diritto internazionale, ma non in modo illimitato – perché dà per scontata la negazione della giustizia naturale da parte del progetto modernista³⁰. Koskenniemi può avere più o meno ragione in questa sua categorica presunzione della nostra incapacità di raggiungere un accordo generale sull'«autentico scopo della vita sociale», ma ha senz'altro ragione quando sostiene che dare un senso alla sovranità sembra richiedere un'iniezione in essa di valori sostanziali che provengono dall'esterno del diritto internazionale. Per questa ragione, egli osserva giustamente che gli sforzi recenti di ripensamento della natura del diritto internazionale hanno abbandonato del tutto la normatività oppure hanno cercato di riconfezionare l'idea di statualità sovrana con «una svolta dottrinale e pratica verso le nozioni altrettanto indeterminate, meno pretenziose e più calzanti di ragionevolezza, equilibrio e giustizia»³¹.

Questi ultimi sforzi sono evidenti, tra l'altro, nei diversi tentativi di coniare una nuova sovranità tenendo conto del modo sostanziale in cui la sovranità è legittimata ed esercitata. In via esemplificativa, movimenti verso il riconoscimento giuridico internazionale della «sovranità popolare» o la «sovranità responsabile» possono

²⁸ *Ibid.*, pp. 234-35, 262-63.

²⁹ M. Koskenniemi, «The Future of Statehood», *Harvard International Law Journal*, 32, 1991, pp. 397, 407.

³⁰ M. Koskenniemi, *From Apology to Utopia: the structure of International Legal Argument*, cit., p. 233.

³¹ M. Koskenniemi, «The Future of Statehood», cit., p. 409.

essere intesi come tentativi di dar forma all'abito vuoto della «sovranità» reintroducendo in essa valori sostanziali e radicati nel liberalismo politico. L'internazionalismo liberale, specialmente quello più esplicitamente associato alla teoria delle relazioni internazionali, fornisce un modo di pensare le caratteristiche strutturali e le problematiche sui diritti umani che non ricade nelle categorie limitate di un'analisi classica della sovranità. Come nota Anne-Marie Slaughter, «da una prospettiva liberale, una – se non la – funzione primaria del diritto internazionale pubblico è [...] quella di influenzare e migliorare il funzionamento delle istituzioni nazionali», e questo interessamento per l'ordinamento giuridico nazionale significa anche che «dal punto di vista della teoria liberale, le norme sui diritti umani sono il fulcro del diritto internazionale»³². Poiché la teoria liberale delle relazioni internazionali è attenta alle caratteristiche interne degli Stati, essa ha la capacità di guardare alle norme e alle istituzioni internazionali sui diritti umani come dirette all'integrità sovrana degli Stati (liberali), mentre allo stesso tempo riesce a spiegare l'intervento negli Stati in cui i valori liberali sono minacciati o infranti. Così l'internazionalismo liberale non rifiuta *in toto* la sovranità, ma cerca di riordinare la gerarchia dei valori nell'ordinamento internazionale affinché la sovranità diventi una funzione subordinata dei valori interni politico-liberali, compresi in particolare i diritti umani.

Sebbene i valori sostanziali su cui si basa la sussidiarietà – i suoi presupposti impliciti di persona e società – differiscano in parte da quelli del liberalismo (o almeno dalla maggior parte delle forme di liberalismo)³³, essa ha alcuni punti in comune con l'internazionalismo liberale. Entrambi condividono l'interessamento per

³² A.M. Slaughter, *A Liberal Theory of International Law*, American Society of International Law, Proceeding of the 94th annual meeting, 2000, pp. 240, 246.

³³ Questa non è ovviamente la sede adatta per una trattazione comprensiva delle differenze tra teoria liberale e sussidiarietà. Qui vorrei semplicemente notare che una tale analisi dovrebbe focalizzarsi almeno in parte sulle differenze tra l'orientamento più ampiamente personalistico della sussidiarietà e il concetto più limitato di libertà implicito nella teoria liberale, così come l'equilibrio tra intervento e non-interferenza che potrebbe derivare dalla loro differente concezione di libertà.

una politica e un diritto che integrino gli ordinamenti nazionale e internazionale, ed entrambi enfatizzano una nozione di benessere individuale che può essere espressa almeno in parte con il vocabolario dei diritti umani. Come la teoria liberale internazionale, la sussidiarietà rappresenta anche una forma di pensiero alternativa sulla relazione tra Stati (e associazioni subnazionali) e ordinamento internazionale nelle questioni riguardanti i diritti umani, oltre le rigide, e in ultima analisi vuote, dicotomie di «sovranità».

Abbiamo visto prima che l'Unione Europea utilizza il concetto di sussidiarietà in alternativa all'*impasse* rappresentata dalla contrapposizione tra gli Stati membri sovrani e l'autorità sovranazionale dell'Unione. Esso si pone come un aiuto nel delineare le competenze secondo criteri che permettono all'organo più grande di realizzare efficacemente i propri scopi, senza togliere inutilmente potere e discrezionalità all'ambito del controllo locale. Una concezione dei diritti umani e del diritto internazionale originata dalla sussidiarietà non si chiede in primo luogo se e quanto la «sovranità statale» debba resistere all'armonizzazione e all'intervento internazionale, ma piuttosto se il bene che i diritti umani (o altri valori di carattere universale) mirano a realizzare possa essere raggiunto a livello locale e, in caso di risposta negativa, quale aiuto sia necessario da parte di un'associazione più vasta affinché l'unità più piccola svolga il proprio compito. Così, anziché considerare le forme di associazione umana più ampie e universali in competizione con quelle più ristrette e locali, come fa il paradigma orientato alla sovranità, la sussidiarietà presuppone un modello di assistenza e cooperazione. L'obiettivo è un'integrazione che dia importanza all'autonomia e all'autosufficienza del gruppo più specifico, assegnando al gruppo superiore la responsabilità di intervenire senza interferenza, di aiutare senza usurpare. «Nulla è assolutamente sovrano nel mondo della sussidiarietà» ha affermato Endo³⁴.

Ci sono almeno quattro aspetti importanti in cui la prospettiva orientata alla sussidiarietà differisce da quella basata sulla sovra-

³⁴ K. Endo, *Subsidiarity and Its Enemies: To What Extent is Sovereignty Contested in the Mixed Commonwealth of Europe?*, cit., p. 34.

nità. Innanzitutto a livello descrittivo la sussidiarietà spiega meglio il significato della struttura esistente nel diritto internazionale, soprattutto in materia di diritti umani. Il diritto internazionale si affida ai sistemi giuridici nazionali affinché essi forniscano il contenuto normativo e la supervisione e l'attuazione effettiva dei diritti umani. Dal punto di vista della sovranità, questo fatto o costituisce una profonda debolezza che deve essere superata con il progresso dell'internazionalismo, oppure rappresenta un baluardo necessario che deve essere mantenuto contro le forze nemiche dell'integrità locale e dell'autogoverno. Da quelle posizioni è difficile giungere a un giudizio sfumato o graduato sull'equilibrio tra autonomia locale e comunità internazionale. Nella prospettiva adottata dalla sussidiarietà, comunque, è possibile e persino necessario affermare coerentemente che il sistema dovrebbe fare *sia* un affidamento primario sull'organo locale in grado di dare significato ed efficacia ai diritti umani, *sia* accordare autorità e responsabilità agli organi più grandi e di maggior portata affinché intervengano per collaborare nell'attuazione dei diritti umani.

Secondariamente, la sussidiarietà va oltre un rigido dualismo tra Stati da un lato e comunità internazionale dall'altro, racchiudendo nel suo ambito una varietà di livelli sub- e sovra-nazionali di associazioni e di autorità nei diritti umani. Le nozioni più tradizionali di sovranità non prendono adeguatamente in considerazione la «realità pluristratificata consistente in una varietà di strutture autoritative» del diritto internazionale³⁵. Questo è vero sia a livello subnazionale, dove gli organi intermedi della società civile giocano un ruolo centrale nello sviluppo e nel rispetto dei diritti umani, sia a livello sovranazionale, dove la relazione tra sistemi globali e regionali dei diritti umani contribuisce all'attuazione delle norme universali mediante l'adattamento delle diversità. La sussidiarietà è un modo per riconoscere la verità enunciata nella conclusione di Nicolas Vlatikos secondo cui «mediante la pluralità degli ordina-

³⁵ C. Scheuer, «The Waning of the Sovereign State: Towards a New Paradigm for International Law?», *European Journal of International Law*, 4, 1993, pp. 447, 453.

menti giuridici internazionali, l'unità profonda del diritto internazionale, sebbene ancora imperfetta, viene rivelata»³⁶.

Arriviamo così alla terza differenza tra le costruzioni basate sulla sussidiarietà e quelle fondate sulla sovranità: la prima fornisce un miglior fondamento al valore e al rispetto della diversità e del pluralismo all'interno della comunità globale. Da un punto di vista della sovranità, la diversità è una conseguenza dell'uguaglianza autonoma degli Stati e si trova in una scomoda tensione con le aspirazioni universalizzanti dei diritti umani internazionali. Come abbiamo già visto, la sussidiarietà prende in considerazione una diversità basata non solo sulla tolleranza delle differenze, bensì su un pluralismo genuino nella concezione e nel perseguimento di un bene unitario. Così, l'idea di sussidiarietà minaccia sì la sovranità, violando la prima premessa del moderno progetto di diritto internazionale come Koskenniemi lo descrive, perché propone una visione sostanziale del significato della vita sociale dell'umanità, un bene comune che è finalizzato alla dignità delle persone orientate alla società. Ma il paradosso della sussidiarietà consiste nel porre simultaneamente l'enfasi su di una differenziazione reale all'interno di questo bene, risultante da una concezione complessiva della libertà umana. Così è in grado di abbracciare sia l'impeto universale del concetto dei diritti umani, sia la relativa autonomia degli Stati e delle altre comunità locali. In questo modo la sussidiarietà cerca di oltrepassare il vincolo del modernismo chiarito da Koskenniemi, il problema del fondamento dell'ordinamento internazionale su di una concezione sostanziale del bene, senza cedere alla tentazione dell'autoritarismo.

Infine, una prospettiva di sussidiarietà, in contrasto con la sovranità, contribuisce a integrare in modo più completo i valori fondamentali sottostanti ai diritti umani, la dignità e la libertà della persona nella società umana, con il diritto internazionale in gene-

³⁶ N. Vlatikos, «Pluralité des ordres juridiques internationaux et unité du droit international», in J. Makarczyk (a cura di), *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century Essays in honour of Krzysztof Skubiszewski*, Kluwer Law International, The Hague and Boston 1996, pp. 301-322.

rale. Procedere dalla sovranità alla sussidiarietà fornisce una possibile base per conciliare la preoccupazione del diritto internazionale per l'ordinamento degli Stati con l'interesse delle leggi sui diritti umani per il benessere degli individui, perché entrambi sono considerati parte di un bene comune più grande. Il diritto internazionale tra gli Stati non diventa obsoleto o superfluo, ma è situato in una relazione integrale con la società nazionale.

In breve, la sussidiarietà si allontana dalla prospettiva fondata sulla sovranità con una modalità che le attribuisce un'utilità sia descrittiva che prescrittiva. Spiega alcuni aspetti della struttura dei diritti umani esistente nel diritto internazionale in modo più completo e preciso, rispetto a quelle visioni che considerano la sovranità contraria ai diritti umani, e fornisce anche un criterio di giudizio più sostanziale per valutarli e criticarli. Allinea i diritti umani e l'ordinamento giuridico internazionale degli Stati lungo un asse più coerente, centrato sul bene comune della dignità umana e della libertà, attorno al quale ruotano il locale e il globale, il particolare e l'universale, l'unità e la diversità. Il suo carattere paradossale aiuta a tenere viva una tensione incessante tra gli ideali concorrenti dell'appartenenza al particolare e dell'affermazione di un'unità universale e contribuisce a evitare la caduta del diritto internazionale nel romanticismo dello Stato-nazione o nell'astrazione ideologica dell'internazionalismo «puro».

Capitolo settimo

Sussidiarietà made in USA: la politica sociale statunitense

di Francesco Tanzilli

7.1. Premessa

La politica sociale statunitense non rientra fra gli argomenti più assiduamente studiati in Italia. Eppure, dall'analisi della legislazione assistenziale americana e del vivace dibattito interno, emergono molteplici aspetti d'interesse per un positivo confronto con il sistema nostrano.

7.2. Il *welfare system* statunitense: dalle origini alla *war on poverty*

Nel primo Ottocento negli USA l'intervento pubblico, limitato per lo più al livello locale, rappresentava solo l'ultima risorsa, dopo l'iniziativa di famiglie, vicinato, gruppi religiosi, associazioni, fondazioni¹. Tale descrizione rimane valida fino agli inizi del ventesimo secolo: le prime innovazioni sostanziali furono introdotte con il *Social Security Act* del 1935, quando alle pensioni private già esistenti fu accostato un sistema previdenziale contributivo federale e furono istituiti dei sussidi pubblici per i disoccupati e per i cittadini a basso reddito, specifica-

¹ Cfr. R. Bremner, *American Philanthropy*, University of Chicago Press, Chicago 1988. Si veda anche A. De Tocqueville, *La democrazia in America*, BUR, Milano 1999.

mente per le madri con figli a carico. Una riforma strutturale del *welfare system* si ebbe con la presidenza Johnson, durante la quale venne dichiarata una «*unconditional war on poverty*», espressione poi utilizzata per indicare la congerie di programmi federali messi in atto in quel periodo nell'ambito della cosiddetta *service strategy*, che prevedeva la creazione – accanto ai sussidi monetari già esistenti – di un'ampia serie di servizi sociali. L'innovazione più consistente fu quella introdotta in campo sanitario, con l'avvio nel 1965 di *Medicare* e *Medicaid*. Il primo è un programma di assicurazione sanitaria finanziato dal governo federale, con standard nazionali, destinato agli ultrasessantacinquenni eleggibili per la *Social Security* e ad alcuni disabili. *Medicaid* è invece amministrato dai singoli Stati, che lo co-finanziano insieme al governo federale, e fornisce l'assistenza sanitaria per i cittadini con basso reddito. I due programmi non contemplavano l'edificazione di strutture sanitarie pubbliche; prevedevano invece la copertura delle spese per il ricovero o per la somministrazione di cure all'assistito, attraverso un rimborso versato direttamente all'ente gestore del servizio a seguito della prestazione, lasciando ai cittadini la possibilità di scegliere la struttura o il medico presso cui ricevere l'assistenza². Una legislazione, questa, che pur attraverso le successive modifiche ha favorito l'espansione o la nascita di numerosi ospedali e centri di cura privati, per la maggior parte strutture non profit, lasciando uno spazio alla concorrenza che ha senza dubbio incentivato lo sviluppo qualitativo del settore, come pure l'*overcapitalization* che è all'origine dell'incremento esponenziale della spesa sanitaria pubblica e privata.

Il risultato finale della «guerra alla povertà» è stata una sostanziale estensione del sistema assistenziale federale, attraverso la centralizzazione dell'iniziativa e del finanziamento del settore, con il conseguente carico di *regulation* e di burocratizzazione della gestione attraverso molteplici organismi pubblici centrali, statali e locali. Questa assunzione di un nuovo ruolo per il governo centrale, però, non ha coinciso con una generale pubblicizzazione delle strutture simile a quella registratasi in Italia. Negli USA, il settore assistenziale privato, *for- o non-*

² Cfr. P. Starr, *The Transformation of American Medicine*, Basic Books, New York 1982.

for-profit, d'origine religiosa o secolare, ha mantenuto infatti un ruolo primario nel *welfare system*, sostenuto anche attraverso un peculiare rapporto di *partnership* con il settore pubblico sviluppatosi attraverso diversi canali: l'*outsourcing*, per cui gli Stati anziché edificare strutture pubbliche hanno affidato spesso la fornitura dei servizi a enti privati mediante i *purchase-of-service contract*; il finanziamento a posteriori dei servizi prestati, come nel caso sopra descritto dei programmi sanitari; i *voucher*, «buoni» che possono essere spesi presso un ente fornitore di servizi, pubblico o privato, liberamente scelto dall'assistito, come nel caso dei buoni pasto, o degli *housing voucher* preferiti all'edificazione di edifici abitativi pubblici; i finanziamenti diretti, come le borse di studio utilizzabili anche presso istituzioni private (le principali università americane, tra cui Harvard e Yale, sono enti non profit); infine, il sistema tributario, a partire dalle facilitazioni fiscali per i piani assicurativi sanitari e previdenziali forniti dai datori di lavoro. Per le ONG (Organizzazioni non governative) impegnate in ambito assistenziale è stata prevista un'ampia esenzione fiscale, cui va aggiunta una serie di deduzioni sulle donazioni che hanno sostenuto vigorosamente l'attività del multiforme mondo non profit americano³.

7.3. Il dibattito accademico sul *welfare*

Johnson concluse il suo mandato alla Casa Bianca nel gennaio del 1969: gli anni successivi sarebbero stati segnati dall'ulteriore estensione dei programmi assistenziali esistenti e dalla creazione di nuovi fondi federali destinati ai servizi sociali. Per questo sviluppo abnorme il sistema assistenziale pubblico venne sottoposto a critiche anche dure da parte degli analisti dei diversi schieramenti ideologici. Presso gli intellettuali d'area *liberal* prevalse una lettura storico-economica che individuava nell'insufficienza del finanziamento pubblico la causa del parziale insuccesso rispetto alle aspettative iniziali, e non disdegnava la proposta di un rafforzamento del carico fiscale per sostenere un ul-

³ Cfr. S.R. Smith, M. Lipsky, *Nonprofits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting*, Harvard University Press, Cambridge 1993.

teriore sviluppo del sistema. Oltre al dispendio economico, gli argomenti avanzati dai critici d'area *conservative* erano invece di carattere precipuamente sociale: si denunciava l'azione corrosiva del *welfare* sulle famiglie statunitensi, in cui l'aumento esponenziale delle separazioni e delle nascite al di fuori del matrimonio sarebbe stato incentivato appunto dall'esistenza dei sussidi pubblici. Inoltre, il *welfare* era accusato di essere divenuto un vero e proprio narcotico sociale, che ledeva la tradizionale *work ethic* americana, favorendo la dipendenza dai sussidi piuttosto che l'inserimento in un percorso occupazionale⁴.

All'interno dello stesso mondo conservatore si svilupparono, parallelamente, due linee di critica principali. La prima, di provenienza *libertarian*, legata al pensiero liberale classico, si opponeva al sistema assistenziale pubblico ritenendolo un'inopportuna ingerenza dello Stato in un campo non di sua competenza, che doveva invece essere lasciato all'iniziativa privata. Secondo i *libertarian*, l'unico strumento valido per combattere la povertà era la crescita economica nazionale con la conseguente creazione di nuovi posti di lavoro: l'intervento pubblico nella lotta alla povertà veniva dunque a coincidere con il sostegno al libero mercato, anzitutto attraverso l'alleggerimento della pressione fiscale, secondo i dettami di quella che sarebbe poi divenuta nota come la *supply side economy*⁵. In quest'ottica, gli stessi finanziamenti pubblici agli enti a gestione privata erano visti con sospetto, a causa del peso della *regulation* federale sull'organizzazione e sull'identità delle ONG e della possibile dipendenza di queste dai sussidi governativi⁶.

Il secondo filone, sul quale occorre soffermarsi maggiormente data la particolare consonanza rispetto ai temi trattati nel presente volume, si richiamava in particolare all'analisi politica di Tocqueville e

⁴ Cfr. C. Murray, *Losing Ground. American Social Policy, 1950-1980*, Basic Books, New York 1984.

⁵ Cfr. M. Anderson, *Welfare. The Political Economy of Welfare Reform in the United States*, Hoover Institution Press, Stanford 1978, e G. Gilder, *Wealth and Poverty*, Basic Books, New York 1981. Sia Anderson che Gilder sarebbero poi entrati a far parte dello staff dell'amministrazione Reagan.

⁶ Cfr. M. Tanner, *The Poverty of Welfare. Helping Others in Civil Society*, Cato Institute, Washington, D.C. 2003, pp. 98-125. Lo stesso Tanner si dichiara però favorevole a varie misure di sussidiarietà fiscale: cfr. *ibidem*, pp. 106-107.

Burke, proponendo una lettura incentrata sulla valorizzazione della società civile, e in particolare delle comunità intermedie. Nell'ormai classico *To Empower People*⁷, Peter Berger e Richard Neuhaus⁸ definivano «strutture di mediazione» «quelle istituzioni che si situano fra l'individuo nella sua vita privata e le ampie istituzioni della vita pubblica», lo Stato e il mercato, accusate di alienare gli individui mediante un processo di massificazione. I due autori proponevano di tutelare e sostenere le strutture di mediazione all'interno della società civile, in vista del bene comune. Non si trattava di cancellare il *New Deal*, ma di realizzarlo valorizzando le realtà di vicinato, chiese, associazioni di volontariato, famiglie, secondo lo slogan *empowerment through pluralism*, ricalcato sul motto americano *e pluribus unum*⁹.

Secondo Michael Novak, cattolico democratico considerato vicino alle posizioni *neo-con*, «i *liberal* statunitensi (e i social-democratici europei) non solo tendono a enfatizzare, ma anche a identificare acriticamente la 'comunità' con il 'settore pubblico' (lo Stato). Di norma prediligono i programmi ufficiali dell'amministrazione pubblica all'iniziativa privata esistente». Occorre invece «utilizzare le risorse statali solo indirettamente; rafforzare la società civile; e mantenere le istituzioni umane naturali, organiche (specialmente la famiglia) quanto più vitali e attive possibile». La parola d'ordine è *devolution*, all'interno non solo dell'amministrazione pubblica ma anche della società civile: «Il tema principale è la devoluzione dallo Stato alla società, dai burocrati ai cittadini e alle loro associazioni in ogni sfera, includendo la famiglia e le associazioni religiose, economiche e politiche, e altri gruppi di vario genere e scopo»¹⁰. Novak fa riferi-

⁷ P. Berger, R.J. Neuhaus, *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*, AEI, Washington D.C. 1977, p. 6.

⁸ Vedi anche R.J. Neuhaus, *Solidarietà e profitto*, Leonardo, Milano 1994, pp. 255-256.

⁹ In particolare, gli autori sostenevano la proposta, avanzata da Milton Friedman negli anni Cinquanta, di fornire alle famiglie un *voucher* per l'istruzione scolastica; cfr. R. Enlome, L. Ealy (a cura di), *Liberty & Learning. Milton Friedman's Voucher Idea at Fifties*, Cato Institute, Washington D.C. 2006.

¹⁰ M. Novak, *On Cultivating Liberty. Reflections on Moral Ecology*, Rowman and Littlefield, Lanham 1999, pp. 97, 106-107.

mento esplicitamente alla Dottrina sociale cattolica, come pure alla tradizione dei *Founding Fathers* e di Tocqueville, una tradizione cui si ispira anche un altro protagonista del mondo culturale americano: il movimento comunitario. Tendenzialmente vicini all'area *liberal*¹¹, i *communitarian* affrontano in particolare la crisi della società contemporanea statunitense, sempre più lontana dalle sue origini repubblicane¹², della quale viene sottolineato anzitutto l'estremo individualismo, cui fa da riscontro il ruolo centrale nel dibattito politico e culturale del tema dei «diritti», assolutizzati a discapito del riconoscimento della responsabilità sociale¹³. Alla preoccupazione per una cittadinanza sempre più intesa come «clientela» si abbina quella per una distorsione dell'idea di Stato: «Il problema è piuttosto la logica dello statismo, che guarda allo Stato come alla sola entità capace di 'risolvere un problema', o di fornire risposte a una richiesta»¹⁴. Fondamentale diviene dunque il recupero di quelle comunità intermedie fra individuo e Stato, riconosciute come agenti morali, edificatrici del carattere personale e della convivenza civile: sotto questo profilo, gli stessi *communitarian* registrano una notevole vicinanza al concetto di sussidiarietà, che Philip Selznick indica come «un altro modo di dire che la comunità è una *unity of unities*»¹⁵. Lo stesso Selznick instaura in proposito un parallelo fra il principio di sussidiarietà e il federalismo dei *Founding Fathers*: collegamento avanzato anche da un altro pensatore considerato vicino all'area *communitarian*, Robert Bellah, il quale però nota come «sfortunatamente,

¹¹ Uno dei fondatori del movimento, William Galston, è stato *Deputy Assistant* di Clinton per la politica interna.

¹² Si veda in particolare M. Sandel (considerato uno dei «padri nobili» del comunitarismo, pur non appartenendo al *network* fondato da Etzioni nel 1991), *Democracy's Discontent. America in Search of a Public Philosophy*, Harvard University Press, Cambridge 1996.

¹³ Cfr. M.A. Glendon, *Rights Talk. The Impoverishment of Political Discourse*, Free Press, New York 1991. Della Glendon si veda inoltre «Rights in Twentieth-Century Constitutions: the Case of Welfare Rights», *Journal of Policy History* 1, 6, 1994, pp. 140-156.

¹⁴ J.B. Elshtain, *Democracy on Trial*, Basic Books, New York 1995, p. 18.

¹⁵ P. Selznick, *The Communitarian Persuasion*, Woodrow Wilson Center, Washington D.C. 2002, pp. 40-41.

gli Stati, che hanno resistito alla pressione del governo federale verso la centralizzazione, non hanno a loro volta sempre compreso il significato della sussidiarietà rispetto alle unità al loro interno»¹⁶.

Un filone fondamentale della critica del *welfare system*, dunque, sarebbe emerso negli USA del post-sessantotto all'interno di una più ampia prospettiva culturale, caratterizzata dallo sviluppo di una critica «comunitaria» all'impostazione *liberal* di Rawls, da una nuova attenzione per la società civile, da un «incoraggiante risveglio d'interesse per la sussidiarietà»¹⁷, corroborati da una serie di studi sulle iniziative «dal basso» di lotta alla povertà¹⁸. Tutto questo avrebbe trovato una corrispondenza nell'indirizzo assunto, negli anni più recenti, dalla politica sociale statunitense.

7.4. Dal «nuovo consenso» alla riforma del 1996

Il *welfare system* dei primi anni Novanta, nonostante le modifiche occorse nel frattempo nella legislazione federale, statale e locale, rimaneva sostanzialmente invariato rispetto all'impostazione assunta durante la *war on poverty*. Questioni come l'accresciuta complessità della struttura organizzativa, la dipendenza degli assistiti dai sussidi pubblici e la necessità di favorirne l'ingresso nel mondo del lavoro, erano divenute col tempo patrimonio comune

¹⁶ R. Bellah et al., *The Good Society*, Knopf, New York 1991, p. 136.

¹⁷ Cfr. M.A. Glendon, *Traditions in Turmoil*, Sapiientia Press, Ann Arbor 2006, p. 128.

¹⁸ Cfr. In particolare S. Goldsmith, *The Twenty-First Century City. Resurrecting Urban America*, Rowman & Littlefield, Lanham 1997; R. Woodson, *The Triumphs of Joseph. How Today's Community Healers Are Reviving Our Streets and Neighborhoods*, Free Press, New York 1998; E.J. Dionne, J. Di Iulio (a cura di), *What's God To Do with the American Experiment?*, Brooking Institution Press, Washington D.C. 2000.

¹⁹ Cfr. J. Bane, D. Ellwood, *Welfare Realities: from Rhetoric to Reform*, Harvard University Press, Cambridge 1994. Sull'ipotesi della sussidiarietà come criterio per una riforma del *welfare system* si veda M.J. Bane, L. Mead, *Lifting Up the Poor. A Dialogue on Religion, Poverty and Welfare Reform*, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2003, pp. 12-49.

bipartisan¹⁹, al punto che alcuni studiosi hanno parlato in proposito di un «nuovo consenso» fra gli esponenti dei diversi schieramenti ideologici e politici americani.

Tale consenso fu rilevato dal movimento *new democrat*, sorto nell'ala più moderata del partito democratico, che giunse a ottenere la nomina di un proprio esponente, Bill Clinton, come candidato per le elezioni presidenziali del 1992. Dichiarandosi intenzionato a porre fine al *big government* e al «*welfare* così come lo conosciamo», Clinton tracciava una terza via fra il sistema assistenziale tradizionale e la riforma ipotizzata dai conservatori, proponendo di rendere effettivamente redditizia l'attività lavorativa, di incrementare l'assistenza sanitaria e di introdurre limiti temporali per i sussidi. Nei primi due anni della sua amministrazione, che videro il fallimento della proposta di riforma sanitaria, Clinton ottenne l'espansione dell'*Earned Income Tax Credit*, un credito fiscale sul reddito lavorativo che andava a incidere soprattutto sulle fasce più basse, fissato in base al reddito e al numero di componenti del nucleo familiare. Introdotto nel 1975 come sostegno per i cosiddetti *working poor* (coloro che hanno un'occupazione e per lo più non sono inseriti nei programmi di *welfare*, ma risultano comunque al di sotto della soglia di povertà o poco al di sopra di essa), sarebbe divenuto in seguito uno dei principali strumenti di intervento pubblico a favore dei meno abbienti, sul quale oggi si registra forse il maggiore consenso politico bipartisan per il peculiare sistema di funzionamento che, essendo di natura fiscale, non richiede ampliamenti della struttura burocratica e favorisce l'impiego lavorativo rispetto alla dipendenza dai sussidi di *welfare*²⁰.

Le elezioni del 1994 imposero, per la prima volta dopo decenni, una maggioranza repubblicana in entrambe le camere. Nel programma elettorale repubblicano, *Contratto con l'America*, il futuro *speaker* Newt Gingrich indicava nel *welfare system* allora in vigore il principale responsabile della crisi sociale che l'America stava attraversando, e proponeva pertanto la *devolution* della gestione dei programmi da Washington agli Stati, riprendendo dalla proposta clintoniana l'intro-

²⁰ Cfr. C. Howard, *The Hidden Welfare State. Tax Expenditure and Social Policy in the United States*, Princeton University Press, Princeton 1997.

duzione di limiti temporali per i sussidi e di un'attività lavorativa obbligatoria come requisito d'eleggibilità. Nel 1996, Clinton ratificava il *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA), la più importante riforma del *welfare* dai tempi di Johnson. Il titolo primo della legge dichiarava la centralità della politica familiare e fissava come finalità primarie l'arginamento dell'*illegitimacy* e l'eliminazione della dipendenza dai sussidi del *welfare*. La riforma riunificava i programmi precedenti nel nuovo *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF), limitato alla durata di due anni, trascorsi i quali le sovvenzioni per gli abili al lavoro venivano a cessare²¹. Tra i requisiti d'eleggibilità per ricevere i sussidi, previsti dal programma, veniva richiesta la partecipazione a un'attività lavorativa, per una quantità minima di ore settimanali, in vista di un futuro ingresso degli assistiti nel mercato occupazionale. Allo scopo di favorire tale passaggio vennero istituiti nel 1997 incentivi fiscali per le aziende (i *welfare-to-work tax credit*) per l'assunzione di personale precedentemente inserito nei programmi di *welfare* per un lungo periodo di tempo.

Il PRWORA riorganizzava il sistema di finanziamento del *welfare* secondo il metodo dei *block grant*, fondi federali fissi versati ai singoli Stati. In questo modo si introduceva un tetto alla spesa pubblica federale, limitando l'ulteriore incremento del flusso di fondi verso gli Stati, i quali d'altro canto si vedevano riconosciuta una discrezionalità molto più ampia nella gestione dei programmi, a partire dalla decisione dei criteri d'eleggibilità. Gli Stati, inoltre, non erano obbligati ad assistere tutti coloro che risultassero eleggibili secondo i criteri stabiliti: ciò poneva fine al *welfare* come «diritto» (*entitlement*). Un settore di particolare rilevanza all'interno della riforma fu l'assistenza ai minori, nell'ambito della quale furono introdotte modifiche sostanziali sostituendo i precedenti programmi federali con dei fondi amministrati dagli Stati (i *Child Care and Development Block Grant*) ed erogabili come *purchase-for-service contract* o come *voucher* destinati alle famiglie a basso reddito. La sostituzione dei sussidi personali obbligatori con il sistema dei

²¹ Il PRWORA consentiva, trascorsi i due anni, il successivo reinserimento all'interno del programma TANF, fissando però un limite «personale» di cinque anni.

block grant metteva dunque a disposizione dei governi statali e locali fondi cospicui utilizzabili per il finanziamento dei servizi interni, come appunto l'assistenza ai minori, spesso erogati da ONG o associazioni locali. La riforma, stando ad alcuni rilevamenti statistici, avrebbe infatti favorito un aumento sostanziale sia nel numero degli enti non profit, sia nelle loro capacità d'investimento in attività assistenziali²². In particolare, la sezione 104 del PRWORA (la cosiddetta *Charitable Choice*) prevedeva la possibilità anche per le organizzazioni di carattere comunitario o religioso, come chiese, sinagoghe, moschee e altri luoghi di culto, di accedere ai fondi previsti per la fornitura di alcuni servizi pubblici, incrementando in tal modo le opzioni di scelta tanto per gli Stati e i governi locali quanto per i cittadini. L'accesso ai programmi di finanziamento pubblico veniva legato al divieto di utilizzare i fondi per attività connesse al proselitismo e di introdurre discriminazioni di carattere religioso nella fornitura dei servizi²³. Sullo sviluppo della *partnership* fra lo Stato e le iniziative assistenziali private di origine religiosa e comunitaria si sarebbe concentrata, negli anni successivi, la politica sociale dell'amministrazione di George W. Bush.

7.5. Il «conservatorismo compassionevole» di George W. Bush

Nel 1992, Marvin Olasky descriveva in *The Tragedy of American Compassion* la *welfare society* americana tradizionale, in cui migliaia di chiese ed enti filantropici erano presenti all'interno delle varie situazioni di disagio sociale con risultati migliori, secondo l'autore, di

²² Cfr. National Center for Charitable Statistics at the Urban Institute, *Non-profit Almanac 2007*, Urban Institute Press, Washington D.C. 2007.

²³ Cfr. S. Carlson-Thies, *Charitable Choice for Welfare Community Service. An Implementation Guide for State, Local and Federal Officers*, Center for Public Justice, Washington D.C. 2000. Sui risultati della *Charitable Choice* si veda J. Green, A. Sherman, *Fruitful Collaborations. A Survey of Government-Funded Faith-Based Programs in 15 States*, Hudson Institute, Charlottesville 2002.

quelli raggiunti dal *welfare* contemporaneo. Olasky non sviluppava un'opposizione *tout court* all'intervento statale: come avrebbe precisato in seguito, la sua proposta era piuttosto quella di rilanciare la miriade di iniziative associative tuttora presenti nel territorio con il sostegno dell'amministrazione pubblica, attraverso la devoluzione delle funzioni regolatrici ai governi locali e alle stesse istituzioni private, il credito fiscale per le donazioni alle ONG impegnate nel sociale e la sostituzione delle sovvenzioni in denaro con un sistema di *vouchers*²⁴.

Sette anni più tardi, l'allora governatore del Texas George W. Bush adottava ufficialmente come programma di politica sociale per la sua campagna presidenziale il «conservatorismo compassionevole», ridefinito dallo stesso Olasky nel volume omonimo in cui riprendeva esplicitamente il principio di sussidiarietà: «I conservatori compassionevoli scelgono mezzi ispirati alla sussidiarietà per portare aiuto a quelli che ne hanno bisogno [...]. A ogni livello dell'intervento governativo, prima dovrebbe essere tentato ogni mezzo basilare ispirato a principi di sussidiarietà, poi si dovrebbe passare a livelli più complessi»²⁵.

Nei primi mesi del 2001, subito dopo l'investitura presidenziale, Bush sottoscriveva due *blueprint* che tracciavano le linee della sua politica sociale. Il primo, *Rallying the Armies of Compassion*, sosteneva la *devolution* delle competenze in ambito assistenziale dal governo federale agli Stati e alle amministrazioni locali, con l'intento anzitutto di supportare le iniziative «dal basso»: «I programmi sociali tradizionali sono spesso troppo burocratici, rigidi e impersonali per venire incontro ai bisogni profondi e complessi dei poveri. Le riforme debbono fare del governo federale un partner con le organizzazioni religiose e comunitarie che sono prossime ai bisogni della gente e che riscuotono fiducia»²⁶. La prima ipotesi avanzata nel documento prevedeva l'eliminazione delle barriere burocratiche attraverso un'ulteriore espansione della *Charitable*

²⁴ Cfr. M. Olasky, *Renewing American Compassion*, Free Press, New York 1996, pp. 182-186.

²⁵ M. Olasky, *Conservatorismo compassionevole*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2005, pp. 17-18.

²⁶ *Rallying the Armies of Compassion*, Washington D.C. 2001, p. 2.

Choice e l'istituzione di una *authority* presso la Casa Bianca destinata a promuovere la collaborazione tra l'amministrazione pubblica e le ONG impegnate in ambito sociale. Il secondo punto della riforma consisteva nell'incentivare i finanziamenti privati per gli enti non profit attraverso l'espansione della deduzione fiscale, fino all'eliminazione totale delle tasse sulle donazioni provenienti dai fondi pensione. Un'ulteriore ipotesi contemplava l'istituzione nei singoli Stati di un credito fiscale in base al quale si potesse detrarre dalle tasse versate un contributo da destinare alle ONG riconosciute dallo Stato. Si proponeva inoltre di innalzare il tetto massimo dei contributi di beneficenza deducibili dalle tasse per le *corporation* (dal 10 al 15%) e di istituire un *Compassion Capital Fund* destinato al sostegno degli enti non profit esistenti e al finanziamento della fondazione di nuove organizzazioni²⁷.

Nell'estate del 2001 la Camera approvò il *Community Solutions Act*, volto in particolare a incrementare la deduzione possibile per le *charitable contributions*, a consentire donazioni *tax-free* provenienti dai fondi pensione e destinate a *charities* riconosciute dall'amministrazione, ad aumentare gradualmente dal 10 al 20% la percentuale di ricavi che una *corporation* poteva dedurre come *charitable contributions*, a ridurre dal 2 all'1% l'imposta sulle entrate indirette per le fondazioni private esentasse, e a espandere la *Charitable Choice*, prevedendo tra l'altro un fondo annuale di 50 milioni di dollari per fornire alle ONG di piccole dimensioni training e assistenza tecnica nelle procedure relative alla partecipazione ai programmi previsti dalla legge. Nel 2003 il Senato approvava a sua volta con un'ampia convergenza bipartisan una legge simile, il cosiddetto *Care Act*, presentato dai senatori Santorum (repubblicano) e Lieberman (democratico). Dopo varie vicissitudini parlamentari, parte delle misure indicate, come alcuni incentivi fiscali alle donazioni per gli enti non profit, sarebbero state inserite all'interno del *Pension Protection Act* ratificato da Bush nel 2006; altre ipotesi sono invece tuttora allo studio del Congresso.

²⁷ Sulla *faith-based initiative* dell'amministrazione Bush si rimanda in particolare a S. Stabile, «Subsidiarity and the Use of Faith-Based Organizations in the Fight Against Poverty», *Villanova Journal of Catholic Social Thought*, 2, 2, 2005, pp. 313-332.

Il secondo *blueprint* dell'amministrazione Bush era dedicato invece al problema dell'educazione. Nel documento si proponeva l'avvio di un sistema di valutazione delle scuole fondato sul livello di conoscenze raggiunto dagli studenti, in base al quale stabilire i finanziamenti e le eventuali sanzioni per i singoli istituti scolastici. Un punto fondamentale del programma era l'incremento della libertà di scelta della scuola per i genitori («*to empower parents*»), in linea con la tradizionale sponsorizzazione del sistema di *voucher* scolastici da parte del partito repubblicano: «La competizione può essere lo stimolo di cui la burocrazia ha bisogno per cambiare». Il *No Child Left Behind Act* veniva approvato nel 2002 con un forte appoggio bipartisan: veniva introdotta la *public school choice*, che consentiva agli studenti di un istituto valutato negativamente di trasferirsi in un'altra scuola pubblica o *charter*, ma l'opzione di scelta non veniva estesa agli istituti privati, destando così le critiche di quanti attendevano il riconoscimento di una *school choice* più ampia²⁸.

Nello stesso 2002, la Corte Suprema statunitense riconosceva la possibilità di istituire un programma di *voucher* pubblici per la frequenza di scuole a gestione privata, anche di origine religiosa²⁹. Negli anni successivi Bush avrebbe avanzato la proposta di uno stanziamento di 75 (poi 50) milioni di dollari per il *Choice Incentive Fund*, destinato a sovvenzionare gli studenti che intendessero passare dalla propria scuola statale, nel caso in cui questa fosse stata valutata per due anni consecutivi al di sotto degli standard nazionali, a un istituto scolastico statale o privato riconosciuto di livello superiore. Nel 2004, un sistema di *voucher* finanziato dal governo è stato approvato per il distretto federale: 40 milioni di dollari in cinque anni, per borse di studio fino a 7.500 dollari destinate a studenti provenienti da famiglie a basso reddito intenzionati a iscriversi in istituti scolastici pubblici a gestione privata.

²⁸ Cfr. K. Kafer, «No Child Left Behind: Where Do We Go from Here?», *The Heritage Foundation*, 7 giugno 2004; N. McCluskey, *Answer to NCLB Failure is School Choice*, *The Cato Institute*, 24 maggio 2006.

²⁹ Sentenza *Zelman v. Simmons-Harris* (563 US 639, 2002), adottata in merito al programma di *tuition voucher* attuato a Cleveland, Ohio.

7.6. Conclusioni

Al termine di questo breve *excursus* sullo sviluppo del *welfare system* statunitense è possibile trarre alcune conclusioni. Va notato anzitutto come il principio di sussidiarietà sia richiamato, esplicitamente o meno, e risulti un patrimonio comune a esponenti di diverse aree culturali. La ripresa costante della tradizione di Tocqueville e dei *Founding Fathers*, la sottolineatura condivisa della *work ethic* e del principio di responsabilità personale a essa connesso, la forte caratterizzazione federalista della struttura amministrativa, lo sviluppo ininterrotto nel corso di tutta la storia americana di associazioni e fondazioni e la correlata contrarietà dell'opinione pubblica e di buona parte della classe politica a un intervento eccessivamente esteso dello Stato, la *partnership* instauratasi fra enti pubblici e *private providers*, lo sviluppo infine di una serie di strumenti amministrativi – dal *voucher* alla politica fiscale – volti a favorire il pluralismo e la libera iniziativa individuale e associativa³⁰, sono tutti fattori che, pur se all'interno della dialettica accademica e politica e di un processo legislativo non sempre lineare, hanno contribuito nei decenni passati all'edificazione di un sistema assistenziale che *de facto* affonda le sue radici in un'impostazione molto prossima a quella delineata nel principio di sussidiarietà. Un *welfare system*, quello statunitense, le cui peculiarità meriterebbero senza dubbio in Italia un'attenzione maggiore di quella finora a esse riservata.

³⁰ Cfr. L. Salamon (a cura di), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, Oxford 2002.

Capitolo ottavo

Riformismo sussidiario nel sistema educativo

di Giovanni Cominelli e Giorgio Vittadini

8.1. Quantità e qualità dell'istruzione in Italia

La riforma dei sistemi educativi non è questione solo italiana. La relazione introduttiva di David Istance¹ al Forum del Consiglio dell'International Bureau of Education, svoltosi dal 29 al 31 gennaio 2003, ha proposto sei scenari della scuola del futuro. Tutti, da quelli infausti a quelli più ottimistici, muovono dalla constatazione della tenuta sempre più precaria dei sistemi educativi, ormai a rischio di *meltdown*, e dalla loro incapacità di mantenere le promesse costitutive. È indubbio che, soprattutto negli ultimi anni, l'emergenza educazione riguardi in particolare l'Italia².

Come si è arrivati a tale condizione e come possiamo uscirne?

Negli anni Sessanta si è ottenuta una considerevole diminuzione dell'analfabetismo, seguita, negli anni Ottanta, dall'aumento dei diplomati e, negli anni Novanta, da quello dei laureati. Nel 1961 si registravano, rispettivamente per i primi due livelli di scuola, l'11,4% e il 12,3% di ripetenti. Oggi, secondo l'indagine campiona-

¹ Analista senior dell'OCSE-CERI (Center of Education Research and Innovation) e responsabile del Progetto «Schooling for tomorrow» dell'OCSE.

² Si vedano l'Appello per l'educazione del novembre 2006, firmato da numerose personalità del mondo della politica e della cultura, e AA.VV., *Sussidiarietà ed educazione. Rapporto sulla sussidiarietà 2006*, Mondadori Università, Milano 2007, da cui risulta che per il 61% delle famiglie l'educazione è la prima emergenza nazionale.

ria del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica (oggi MPI) sull'anno scolastico 2004-05, gli alunni ripetenti sono lo 0,2% nella scuola elementare e circa il 2,3% in quella media³.

I risultati sul piano quantitativo sono evidenti. Tuttavia, il *gap* rispetto agli altri Paesi sviluppati resta ancora ampio. In Italia, nel 2002, solo il 71% dei giovani compresi tra i 15 e i 19 anni risultava iscritto a scuola, contro una media europea dell'81%; solamente il 42% delle persone tra i 25 e i 34 anni ha un diploma, contro il 60% nel resto dell'Unione Europea, mentre il tasso di giovani che hanno conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore in Italia è pari al 69,9%, contro una media europea del 76,4%.

Non solo: l'indagine sopra citata dimostra che la dispersione scolastica – alunni non frequentanti e alunni ritirati senza motivo – è molto più elevata nella scuola media inferiore e negli istituti tecnici e professionali del Sud e delle Isole rispetto al Nord. L'abbandono degli studi prima di aver conseguito un titolo secondario, inoltre, moltiplica la probabilità di non trovare lavoro e questo spiega perché l'Italia si collochi nel Rapporto dell'OCSE tra i Paesi in cui è più lunga (superiore ai due anni) la durata media della ricerca di un lavoro per i giovani tra i 15 e i 29 anni⁴.

Ancora: l'Italia è 26° sui 32 Paesi dell'OCSE per le competenze dei quindicenni in matematica, ma il Nord-Italia consegue un punteggio superiore alla media OCSE (510 contro 500), mentre il Centro e le Isole si fermano rispettivamente ai punteggi scadenti di 470 e 425⁵.

Sfatando un luogo comune, questi risultati non sono dovuti a scarsi finanziamenti. Il nostro Paese è quarto al mondo⁶, dopo USA, Sviz-

³ Ministero della Pubblica Istruzione, *La dispersione scolastica. Indicatori di base per l'analisi del fenomeno. Anno Scolastico 2004/05*, dicembre 2006.

⁴ Eurydice, *Key Data on Education in Europe*, 2005.

⁵ OCSE-PISA, *Il livello di competenza dei quindicenni italiani in matematica, lettura, scienze e problem solving. Prima sintesi dei risultati di PISA 2003*.

⁶ Tuttavia, come fa notare Luca Ricolfi, la spesa in istruzione è regredita nel biennio 2003-05, fino a tornare sotto il livello del 2001. Cfr. L. Ricolfi, *Le tre società*, Guerini e Associati, Milano 2007, pp. 42-43: «la scelta che ci viene offerta è comunque tra due scenari altrettanto inquietanti: in assenza di riforme che incidano profondamente sul funzionamento della scuola e dell'università, una ridu-

zera, Danimarca, per spesa capitaria nell'istruzione primaria e secondaria (14.799 dollari), superiore alla media OCSE (12.513 dollari)⁷. Né dipendono dalla scarsità del tempo di istruzione impartita pro-capite: l'Italia è prima tra i Paesi OCSE, con una durata dei *curricula* tra i 7 e i 14 anni, superiore alle 8.000 ore, contro una media OCSE di 6.800.

È evidente che una quantità crescente di investimenti nei sistemi di istruzione e formazione non è di per sé sufficiente a migliorare i risultati scolastici: alcuni Paesi hanno ottenuto risultati eccellenti, pur avendo sistemi educativi meno costosi, classi più numerose e un numero di ore di insegnamento inferiore. Nel 1996 la Commissione per l'educazione dell'UNESCO pubblicò *Learning: The Treasure Within*. Il suo presidente Jacques Delors, già presidente della Commissione Europea, scrisse nell'introduzione che la Commissione non vedeva nell'educazione una «cura miracolosa»; piuttosto la considerava «uno dei principali mezzi disponibili per incrementare una più profonda e armoniosa forma di sviluppo umano, ridurre la povertà, l'esclusione, l'ignoranza, l'oppressione e la guerra»⁸.

La mancanza di associazione tra crescita della scolarizzazione e del PIL è stata notata in diversi studi⁹ ed è da respingere l'ipotesi che l'impatto dell'istruzione sia omogeneo per tutti i Paesi¹⁰. Nella stessa direzione, uno studio di Erik Hanushek, condotto sui dati OCSE-Pisa del 2000¹¹, ha dimostrato che la correlazione tra la spesa per l'istruzione e l'incremento di capitale umano (come riferimento è stata presa la competenza nella lettura) è molto bassa: il coefficiente è pari a 0,06.

zione di risorse rischia di accelerare il declino, mentre un'iniezione di risorse rischia semplicemente di nascondarlo».

⁷ OCSE, *Education at a Glance*, 2006.

⁸ J. Delors, *Learning: the Treasure within*, UNESCO, New York 1996.

⁹ OCSE, *Education at a Glance*, cit.

¹⁰ I risultati macro derivanti dalle regressioni *cross-country* mostrano che i coefficienti stimati sono una media fra Paesi che hanno caratteristiche sociali, politiche, istituzionali molto diverse e sistemi scolastici differenti in termini di contenuto, struttura, qualità (Cfr. J. Temple, «The New Growth Evidence», *Journal of Economic Literature*, 37 (1), 1999, pp. 112-156).

¹¹ E.A. Hanushek, «The failure on input-based schooling», *The Economic Journal*, 113, 2003, F64-F98.

Viceversa, quando si riesca a prendere adeguatamente in considerazione le differenze nella qualità dell'istruzione fra i vari Paesi¹², si osserva un nesso tra crescita economica e qualità dell'istruzione¹³. Il Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, ha ricordato che «più elevati livelli di istruzione favoriscono guadagni di produttività» e che «l'istruzione allenta i vincoli economici e culturali che legano gli individui al proprio ambiente di origine»¹⁴. È inoltre osservabile una relazione positiva tra qualità dell'istruzione e autonomia scolastica nella determinazione dei programmi, nell'allocazione delle risorse e sugli stipendi da attribuire agli insegnanti¹⁵. Successivamente, rilevando la forte differenza territoriale nella qualità dell'istruzione, a discapito del Mezzogiorno, Draghi ha messo in luce con chiarezza che il problema non sta nelle «risorse scarse per studente destinate all'istruzione scolastica, che sono invece più elevate in Italia che nella media degli altri Paesi europei», quanto nella mancanza di un sistema di valutazione e nei «circoli viziosi che la penalizzano» a riguardo del metodo di reclutamento degli insegnanti¹⁶.

Queste considerazioni permettono di inquadrare la situazione italiana. Il sistema di istruzione formale, pur avendo conseguito

¹² Cfr. J. Barro, J.W. Lee, *International data on educational attainment updates an implications*, NBER WP, no. 7911, 2000.

¹³ Per ovviare a questo limite, sono stati utilizzati i risultati di test internazionali somministrati a studenti di varie nazionalità. Come dimostrano recenti regressioni *cross-country* (Cfr. E.A. Hanushek, D.D. Kimko, «Schooling, labor, force quality, and the growth of nations», *American Economic Review*, 90, 2000, pp. 1184-1208), tali risultati – un indicatore di qualità dell'istruzione – sono positivamente correlati con i tassi di crescita del PIL reale pro-capite.

¹⁴ M. Draghi, *Istruzione e crescita economica*, *Lectio Magistralis* in occasione dell'inaugurazione del 100° Anno accademico, Università degli Studi di Roma «La Sapienza», Facoltà di Economia, Roma 9 novembre 2006.

¹⁵ L. Woessmann, «The Complementarity of Central Exams and School Autonomy: Economic Theory and International Evidence», in E. Gori, D. Vidoni, E.A. Hanushek, C. Glenn (a cura di), *Institutional Models in Education, Legal Framework & Methodological Aspects for a New Approach to the Problem of School Governance*, Wolf Legal Publishing, Tilburg 2006.

¹⁶ M. Draghi, *Considerazioni finali all'assemblea ordinaria dei partecipanti*, Banca d'Italia, Roma 31 maggio 2007.

nei decenni passati risultati molto importanti nella generalizzazione dell'accesso e pur avendo investito risorse ingenti, ha privilegiato un'offerta particolarmente uniforme, abolendo progressivamente i criteri meritocratici e la valorizzazione delle iniziative di libertà di educazione, intesa quest'ultima sia come istituzione di scuole paritarie libere, sia come esercizio di autonomia delle scuole statali, sia come competizione tra le scuole autonome, statali o paritarie. Questa politica ha finito per penalizzare le fasce deboli della società e le zone meno sviluppate del Paese.

8.2. Riformismo sussidiario e liberalizzazione del sistema educativo

Prima di inoltrarci in alcuni suggerimenti tecnici per un cambiamento della scuola italiana, occorre fare una cruciale premessa storico-politica.

Il segnale più preoccupante che proviene dalle indagini OCSE-Pisa riguarda la diffusa assenza di motivazione dei quindicenni rispetto all'investimento del proprio tempo e delle proprie energie nell'istruzione: da un questionario distribuito a margine delle prove del 2000, infatti, emerge che ben il 38% degli studenti ritiene la scuola «l'ultimo posto dove vorrei stare». Se un numero così elevato di ragazzi quindicenni esprime questa disaffezione per le istituzioni dell'istruzione formale e se una delle cause più importanti della dispersione scolastica in Italia è costituita dall'assenza di motivazioni e di interesse da parte degli studenti, si deve concludere che un cambiamento è urgente.

È sempre più evidente la necessità che chi insegna sappia comunicare, a partire da una tradizione viva, il sapere unito a una vibrante esperienza ideale, la capacità di ragionare, di rischiare, di muoversi secondo gratuità e passione in tutto il proprio agire.

Occorre perciò che l'istituzione scolastica ospiti chi sa non solo istruire, ma anche educare, cioè «introdurre alla realtà totale», secondo la definizione di J.A. Jungmann, ripresa da Monsignor Lui-

gi Giussani. Nella scuola deve poter avvenire l'incontro con maestri che, nell'alveo di movimenti ideali, collaborando con i genitori, possano educare in un contesto di libertà di insegnamento. Per questa «libertà di educazione» non è naturalmente neutrale il contesto istituzionale in cui tale processo educativo si colloca.

Dagli anni Novanta in poi, alcuni passi legislativi e istituzionali importanti sono stati compiuti verso una scuola migliore: l'autonomia delle scuole e la legge di parità di Luigi Berlinguer, la legge 53 di Letizia Moratti, che articolava il sistema dell'istruzione secondaria in due canali di pari dignità, di cui uno regionale, il nuovo Titolo V della Costituzione, entrato in vigore nell'ottobre del 2001. Tuttavia il tratto comune delle politiche scolastiche è stato il tentativo di riformare dall'alto il sistema educativo, per le vie interne dello Stato amministrativo e dell'accordo con i sindacati. I risultati non sono particolarmente brillanti e non appaiono in grado di invertire il *trend* di declino del sistema.

Perché si attui un'effettiva libertà di educazione e migliori la qualità dell'istruzione in Italia, occorre adottare un altro metodo: quello del riformismo sussidiario. Esso consiste nel definire un quadro di scenari, di obiettivi, di istituti giuridici che liberino l'iniziativa educativa delle persone, delle famiglie, della comunità tecnico-professionale dei docenti e dei dirigenti dagli attuali soffocanti vincoli burocratici, legislativi, amministrativi, organizzativi.

8.2.1. *Il curriculum: competenze, standard, Authority*

Il *curriculum* consiste in una tavola delle competenze e degli standard che i ragazzi devono raggiungere per l'esercizio della cittadinanza attiva nel mondo in trasformazione alla fine dei quattro stadi dello sviluppo: l'infanzia (3-5 anni), la fanciullezza (6-11 anni), la pre-adolescenza (12-14 anni), l'adolescenza (15-18 anni).

La straordinaria velocità e profondità dei mutamenti produttivi, socioeconomici e culturali in corso ha modificato in pochi anni la tavola delle competenze necessarie: contenuti e rigidità dei vecchi programmi appaiono superati.

Il 18 dicembre 2006, il Parlamento e il Consiglio europeo hanno formalmente espresso una *Raccomandazione agli Stati membri* relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente, nella quale si esortano gli Stati membri, nell'ambito delle loro strategie, a sviluppare l'offerta di competenze-chiave per tutti. La Raccomandazione europea definisce la competenza-chiave come una combinazione di conoscenze, abilità e attitudini appropriate al contesto, declinate nel segno dell'autonomia e della responsabilità personale. In totale le competenze-chiave sono otto: comunicazione nella madre lingua; comunicazione nelle lingue straniere; competenza matematica e competenze di base in scienza e tecnologia; competenza digitale; imparare a imparare; competenze sociali e civiche; spirito di iniziativa e imprenditorialità; consapevolezza ed espressione culturale.

La costruzione del *curriculum* richiede un permanente lavoro scientifico di conoscenza degli scenari globali e dell'esperienza quotidiana educativa. Pertanto deve essere elaborato e periodicamente aggiornato da un'Authority del *curriculum* e degli standard, cui partecipino gli *stakeholder* fondamentali: le scuole, le comunità tecnico-professionali dei docenti, i dirigenti scolastici, le famiglie, le imprese, il mondo del lavoro, le università, la ricerca, le comunità locali.

8.2.2. *Autonomia e parità scolastica*

Sulla base della tavola di competenze e di standard definita in sede pubblica e nazionale, le scuole procedono autonomamente alla personalizzazione dei percorsi, all'individuazione degli apprendimenti (materie), alle didattiche più adeguate, alla certificazione delle competenze acquisite.

L'articolo 21 della legge 59/1997 e il DPR n. 275 dell'8 marzo 1999 sull'autonomia scolastica restano un punto di partenza e un giacimento quasi inesplorato per l'esercizio da parte delle scuole di una radicale autonomia di iniziativa pedagogica e didattica al servizio del percorso personale di ogni ragazzo. L'articolo 3 del citato DPR prevede la facoltà di ogni istituzione scolastica di predisporre il Piano dell'offerta formativa e di progettare tutte le attività curricolari, extra-

curricolari, educative e organizzative, nel riconoscimento di diverse opzioni metodologiche, anche di gruppi minoritari. Gli articoli 4 e 5 consentono molteplici forme di flessibilità organizzativa della didattica e dell'impiego del personale docente, volte all'aggregazione delle discipline in aree e ambiti disciplinari, alla definizione di unità di insegnamento non coincidenti con l'unità oraria, alla programmazione plurisettimanale, al superamento dell'identificazione ottocentesca di unità amministrativa e unità didattica della classe. Gli articoli 6 e 7 prevedono ampia autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo delle scuole singole o in rete e, in effetti, in alcune aree del Paese le autonomie si stanno auto-organizzando in associazioni e reti. Tuttavia la forte resistenza statalistica e centralistica di rilevanti settori degli apparati ministeriali (e in alcuni casi dagli apparati delle Regioni) e del personale dirigente, l'autodifesa ostinata e corporativa di certe componenti sindacali, hanno fortemente limitato l'impatto effettivo dell'autonomia scolastica e ne compromettono la reale attuazione. Resta inoltre irrisolto il nodo della *governance* dell'autonomia scolastica, a tutt'oggi regolata dai Decreti Delegati del 1974, secondo un modello rappresentativo-parlamentare che non distingue tra responsabilità di governo, forme di partecipazione e di controllo.

Si tratta pertanto di fare un passo in avanti nell'assetto giuridico-amministrativo delle scuole autonome in direzione delle fondazioni. Già introdotte nel modello inglese e auspiccate dallo stesso ministro Fioroni¹⁷, possono rappresentare una forma istituzionale e organizzativa più avanzata della società civile, delle forze culturali, sociali, economiche, sul terreno dell'istruzione e dell'educazione e consentire la partecipazione delle famiglie, delle imprese, degli enti locali alla vita della scuola.

Inoltre, il costituirsi delle scuole autonome in fondazioni è in grado di far compiere un ulteriore passo in direzione di un'effettiva parità scolastica dopo la già citata legge Berlinguer. Infatti, il passaggio alle fondazioni darebbe concretezza alla parità giuridica, superando alla radice la distinzione tra scuole autonome statali e auto-

¹⁷ Intervento al Seminario programmatico de «l'Unione», Caserta 13 gennaio 2007.

nome paritarie. In questo contesto sarebbe più semplice favorire libere sperimentazioni motivate e verificabili di percorsi educativi e didattici, al fine di migliorare la qualità complessiva del sistema pubblico¹⁸, comprese le attuali scuole statali¹⁹. Si darebbe così attuazione alla raccomandazione di Draghi di valorizzare l'eccellenza aumentando «la concorrenza fra gli istituti, sia nell'ambito pubblico, sia in quello privato, con modalità di finanziamento che, da un lato premiano le scuole migliori e, dall'altro trasferiscano risorse direttamente alle famiglie per ampliarne le possibilità di scelta»²⁰.

Una volta definito sul piano giuridico il nodo della *governance* necessaria all'attuazione della parità scolastica, rimane quello del suo finanziamento.

Chi sceglie le scuole paritarie non deve pagare due volte per l'istruzione, con le imposte e con le rette scolastiche. Deve poter recuperare totalmente delle tasse scolastiche, attraverso *voucher*, deduzioni o detrazioni fiscali.

Una sottolineatura particolare richiede il tema dei *voucher* sco-

¹⁸ Charles Glenn, della Boston University School of Education, parla delle scuole libere come «le scuole in cui i ragazzi possono avere fiducia, dove vedono degli adulti veramente impegnati, sono più probabilmente adatte a fornire un'educazione in senso forte, specialmente dove gli studenti sono a rischio di fallimento per ragioni esterne alla scuola» (C. Glenn, Report prepared for the CDE Focus: *No child left behind: Lessons from American school voucher programmes*, Centre for Development and Enterprise, Johannesburg 9 settembre 2003).

¹⁹ Il premio Nobel Gary Becker ha dichiarato: «Sono favorevole a un sistema di *voucher* che consenta alle famiglie di scegliere tra scuola privata e pubblica. Credo, anzi, che questo tipo di concorrenza aumenterebbe, e non diminuirebbe, la qualità delle scuole pubbliche, perché le costringerebbe a migliorare per attrarre più studenti» (G.S. Becker, *Capitale umano, libero mercato e innovazione*, sesta edizione di «Dieci Nobel per il futuro», Convegno pubblico, Milano 22 giugno 1998). Dronkers e Robert, due studiosi dell'European University Institute, nel 2004 hanno pubblicato uno studio sulle differenze di efficacia tra scuole statali e scuole private in 19 Paesi sviluppati, analizzate attraverso i dati OCSE-Pisa del 2000, concludendo: «In un contesto equilibrato, in cui il settore privato non goda di diritti troppo forti, un erogatore privato di servizi pubblici, come l'educazione, può produrre risultati migliori. È perciò necessario garantire a tutti i cittadini la possibilità di accedere a tali scuole, indipendentemente dal censo, rendendo effettiva la libertà di scelta delle famiglie».

²⁰ M. Draghi, *Istruzione e crescita economica*, cit.

lastici. Cosa è tecnicamente un *voucher* scolastico? In generale, come dice Luisa Ribolzi²¹, un *voucher* è una somma di denaro che può essere liberamente spesa all'interno di un settore fissato (in questo caso la scuola, ma anche la casa o la sanità), purché presso un'istituzione accreditata.

Nella maggior parte dei Paesi, ad esempio, il *voucher* applicato alla scuola (il cosiddetto «buono scuola») costituisce un supporto alle famiglie povere per permettere ai propri figli di accedere a una scuola scelta per la sua qualità. Il «rendimento» del buono scuola, inteso come capacità di migliorare i livelli di apprendimento dei ragazzi permettendo loro di scegliere la scuola, è stato studiato in modo estremamente approfondito e le ricerche sugli esiti sono ancora in corso; tuttavia, si può già affermare che i bambini svantaggiati che fruiscono di buoni per la scelta della scuola migliorano significativamente le proprie prestazioni rispetto ai loro coetanei che restano nella scuola non scelta²².

La Ribolzi continua affermando che questo risultato si ottiene con un costo nettamente inferiore al corrispondente costo procurato per la scuola pubblica. Nel lungo periodo, l'introduzione di *voucher* scolastici può portare quindi a un'effettiva attuazione del principio della libertà di scelta nell'istruzione²³. Nel breve periodo,

²¹ L. Ribolzi, «Forme di finanziamento delle scuole non statali: le esperienze straniere», *Non profit di pubblica utilità*, 1, 2002, pp. 5-36.

²² Del resto, in un sondaggio condotto tra un gruppo di economisti appartenenti all'American Economic Association, i 2/3 del campione intervistato pensa che, perché la libertà di scelta delle famiglie diventi effettiva, alle famiglie debbano essere dati *voucher* da spendere liberamente in istituzioni formative, pubbliche e private. Il consenso su questo argomento è terzo dopo due temi classici: «*free trade*» e «sussidi».

²³ Scrive ancora Glenn: «L'obiettivo di un progetto di scelta generalizzata non può essere, realisticamente, quello di assegnare ogni bambino alla scuola che ha scelto per prima, ma la scelta funziona solo se tutti i bambini vengono assegnati a una scuola accettabile. Questo può accadere solo con il tempo, quando la pressione delle famiglie si combina con il sostegno esterno per rinforzare le scuole deboli o, se questo è impossibile, per cambiare lo staff o per chiuderle. Questo richiede anche che siano rese disponibili nuove scuole per sostituire quelle che non riescono a guadagnarsi la fiducia delle famiglie» (Cfr. C. Glenn, Report prepared for the CDE Focus: *No child left behind: Lessons from American school voucher programmes*, cit.).

le difficoltà nell'attuare riforme così radicali possono essere superate se «le scuole che ricevono poche domande vengono aiutate a migliorare, e gruppi di insegnanti e genitori hanno l'opportunità di aprire nuove scuole o nuove sezioni nelle scuole esistenti»²⁴.

8.2.3. Il Sistema nazionale di valutazione esterna e la valutazione formativa e certificativa

Una forte autonomia delle scuole statali e paritarie, gestite da fondazioni, dotata delle più ampie libertà di sperimentazione di percorsi pedagogici e didattici, già previsti dal DPR 275, richiede l'istituzione di un'Authority terza tra il Ministero e le scuole stesse, che verifichi la qualità dell'offerta e dei risultati dell'azione educativa dell'intero sistema nazionale e di ciascuna scuola. L'Istituto nazionale di valutazione del sistema di istruzione (INVALSI) deve verificare gli apprendimenti e le competenze fondamentali degli alunni, scuola per scuola, per permettere alle famiglie di esercitare un'effettiva libertà di scelta della scuola dei loro figli; per offrire un'informazione realistica ai governi nazionali e locali, perché possano elaborare le politiche di loro competenza; per fornire alle scuole una valutazione di sé, al fine di migliorare la propria offerta educativa. Il metodo di raccolta dei dati – che dovrebbe essere censuario, non a campione – nonché le modalità di comunicazione dei risultati debbono essere coerenti con le finalità della valutazione esterna. D'altra parte, con l'affermarsi della scuola di massa e con l'ingresso nel sistema di centinaia di migliaia di docenti, sono entrati in crisi anche i tradizionali criteri e metodi di valutazione formativa e certificativa, i voti e i titoli finali. L'attuale sistema non è più in grado di esprimere un giudizio omogeneo su scala nazionale dei risultati dell'apprendimento e del livello di competenze effettivamente raggiunto. Né il sistema dei debiti/crediti, né il ritorno ai commissari esterni per gli esami di maturità, né una più severa politica di bocciature, possono da soli ripristi-

²⁴ L. Ribolzi, «Forme di finanziamento delle scuole non statali: le esperienze straniere», cit.

nare la serietà del sistema dei voti e dei diplomi finali. Occorre pertanto costruire un sistema di certificazione basato su un *curriculum* nazionale/europeo e su standard conseguenti, definiti in sede pubblica. Il 15 settembre 2006 è stata varata una proposta di Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione Europea agli Stati membri per l'istituzione di un Quadro Europeo delle Qualifiche (QE²⁵) per l'apprendimento permanente²⁶.

8.2.4. *L'insegnante professionista*

Poiché la politica del personale insegnante è la cruna dell'ago del sistema e la condizione cruciale perché l'autonomia scolastica possa dispiegare tutte le proprie potenzialità, è necessario adottare un nuovo *iter* di formazione e reclutamento e definire un nuovo stato giuridico, una nuova carriera professionale dei docenti e nuove politiche della formazione in servizio. Decenni di politiche del personale sono state segnate dall'idea-guida di fornire sbocchi occupazionali alle migliaia di laureati – soprattutto nel Sud e soprattutto donne – gettati sul mercato del lavoro dalle università italiane. Il reclutamento è avvenuto principalmente attraverso meccanismi di sanatorie e di *ope legis*. L'effetto è stata l'assunzione di 819.000 insegnanti dalla preparazione insufficiente e la creazione di una massa di oltre 250.000 precari, che vengono immessi periodicamente nel sistema senza nessuna verifica della loro preparazione.

Ancora oggi la professionalità dei docenti è fortemente compromessa da un sistema che non incentiva il miglioramento e l'acquisizione di nuove competenze durante la vita professionale, che appiattisce le retribuzioni e impone carriere con scatti burocratici non legati al merito. Occorre riconoscere la specificità del corpo

²⁵ In realtà «qualification» dovrebbe essere tradotto meglio con «certificazione».

²⁶ In questo contesto, per evitare «un incentivo perverso, per famiglie e scuole, a colludere nell'abbassare gli standard qualitativi dell'insegnamento» (M. Draghi, *Istruzione e crescita economica*, cit.), potrà avere senso l'abolizione futura del valore legale del titolo di studio, utile a mettere fuori mercato gli istituti scolastici dequalificati e squalificati.

docente rispetto agli altri settori del comparto scuola, differenziare carriere e stipendi in relazione al miglioramento della professionalità, accertato attraverso sistemi di valutazione del merito, potenziare il ruolo delle associazioni professionali soprattutto nell'ambito della formazione permanente. Una funzione importante devono svolgerla le reti di scuole, per realizzare, in collaborazione con le associazioni professionali, la formazione e l'aggiornamento in servizio.

Aspetto non secondario in questo contesto è la politica di formazione e reclutamento dei nuovi insegnanti. Gli aspiranti all'insegnamento, per conseguire la laurea magistrale e accedere alla professione, potrebbero seguire innanzitutto un triennio universitario dedicato alla specializzazione disciplinare. Successivamente potrebbero frequentare un biennio pedagogico-didattico a numero programmato (il numero dei posti di insegnamento previsti + il 30%), con un piano di studi che preveda l'approfondimento dell'area disciplinare e insegnamenti legati alla didattica scolastica. Nel corso del biennio potrebbero essere sviluppate esperienze di praticantato in vari ordini di scuola, sotto il tutorato di un docente esperto. La laurea magistrale sarebbe conseguita solo alla fine di tale percorso teorico-applicativo. In questo contesto, si potrebbe giungere a un reclutamento gestito direttamente, o in parte, dalle scuole, che mettono a concorso i posti, in un'ottica di reale autonomia, sulla base dei titoli culturali e del portfolio professionale degli insegnanti.

8.2.5. L'istruzione tecnico-professionale e il federalismo

La progressiva licealizzazione degli istituti tecnici e di quelli professionali di Stato ha spento uno dei motori fondamentali dello sviluppo tecnico-produttivo del Paese e ha aggravato la dispersione scolastica e universitaria. Le sperimentazioni degli anni Novanta – che hanno coinvolto 5.026 istituti di istruzione secondaria su 6.613, con ben 670 indirizzi/prove di esame finale – hanno licealizzato progressivamente per via amministrativa il si-

stema degli istituti tecnici, con un aumento spropositato del numero di materie e pertanto di ore a scuola. La legge 53 del 28 marzo 2003 prevedeva una nuova architettura del ciclo secondario, che si biforcava dopo la terza media in due canali di pari dignità culturale: quello di istruzione liceale e quello di istruzione e formazione professionale, il primo gestito dallo Stato, il secondo dalle Regioni. L'accordo del 19 giugno 2003 tra Stato e Regioni stabiliva che quest'ultime potessero avviare sperimentalmente corsi triennali di istruzione e formazione professionale. La riforma del Titolo V della Costituzione sembrava aver dato nuovo impulso a tale processo di cambiamento verso la valorizzazione del secondo canale e del federalismo scolastico a esso legato²⁷. La riforma Moratti prevedeva un'attuazione effettiva di questo secondo canale, con competenza regionale e pari dignità. Le resistenze burocratiche hanno via via svuotato in sede di regolamenti attuativi il contenuto di questo secondo canale e hanno disincentivato le famiglie e gli studenti, spingendoli a privilegiare in gran maggioranza i licei. Secondo i dati diffusi dal Ministe-

²⁷ Il testo riformato introduce per la prima volta nella Costituzione il principio di sussidiarietà verticale e orizzontale e redistribuisce tra Stato e Regioni competenze esclusive e concorrenti relative al sistema di istruzione. Alla legislazione esclusiva dello Stato è assegnata la definizione dei *livelli essenziali delle prestazioni* (LEP), delle *norme generali sull'istruzione* (la ripartizione in cicli, la durata dei corsi di studio, la suddivisione degli indirizzi, l'orario e la sua ripartizione fra quota nazionale e quota locale, la suddivisione fra discipline fondamentali e opzionali, i titoli di studio, la valutazione del sistema dell'istruzione, gli aspetti nazionali dello stato giuridico del personale docente e dirigente), dei *principi fondamentali* (riguardano tutto ciò che si riferisce alla gestione del servizio, compresa la gestione del personale docente e dirigente). Alla legislazione concorrente compete l'istruzione, fatta salva l'autonomia scolastica, che è elevata a principio costituzionale. Alla legislazione esclusiva delle Regioni competono l'istruzione e formazione professionale, nel rispetto dei LEP, e ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato, in particolare la gestione del personale sulla base dei principi di cui sopra e l'organizzazione dell'offerta formativa sul territorio. Entro il 2009, come stabilito dal *Master Plan* della Conferenza Stato-Regioni, il passaggio delle competenze previste dallo Stato alle Regioni dovrà essere completato.

ro della pubblica istruzione, ai primi di maggio 2007 gli iscritti agli istituti superiori per l'anno scolastico 2007-08 sono circa 2.600.000, dei quali solo il 21% ha scelto gli istituti professionali. Inoltre l'articolo 13 del Decreto Bersani del febbraio 2007, in controtendenza con i provvedimenti legislativi precedenti, ha lasciato alle Regioni solo la formazione professionale e i corsi triennali sperimentali, attraverso i quali è possibile, in forza della Finanziaria 2007, soddisfare l'obbligo di istruzione fino a 16 anni, sottraendo alle scuole di competenza regionale la facoltà di rilasciare diplomi quinquennali.

Di fronte a questo scenario confuso, occorre riaffermare alcuni principi:

- il valore educativo e formativo del «mestiere» e, pertanto, la qualità culturale delle didattiche laboratoriali che vanno incontro a bisogni e intelligenze apprendenti orientati al «fare»;
- la pari dignità culturale dell'istruzione tecnica, dell'istruzione professionale, della formazione professionale e dell'istruzione tecnica superiore rispetto a quella liceale;
- il ruolo decisivo dei soggetti economici-sociali civili nel definire e realizzare, in collaborazione con le autonomie scolastiche, il *curriculum* vocazionale più corrispondente alle domande del territorio. Questa corrispondenza è lo strumento più incisivo per contrastare la dispersione, che resta altissima, e per diminuire i tempi della lunga transizione dei giovani italiani al lavoro e perciò alla cittadinanza attiva.

Per quanto concerne, infine, il federalismo in materia di istruzione professionale, occorre ribadire che, in forza del Titolo V della Costituzione e della sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2003, spetta alle Regioni l'esercizio della *governance* del sistema educativo sul proprio territorio, nel quadro delle competenze assegnate dalla Costituzione e dei Livelli essenziali di prestazione definiti in sede nazionale, esercitando le funzioni di programmazione dell'offerta formativa e di organizzazione complessiva del servizio, attraverso una piena valorizzazione dell'autonomia delle isti-

tuzioni scolastiche. Essa implica che il personale dipenda dalle autonomie scolastiche, contro l'ipotesi di dipendenza giuridico-economica dallo Stato e di dipendenza funzionale dalle Regioni²⁸. Tale federalismo è di fatto condizione essenziale perché si attui realmente il secondo canale nei modi sopra ricordati.

²⁸ La Regione Lombardia ha presentato un Disegno di legge che si fa carico delle competenze riconosciute nell'ottobre 2001.

Capitolo nono

Sussidiarietà e competitività di un sistema Paese

di Alberto Quadrio Curzio

9.1. Premessa: un ideale-progetto

Da anni stiamo riflettendo sul principio di sussidiarietà e sulle sue applicazioni nell'ambito della trilogia sussidiarietà, solidarietà, sviluppo: le «3S»¹. Ritorniamo qui sul tema in continuità a due nostri saggi recenti apparsi rispettivamente su *Atlantide*² e negli atti del Meeting 2006³ che in buona parte riprenderemo con alcuni ampliamenti, rimanendo il paradigma di base immutato. Il lettore è tuttavia rinviato ai due citati saggi, e ad altri richiamati in nota, per una visione più completa della nostra riflessione.

Al nostro impegno di riflessione sulle «3S» ci hanno mosso varie ragioni e di queste ne citiamo tre: la convinzione che l'Unione Europea sia una nuova forma di democrazia, l'eurodemocrazia⁴,

¹ Cfr. A. Quadrio Curzio, *Sussidiarietà e sviluppo. Paradigmi per l'Europa e per l'Italia*, Vita e Pensiero, Milano 2002; A. Quadrio Curzio, M. Fortis, «Sussidiarietà e sviluppo Economico», *Confronti. Autonomia Lombarda: Le idee, i fatti, le esperienze*, n.1, anno III, gennaio/aprile 2004, pp. 37-44.

² A. Quadrio Curzio, «Sussidiarietà e competitività», *Atlantide*, n. 4, dicembre 2005, pp. 17-25.

³ A. Quadrio Curzio, «L'unione fa la forza: piccole imprese, grandi distretti», in G. Vittadini (a cura di), *La ragione esige di infinito*, Mondadori Università, Milano 2007, pp. 205-214.

⁴ Cfr. A. Quadrio Curzio, *Noi, l'economia e l'Europa*, Il Mulino, Bologna

che ha già avuto molti successi e che è dotata di ulteriori grandi potenzialità; la necessità che, a tal fine, si eviti di farla rifluire in tipologie vecchie tipiche del XX e XIX secolo o verso un'area economica di libero scambio; la convinzione che l'Italia sia un Paese, pur con le sue enormi difficoltà, dove il paradigma delle «3S» può avere delle ottime applicazioni purché si sappiano combinare molti fattori a disposizione.

La successiva riflessione discute l'assioma che il liberismo, che gode di una popolarità incontrastata anche tra molti che ne furono avversari, sia l'unica forma di democrazia economica. I suoi successi sono stati notevoli, ma ciò non basta per orientare in quella direzione ogni democrazia economica. Per questo noi crediamo che l'UE possa seguire un diverso paradigma raggiungendo non minori successi. La stessa esigenza, ma ancor più marcata, l'ha l'Italia che in Europa è un Paese con molte difficoltà, scarsi paradigmi e tante potenzialità. A tali fini la sussidiarietà è fondamentale e al proposito va subito detto che da una parte delle forze intellettuali ispirate al cattolicesimo è venuto un sostegno formidabile sia concettuale che operativo per la valorizzazione di questo ideale-progetto. Così lo definiamo perché se intendessimo la sussidiarietà solo come un ideale a cui aspirare e da enunciare, senza però connettere la stessa a un progetto da attuare, non comprenderemo la portata innovativa della stessa. Sappiamo che i progetti nel momento della loro definizione e soprattutto attuazione sacrificano in parte gli ideali e hanno dei limiti. Ma la cultura delle opere ispirata dagli ideali è necessaria per costruire il bene della persona e il bene comune.

1996; A. Quadrio Curzio, «Unione Europea: profili economico-istituzionali della nuova costituzione», *Economia Marche*, anno XXIV, n. 1, aprile 2004, pp. 7-25; A. Quadrio Curzio, «Dall'Eurodemocrazia alle cooperazioni rafforzate», *Magazine Bipielle*, n.10, anno 70°, gennaio/aprile 2004, pp. 6-7.

9.2. Il principio di sussidiarietà: ideazione e istituzionalizzazione

Dal momento che l'ideale della sussidiarietà è spesso poco noto, ci siano consentiti, ancora una volta, dei richiami a taluni punti fondamentali sia storico-dottrinali che operativi.

È bene dunque considerare due aspetti del principio di sussidiarietà, senza il timore che il costante riferirsi a un principio possa risultare ripetitivo⁵. Il primo aspetto riguarda l'ideazione; il secondo l'istituzionalizzazione. In entrambi i casi ci riferiamo, salvo qualche accenno a periodi antecedenti, soprattutto a un periodo successivo agli anni Ottanta del xx secolo.

Dal punto di vista della *ideazione* si tratta di una categoria antica perché la prima formulazione dottrinale viene fatta risalire ad Althusius (1603). Ma la categoria ha trovato un'elaborazione nitida, anche se molto sintetica, nell'enciclica di Pio XI, la *Quadragesimo anno* del 1931, diventata per tale aspetto un riferimento costante anche per il pensiero laico. Molti sono gli esempi, tra cui un importante documento del Consiglio europeo, il quale riconosce che la definizione del 1931 è centrale⁶. Tale impostazione è stata ripresa in varie encicliche sociali successive e da ultimo nella *Centesimus annus* (1991) che così si esprime sulla sussidiarietà: «lo Stato deve concorrere sia direttamente che indirettamente. Indirettamente e secondo il principio di sussidiarietà, creando le condizioni favorevoli al libero esercizio dell'attività economica, che porti a una offerta abbondante di opportunità di lavoro e di fonti di ricchezza»⁷. «Deve essere ri-

⁵ Cfr. nota 1 e A. Quadrio Curzio, «Europa: sussidiarietà e sviluppo», in Comitato Scientifico delle Settimane Sociali dei Cattolici Italiani, *Come stanno cambiando l'economia e la finanza*, Atti del terzo seminario preparatorio della 44a settimana sociale dei cattolici italiani, Edizioni Devoniene, Bologna 2004, pp. 12-34; A. Quadrio Curzio, «L'UE tra costruzione e sussidiarietà: profili economici istituzionali», in R. Cagliozzi (a cura di), *Economia e politica dell'allargamento dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino 2004, pp. 73-94.

⁶ Cfr. Council of Europe, «Definition and limits of the principle of subsidiarity», *Local and Regional Authorities in Europe*, n. 55, 1994.

⁷ Ioannes Paulus P.P. II, *Centesimus annus*, Roma 1° maggio 1991, n. 15.

spettato il principio di sussidiarietà: una società di ordine superiore non deve interferire nella vita interna di una società di ordine inferiore, privandola delle sue competenze, ma deve piuttosto sostenerla in caso di necessità e aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali, in vista del bene comune.»⁸

Il fatto che la *Centesimus annus* si esprima in questo modo è di grande importanza, in quanto si tratta dell'enciclica che, a nostro avviso, ha concluso il XX secolo e ha aperto il XXI secolo della Dottrina sociale cattolica, ricollocando nella sua prospettiva anche due fenomeni celebrati quali caratterizzanti l'economia del nuovo secolo: le globalizzazioni e le liberalizzazioni. Di questi noi non ci interesseremo qui se non di sfuggita, ma ci preme rilevare che la *Centesimus annus* li ha ben presenti⁹.

Dal punto di vista delle *istituzioni*, il contributo più noto e politicamente più rilevante della sussidiarietà si trova nel trattato di Maastricht del 1992 che all'articolo 3B, poi diventato articolo 5 della Parte Prima – «Principi» delle Versioni Consolidate dei Trattati (2002), stabilisce: «la Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente Trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario».

La lettura di questo articolo porta a concludere che si tratta di

⁸ *Ibid.*, n. 48.

⁹ Si rinvia agli studi della Fondazione Centesimus Annus – Pro Pontefice. In particolare: A. Quadrio Curzio, *Globalizzazione, solidarietà, sussidiarietà: una prospettiva europea*, Fondazione Centesimus Annus, Città del Vaticano, 16 giugno 2001; G. Marseguerra (a cura di), «Globalization and New Forms of Solidarity», Atti del Convegno *Sviluppo equo e solidarietà: le sfide*, organizzato dalla Fondazione Centesimus Annus – Pro Pontefice a Roma il 30 aprile-1° maggio 2004, Libri Scheiwiller, Milano 2005; A. Quadrio Curzio, G. Marseguerra (a cura di), *The World System in the 21st Century: Subsidiarity and Cooperation for Development*, Libri Scheiwiller, Milano 2006.

un principio che si applica ai rapporti tra Comunità e Stati membri. È vero, ma bisogna qui ricordare che i punti dei Trattati in cui si parla della sussidiarietà sono preceduti nel 1991 da una riflessione di Jacques Delors, che del Trattato di Maastricht fu artefice, sulla sussidiarietà stessa¹⁰. È una relazione che esprime un raccordo attualizzante del principio di sussidiarietà europeo con la dottrina del principio stesso, anche per le sue ascendenze nel pensiero cattolico. Delors richiama infatti i due profili della sussidiarietà (verticale e orizzontale) peraltro già individuati dalle precedenti formulazioni. Sottolinea come la sussidiarietà si applica a due ordini differenti di problemi, da un lato delimitando la sfera privata da quella dello Stato e del pubblico e dall'altro ripartendo compiti tra i differenti livelli di poteri pubblici. Da ciò egli deduce che la sussidiarietà non è solo un limite all'intervento di un'autorità superiore nei confronti di una persona o di una comunità quando queste hanno la capacità di azione autonoma; ma è anche un obbligo per tale autorità d'agire nei confronti di tali soggetti, offrendo gli strumenti per realizzarsi, in quanto la sussidiarietà tutela la dignità e la responsabilità degli individui.

Anche la Costituzione italiana riformata al suo Titolo V nel 2001 introduce il principio di sussidiarietà all'art.118 che così enuncia: «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 e adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni

¹⁰ Cfr. J. Delors, «Le principe de subsidiarité: contribution ou débat», in AA.VV., *Subsidiarité: défi du changement*, Atti del Colloquio Institut d'Administration Européenne, Maastricht, 21-22 marzo 1991.

favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Non possiamo entrare qui nell'analisi di questo articolo della Costituzione: ci limitiamo a definirlo «timido e coraggioso» a un tempo, nella consapevolezza che la congiunzione di questi due atteggiamenti genera confusione. È un articolo timido perché non afferma chiaramente che la sussidiarietà orizzontale pone la persona e la sua capacità organizzativa al centro piuttosto che relegarla, come fa la Costituzione, all'iniziativa dei soggetti che devono essere «favoriti» da soggetti istituzionali. È coraggioso perché in una Costituzione sostanzialmente statale-dirigista come quella italiana introduce esplicitamente la sussidiarietà¹¹.

A questo punto nella presentazione andrebbero ripresi e citati gli innumerevoli studi che si sono dedicati alla sussidiarietà da entrambi i punti di vista prima citati. Impossibile farlo. Tra i più importanti studiosi spicca il nome di Röpke¹² che può considerarsi un caposcuola di una letteratura che è ormai amplissima¹³ e alla quale come detto anche noi abbiamo in certa misura contribuito in Italia,

¹¹ Cfr. A. Quadrio Curzio, «Perché rifare la Costituzione economica italiana?», *Il Mulino*, anno XLV, n. 366, 4/96, luglio/agosto, Bologna 1996, pp. 690-705; A. Quadrio Curzio, «Un'alternativa al dirigismo di mercato», *Il Mulino*, anno XLVII, n. 377, 3/98, maggio/giugno, Bologna 1998, pp. 484-495; A. Quadrio Curzio, *Sussidiarietà e Sviluppo*, cit., in particolare: cap. I, par. 2.3 «Il valore aggiunto di un processo ri(costituente)»; cap. VII, par. 2 «Una Convenzione costituzionale italiana per l'Europa»; A. Quadrio Curzio, «Una costituente per l'interesse nazionale in economia», *Aspenia*, n. 34, 2006, pp. 92-99.

¹² Cfr. A. Quadrio Curzio, L. Ornaghi (a cura di), *Wilhelm Röpke. Democrazia ed economia. L'Umanesimo liberale nella civitas humana*, Collana Classici del pensiero politico ed economico europeo nel Novecento, Il Mulino, Bologna 2004.

¹³ A titolo esemplificativo, cfr. C. Millon-Delsol, *L'Etat subsidiaire. Ingérence et non ingérence de l'Etat: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Presses Universitaires de France, Parigi 1992; P. Duret, «La sussidiarietà 'orizzontale': le radici e le suggestioni di un concetto», *Jus*, gennaio-aprile 2000.

dove oggi la Fondazione per la Sussidiarietà svolge un'opera di grande rilevanza¹⁴.

Ma poiché la nostra riflessione non vuole essere orientata alla dottrina ma a un ideale-progetto, procediamo con delle semplificazioni che orientano alle opere senza rinunciare alla chiarezza concettuale. Questa ci induce a ricordare che la sussidiarietà si articola in quattro coordinate: verticale, orizzontale, positiva, negativa. Solo comprendendole tutte si può rendere operativa la categoria. Le articolazioni si basano su principi di convinzione ed efficacia, di comando e controllo attraverso un'imprescindibile cooperazione che determina responsabilizzazione degli attori coinvolti. Al centro stanno la persona e il bene comune, la libertà e la responsabilità.

Nella sua versione verticale la sussidiarietà coinvolge alcuni soggetti istituzionali, quali, in primo luogo, l'Unione Europea, poi lo Stato, le Regioni, le Municipalità. È questo l'aspetto della sussidiarietà che ha ricevuto le maggiori attenzioni sia di riflessione che di istituzionalizzazione. Ma per comprendere la sussidiarietà bisogna collocarla nella «trilogia» composta da sussidiarietà, solidarietà e sviluppo. E allora essa si deve configurare anche sotto altri due profili che hanno un forte connotato di realtà: quello del liberalismo sociale, diverso dal liberismo; quello del federalismo solidale, differente dal federalismo competitivo.

9.3. La sussidiarietà e la «produzione» di beni: pubblici, sociali, economici

La sussidiarietà – intesa nella sua valenza regolatrice dei rapporti tra Stato, Società e mercato – è una applicazione del liberalismo sociale, attraverso due principi fondamentali: la ripartizione delle funzioni tra diversi soggetti politici, sociali, economici dotati di autonomie proprie; la non alterazione delle autonomie dei soggetti

¹⁴ Si veda il sito www.sussidiarieta.net

sociali ed economici da parte dei Poteri istituzionali. Questi ultimi devono promuovere il coinvolgimento, la responsabilità, l'imprenditorialità dei soggetti sociali ed economici.

Per comprendere il fulcro centrale della sussidiarietà, fondamentale è il problema della produzione dei beni. Se noi suddividiamo il funzionamento di un Sistema Paese come l'Italia nel ruolo di tre soggetti – le istituzioni, la società e il mercato – assolutamente irrinunciabili in qualunque democrazia, il vero problema è sapere chi e come produce determinate tipologie di beni. Le istituzioni devono «produrre» i beni pubblici, i più tipici dei quali sono la difesa, la giustizia, la politica estera, il governo della moneta.

La società è titolata a «produrre» i beni sociali, anche se nel contesto istituzionale italiano per un lungo periodo il ruolo della società nella produzione di beni sociali è stato largamente trascurato, essendo dominio incontrastato di una combinazione tra Stato e sindacato che ha generato grandi rendite burocratiche.

Al mercato spetta, naturalmente, di «produrre» i beni economici. Al centro dello stesso si colloca l'impresa come soggetto promotore e creatore di bene comune anche attraverso il perseguimento, indispensabile ma non onnicomprensivo, del profitto.

Soffermiamoci sulla distinzione tra beni economici e beni sociali, su chi deve produrli, se vi siano soggetti intersezione che si collocano sul confine istituzioni/società e società/mercato.

I beni economici si caratterizzano con molta semplicità: l'impresa è il soggetto fondamentale sul lato dell'offerta nel mercato, dove la domanda è espressa dai consumatori e da altre imprese; il profitto è l'obiettivo irrinunciabile dell'impresa, perché senza profitto non si produce crescita e senza profitto non si misura l'efficienza di mercato; prezzi e quantità sono le grandezze essenziali di riferimento; le imprese e i consumatori sono soggetti distinti. Questa è la tipologia più semplice del bene economico prodotto dall'impresa che opera nel mercato.

I beni sociali sono meno facili da connotare. Essi sono prodotti da soggetti sociali, ma anche da soggetti che vivono sul confine società/mercato, come le cooperative e per certi versi i distretti. I beni sociali, nella classificazione tipizzante, sono diversi dai beni econo-

mici. Innanzitutto non si scambiano sul mercato, hanno un costo e hanno un valore, ma non obbligatoriamente hanno un prezzo e comunque il prezzo non è necessariamente commisurato al costo. I soggetti che producono beni sociali non perseguono il profitto, ma l'efficienza che, però, non è quella di mercato. Inoltre, i soggetti sociali che operano nella società sono caratterizzati da una forte prossimità alla persona, al gruppo sociale, alla famiglia come espressioni tipiche della società. E spesso i beneficiari e gli erogatori non sono del tutto distinti, diversamente dal bene economico prodotto nel mercato, dove il produttore e il consumatore sono sempre soggetti distinti.

Per comprendere la sussidiarietà, uno dei grandi sforzi è quello di capire quali sono i soggetti sociali che debbono produrre beni sociali e quali sono i soggetti economici che debbono produrre beni economici.

Più nello specifico, uno dei grandi sforzi operativi che tutti noi dobbiamo fare in Italia è proprio quello di capire quali sono i beni sociali che debbono essere prodotti da soggetti sociali e non dal mercato o dalle istituzioni, affinché si realizzi quel paradigma di efficienza, ma non di profitto, di valore, ma non di prezzo, che caratterizza il funzionamento della società. Di una società che favorisce anche il miglioramento del mercato.

Questo problema si riproduce, a monte, nei rapporti tra istituzioni e società. Infatti, molti beni prodotti dalle istituzioni, dallo Stato, ma anche dalle Regioni e dai Comuni, possono benissimo essere prodotti da soggetti sociali, purché siano chiari i criteri di comportamento e i fini da perseguire: efficienza sì, profitto no; valore sì, prezzo no; servizio sì, mercato no.

Naturalmente, sul confine tra istituzioni e società, la questione è molto complessa e spesso possono coesistere soggetti istituzionali e soggetti sociali che producono gli stessi beni¹⁵.

Quindi è possibile che coesistano questi soggetti. Ciò è importante, perché tra loro si può anche manifestare una forma di leale

¹⁵ Cfr. A. Quadrio Curzio, «La sussidiarietà e le fondazioni. Alcune riflessioni economico-sociali», *Le fondazioni e le fondazioni di origine bancaria*, Atti dei convegni lincei, n. 219, Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, pp. 37-51.

concorrenza che, però, non è, e non deve essere, una mera concorrenza di mercato. Ovviamente per fare questo bisogna porre i soggetti sociali in condizione di pari opportunità rispetto ai soggetti istituzionali per la produzione di determinati beni.

I soggetti e le tipologie di confine meritano la maggiore attenzione affinché essi operino o in concorrenza tra loro oppure, laddove l'efficienza di un soggetto sociale sia più forte di quella di un soggetto istituzionale, e fissate le forme di garanzia sul suo comportamento, bisognerà affidare al soggetto sociale la produzione di un determinato bene.

Senza farsi assorbire ed eventualmente limitare dalle ricostruzioni storico-dottrinali del principio di sussidiarietà, deve essere chiarito che esso diventa anche importante per lo sviluppo, che non può esserci in assenza della libera iniziativa, del mercato, della concorrenza, collocati dentro regole fissate dalle istituzioni tra le quali assumono anche notevole rilevanza le Autorità indipendenti.

Ma vi è anche il principio di solidarietà che può essere visto quale correttivo della libertà che, ponderata con la sussidiarietà, distribuisce il benessere e gli effetti del progresso. Per questo noi crediamo che sulla combinazione di sussidiarietà, sviluppo, solidarietà si possa fondare, nella versione orizzontale, un liberalismo sociale molto centrato sull'economico e il sociale; nella versione mista orizzontale-verticale, un ordine dei poteri neutri molto centrato sulle Autorità indipendenti; nella versione verticale, un sistema gerarchico di neo-federalismo solidale o come Unione di tipo nuovo che combina i metodi intergovernativo e comunitario in un *continuum* che va dalle Regioni, agli Stati, all'Europa.

Ma alla fine, se deve aversi la *reductio ad unum*¹⁶, noi la vediamo nel liberalismo sociale, purché lo stesso combini: la capacità di iniziativa e di responsabilità delle persone e dei soggetti economici generando così sviluppo; l'iniziativa e la responsabilità delle persone e dei soggetti sociali, generando così solidarietà. Il tutto collocato in un solido contesto di istituzioni.

¹⁶ Cfr. A. Quadrio Curzio, *Sussidiarietà e sviluppo*, cit.

9.4. La sussidiarietà per la competitività di un sistema Paese

Veniamo al «caso italiano» con particolare enfasi agli aspetti economici. Che si tratti di un *caso* non par dubbio anche a fronte di altri grandi Paesi europei prima citati, in quanto il nostro Paese è una combinazione di opposti: statalismo e spontaneismo, sindacalismo e liberismo, centralismo e localismo, competitività e protezionismo, qualunquismo e ideologismo. In tutte queste connotazioni non c'è nulla di costruttivo e la contrapposizione non fa nascere il positivo.

Eppure la storia italiana post-bellica fatta di errori e di «miracoli» ha portato il nostro Paese a un grado di sviluppo assai elevato che tuttavia avrebbe potuto essere maggiore e migliore¹⁷.

La domanda che nasce da questa constatazione è: possiamo fare adesso quello che non è stato fatto in passato? Quanto tempo abbiamo a disposizione in un mondo che viaggia a forte velocità con Paesi emergenti che risultano assai competitivi nei nostri confronti? Basta il liberismo a risolvere i nostri problemi?

Rispondere in modo organico a queste domande non è possibile qui anche perché andrebbero fatte innanzitutto un'analisi e una riflessione sul «bipolarismo italiano», che non è stato un successo specie per l'ansia dei soggetti dell'alternanza politico-istituzionale, sia nel dimostrare che chi li aveva preceduti aveva lasciato una situazione disastrosa, sia nel cambiare il più possibile non per migliorare ma per negare la validità di quanto prima fatto da altri.

In via di sintesi noi crediamo che la sussidiarietà liberale può contribuire molto alla competitività di un Sistema Paese tanto quanto lo statal-sindacalismo o il liberismo-mondialista possono danneggiarla. Noi trattiamo della competitività di «sistemi» e non di «imprese», che pure è necessaria; né trattiamo del servire il «cittadino consumatore», espressione piuttosto problematica, anche se

¹⁷ Cfr. A. Quadrio Curzio, M. Fortis, «L'economia italiana tra sviluppo, declino, innovazione», in Fondazione per la Sussidiarietà (a cura di), *Un «io» per lo sviluppo*, Edizioni BUR, Milano 2005, pp. 93-163.

è indubbio che la concorrenza serve al consumatore. Partiamo da un dato recente. Nel 2006 l'economia italiana ha ripreso a crescere con un incremento del PIL del 2%. Il 2007 si prefigura analogo. Vi è stato nell'industria in senso stretto un forte incremento sia del prodotto per addetto sia dell'*input* di lavoro. Non accadeva dal 1995 e dunque dovrebbe trattarsi di un progresso strutturale delle nostre imprese, importante per la nostra competitività internazionale. Così si esprime anche il Bollettino economico della Banca d'Italia (n. 48, aprile 2007), che rileva come alla ripresa italiana hanno contribuito il traino dei mercati esteri più dinamici, la maggiore flessibilità del mercato del lavoro, una dinamica salariale ragionevole, una capacità delle imprese di affrontare la concorrenza sui mercati esteri e su quello interno.

Aperto è il problema se si tratti di eventi strutturali. Per ora quello che pare certo è che questo successo sia in gran parte imputabile alle imprese che caratterizzano un sistema produttivo efficiente, che tuttavia deve essere migliorato. La conferma del carattere strutturale della crescita dipenderà comunque anche, o forse soprattutto, dalla politica economica e fiscale del Governo che sembra però poco convinto sulle priorità per lo sviluppo dell'Italia e poco simpatizzante verso le imprese¹⁸.

Nel nostro saggio, sopra citato, «L'Unione fa la forza: piccole imprese, grandi distretti», ci siamo a lungo soffermati sulle PMI e sui distretti manifatturieri ponendo in evidenza: il loro forte *surplus* nella bilancia commerciale italiana che serve a compensare il nostro grave deficit energetico; la loro grande capacità di innovazione «informale», che non trova riscontro nei livelli della loro spesa in R&S ma nella competitività dei loro prodotti.

Questi due aspetti dell'internazionalizzazione e dell'innovazione dei nostri Distretti e Sistemi locali hanno anche una forte componente sociale in quanto basata sull'accumulo e la trasmissione di conoscenza dentro la comunità locale. C'è stata «scuola» informale di imprenditorialità e di innovatività.

¹⁸ Cfr. A. Quadrio Curzio, «Quel miracolo da usare», *Panorama Economy*, 4 aprile 2007.

È noto infatti che molta innovazione, specie di prodotto, delle PMI italiane ha natura informale non rilevata dai dati statistici sulla spesa in R&S. Questa valutazione è confermata da un recente indicatore, certo non esaustivo, della Commissione europea sui *community designs* per Paese registrati a livello di UE. Essi rappresentano un diritto esclusivo di sfruttamento (alla stregua di un brevetto) dell'aspetto esteriore di un prodotto o parte di esso con particolare riferimento alla linea, ai colori, alla forma, ai materiali con i quali è fabbricato. Nel 2006 l'Italia è molto vicina alla Germania e ben sopra la media della UE-15 e UE-25.

Questi dati possono rallegrarci, ma certo non tranquillizzarci, perché ci sono settori e prodotti dove senza dimensione di impresa è ben difficile fare ricerca scientifico-tecnologica di lungo periodo e quindi progettare nel tempo l'innovazione.

E questo ci porta a un secondo paradigma che abbiamo spesso sostenuto: quello «Pilastrini, distretti, laboratori». È noto come in Italia ci siano poche grandi imprese (Fiat, Finmeccanica, Eni, Enel) che fanno spese in R&S abbastanza consistenti e che hanno positivi programmi per incrementarle. C'è anche un buon numero di medie aziende, che noi abbiamo spesso denominato imprese-laboratorio, che caratterizzano l'Italia per R&S industriale. Significativi sono i nomi di Mapei, Bracco, Ferrari, Brembo, Ima, Carraro, Marposs, Same Deutz Fahr, Fastweb, Zambon, Sorin. L'elenco potrebbe continuare a lungo per indicare casi emblematici verso i quali far crescere altre imprese, ora più piccole ma con un forte potenziale di R&S¹⁹. C'è un potenziale di crescita dimensionale e innovativa delle imprese italiane che può incrementare il numero di quelle 3.700 «colonne» (da 50 a 500 addetti) intorno alle quali si possono rinforzare i distretti. Ma anche i «pilastrini» (grandi imprese) possono crescere in numero con aggregazioni. La trilogia italiana «distretti, colonne, pilastrini» funziona nei fatti, ma può essere molto potenziata attraverso un'applicazione della sussidiarietà. Sia perché l'impulso finanziario parte dallo Stato, sia perché

¹⁹ Cfr. A. Quadrio Curzio, «La cura per l'innovazione? Fisco e competenze», *Il Sole 24 Ore*, 17 aprile 2007.

gli attori sono le grandi imprese (pilastrini), le PMI (distretti), i ricercatori, in tutte le forme organizzate (Università, Laboratori), sia perché la «società» deve avere un suo ruolo per spingere la politica a scelte da grande Paese europeo²⁰.

Un'altra possibilità è rappresentata dalle associazioni di imprese che mettono in comune alcuni servizi che nessuna di esse è in grado di finanziare da sola. In tale caso ricadono molte associazioni di categoria e di imprese che vanno dalle più consolidate come Confindustria fino alle più recenti come la Compagnia delle Opere.

Per far crescere dimensionalmente e qualitativamente²¹ le imprese o i «soggetti intersezione» di impresa, sono necessari molti ingredienti: tre in particolare.

In primo luogo interventi molto incisivi sulla fiscalità, specie con radicali defiscalizzazioni delle spese in R&S certificate. Perché se è vero e positivo che le PMI fanno ricerca informale è anche necessario adesso incentivarle a fare ricerca formale.

In secondo luogo abbondanti risorse umane qualificate nelle scienze e nella tecnologia. In Italia c'è carenza e questo chiama in causa il sistema formativo che, anche nelle Università, cresce molto, ma quasi solo con la moltiplicazione delle sedi. Ben vengano allora le agenzie di *rating*, purché siano davvero tali e non nuove macchine burocratiche.

In terzo luogo una forte semplificazione burocratica, amministrativa, fiscale. Sappiamo che qui l'Italia è in coda a tutte le graduatorie internazionali e le stime sui costi per le imprese della non-semplificazione sono impressionanti.

²⁰ Cfr. A. Quadrio Curzio, «Riflessioni sul liberalismo comunitario per lo sviluppo italiano», in A. Quadrio Curzio, M. Fortis (a cura di), *Valorizzare un'economia forte. L'Italia e il ruolo della sussidiarietà*, Il Mulino, Bologna 2007, pp. 361-387; A. Quadrio Curzio, M. Fortis, «L'economia italiana tra sviluppo, declino, innovazione», cit., A. Quadrio Curzio, «Introduzione. L'identità italiana: i distretti e l'industria contano», in M. Fortis, A. Quadrio Curzio (a cura di), *Industria e distretti. Un paradigma di perdurante competitività italiana*, Il Mulino, Bologna 2006, pp. 21-33.

²¹ Si vedano i seguenti articoli di A. Quadrio Curzio apparsi su *Il Sole 24 Ore*: «Un decalogo bipartisan per la piccola impresa», 1° aprile 2007; «La cura per l'innovazione? Fisco e competenze», cit.

A noi pare tuttavia che il Governo, come detto in precedenza, non sia molto sensibile a queste politiche e ad altre politiche che servirebbero invece ad aumentare la competitività di sistema²². Il plauso per il Ministro dello sviluppo economico per alcune liberalizzazioni è infatti compensato da tante altre omissioni del Governo in carica e tra queste vogliamo soffermarci su due: sulla semplificazione; sullo sciopero. Noi crediamo infatti che in Italia le imprese crescano poco anche perché ci sono troppe complicazioni burocratiche e troppa forza dei sindacati.

9.5. Sussidiarietà, semplificazione, scioperi

Partiamo dalla semplificazione, rifacendoci al vertice europeo tenutosi nel marzo 2007 a Bruxelles. In quella circostanza Angela Merkel ha dimostrato di essere un'ottima allieva di Helmut Kohl nell'unire ideali e pragmatismo, ingredienti con i quali porta avanti il Cancellierato della Grande coalizione che, malgrado gli scetticismi teorici e le difficoltà effettive, sta contribuendo alla ripresa dell'economia tedesca²³.

La sua agenda quale presidente di turno del Consiglio europeo si è centrata su tre grandi tematiche: quella della crescita e dell'occupazione, proseguendo con la rinnovata Strategia di Lisbona, rafforzando il mercato interno e la competitività, migliorando le condizioni per l'innovazione, per gli investimenti in ricerca e sviluppo, per la qualità dell'occupazione; quella per la sostenibilità ambientale, integrando politica energetica e climatica; quella per la semplificazione, per migliorare e snellire la regolamentazione e per creare così un ambiente più favorevole alla nascita e alla crescita delle imprese.

Il primo tema si riconnette a quello della innovazione di cui

²² Cfr. A. Quadrio Curzio, «Ecco la mia proposta per il Governo», *Panorama Economy*, 7 marzo 2007.

²³ Cfr. A. Quadrio Curzio, «I sogni possibili della vecchia Europa», *Il Sole 24 Ore*, 20 marzo 2007.

abbiamo detto nel precedente paragrafo. Sul secondo, pure molto importante, non ci possiamo qui intrattenere. Consideriamo perciò il terzo.

Sulla semplificazione e la migliore qualità delle norme e delle regole, su impulso della Merkel, il Consiglio europeo ha espresso la convinzione che ne venga un contributo essenziale alla crescita e alla competitività. Nell'ampia analisi spicca la valutazione del Consiglio sull'effetto positivo che la riduzione dei gravami normativi e amministrativi ha sulle PMI. Anche per questo viene rinnovato l'impegno, con un forte invito operativo alla Commissione europea, di ridurre i gravami derivanti dalla legislazione europea del 25% entro il 2012 e alla necessità di fare *ex ante* una valutazione di impatto delle norme anche con l'utilizzo di un Organismo specifico a tal fine. Di nuovo si invitano i Paesi membri a muoversi con vigore nella stessa direzione.

A questo punto immediato è il confronto con il nostro Paese dove ben poco si sta facendo in tale direzione. Anche perché le utili liberalizzazioni del Ministro Pier Luigi Bersani sono state, quanto meno, compensate da altre complicazioni al punto che una personalità come Franco Bassanini, al quale vanno ascritti notevoli meriti di semplificazione degli ultimi dieci anni, ha di recente dichiarato: «Negli ultimi tempi sono tornati ad aumentare gli oneri burocratici, i procedimenti, gli adempimenti. E Visco ne ha rimessi un buon numero». E ancora: «Se non si interviene si rischia di morire di troppe norme, di troppi adempimenti e di troppe scartoffie che non servono affatto a garantire rispetto della legge, anzi è l'opposto». In Italia si parla di più di 100.000 norme di varia natura tuttora vigenti, di più di 10.000 enti pubblici di varia natura non ben censiti, di circa 14 miliardi di euro annui gravanti sulle imprese per adempimenti burocratici. Non sappiamo se queste cifre siano corrette, ma certo sono molto diffuse in ambienti qualificati.

Semplificare vuol dire attuare sussidiarietà che, laddove non si possa addivenire a una radicale semplificazione, potrebbe esprimersi delegando a soggetti terzi, come le Camere di Commercio o le Associazioni di imprese o ad altre associazioni, cui

andrebbero date anche responsabilità sanzionabili e molti più compiti di quelli che oggi la burocrazia gelosamente detiene. Finché in Italia non si semplificherà, riducendo quindi l'esercito della burocrazia che necessita di molte e confuse norme per conservare il proprio potere, ben difficile sarà anche abbassare la spesa pubblica corrente e quindi le imposte. Ed ecco perché, mentre in Germania dall'anno venturo le imposte sui redditi di impresa scenderanno al 30%, con una media della UE-15 al 29,15%, l'Italia continuerà con un'aliquota legale di tassazione sui redditi societari al 37,35% che rappresenta ormai un massimo in Europa. Ed ecco perché la pressione fiscale nel 2006 ha raggiunto il 42,6% del PIL rispetto a un livello della UE-15 pari a 40,9%. Il differenziale è la rendita di posizione burocratico-amministrativa che nessun Governo sembra in grado di affrontare in Italia.

E veniamo allo sciopero²⁴. Dopo le liberalizzazioni di Bersani, hanno suscitato scandalo tra i liberisti gli scioperi dei benzinai e dei taxisti. Certo si è trattato di fatti sgradevoli, ma come non ricordare nel contempo che secondo il Presidente della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali gli scioperi in Italia proseguono a ritmo incessante sicché senza il concorso delle parti sociali, il sostegno dell'opinione pubblica e più risorse, la Commissione finisce a essere una *vox clamans* nel deserto. Difficile dargli torto, ma noi crediamo che il problema dello sciopero in Italia vada collocato in un contesto istituzionale specifico che va ben oltre i rimedi richiesti dalla Commissione di garanzia.

Quando il Presidente di questa Commissione, nel presentare la Relazione sul periodo gennaio 2005-giugno 2006, afferma che «sin dalle origini, lo sciopero costituisce un imprescindibile strumento di progresso economico e sociale del Paese» e «un prezioso strumento di tutela e di promozione della democrazia» connota in modo sbagliato, malgrado l'intonazione storica, l'analisi sugli

²⁴ Cfr. A. Quadrio Curzio, «Sciopero, un tabù da violare», *Il Sole 24 Ore*, 31 gennaio 2007.

scioperi nell'Italia del XXI secolo. E tuttavia fornisce a modo suo una «spiegazione», che non è una giustificazione, della peculiarità italiana. Perché la legge sulla disciplina del diritto di sciopero, prevista dalla Costituzione, è arrivata molto tardi, perché è fatta male, perché la Commissione non riesce a farla applicare. Ma anche perché si ritiene che lo sciopero sia un potere costituzionale del sindacato, che lo esercita a sua discrezione. In più in Italia, anche prescindendo dalla peculiarità tutta nostra che in questa legislatura i presidenti di Camera e Senato siano degli ex sindacalisti, la Costituzione materiale ha dato ai tre grandi sindacati un ruolo che è per molti versi diventato quello di sintesi del Parlamento e del Governo, andando quindi ben oltre quello «naturale» di controparte delle imprese nella dinamica economico-contrattuale ed economico-sociale.

Stante questo ruolo dei sindacati e stante la debolezza di qualsiasi parte politica nei loro confronti, gli stessi dovrebbero darsi un sovrappiù di responsabilità almeno per ridurre quantità e gravità degli scioperi. Ma ciò non accade stando ai dati della Commissione, che segnala come nel periodo gennaio 2005-giugno 2006 sono stati proclamati 2.621 scioperi, di cui revocati 1.031 ed effettuati 1.590, dei quali 306 di rilevanza nazionale e generali in ambito territoriale limitato.

In questa alluvione di scioperi, la Commissione dichiara di essere intervenuta cercando di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero e il godimento dei diritti della persona in quanto utente di servizi. Saremmo a questo punto tentati di chiedere al Governo come tutelì qui il «cittadino utente». Ma, continua la Commissione, numerose sono state anche le sue azioni preventive sui sindacati alle quali sono seguiti varie revoche e differimenti, anche se alla fine le sanzioni applicate per la violazione della legge sullo sciopero sono state solo 48 (per 300.000 euro), pari all'1,8% del totale degli scioperi proclamati. Cioè molto poche.

Entrando nell'analisi qualitativa che la Commissione conduce sui diversi scioperi, mentre la stessa è diplomatica nel suo argomentare sugli scioperi dell'Alitalia, ben più dura e determina-

ta è sugli scioperi dei lavoratori autonomi (taxisti, farmacisti, avvocati) che si dice «hanno fatto irruzione sulla scena con il ricorso a forme di protesta dai toni particolarmente aspri, provocando, in molti casi, una grave lesione dei diritti della persona costituzionalmente tutelati», sia nel segnalare che tali forme di protesta sono state «proclamate e/o effettuate in aperta violazione della disciplina vigente per impedire l'emanazione di un provvedimento legislativo destinato a incidere sullo *status* delle rispettive categorie».

Fa bene la Commissione a preoccuparsi per gli scioperi degli autonomi conseguenti alle liberalizzazioni, ma non meno preoccupanti sono quelli connessi ai trasporti pubblici o in aziende decotte come Alitalia, che mettono in crisi bilanci che vengono poi ripianati dallo Stato o dagli enti locali. Anche perché, alla fine, gli autonomi dovranno far quadrare i loro conti privati. Perciò i loro scioperi non dureranno a lungo.

Ma al di là di queste asimmetrie valutative, ciò che più colpisce nella relazione della Commissione è l'individuazione di scioperi tesi a premere sulla classe politica tramite il disagio ai cittadini, di precettazioni non rispettate, di concorrenza nello sciopero tra sigle sindacali, di scioperi proclamati nella consapevolezza della loro «irregolarità» con successiva revoca che tuttavia non toglie il danno dell'effetto annuncio.

In Italia bisogna dunque ritornare a riflettere sul problema degli scioperi. A essi si dovrebbe ricorrere con molta più saggezza, passando prima attraverso forme di autodisciplina, di arbitrato, di verifiche democratiche sulla rappresentanza. Tornare a parlare con pacatezza di limiti efficaci all'abuso del diritto di sciopero, avendo attenzione ai veri problemi del Paese, sarebbe una grande liberalizzazione: perché questo tema è stato per decenni un tabù inviccinabile.

In assenza di questi ingredienti le PMI italiane se cresceranno lo faranno molto all'estero. Il che è anche positivo, ma non certo quando ciò accade portandovi la R&S per le condizioni offerte di vantaggio fiscale e amministrativo e per abbondanza di risorse umane specializzate.

9.6. Conclusioni

Trattando di liberalismo sociale, avremmo voluto considerare nel caso italiano anche molti altri soggetti, tra cui le Fondazioni Acri²⁵ (denominate anche come ex bancarie) e quelle di sviluppo, come la Fondazione Fiera Milano²⁶. Malgrado il liberismo di frontiera veda tutte queste Fondazioni come incrostazioni del potere politico contro il mercato, noi riteniamo invece che esse abbiano operato bene in Italia, stabilizzando e facendo crescere in Europa la nostra economia e la nostra società. La società non è infatti un soggetto residuale e suoi attori come le Fondazioni e le Associazioni non sono soggetti parassitari o percettori di rendite, in quanto il bene comune non è fatto solo di efficienza mercantilista o di equità statistica, ma anche di condivisione basata sul consenso.

²⁵ Cfr. A. Quadrio Curzio, «La sussidiarietà e le fondazioni. Alcune riflessioni economico-sociali», cit.; A. Quadrio Curzio, «Riflessioni sul liberalismo comunitario per lo sviluppo italiano», in A. Quadrio Curzio, M. Fortis (a cura di), *Valorizzare un'economia forte. L'Italia e il ruolo della sussidiarietà*, Il Mulino, Bologna 2007, pp. 361-387.

²⁶ Cfr. A. Quadrio Curzio, «Le fondazioni di sviluppo nel sistema nazionale ed europeo», in Fondazione Fiera Milano, *Costruire la città degli scambi*, Domus, Milano 2005, pp. 30-31.

Capitolo decimo

Il principio di sussidiarietà nei servizi di pubblica utilità¹

di Paola Garrone

10.1. Introduzione

L'ipotesi di un'organizzazione dei servizi di pubblica utilità che utilizzi il principio di sussidiarietà è coerente con gli aspetti strutturali del settore, come risulta dal confronto con la ricchezza di esperienze che caratterizza le *utilities* nel mondo². Si possono così anche valorizzare gli aspetti migliori dei recenti tentativi di riforma, superando un certo schematismo del dibattito italiano.

La tradizionale gestione da parte dello Stato appare, infatti, una causa non secondaria delle modeste prestazioni delle *public utilities* nel nostro Paese: anche il processo avviato negli anni Novanta non ha avuto fino a oggi gli esiti sperati. Il principio di sussidiarietà può dare un importante contributo per una serie di ragioni: la letteratura più recente critica diversi presupposti alla base dell'intervento pubblico nel settore (paragrafo 2); la storia delle *utilities* documenta ampiamente l'organizzazione di questi servizi «dal basso» (paragrafo 3); le imprese non profit che veicolano l'iniziati-

¹ Le idee e le proposte discusse nel presente contributo nascono dal lavoro svolto con gli amici e colleghi del Dipartimento *Public utilities* della Fondazione per la Sussidiarietà.

² Appartengono al comparto delle *public utilities* i servizi idrici, l'energia elettrica, le telecomunicazioni, il gas, le strade, il trasporto pubblico e la gestione dei rifiuti.

va dei cittadini, delle imprese, delle comunità locali presentano vantaggi non accessibili ad altre forme di impresa (paragrafi 4 e 5).

10.2. I problemi del settore

Le recenti trasformazioni dei servizi di pubblica utilità riflettono da vicino l'approccio alle *utilities* tipico dell'economia³. La produzione dei servizi di pubblica utilità è caratterizzata da diversi fallimenti del mercato, in particolare per quanto concerne l'offerta dei servizi di un'infrastruttura a rete. Infatti, la concorrenza nello sviluppo e nella gestione delle reti non è desiderabile, per l'aumento di costi che comporterebbe a parità di servizio offerto (monopolio naturale) e non è credibile, neppure nel lungo periodo, per la presenza di importanti barriere all'ingresso e all'uscita (costi di investimento «irrecuperabili»). L'impossibilità del mercato di assicurare il benessere collettivo richiederebbe quindi un intervento pubblico, di massima secondo due tipologie:

- *Produzione pubblica*. Lo Stato, che ha come obiettivo il benessere della collettività, assume in proprio la produzione del servizio. Quest'ultimo viene offerto dal monopolista statale a condizioni ottimali.
- *Regolazione del mercato*. Un'autorità pubblica, che ha come obiettivo il benessere della collettività, definisce *ex ante* le regole secondo le quali un'impresa privata può offrire il servizio. Sotto il vincolo dell'azione regolamentare, il servizio viene offerto da un monopolista privato a condizioni coerenti con il benessere della collettività.

³ Si vedano, fra gli altri, V.K. Viscusi, J.H. Vernon, J.E. Harrington, *Economics of regulation and antitrust*, The MIT Press, Cambridge MA, 2000, cap. 11-12. J.H. Stiglitz, *Economia del settore pubblico. Fondamenti teorici*, Hoepli, Milano 2003, cap. 7. R. Artoni, *Lezioni di scienza delle finanze*, Il Mulino, Bologna 1999, cap. 14.

Numerose critiche sono state sollevate con riferimento al primo modello: limitati incentivi a ridurre i propri costi (vincolo di bilancio «morbido»); protezione di specifici gruppi di interesse; qualità non ottimale; scarsa produttività e livelli ridotti di *output*. In Italia, per esempio, in settori quali il servizio idrico, la gestione dei rifiuti, il trasporto pubblico, la predominanza del settore pubblico ha lasciato numerose aree di arretratezza: un sostanziale deficit infrastrutturale⁴; costi più elevati del necessario, coperti da sussidi a carico della fiscalità generale e del debito pubblico; scarsa propensione alla cura degli utenti e all'innovazione nei servizi.

La seconda soluzione è oggi comunemente accettata nel dibattito economico: la regolazione del mercato da parte di un'autorità pubblica potrebbe indurre nelle imprese private i comportamenti desiderabili per la collettività senza incorrere negli svantaggi delle imprese statali. Il passaggio da Stato-produttore a Stato-regolatore prevede diverse fasi: separazione tra reti e attività «da lasciare al mercato» (*unbundling*); liberalizzazione e controllo *antitrust* nelle attività potenzialmente concorrenziali; istituzione di un'Autorità con compiti di regolazione; regolazione di tipo tariffario delle reti (in qualche caso con la simultanea definizione di sussidi oppure attraverso gare e affidamento temporaneo del servizio); aziendalizzazione e in qualche caso privatizzazione delle *utilities* statali.

Il percorso di riforma verso il modello «Stato-regolatore» presenta diversi punti di forza⁵:

- Le forme di regolazione tariffaria delle reti appaiono maggiormente realistiche delle tradizionali, riconoscendo l'esistenza di limiti di informazione e di razionalità del regolatore.
- La rimozione dei diritti esclusivi dello Stato riconosce i limiti del modello dello Stato-produttore e valorizza le capacità speci-

⁴ Cfr. S. Bosetti, M. Piuri, R. Tiscar, *Deficit di infrastrutture in Italia*, manoscritto, Milano 2006.

⁵ Cfr. M. Armstrong, D.E.M. Sappington, 2007, «Recent Developments in the Theory of Regulation, draft», in M. Armstrong, R. Porter (a cura di), *Handbook of Industrial Organization*, Vol. III, in corso di pubblicazione, North-Holland, Amsterdam.

fiche degli investitori e delle imprese. In seguito alla liberalizzazione, gli investitori privati hanno elevati incentivi alla riduzione dei costi e dei prezzi e al miglioramento della qualità.

- Va ricordato che, perfino in alcuni casi di monopolio naturale, la concorrenza imperfetta può avere esiti superiori alla regolazione del monopolista.

Tuttavia, gli esiti di alcuni anni di riforme sono lontani dall'essere soddisfacenti. Nel nostro Paese, i settori nei quali è stato più ampio il percorso di riforma ispirato al modello «Stato regolatore e non più produttore» sono l'energia elettrica, il gas naturale e le telecomunicazioni. Anche in questi settori permangono segnali di una non sempre eccellente qualità tecnica del servizio, di un modesto orientamento al cliente, di ritardi negli investimenti nelle reti, di posizioni dominanti degli ex monopolisti, di prezzi particolarmente elevati. Non è immediato identificare i fattori che hanno determinato l'attuale situazione di stallo del settore. Da una parte, vi sono alcuni limiti del modello dello Stato regolatore:

- gli incentivi agli investimenti nelle reti e alla qualità del servizio sono un'area oggettiva di debolezza degli attuali modelli di regolazione tariffaria⁶;
- in assenza di concorrenza, la privatizzazione può non tradursi in aumenti di produttività, oppure può, con la riduzione dei costi, portare a un degrado della qualità;
- la de-verticalizzazione di alcune fasi della filiera lascia spazio a comportamenti opportunistici e a rischi di sottoinvestimento.

D'altra parte, è probabile che tali limiti, di carattere non contingente, siano esasperati da debolezze specifiche delle politiche italiane: influenza dei gruppi che traggono significativi benefici dall'assetto tradizionale; privatizzazioni dirette alla riduzione del debito pub-

⁶ Cfr. S. Cowan, «Network Regulation», *Oxford Review of Economic Policy*, 22, 2006, pp. 248-259. D. Sappington, «Regulating service quality: a survey», *Journal of Regulatory Economics*, 27, 2005, pp. 123-154.

blico più che a obiettivi di efficienza; controllo delle *utilities* privatizzate da parte di patti di sindacato e gruppi *multi-business*. Inoltre, le potenzialità della libertà di scelta sono ancora limitate: nei mercati a monte della filiera (per esempio, nella produzione dell'energia elettrica o nell'approvvigionamento del gas naturale) sono osservabili strategie anti-concorrenziali degli ex monopolisti. Infine, i regolatori sono ancora troppo poco attivi nella raccolta, elaborazione e diffusione delle informazioni sul livello di servizio offerto dai diversi fornitori e nella loro comparazione⁷.

10.3. Una storia di sussidiarietà

Neppure il modello dello Stato-regolatore appare quindi propriamente sussidiario: lo Stato resta il soggetto centrale del settore e lo spazio per cittadini e imprese rimane residuale⁸. I ruoli assegnati dalla regolazione a cittadini e imprese sembrerebbero derivare da una classificazione aprioristica: i primi possono essere solo consumatori e le seconde possono solo svolgere il ruolo di investitori alla ricerca di profitto. In un simile scenario, appare naturale che solo lo Stato possa tutelare le esigenze dei cittadini.

La migliore dimostrazione della possibilità, invece, di sviluppare l'organizzazione dei servizi «dal basso» è offerta proprio da come è nato e si è sviluppato il settore. Va ricordato, infatti, che negli Stati Uniti non è avvenuta la nazionalizzazione dei servizi di pubblica utilità e che in Europa essa si è imposta solo negli anni Quaranta.

Due epoche appaiono particolarmente rilevanti per la storia del-

⁷ Un esempio notevole in questo ambito è l'attività di *benchmarking* di Ofwat, il regolatore dei servizi idrici per l'Inghilterra e il Galles; si vedano anche le proposte di IREER-CRISP, *Osservatorio regionale sui Servizi di Interesse Economico Generale (Public Utilities)*, Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia, Milano 2003.

⁸ Cfr. A. Sciumè, *Spunti e argomenti sull'erogazione dei servizi pubblici di interesse economico generale: regolamentazione, regolazione, controllo*, manoscritto, Milano 2006.

le *utilities*, definite come infrastrutture di servizio all'intera collettività: il Medioevo a partire dall'XI secolo e il periodo moderno a partire dalla seconda metà del XIX secolo. Anche in altre epoche i servizi idrici e le strade hanno avuto un notevole sviluppo, ma i primi riguardavano soprattutto ristrette classi sociali e le seconde servivano principalmente per scopi amministrativi e militari.

La rinascita delle strade nell'Inghilterra medioevale, dopo la caduta dell'impero romano, è ben documentata da Benson⁹. Nel X secolo, i diritti di passaggio sono detenuti dai gruppi di clan e famiglie che compongono la società. A partire dall'XI secolo, lo sviluppo dei commerci, dei pellegrinaggi e di altri viaggi evidenzia la necessità di strade a lunga distanza. Gli investimenti e la manutenzione vengono allora assunti da diversi tipi di comunità; protagonisti sono le Gilde delle città e la Chiesa (la manutenzione delle strade viene definita un «lavoro di beneficenza cristiana»); in particolare i monasteri, nodi di una densa rete di viaggi, si occupano principalmente delle strade a lunga distanza e le parrocchie di quelle locali. Si noti che i lavori vengono svolti su base volontaria e l'accesso alle strade è aperto. Il risultato, osservabile fino al XV secolo, è un sistema di strade ampio, efficiente e articolato.

Anche per le opere idriche il periodo medioevale comporta una vera e propria rinascita. Magnusson¹⁰ descrive i sistemi di acquedotti e di condotte per acque reflue delle città e dei monasteri, sviluppati non più – come in epoca romana – all'interno di un sistema amministrativo statale, ma da comunità religiose, civili e da privati. Nei Comuni italiani viene sviluppato un articolato sistema tecnologico e legislativo¹¹.

⁹ B.L. Benson, «The Rise and Fall of Private Roads in England», in G. Roth (a cura di), *Street Smart: Competition, Entrepreneurship and the Future of Roads*, Transaction, New Brunswick NJ, 2006.

¹⁰ Cfr. R. Magnusson, *Water Technology in the Middle Ages: Cities, Monasteries and Waterworks after the Roman Empire*, The Johns Hopkins University Press, Baltimora 2001.

¹¹ M. Kucher, «The Use of Water and its Regulation in Medieval Siena», *Journal of Urban History*, 31, 2005, pp. 504-536.

All'origine dei servizi «moderni» di pubblica utilità, con riferimento all'Europa, si trovano normalmente investitori privati, a cui presto si affiancano i municipi.

Millward¹² documenta la prevalenza di investitori privati all'inizio del Novecento nei servizi elettrici, nei tram e nel gas; la proprietà municipale, con la revoca delle concessioni ai privati, entra quando tali servizi, in mano ai privati, si dimostrano profittevoli e permettono alla città di disporre di nuove risorse finanziarie. In particolare, in Italia, l'acquisizione della proprietà e l'assunzione dei servizi locali da parte dei municipi si diffonde a partire dalla legge Giolitti del 1903¹³. Nel Regno Unito, fino alla nazionalizzazione degli anni Quaranta, le imprese municipali e private si dividono le città.

Negli Stati Uniti, lo sviluppo dei servizi di pubblica utilità si deve a imprese private, municipali, cooperative di utenti; investitori con natura e motivazioni diverse hanno convissuto dalla fine dell'Ottocento a oggi. Va segnalata l'assenza di programmi a livello federale e statale sia di nazionalizzazione che di privatizzazione. Ancora oggi il sistema statunitense resta composito con riferimento alle forme di impresa, come mostra la tabella 10.1: le imprese municipali prevalgono nei servizi idrici e nel trasporto pubblico, soprattutto nelle grandi città; le cooperative sono importanti nel settore elettrico delle zone rurali, e servono il 12% degli utenti statunitensi.

¹² R. Millward, *Private and Public Enterprise in Europe: Energy, Telecommunications and Transport, 1830-1990*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.

¹³ Cfr. L. Violini, D. Bais, «L'assunzione e le forme di gestione dei servizi pubblici locali: uno sguardo al percorso di un secolo», in G. Vittadini (a cura di), *Liberi di scegliere. Dal welfare state alla welfare society*, Etas, Milano 2002.

Tabella 10.1 – Distribuzione del numero di addetti: Stati Uniti (2002-2003)

	Imprese municipali	Imprese private e cooperative	Imprese statali
Servizi idrici	79%	21%	0%
Energia elettrica*	12%	87%	1%
Gas	11%	89%	0%
Trasporto pubblico locale**	67%	22%	11%

Fonte: U.S. Census Bureau, *Federal Government Employment and Payroll March 2006*, <http://www.census.gov/govs/www/apesfed06.html>, consultato nel luglio 2006. U.S. Census Bureau, *Statistics of U.S. Businesses*, <http://www.census.gov/csd/subs/subs.htm>, consultato nel luglio 2006.

* generazione, trasmissione, distribuzione

** per imprese private trasporto pubblico urbano, interurbano e rurale (incluso trasporto ferroviario pendolari).

10.4. Apertura al non profit

Si è già visto come dimensioni della sussidiarietà siano la libertà di scelta e quella di iniziativa nell'offerta dei servizi: non appare pertanto giustificata l'attribuzione esclusiva alla proprietà pubblica di infrastrutture di cui lo Stato, oltretutto, non è il titolare «storico».

Ciò premesso, occorre distinguere due tipologie di attività. Un primo ambito coincide con le attività liberalizzate: dove il fornitore può essere valutato e scelto, non appare giustificata alcuna preoccupazione nei confronti delle *utilities* private, a condizione che la libertà di scelta sia tutelata e promossa secondo le linee già descritte. Un secondo gruppo di attività è costituito dalle reti, in particolare dalla loro gestione di lungo periodo (attività di investimento). Chi assume le decisioni relative agli investimenti nelle reti e nelle altre infrastrutture opera in regime di monopolio e non può essere facilmente sostituito in caso di condotta insoddisfacente. In altri termini, la libertà di scelta appare limitata. In questo ambito diventano centrali le motivazioni dei soggetti incaricati di decidere gli investimenti nelle reti.

Si è già visto che la proprietà pubblica delle reti non è necessa-

riamente l'unica o la migliore soluzione. È poi da sottolineare che il finanziamento degli utenti rurali o a basso reddito non è stato assicurato genericamente dallo Stato, ma da altri utenti degli stessi servizi, famiglie e imprese, tramite il pagamento di tariffe più elevate, o tramite la fiscalità generale. Titolari delle reti sono i cittadini e gli stessi strumenti di finanza pubblica debbono essere disegnati in modo da preservare tale legame¹⁴.

Tuttavia non appare scontato neppure che le imprese private – assente la libertà di scelta e stanti i limiti della regolazione – possano essere i titolari ideali delle infrastrutture di rete.

Limiti dell'impresa statale, del regolatore, degli investitori privati: è quindi forse utile riconoscere che anche nelle reti di pubbliche utilità è possibile, e probabilmente benefico, un mix di modelli di impresa. Proprio nell'ottica della libertà di iniziativa, lo Stato dovrebbe astenersi dall'imporre un modello unico di titolarità; per esempio, negli Stati Uniti convivono da sempre forme proprietarie diverse.

Appare ora necessario un ulteriore passaggio, cioè occorre lasciare spazio alle *utilities* di tipo non profit, oggi sostanzialmente assenti dal dibattito sulla titolarità delle reti.

Alcuni settori di pubblica utilità, quali il servizio idrico o il trasporto pubblico, mostrano arretratezza negli investimenti e modestia di gestione particolarmente gravi. È interessante notare che proprio a partire da questi settori, il Regno Unito e gli Stati Uniti hanno lasciato spazio nella titolarità delle reti alle *utilities* non profit, alle quali il patrimonio di infrastrutture può essere affidato con forme societarie diverse, ma accomunate da alcune caratteristiche:

- forme di presenza degli *stakeholder* nel governo dell'impresa¹⁵;
- patrimonio vincolato a un determinato scopo di servizio;
- utilizzo degli utili per investimenti e raccolta del capitale di debito nei mercati finanziari;

¹⁴ Sul finanziamento delle infrastrutture vedi M. Nicolai, *Finanza e investimenti pubblici: l'esperienza degli Stati Uniti d'America*, manoscritto, Milano 2006.

¹⁵ Cfr. J. Birchall, «Mutual, non-profit or public interest company? An evaluation of the options for the ownership and control of water utilities», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 72, 2002, pp. 181-213.

- presenza di manager specializzati e collaborazioni con imprese private per le attività operative.

Come verrà documentato nel prossimo paragrafo, in molti Paesi i fornitori non profit di acqua, energia, trasporti e così via, funzionano bene. D'altra parte, alcuni studi recenti sottolineano come le imprese non profit possano risolvere alcuni problemi tipici posti dai fornitori privati di servizi pubblici, senza tuttavia ricadere nei difetti dell'impresa statale.

Per quanto riguarda le reti, due tratti qualificanti delle imprese non profit, il vincolo di non distribuzione degli utili e la missione pubblica, favoriscono la risoluzione a favore dell'interesse degli utenti di due tipologie di conflitto¹⁶. Primo, investimenti nel miglioramento della qualità possono comportare un aumento dei costi senza un paragonabile incremento nei ricavi: in questo caso le imprese private tendono a sottoinvestire. Secondo, alcune scelte di razionalizzazione possono migliorare la profittabilità portando tuttavia a un degrado della qualità: le imprese private in tal caso eccedono nei tagli dei costi. Inoltre, il vincolo di non distribuzione degli utili permette alle imprese non profit di preservare gli incentivi individuali alla cura dell'utente; infatti, anche in servizi di natura tecnologica può essere presente in manager e lavoratori l'orientamento al servizio pubblico (il cosiddetto *donated labour*), tipico dei servizi alla persona.

Infine, le *utilities* private possono, in assenza di concorrenza (o con certi tipi di regolazione), trasferire la riduzione di costo a beneficio degli azionisti anche per periodi lunghi, cosa che non accade nelle non profit. Per esempio, le cooperative di utenti hanno mediamente prezzi inferiori.

Appare quindi possibile concludere che la forma non profit ha specifici elementi di superiorità, con riferimento alla qualità del servizio e agli investimenti nelle reti.

A fronte dei vantaggi fin qui sintetizzati, occorre analizzare i pos-

¹⁶ Cfr. J. Bennett, E. Iossa, *Contracting Out Public Service Provision to Not-For-Profit Firms*, CMPO Working Paper N. 05/124, University of Bristol, 2005; sulle cooperative di utenti si veda H. Hansmann, *The Ownership of Enterprise*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, MA 1996, pp. 162-181.

sibili limiti delle *utilities* non profit, come il rischio che il loro *management* goda di maggiore discrezionalità rispetto alle imprese di proprietà di investitori¹⁷. Tuttavia, i manager delle *utilities* non profit, non disponendo degli incentivi provenienti dal mercato azionario, sono sollecitati all'efficienza produttiva dalla necessità di servire il debito e di mostrare la propria capacità a tale riguardo; inoltre, la pubblicazione di *benchmarking* da parte del regolatore rende più facile il controllo dei manager da parte di soci e analisti finanziari.

10.5. *Utilities* non profit: esperienze internazionali

Al di là delle considerazioni di natura teorica, l'apertura alle non profit appare ben motivata dall'osservazione che esse operano bene. L'esperienza più recente proviene dalla Gran Bretagna, Paese d'avanguardia nella strada delle riforme: non profit private sono nate nel settore idrico e in quello ferroviario, settori nei quali era minore la soddisfazione per i risultati della privatizzazione. Altri esempi sono le cooperative di utenti statunitensi, danesi e australiane, le non profit private nelle reti elettriche di trasmissione negli Stati Uniti o nei servizi idrici ed elettrici dei Paesi in corso di industrializzazione. Infine, le autorità municipali USA sono caratterizzabili come non profit pubbliche; si tratta di soggetti molto diversi dalle nostre imprese statali o municipali, assai più simili a fondazioni di derivazione pubblica.

Un caso che illustra molto bene le potenzialità delle non profit è l'acquisizione dell'operatore gallese privato Welsh Water da parte di una non profit costituita per tale fine. Il settore dei servizi idrici del Regno Unito è stato privatizzato a partire dal 1989, ma nella seconda metà degli anni Novanta alcuni operatori hanno manifestato in maniera crescente problemi reddituali, finanziari e di livello di servizio. Nel 2001 un gruppo di manager, esperti del settore e amministratori pubblici ha costituito una non profit privata, Glas Cymru,

¹⁷ Cfr. J. Bennett, E. Iossa, G. Legrenzi, «The Role of Commercial Non-Profit Organizations in the Provision of Public Services», *Oxford Review of Economic Policy*, 19, 2, 2003, pp. 335-347.

per acquisire gli *asset* di Welsh Water, un'impresa che offriva il servizio a circa 3 milioni di cittadini gallesi, per 2700 milioni di euro. L'obiettivo dichiarato è quello di offrire il servizio idrico ai «cittadini del Galles alla miglior qualità e al minor prezzo possibili». La forma societaria è la *company limited by guarantee*; l'operazione è stata finanziata con l'emissione di obbligazioni (capitale di debito).

Il governo dell'impresa è assicurato dai soci e dai loro rappresentanti in un consiglio detto *Board of Trustees*.

I principali indicatori operativi ed economico-finanziari della Glas sono riportati nella tabella 10.2. La struttura finanziaria è dominata dal capitale di debito, nella forma di obbligazioni a scadenza medio-lunga (3800 milioni di euro), scambiate su mercati finanziari e valutate da parte di analisti finanziari; tuttavia, gli utili reinvestiti hanno costituito nel tempo una riserva di capitale proprio.

Tabella 10.2 – Glass Cymru (2000-2005)

	2000	2002	2003	2004	2005
Classifica qualità servizio	9/10	3/10	1/10	1/10	1/10
Investimenti annui materiali		287	395	424	418
«Dividendi ai clienti» (riduzione delle tariffe)		–	–	18	18
Ricavi		619	706	716	753
Debiti lungo termine		3.323	3.432	3.629	3.824
Utile esercizio (interamente capitalizzato)		111	93	70	130

Fonte: Elaborazioni proprie su Rapporti finanziari Glas Cymru e Dwr Cymru; Ofwat (Office of Water), *Levels of service for the water industry in England and Wales 2005-06 report* (e precedenti), Ofwat, Birmingham 2006 (e precedenti).

Le prestazioni sono lusinghiere, soprattutto in termini di qualità del servizio; negli ultimi cinque anni Welsh Water è diventata leader nel *benchmarking* diffuso dal regolatore (prima riga di tabella 10.2). L'impresa sostiene investimenti materiali annui dell'ordine dei 400 milioni di euro e offre un «dividendo» ai clienti, nella forma di uno sconto pari a circa 18 milioni di euro all'anno. Una caratteristica qualificante è l'intenso ricorso a fornitori privati eccellenti nelle diverse attività operative, attraverso gare molto competitive.

Nel 2006, il dibattito su due grandi imprese britanniche del settore idrico, Scottish Water e Thames Water, ha ospitato autorevoli prese di posizione a favore di un'imitazione del modello Glas Cymru, con la trasformazione in non profit di tali imprese.

10.6. Conclusioni e proposte

I problemi manifestati dal settore in Italia, alcuni risultati della recente letteratura e diversi aspetti dello sviluppo concreto delle *utilities* portano a considerare criticamente l'ipotesi che lo sviluppo dei servizi di pubblica utilità sia assicurato solo dalla presenza dello Stato come produttore o come unico regolatore. In particolare, i servizi di pubblica utilità in numerose circostanze si sono diffusi perché famiglie, imprese, comunità locali e associazioni di vario tipo ne avvertivano l'esigenza e hanno investito per dotarsi di adeguate infrastrutture.

Un aspetto qualificante dell'organizzazione sussidiaria del settore è la presenza di soggetti non profit nella titolarità delle reti, che non significa escludere le imprese private, soprattutto dalle attività operative e dai mercati concorrenziali. Occorre perciò verificare le modalità con le quali sperimentare anche in Italia la presenza delle imprese non profit nella proprietà delle infrastrutture. A una prima esplorazione, uno strumento promettente nel nostro Paese è offerto dall'istituto delle Fondazioni. Per i dettagli implementativi occorrono valutazioni per i singoli servizi e per le singole città e territori, ma fin d'ora possono essere considerate alcune ipotesi di lavoro.

Primo, il patrimonio di una «Fondazione di pubblica utilità» consiste nelle reti e negli impianti destinati all'offerta di un servizio; per la gestione operativa, infatti, la Fondazione ricorre ad altre imprese tramite confronti concorrenziali, ma si riserva le decisioni di investimento e si vincola a destinare le risorse generate agli investimenti e ai dividendi clienti. In tal modo sono superate alcune ambiguità tipiche delle società di capitale a controllo pubblico che, esposte in molti casi alle interferenze della politica, al tempo stesso estraggono rendite nella forma di dividendi e canoni di concessione. Secondo, con riferimento alla *governance*, la Fondazione può permettere una

efficace rappresentanza dei diversi *stakeholder*, attraverso una composizione bilanciata del Consiglio di Amministrazione, con rappresentanti dei fondatori, dei cittadini residenti, degli utenti industriali. Infine, anche per quanto riguarda la raccolta del capitale da investire, la Fondazione presenta diversi vantaggi. Rispetto al regime di concessione, la proprietà di impianti e reti aumenta l'autonomia decisionale, riducendo rischio economico e costo del capitale, e gli ammortamenti possono seguire la vita utile dell'*asset*, invece che la durata della concessione, permettendo un reddito operativo e quindi una capacità di indebitamento superiori. Inoltre, attraverso i propri rappresentanti, gli utenti condividono la valutazione degli investimenti e quindi sono messi in grado di comprendere meglio l'eventuale necessità di aumenti tariffari o tasse di scopo.

Capitolo undicesimo

Sussidiarietà e quasi mercati

di Lorenza Violini e Giorgio Vittadini

11.1. Pluralismo di offerta, libertà di scelta, sussidiarietà fiscale

Nei settori riconducibili a grandi linee a quelli del *welfare state* e definiti come servizi di pubblica utilità alla persona, quali sanità, assistenza, istruzione di ogni ordine e grado, formazione professionale, cultura, servizi di inserimento al lavoro, tempo libero, sport e altro, non è realistico pensare di ottenere un rapporto ottimale qualità-prezzo semplicemente attraverso un equilibrio di mercato o una gestione diretta dei servizi da parte dello Stato.

Si tratta, come dice Fiorentini, di servizi «meritori», la cui erogazione cioè è indispensabile per il benessere del singolo e della collettività¹. La realizzazione di un pronto soccorso da parte di un ospedale, l'azione di una scuola per recuperare all'istruzione e alla formazione ragazzi che provengono da *drop out*, l'inserimento di persone svantaggiate in realtà di lavoro, sono aspetti decisivi per giungere a un maggior benessere collettivo, ma la loro realizzazione può comportare una diminuzione dell'utile microeconomico. In altre parole, la massimizzazione del profitto individuale non porta necessaria-

¹ G. Fiorentini, «La privatizzazione dei servizi sociali e il ruolo delle organizzazioni non lucrative», in S. Zamagni (a cura di), *Non profit come economia civile*, Il Mulino, Bologna 1998, p. 62.

mente a un'ottimizzazione del benessere collettivo. In questi settori, inoltre, le risorse e la fissazione dei prezzi derivano in gran parte dalla riutilizzazione dei fondi raccolti mediante tassazione.

D'altro canto, come afferma Ornaghi², dal punto di vista della disponibilità di risorse materiali e dell'impostazione assicurativa e distributiva, il modello tradizionale di *welfare state* non riesce più a rispondere alle aspettative dei cittadini-utenti per un'erogazione efficace ed efficiente di questi servizi.

Per queste ragioni è stata elaborata la teoria dei «quasi mercati» di servizi «meritori», basata su tre principi: la compresenza di agenti statali, privati a fini di lucro e privati non a fini di lucro (ONP); la libera scelta del cittadino del tipo di agente da cui ricevere il servizio di *welfare*³; un sistema di sussidiarietà che valorizzi la capacità autonoma e responsabile dei «corpi intermedi» di erogare servizi di pubblica utilità alla persona adeguati ai reali bisogni. Questo anche mediante una sussidiarietà fiscale che permetta di ridistribuire la tassazione in modi diversi rispetto a una spesa pubblica gestita totalmente da Stato o enti locali.

Quest'ultimo cruciale aspetto porta a esaminare più a fondo il ruolo delle ONP nel settore dei servizi di pubblica utilità alla persona, così come è stato delineato da numerosi studiosi quali Salamon⁴, Anheier⁵, Hirst⁶, Wagner⁷. In tali settori, le ONP sono in-

² L. Ornaghi, «Il Terzo settore e la possibile svolta del welfare», *Atlantide*, 3, 2006, pp. 113-125.

³ Cfr. S. Zamagni, «Non profit come economia civile. Per una fondazione economica delle organizzazioni non profit», in S. Zamagni (a cura di), *Non profit come economia civile*, cit., p. 46.

⁴ Cfr. L.M. Salamon, H.K. Anheier, *The nonprofit sector in the developing world: A comparative analysis*, Johns Hopkins Non-Profit Sector Series, Manchester University Press, Manchester 1998.

⁵ Cfr. H.K. Anheier, «The third sector in Europe: four theses», in CRISP, *I servizi di pubblica utilità alla persona*, Franco Angeli, Milano 2000, pp. 33-38.

⁶ Cfr. P. Hirst, V. Bader (a cura di), *Associative Democracy: The Real Third Way*, Prank Cass, Londra 2001, p. 2.

⁷ Cfr. A. Wagner, «The role of civil action in a global society: towards a politics of sustainable globalization», in CRISP, *I servizi di pubblica utilità alla persona*, cit., pp. 17-25.

timamente diverse sia dalle realtà statali, sia da quelle private a fini di lucro, non solo nella remunerazione degli utili, ma anche nella filosofia, nella *governance*, negli scopi, nelle modalità operative dei loro membri, e sono particolarmente adatte a perseguire un agire imprenditoriale socialmente utile.

Gli studiosi hanno descritto minuziosamente queste differenze, sia in termini microeconomici che macroeconomici e sociologici.

Negli ultimi anni, in molti casi, le ONP hanno assunto una fisionomia più strettamente aziendale⁸, caratterizzata da organi di governo via via più complessi e articolati⁹, maggiore economicità in termini di efficienza, produttività e continuità¹⁰, maggiore capacità finanziaria¹¹, perseguimento programmatico dell'efficacia e della soddisfazione dell'utilità mediante professionalizzazione, innovazione continua, attenzione reale al risultato¹². Inoltre, le ONP dimostrano una migliore predisposizione nel trattare le risorse umane in settori particolarmente *labour intensive*¹³.

Pur nel quadro di una legislazione impostata soprattutto sull'e-

⁸ Cfr. A. Matacena, «Finalismo aziendale e sistema informativo delle aziende non profit», in CRISP, *I servizi di pubblica utilità alla persona*, cit., p. 51; C. Travaglini, «La regolamentazione contabile di enti non commerciali e organizzazioni non lucrative di utilità sociale fra imposizione e rendicontazione: prime considerazioni», *Non profit*, 1, 1998.

⁹ Cfr. D. Cavenago, «Modelli del ciclo di vita del consiglio d'amministrazione di un'azienda non profit», *Non profit*, 3, 1998, p. 337.

¹⁰ Cfr. C. Borzaga, A. Matacena, «Quale futuro per il Terzo Settore?», *Non profit*, 4, 1998, p. 474.

¹¹ Cfr. G. Fiorentini, «Il finanziamento delle aziende non profit», in AIDEA, *Le aziende non profit tra Stato e mercato*, Atti del XVIII convegno dell'Accademia Italiana di economia aziendale, CLUEB, Bologna 1996; F. Scalvini, «La finanziarizzazione del Terzo Settore», *Non profit*, 4, 1998; H.K. Anheier, *The third sector in Europe: four theses*, cit., p. 37.

¹² Cfr. A. Matacena, «Finalismo aziendale e sistema informativo delle aziende non profit», cit., p. 53.

¹³ Cfr. C. Borzaga, «Verso un modello di impresa sociale in Europa», *Impresa sociale*, 23, 1995; F. Marzocchi, «La realtà e le potenzialità della cooperazione sociale», *Non profit*, 1, 1996.

sternalizzazione dei servizi¹⁴, la quota media di occupati nelle ONP è salita in modo considerevole negli ultimi decenni.

Il non profit in Italia (al netto della cooperazione non sociale) è costituito da non meno di 250.000 organizzazioni; dà impiego retribuito (al 2005) a quasi un milione di persone, contro le 400.000 rilevate nel 1990, raddoppiando quasi l'occupazione nell'arco di dieci anni (1990-2000).

Nell'Unione Europea, già a metà degli anni Novanta, vi erano circa 10.694.800 occupati nelle ONP su un totale generale di 123 milioni di lavoratori. La quota di occupati sul totale nelle ONP nell'UE (a 12) è quindi del 6% (contro il 7,8% degli Stati Uniti). In alcuni Paesi, la percentuale è però nettamente superiore, come in Olanda (il 12%), Irlanda e Belgio. L'Italia è tra le ultime nell'Europa a 15 (dodicesima posizione), intorno al 2,6%, contro il 6% della media UE, con un tasso di occupazione che nel 2001 era un terzo di quello di Germania, Francia e Gran Bretagna¹⁵.

È opinione comune che le ONP si stiano sempre più configurando come vere e proprie imprese sociali¹⁶, operanti a diverso titolo come erogatori dei servizi di *welfare*. La loro efficacia aumenta soprattutto se agiscono dentro reti di attori che si costruiscono per adattarsi a contesti diversi; la rete diviene così uno dei soggetti della sussidiarietà, poiché sostiene l'azione delle singole ONP e ne incrementa l'efficacia con la sua capacità di presenza in un contesto economico o in un territorio secondo tutte le caratteristiche che lo contraddistinguono. Insomma, in contesti sociali sempre meno strutturati, «strutture» articolate e complesse di realtà profit e non profit possono, nei fatti, offrire esempi di sussidiarietà vissuta e

¹⁴ Cfr. L.M. Salamon, H.K. Anheier, *The nonprofit sector in the developing world: A comparative analysis*, cit., dove, tra l'altro, si dice che il 50,4% delle entrate delle ONP dei Paesi sviluppati proviene da trasferimenti.

¹⁵ M. Crescenzi, P. D'Andrea, E. Bonacini, «Sviluppare lavoro e professionalità nel non profit», *ASVI-Terzo Settore* (mensile de *Il Sole 24 Ore*), aprile 2006.

¹⁶ Si definiscono imprese sociali (cfr. la legge 118 del 13 giugno 2005) le organizzazioni private senza scopo di lucro che esercitano in via stabile e principale un'attività economica di produzione o di scambio di beni o di servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale.

applicata, fino a divenire interlocutori per la politica e l'amministrazione. D'altra parte, per *governance* aperta e partecipata, per ampio coinvolgimento della comunità locale di riferimento nella definizione della *mission* e nella gestione dell'attività d'impresa, per le motivazioni non di profitto che sospingono lo sforzo produttivo e organizzativo, le imprese sociali mostrano un oggettivo vantaggio rispetto a imprese for-profit e statali nell'ideazione e gestione di politiche rivolte ad attenuare la povertà umana.

Ciò vale soprattutto per quella particolare tipologia, codificata in termini di contabilità statistica internazionale nelle classificazioni del SEC, costituita dalle ONP di pubblica utilità.

Soprattutto nei citati settori di pubblica utilità alla persona, esse sono realtà «meritorie», vale a dire particolarmente capaci di interpretare ruoli di pubblica utilità per motivi di legittimazione, consenso, corresponsabilizzazione, e di condividere con lo Stato il perseguimento del bene comune, pur essendo gestite da privati¹⁷. Si pensi, ad esempio, a grandi realtà giuridicamente private senza fine di lucro, quali le università americane e inglesi o i grandi ospedali, anche di origine filantropica, come la Mayo Clinic di Rochester (nel Minnesota), al vertice della ricerca e della clinica mondiale.

Se ne deduce che, all'interno di questi «quasi mercati», l'utente può avere la sua massima utilità nello scegliere – tra realtà statali che massimizzano l'uguaglianza di trattamento e realtà private che massimizzano efficienza e buona qualità – queste realtà che, per il loro scopo ideale, possono superarle in entrambi gli aspetti.

Asimmetrie informative in questa libera scelta, quali la *selection bias* (per cui non vengono scelti gli agenti migliori da parte degli utenti), il *moral hazard* (secondo cui i vantaggi e gli incentivi sono appannaggio di manager del non profit¹⁸) e la nascita di realtà fantasma per motivi di speculazione finanziaria¹⁹, possono essere supera-

¹⁷ G. Vittadini, «'Welfare mix': Stato e privati 'concorrono' per erogare servizi di pubblica utilità», *Terzo settore*, 2, 2002, p. VII.

¹⁸ V. Moramarco, «Qualità ed efficienza economica», in E. Gori, G. Vittadini (a cura di), *Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità*, Etas, Milano 1999.

¹⁹ G. Fiorentini, «Criteri per l'allocazione di risorse pubbliche a organizzazioni non profit», *Non profit*, 4, 1996.

te introducendo sistemi di valutazione e accreditamento degli agenti che l'ente pubblico ritiene meritori e di pubblica utilità²⁰.

Oltre a meccanismi *ex ante* per rendere trasparenti scopi, metodi e processi governativi, tali sistemi, governati da organismi centrali indipendenti (come le *Charity Commissions* inglesi), possono fornire valutazioni *ex post* quali confronti relativi in termini di *benchmarking* e la valutazione di impatto complessivo degli interventi.

A questo punto si pone il tema della sussidiarietà: date queste premesse, lo Stato può essere interessato a non gestire direttamente servizi di pubblica utilità alla persona, ma a lasciare che lo facciano le ONP, in particolare di pubblica utilità. Come scrivono Ascoli e Pasquinelli: «La cooperazione tra soggetti pubblici e soggetti non profit, in uno scambio di risorse e di competenze, dovrebbe completare e rendere più efficaci gli schemi di protezione pubblica, allargare i confini della cittadinanza sociale, ridurre la disuguaglianza e l'emarginazione»²¹. Occorre procedere, come affermano Hirst e Bader, «nella direzione di trasferire i servizi pubblici a organizzazioni volontarie e democratiche, che si autogovernano, le quali competono per l'arruolamento dei membri e ricevono fondi pubblici per le attività prestate, in modo proporzionale all'ampiezza della loro *membership*»²².

Ciò non significa svantaggiare i meno abbienti. L'origine «ideale» delle ONP, la loro «meritorietà» le rende particolarmente attente ai bisogni delle fasce più deboli, se realmente messe in grado di competere con gli agenti statali, finanziando, ad esempio, le loro attività a condizioni analoghe a quelle degli agenti di diritto pubblico.

La meritorietà delle ONP di pubblica utilità giustifica interventi sussidiari dell'ente pubblico diretti a favorire la libera scelta dell'utente verso servizi da loro erogati. Non si tratta di interventi distorsivi del mercato; si tratta piuttosto di compensazioni dello

²⁰ G. Fiorentini, «La privatizzazione dei servizi sociali e il ruolo delle organizzazioni non lucrative», cit., p. 58.

²¹ U. Ascoli, S. Pasquinelli, «Il welfare mix in Italia», in U. Ascoli, S. Pasquinelli (a cura di), *Il welfare mix*, Franco Angeli, Milano 1993, p. 16.

²² P. Hirst, V. Bader (a cura di), *Associative Democracy: The real third way*, Prank Cass, Londra 2001.

svantaggio competitivo, conseguente alla non remunerazione del capitale investito, che fa di questi enti alleati potenziali del settore pubblico più pronti a operare nell'ottica del bene comune e nel perseguimento di fini di pubblica utilità²³.

Si tratta di un modo per attuare l'articolo 2 della Costituzione, quando parla delle formazioni sociali: «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».

11.2. Interventi sussidiari nei «quasi mercati»: quattro modelli di attuazione del principio di sussidiarietà

Le precedenti considerazioni, evidenziano la necessità che, in un'ottica di reale sussidiarietà, le iniziative che provengono dalle ONP di pubblica utilità siano riconosciute e valorizzate²⁴.

È un passaggio culturalmente fondamentale, che comporta il prendere coscienza delle diverse forme, non tutte virtuose, che può assumere l'inclusione dei privati nei processi di produzione dei beni pubblici. Un'analisi delle leggi statali e regionali emanate in questi anni con lo scopo di dare attuazione concreta al principio di sussidiarietà consente di mettere in luce almeno quattro modi con cui il settore pubblico si rapporta al privato²⁵: la mera esternalizzazione di compiti e funzioni; la sussidiarietà per progetti; la valoriz-

²³ P. De Carli, «Funzioni di programmazione, semplificazione amministrativa e realizzazione degli sportelli unici per le imprese», in L. Antonini (a cura di), *L'attuazione regionale del «terzo decentramento»*, Giuffrè, Milano 2001.

²⁴ P.A. Mori, «Alcune riflessioni su natura e motivazioni economiche dell'impresa sociale», *Non profit*, 2, 2006, pp. 307-312.

²⁵ G. Vittadini (a cura di), *Liberi di scegliere*, Etas, Milano 2002; M.E. Maccarini, «I modelli di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale: una disamina degli spazi di autonomia gestionale e strategica per soggetti sociali», in L. Violini (a cura di), *L'attuazione della sussidiarietà orizzontale in Lombardia*, Giuffrè, Milano 2004.

zazione di enti riconosciuti come meritori per la loro storia e/o per le funzioni da loro svolte; il modello della sussidiarietà senza apparato istituzionale di gestione, in cui essa si realizza in modo pieno sul fronte della domanda di servizi, condizione *sine qua non* per la nascita dei «quasi mercati».

Nel passaggio dal primo al quarto modello, i pubblici poteri riducono progressivamente la volontà di condizionare i privati coinvolti, lasciando loro spazi più ampi di progettazione e gestione dei servizi pubblici, senza peraltro rinunciare al loro compito fondamentale: garantire la qualità del servizio e valutare i risultati della gestione.

L'*esternalizzazione* configura una modalità embrionale di realizzazione del principio di sussidiarietà, in quanto poco rispettosa dei principi sui quali esso si fonda, che sono essenzialmente la libertà, la responsabilità e l'imprenditorialità, le quali devono generare solidarietà e sviluppo²⁶. A essa si ricorre quando l'ente pubblico non considera economicamente conveniente la gestione diretta del servizio, soprattutto per i vincoli imposti dallo stato giuridico dei pubblici dipendenti. L'esternalizzazione si realizza normalmente tramite convenzioni di breve durata, servizi fortemente standardizzati e costi più bassi rispetto alla gestione diretta dell'ente pubblico. L'affidamento all'esterno costituisce pertanto una modalità per superare i problemi connessi agli alti costi e ai vincoli normativi propri della gestione pubblica, rendendo l'organizzazione produttiva assai più flessibile, ma con il rischio di minori garanzie per l'utente. I compiti da affidare al privato sono decisi dall'ente pubblico che mantiene le linee della programmazione strategica del servizio, determinandone contenuti, dimensioni e caratteristiche, e limitandosi a esternalizzare l'esecuzione del servizio stesso in un regime di subfornitura. Se l'ente convenzionato è un ente non pro-

²⁶ G. Vittadini, *L'applicazione della sussidiarietà in Lombardia: «concettualizzare» una filosofia di governo*, Relazione introduttiva al Seminario per Direttori Generali organizzato da IREF–Scuola superiore di Alta Amministrazione e IREER, Corsico, novembre 2006, ora in *Una Regione che non esiste in se stessa. Capire e consolidare un modello di governo per persone, famiglie, imprese e istituzioni*, Quaderno IREER n. 5, Guerini e Associati, Milano 2007.

fit, è possibile talora realizzare risparmi sui costi di gestione senza necessariamente sacrificare la qualità del servizio. Il clima organizzativo positivo (motivazione) che sovente si registra nell'ente affidatario, per la totale o almeno parziale condivisione da parte del personale delle finalità ideali dell'organizzazione, consente di erogare il servizio con maggiore soddisfazione dell'utente. In tal modo, tuttavia, non è il pubblico a supportare il privato, ma viceversa.

Il secondo modello di riferimento, ovvero *la sussidiarietà per progetti*, è praticato nei settori in cui l'ente pubblico decide di stimolare le organizzazioni private a incrementare la loro capacità di risposta a determinati bisogni, per i quali occorre identificare soluzioni differenziate (quindi non standardizzate, come per l'esternalizzazione) e innovative. In questo caso, l'ente pubblico utilizza regimi normativi diretti a sollecitare la presentazione di proposte progettuali da parte delle organizzazioni private, fissando, con la maggior trasparenza possibile, gli obiettivi di fondo da perseguire e comunicando *ex ante* i criteri e le regole con cui saranno selezionati i progetti da finanziare. Questo modo di procedere consente alle organizzazioni private di avanzare proposte sulla base delle loro conoscenze dei bisogni e sulla loro capacità di innovazione e all'ente pubblico di orientare i processi, senza tuttavia sostituirsi nella determinazione delle strategie che presidono alla gestione del servizio; ne consegue una più chiara e trasparente distribuzione dei ruoli tra soggetto pubblico (finanziatore) e soggetto privato (erogatore), che permette all'utente di valutare con maggiore competenza i risultati della gestione.

Un esempio virtuoso di tale tipo di sussidiarietà è rappresentato dalla legge regionale della Lombardia n. 23/1999, *Politiche regionali per la famiglia*, volta a favorire le famiglie e le loro aggregazioni come soggetti della sussidiarietà in grado di produrre risposte innovative e differenziate rispetto ai bisogni di cura e di assistenza emergenti nella regione. Va detto, per inciso, che tale modalità di valorizzazione dell'iniziativa dei privati è stata poi assunta anche da soggetti privati *grant making*, quali le fondazioni di origine bancaria e le altre fondazioni facenti capo ai grandi gruppi imprenditoriali, che hanno iniziato a mettere a disposizione della società civile risorse per realizzare progetti in settori specifici ritenuti me-

ritevoli di tutela e di sostegno. Un modello ancora più aderente al concetto di sussidiarietà è quello della *valorizzazione di enti in cui si manifesta la creatività sociale* nel dare risposte a bisogni che l'ente pubblico non è in grado di soddisfare. Per le loro attività meritorie, tali enti si impongono all'attenzione della società civile come benemeriti ed eccellenti e sono riconosciuti e sostenuti anche finanziariamente dall'ente pubblico, senza che venga richiesta la preventiva presentazione di progetti in parte predeterminati in sede politica. In tal modo, l'intera strategia, dalla determinazione degli obiettivi alla predisposizione dei mezzi per perseguirli, è nelle mani del soggetto privato, mentre il pubblico lo sostiene, talora ampliandone la capacità di azione, senza alcuna ingerenza, ma limitandosi a controllare i risultati e a verificare che sia mantenuto il profilo di eccellenza che ha imposto l'iniziativa all'attenzione generale. Tra gli innumerevoli esempi, vi sono non solo gli enti di recupero dalle dipendenze o dall'emarginazione, ma anche gli enti ricreativi ed educativi quali gli oratori, che sono stati, pur in modo minimale, sostenuti dalla legge regionale della Lombardia n. 22/2001, *Azioni di sostegno della funzione sociale ed educativa svolta dalle parrocchie mediante gli oratori*. Altro esempio è offerto dalla legge regionale della Lombardia n. 8/1999, *Interventi a sostegno delle scuole materne autonome*.

Il quarto e ultimo modello, che abbiamo genericamente definito *attuazione della sussidiarietà senza apparato istituzionale di gestione*, consente un'applicazione d'avanguardia del principio e modifica sensibilmente il ruolo dell'ente pubblico che, da gestore di servizi e detentore di leve strategiche, si trasforma in ente regolatore di un mercato in cui enti pubblici, enti privati ed enti non profit competono per aggiudicarsi gli utenti. Questi, a loro volta, sono finanziariamente sostenuti dall'ente pubblico in vario modo, tramite buoni, *vouchers*, detrazioni/deduzioni fiscali, strumenti che consentono loro di acquisire i servizi erogati da una pluralità di gestori, senza diminuzioni nella loro libertà di scelta. Tali strumenti di finanziamento favoriscono il passaggio dal *welfare state* alla *welfare society*, contribuendo a realizzare le condizioni di compiuta autonomia del privato sociale dalle pubbliche ammini-

strazioni che il principio di sussidiarietà esige. Quanto alle caratteristiche dei tre strumenti citati, occorre mettere in luce che il *buono servizio* consiste in un finanziamento diretto all'utente, a preventivo o a rimborso²⁷, allo scopo di accrescerne la capacità di spesa e quindi di accesso a determinati servizi, che può acquistare con la massima libertà presso erogatori tendenzialmente non pre-selezionati. Con il *voucher*, invece, l'ente pubblico finanziatore (terzo pagante) corrisponde ai soggetti erogatori finanziamenti commisurati alla domanda di servizi espressa dal gruppo di utenti di cui l'ente pubblico intende farsi carico; i soggetti erogatori ammessi al finanziamento tramite corresponsione del controvalore dei *voucher* possono essere sia pubblici che privati, purché presentino determinate caratteristiche accertate tramite un programma di accreditamento, a valle del quale il soggetto pubblico negozia quantità, qualità e tariffe²⁸. Si garantisce, in questo modo, che tutti gli erogatori si trovino ad agire su un piano di eguaglianza, cosicché la vera differenziazione consiste nel diverso gradimento dell'utenza espresso tramite le scelte compiute. In questo modo, «il denaro segue l'utente» e gli erogatori dovrebbero essere remunerati in base a detto gradimento.

²⁷ Si veda, ad esempio, il «buono scuola» per gli studenti che frequentano le scuole paritarie introdotto dalla Regione Lombardia con la legge regionale n. 1/2000 e da allora erogato ogni anno a parziale rimborso delle spese sostenute dalle famiglie che mandano i figli a tale tipo di scuola. Per un'analisi degli effetti di tale provvedimento si veda L. Violini, C. Lauro, M.E. Maccarini, D. Capone, *Politiche sussidiarie dell'istruzione: il caso del buono scuola in Lombardia*, Giuffrè, Milano 2007. Un secondo esempio è costituito dal buono socio-sanitario e assistenziale, introdotto in via sperimentale, sempre in Lombardia, nel 2001 sotto forma di buono per la cura domiciliare degli anziani e ora generalizzato tramite il Piano socio-sanitario regionale 2006-2008. Sul tema delle valutazioni della qualità del prodotto si veda L. Tesio (a cura di), *Il buono socio-sanitario. Anziani non autosufficienti: il monitoraggio del «buono» in Lombardia*, Guerini e Associati, Milano 2003.

²⁸ Esempi di applicazione di questi meccanismi sono offerti dalla legge regionale n. 31/1997 sulla riforma del sistema sanitario lombardo e la legislazione regionale sulla formazione professionale. Si vedano anche, in particolare, le leggi regionali della Regione Lombardia nn. 95/80, 31/92 e 25/93.

Una possibile variante di questi due strumenti può essere costituita dalla *dote*, cioè dall'erogazione, a una determinata platea di utenti, di un sostegno in denaro e/o in servizi, quantificato al momento in cui l'utente sceglie dove orientarsi per l'acquisizione di un servizio, e destinato a permanere per tutta la durata del servizio stesso. Il settore in cui questo strumento può essere applicato è soprattutto quello dei servizi educativi e formativi: lo studente e la sua famiglia, che sia in una determinata condizione reddituale, scelgono la scuola cui accedere, mentre l'ente pubblico eroga al momento della scelta una *dote* volta a coprire una parte dei costi che la famiglia sosterrà per valorizzare il capitale umano dei propri figli (rette, acquisto di libri scolastici, spese per orientamento o per trasporti ecc.). Permanendo le condizioni di merito per accedere al servizio, l'ente pubblico conferisce di anno in anno la dote, garantendo così all'utente un sostegno fino al completamento del percorso formativo. Si realizza, in tal modo, il passaggio da un finanziamento pubblico a chi offre servizi educativi e formativi al sostegno della domanda, passaggio da più parti indicato come la vera leva per il superamento della «emergenza educazione» in cui versa il Paese²⁹.

Oltre a buono, *voucher* e dote, interventi sussidiari senza apparato istituzionale possono essere posti in essere tramite la *defiscalizzazione*, nelle due diverse forme di deduzione o di detrazione: essa presenta il non secondario vantaggio di evitare i costi amministrativi connessi all'intermediazione dei pubblici poteri, che prima raccolgono le risorse fiscali e poi le ridistribuiscono. Tale modalità di finanziamento, analogamente a quanto accade per il buono, è praticabile là dove l'individuazione dei soggetti erogatori è agevole e automatica e rende superflua la pratica dell'accreditamento (ad esempio, gli istituti scolastici già «accreditati» tramite

²⁹ Cfr. M. Draghi, *Istruzione e crescita economica, Lectio Magistralis* in occasione dell'inaugurazione del 100° Anno accademico, Università degli Studi di Roma «La Sapienza», Facoltà di Economia, Roma 09/11/2006; M. Draghi, *Considerazioni finali all'Assemblea Ordinaria dei Partecipanti*, Banca d'Italia, Roma 31 maggio 2007; AA.VV., *Sussidiarietà ed Educazione. Rapporto sulla sussidiarietà 2006*, Mondadori Università, Milano 2007.

le procedure di parifica). Una compiuta realizzazione di questa forma di intervento sussidiario comporta, tuttavia, il venir meno della non coincidenza tra il livello di governo con potere impositivo generale (nel nostro ordinamento lo Stato) e il livello di governo che promuove le iniziative sussidiarie (la Regione), come previsto del resto dal nuovo Titolo V della Costituzione, all'articolo 119, relativo al federalismo fiscale, rimasto a tutt'oggi inattuato, che invece consentirebbe, se attuato, l'instaurarsi anche nel nostro Paese di una vera e propria sussidiarietà fiscale³⁰.

Tutto ciò premesso, va detto che l'affermarsi di un sistema sussidiario e di una *welfare mix* non può essere automatico, ma comporta l'affronto e la soluzione di due problemi non marginali.

In primo luogo, è da valutare l'incidenza della sussidiarietà fiscale sui conti dello Stato. Occorre analizzare quanto, in questa traiettoria, si generi una maggiore efficienza ed efficacia e, attraverso simulazioni e sperimentazioni, misurare se, diminuendo la tassazione e la spesa pubblica per i servizi erogati direttamente, vi sia un conseguente miglioramento nei conti dello Stato.

Il secondo problema è la mobilità di persone e strutture. L'introduzione della libertà di scelta, con mobilità di persone e domande allocate in modo differenziale, potrebbe comportare eccessi di personale e strutture in esubero oppure insufficienze di strutture, sia tra diverse scuole pubbliche, sia tra sistema pubblico e privato.

Per evitare questi rischi, è necessario non puntare su riforme radicali e generalizzate, ma privilegiare opportune sperimentazioni che permettano di affrontare i problemi in modo progressivo.

³⁰ Per un approfondimento del tema si veda L. Antonini, *Sussidiarietà fiscale. Le frontiere della democrazia*, Guerini e Associati, Milano 2005. Un primo esempio di uso della leva fiscale per realizzare il principio di sussidiarietà in sede regionale è stato attuato, sempre in Lombardia, tramite il provvedimento che ha consentito per un certo periodo alle Onlus di non versare l'IRAP. Per ora, la sostituzione di buoni e *voucher* con misure di tipo fiscale sarebbe possibile solo consentendo la deducibilità delle spese sostenute da addizionali regionali delle imposte statali.

11.3. Il ruolo delle fondazioni

I descritti sistemi di finanziamento basati su deduzioni, detrazioni, *voucher*, progetti e detassazione delle donazioni sono uno degli elementi determinanti dei quasi mercati, all'interno dei quali si produce un effettivo pluralismo nell'offerta di servizi di qualità alla persona (sanità, istruzione, assistenza), che a sua volta consente all'utente di scegliere l'erogatore di servizi che offre il prodotto a lui più consono. In questo quadro è fondamentale il ruolo di realtà private, non a fini di lucro, anch'esse in qualche modo sussidiarie, capaci di convogliare finanziamenti di origine privata sulle realtà che operano nell'ambito dei quasi mercati. Nel corso del tempo, oltre all'ente pubblico, hanno avuto un ruolo fondamentale come finanziatori del non profit, soprattutto nel settore del *welfare*, le banche a forte connotazione sociale: le banche popolari, le casse rurali, le casse di risparmio. Dopo la riforma Ciampi-Amato, le casse di risparmio hanno lasciato alle fondazioni patrimoni ingenti, accumulati in molti decenni, che i nuovi enti hanno nella maggioranza dei casi fortemente incrementato, sia promuovendo le fusioni bancarie sia diversificando i loro investimenti.

La durissima battaglia politica, legislativa e giudiziaria condotta dalle fondazioni al fine di conservare la propria autonomia dal sistema politico è culminata nelle sentenze della Corte Costituzionale nn. 300 e 301 del 2003, in forza delle quali la Suprema Corte ha contribuito in modo determinante a chiarire la natura di tali enti e il loro ruolo quale enti finanziatori delle realtà non profit che, come abbiamo visto, sono i principali attori del descritto modello dei quasi mercati.

Quanto alla natura degli enti in esame, la Corte ha stabilito che si tratta di soggetti i quali, per la loro rilevanza istituzionale, culturale ed economica, non possono essere considerati né dipendenti dagli enti profit che li hanno generati né subordinate al sistema dei partiti. Esse si collocano invece a pieno diritto tra «i soggetti dell'organizzazione delle 'libertà sociali'» e sono pertanto parte integrante della società civile, una società che – in nome del principio di sussidiarietà sancito dal nuovo testo dell'art. 118 – deve mante-

nere la sua piena indipendenza dall'insieme delle istituzioni pubbliche e dei poteri dello Stato.

Un secondo rilevante aspetto della giurisprudenza in esame è dato dalla constatazione che, stante la natura autonoma delle fondazioni, i loro patrimoni appartengono al «privato sociale», trattandosi di «capitali collettivi», frutto del risparmio di una comunità. Pertanto, tali patrimoni – e i loro profitti – è opportuno siano *gestiti* in autonomia, al fine di accrescere il capitale controllando i rischi dell'investimento per sostenere con gli utili progetti di pubblica utilità a lungo termine.

Ora, se tali fondazioni sono per loro natura enti autonomi e se le loro attività non possono essere poste sotto il pieno controllo politico del settore pubblico, ma devono essere indirizzate verso progetti di utilità sociale, sul piano della *governance* ciò comporta che vi sia una piena integrazione tra due mondi: gli enti locali democraticamente eletti e la società civile locale più rappresentativa. È per questo che il tentativo operato dal legislatore nazionale di sottomettere a sé il mondo delle fondazioni, conferendo agli enti locali il monopolio nella nomina degli organi di indirizzo e determinando in modo rigido ed esclusivo i settori della loro azione, è stato considerato costituzionalmente illegittimo per violazione del principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 116, IV comma della Costituzione.

In tal modo la Corte, accogliendo le istanze delle fondazioni, ha posto un chiaro limite alla pretesa della politica di normare tramite gli strumenti del diritto pubblico tutto ciò che è privato, soprattutto nel caso in cui esso abbia una connotazione ideale. Per dettato costituzionale, le fondazioni sono così diventate un pilastro fondamentale del panorama sociale; sostenendo e finanziando il settore non profit³¹, esse contribuiscono in modo determinante a creare le

³¹ Nell'undicesimo e ultimo Rapporto sulle fondazioni di origine bancaria dell'ACRI si legge che le fondazioni di origine bancaria hanno erogato 1374 milioni di euro nel 2005, destinandone il 30,6% a realtà operanti in arte e cultura, l'11,5% a realtà operanti nel campo dell'istruzione e della formazione, l'11,6% per attività di assistenza sociale, il 15,6% ad attività filantropiche e di volontariato, il 10,4% alla ricerca scientifica e il 6,9% allo sviluppo del territorio.

condizioni per l'esistenza di una pluralità di produttori di servizi, che abbiamo visto essere l'elemento fondamentale per l'esistenza e il funzionamento dei quasi mercati.

Inoltre, l'istituzione delle fondazioni comunitarie a livello locale, fortemente sostenute e incentivate dalle grandi fondazioni bancarie, permette di mantenere l'aiuto a piccole realtà, permettendo alle fondazioni loro «matri» di concentrarsi sul sostegno a progetti di qualità, di entità più rilevante e strategica, che aiutino la crescita di un'autentica *welfare society*.

Capitolo dodicesimo

La sussidiarietà e la cifra democratica del patto costituzionale

di Luca Antonini

12.1. Mondo globale e deficit di democraticità

La Costituzione italiana, con la novella del 2001, è la prima nel mondo a contemplare espressamente il principio di sussidiarietà nella sua valenza orizzontale (art. 118, ultimo comma).

Si tratta di un'innovazione costituzionale di grande rilevanza, che probabilmente va al di là della stessa consapevolezza che ne ha guidato l'introduzione. Lo ha lucidamente precisato Zagrebelsky: «Non si tratta di un piccolo comma aggiunto all'art. 118. Si tratta forse proprio di una riconsiderazione complessiva del nostro stare insieme, di essere società. È quasi una modifica della forma di Stato se si spinge a fondo questa considerazione». Peraltro, la sussidiarietà orizzontale è stata, fin da subito, un principio giustiziabile: la Corte costituzionale ne ha fatto applicazione nelle sentenze nn. 300 e 301 del 2003, ascrivendo le fondazioni bancarie tra «i soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali». L'espressione «libertà sociali» identifica «una sfera di attività, di funzioni, di interessi che non appartengono né a quella sfera pubblica che fa capo allo Stato e agli enti pubblici e nemmeno alla sfera privata del mercato e dell'iniziativa economica, dei diritti soggettivi di matrice individualista». Da questo punto di vista si è di fronte «alla creazione di una nuova dimensione sociale»¹.

¹ G. Zagrebelsky, *Le fondazioni di origine bancaria*, Atti dei convegni Lincei, Roma 2005, p. 136.

In effetti, la sussidiarietà, la cui portata «dirompente» è stata paragonata da D'Atena a quella del principio della divisione dei poteri², sembra rispondere al dilemma post-moderno di come «democratizzare la democrazia»³ in un mondo profondamente mutato.

Uno dei più autorevoli teorici della democrazia, Dahl, ha evidenziato il cambiamento avvenuto precisando che oggi ci troveremo di fronte alla terza trasformazione della storia della democrazia⁴.

Il primo passaggio fu quello dell'evoluzione, nel V secolo a.C., delle Città-Stato non democratiche in Democrazie e Repubbliche. Il secondo passaggio è stato quello della trasformazione della democrazia assembleare delle Città-Stato nella democrazia rappresentativa dello Stato nazionale. Quella che era nata come democrazia diretta, usufruibile nel piccolo spazio della *polis*, si trasformò cioè nella democrazia indiretta dei «grandi spazi», ormai troppo vasti per consentire un esercizio efficace della consultazione popolare diretta su tutte le questioni inerenti alla vita politica.

Il terzo passaggio sarebbe quello attuale, dove, a fronte della crisi degli Stati-Nazione, si assiste al sorgere di organismi sovranazionali e transnazionali (Unione Europea, Organizzazione mondiale del commercio, Fondo monetario internazionale ecc.), che assumono un peso sempre maggiore erodendo le sovranità nazionali, ormai inadeguate – se lasciate a se stesse – a gestire le dimensioni dei problemi aperti dalla globalizzazione. Gli Stati nazionali devono cioè cedere quote di sovranità a favore di altre organizzazioni per non perderla completamente⁵. Esemplificativo è quanto accadde nel 1992 per effetto delle speculazioni di Soros sulla Lira, quando l'Italia venne espulsa dal Sistema monetario europeo, con conseguenze disastrose sull'economia, e si risollevò solo a prezzo

² Cfr. A. D'Atena, «Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana», *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997, p. 609.

³ A. Giddens, *La terza via*, Il Saggiatore, Milano 1999, pp. 76 e sgg.

⁴ R.A. Dahl, «Efficienza dell'ordinamento 'versus' effettività della cittadinanza: un dilemma della democrazia», in M. Luciani (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo. Diritti, eguaglianza, nazione, Europa*, Laterza, Bari 1994, pp. 9 e sgg.

⁵ S. Cipollina, *I confini giuridici del tempo presente. Il caso del diritto fiscale*, Giuffrè, Milano 2003, pp. 32 e sgg.

di una durissima terapia di risanamento, inclusiva di misure draconiane come l'imposta straordinaria del 6 per mille su tutti i depositi bancari degli italiani.

Tuttavia, i nuovi «sovrani globali» (*rectius*: «quasi sovrani globali») non hanno una legittimazione democratica analoga a quella dei Parlamenti nazionali (nessun cittadino elegge i membri dell'Organizzazione mondiale del commercio o del Fondo monetario internazionale) o, in ogni caso, scontano deficit di democraticità (per esempio a livello europeo i veri poteri decisionali spettano alla Commissione o al Consiglio e solo in minima parte al Parlamento, l'unico organo eletto direttamente dai cittadini europei). Eppure le decisioni di questi nuovi poteri pubblici globali, pur privi di una *constituency* democratica, producono effetti rilevantissimi sulla vita dei cittadini degli Stati nazionali: si pensi all'ingerenza che può esercitare il Fondo monetario internazionale su un'economia nazionale colpita da una crisi valutaria oppure a come l'ammissione nel 2001 della Cina nell'Organizzazione mondiale del commercio abbia determinato uno «*tsunami*» economico sui mercati dei Paesi europei⁶.

Il terzo passaggio della storia della democrazia risulta quindi problematico⁷. Mentre nella trasformazione delle Città-Stato in Stati-Nazione la democrazia, nella metamorfosi da diretta a indiretta, riuscì a conservare la sua essenza grazie all'introduzione del principio rappresentativo (l'elezione di rappresentanti), all'apertura dello spazio globale consegue un destino meno felice. Secondo Dahl, il paradigma della democrazia nello spazio globale diventa quello platonico del «governo dei custodi», segnando una deriva autoritaria che il passaggio dai piccoli ai grandi spazi era invece riuscito a esorcizzare attraverso il principio rappresentativo.

Il dilemma tra efficienza e partecipazione democratica si è quindi risolto a scapito di quest'ultima, dal momento che la crescita di influenza delle organizzazioni sovranazionali e internazionali

⁶ Cfr. G. Tremonti, *Rischi fatali. L'Europa vecchia, la Cina, il mercatismo suicida: come reagire*, Mondadori, Milano 2005, pp. 11 e sgg.

⁷ Cfr. L. Morlino, *Democrazie e democratizzazioni*, Il Mulino, Bologna 2003, pp. 279 e sgg.

mette progressivamente a repentaglio il circuito della rappresentanza politica così come era stato costruito nello Stato-Nazione.

Rispetto a questo fenomeno, un antidoto può essere però rappresentato sia dallo sviluppo, a livello dei nuovi poteri globali, dei meccanismi di *accountability* propri della democrazia deliberativa⁸ (diritto di essere auditi, alla motivazione ecc., cioè di diritti di partecipazione più spostati sul lato amministrativo che su quello politico), sia attraverso quella rivalutazione politica della società civile implicita nel principio di sussidiarietà. «Vi è infatti nel principio di sussidiarietà una carica innovativa [...] che investe [...] l'essenza stessa della democrazia, lo sviluppo dei suoi valori.»⁹

12.2. La transizione democratica dello Stato sociale

Il mondo sta cambiando, segnato da epocali trasformazioni che sconvolgono molti degli istituti sui quali si era sviluppata l'affermazione della democrazia.

In questo contesto, una delle leve per «democratizzare la democrazia» è quindi il principio di sussidiarietà, che può costituire un valore costituzionale idoneo a colmare, almeno in parte, la lacuna aperta dalla globalizzazione attraverso l'erosione delle potenzialità del principio rappresentativo.

Da questo punto di vista è utile precisare che lo Stato costituzionale aveva già superato l'identificazione della democrazia con il mero principio rappresentativo¹⁰, perché il principio di democrazia si è strutturato integrando il principio rappresentativo con valori costituzionali indisponibili alla stessa maggioranza pur democraticamente eletta. Con le Costituzioni del secondo dopoguerra è

⁸ Cfr. S. Cassese, *Oltre lo Stato*, Laterza, Bari 2006, p. 31.

⁹ G. Arena, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Bari 2006, pp. 163 e sgg.

¹⁰ C. Pinelli, «Spunti di riflessione per un approfondimento del rapporto tra multilevel constitutionalism e principi fondativi degli ordinamenti nazionali», in P. Bilancia (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione*, Giuffrè, Milano 2006.

quindi avvenuto il superamento della nozione meramente numerico/relativista del principio di democraticità: attraverso la previsione di libertà, valori e diritti sono stati stabiliti limiti valoriali al mero principio di maggioranza.

Queste Costituzioni, inoltre, hanno chiarito che, assieme alle libertà civili e politiche, occorre perseguire anche l'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale per rimuovere quegli ostacoli che, di fatto, impedirebbero la piena partecipazione politica: è evidente che un'elezione svolta in un contesto dove la maggioranza della popolazione fosse analfabeta, non potrebbe definirsi sostanzialmente democratica.

La garanzia dei diritti sociali, che ha consentito l'evoluzione verso questo nuovo livello della democrazia, è avvenuta attraverso l'edificazione dei sistemi di *welfare*, che hanno permesso la diffusione di alti livelli di protezione sociale. La grande sfida del Novecento è stata quindi il superamento dell'eguaglianza solo formale dello Stato liberale e l'incremento della libertà «mediante lo Stato».

Per conseguire questo obiettivo, il Novecento ha però sposato la soluzione hobbesiana dell'ordine sociale, come evidenzia Donati in questo volume¹¹. Il *welfare* del mondo fordista si è infatti sviluppato sulla contrapposizione moderna (hobbesiana) fra pubblico (Stato) e privato (il mercato dell'*homo homini lupus*)¹², dove «pubblico» veniva poi spesso assiomaticamente associato a «morale» e «privato» a «immorale» proprio per escluderne la valenza a fini sociali: poiché della socialità della persona umana non ci si può fidare, si limita il pluralismo sociale e la rilevanza delle formazioni sociali intermedie.

Si tratta di un'impostazione che continua a condizionare il dibattito: mentre si è disposti a teorizzare a oltranza la libertà di scelta riguardo all'ambito privatistico delle preferenze individuali (libertà sessuale, libertà di morire, libertà di abortire ecc.), nell'ambito pubblicistico delle preferenze sociali (libertà di scelta tra servizio pubblico e privato) permangono forti resistenze.

¹¹ P. Donati, «Sussidiarietà e nuovo *welfare*: oltre la concezione hobbesiana del benessere», pp. 23-46.

¹² S. Zamagni, *Un'idea di Europa: il modello sociale europeo*, in corso di pubblicazione.

Tuttavia è proprio a questo livello che si apre oggi la sfida per rianimare la democrazia: la sfida del passaggio dalla «libertà mediante lo Stato» (paradigma dei primi diritti sociali) a quella della «libertà mediante la società»¹³ (paradigma dei nuovi diritti sociali).

Siamo in una fase di transizione, che origina dalla crisi dei presupposti. Si affaccia quindi all'orizzonte una soluzione alternativa all'antropologia negativa di tipo hobbesiano, dove l'uomo è un lupo e la gabbia statale consente la convivenza civile. La crisi della sovranità statale obbliga al realismo e impone il recupero di una visione positiva dell'uomo, dei suoi desideri originali¹⁴, dei suoi diritti.

Partire dalla considerazione che l'uomo «sia un essere ferito e debole, ma intrinsecamente capace di comportamenti altruistici, solidali o almeno non auto-interessati, ovvero di scambi umani»¹⁵, permette di identificare e recuperare, dopo un'epoca di affossamento ideologico, l'eredità di un'antica tradizione che ha caratterizzato lo sviluppo della società europea e di riscoprirlo nella prospettiva della post-modernità. Cambiano i presupposti e con questi il metodo: mentre un'antropologia negativa porta a sviluppare dinamiche repressive, una positiva privilegia quelle premiali; favorisce il passaggio dalle logiche assistenzialistiche a quelle di sviluppo delle «capacitazioni»¹⁶; tende a considerare il cittadino, prima che un controllato della Pubblica Amministrazione, come una risorsa della collettività; considera l'interesse generale (cioè il bene comune) non più come monopolio esclusivo del potere pubblico, ma come un'auspicata prospettiva dell'agire privato¹⁷.

Da questo punto di vista, le implicazioni costituzionali sono rile-

¹³ M. Galdi, «Il ruolo del Terzo settore nella realizzazione dei diritti sociali in Europa», in S. Prisco (a cura di), *Unione Europea e limiti sociali al mercato*, Giappichelli, Torino 2002, p. 94.

¹⁴ L. Giussani, *L'io, il potere, le opere. Contributi da un'esperienza*, Marietti 1820, Genova 2000, pp. 94 e sgg.

¹⁵ P. Donati, *cit.* p. 39.

¹⁶ A. Sen, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano 2000, p. 79.

¹⁷ Cfr. P. De Carli, *L'emersione giuridica della società civile*, Giuffrè, Milano 2006.

vanti: per esempio, l'art. 118 della Costituzione impone ai pubblici poteri di valorizzare le iniziative dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di «interesse generale»; nel nuovo art. 119, inoltre, il federalismo fiscale viene impostato in chiave responsabilizzante (la perequazione ordinaria avviene rispetto alle capacità fiscali e non riguardo ai bisogni) e non più meramente assistenzialistica, fino a permettere di configurare una nozione di «risorse autonome»¹⁸ nel senso appena accennato di attiva cittadinanza.

La *welfare society* ha storicamente rappresentato una delle risorse più decisive dello sviluppo economico, culturale e sociale del nostro Paese; tuttavia, essa è rimasta soffocata, per motivi essenzialmente ideologici, per un lungo periodo, che inizia dall'unità d'Italia e arriva fino agli ultimi anni della «Prima Repubblica». Sulla famiglia, sulla scuola non statale, sulla sanità, sulle formazioni sociali hanno inciso numerosi decenni di legislazione non sussidiaria.

Solo a partire dagli anni Novanta è iniziata una progressiva inversione di tendenza: la legge Bassanini ha previsto la sussidiarietà come uno dei principi cui informare il Terzo decentramento amministrativo e si è assistito sia a una nuova valorizzazione del Terzo settore in alcune materie (per esempio, la cosiddetta legge Turco, di riforma dell'assistenza sociale, e la cosiddetta legge Biagi, di riforma del mercato del lavoro) sia al riconoscimento giuridico di singoli soggetti del privato sociale. In questo percorso, hanno svolto un ruolo importante, da un lato il recepimento del principio nei Trattati europei (a partire da quello di Maastricht del 1992) e dall'altro l'esempio della Regione Lombardia che dal 1995 ha voluto qualificarsi come la Regione della Sussidiarietà, sviluppando in tal senso la propria produzione legislativa.

Il percorso normativo del principio di sussidiarietà ha poi segnato la tappa fondamentale del riconoscimento costituzionale, quando, nel 2001, con la legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del titolo V, è stato riformulato l'art. 118 della Costituzione. A questa tappa sono seguiti altri sviluppi importanti. Sul piano

¹⁸ Cfr. L. Antonini, G. Vitaletti, «L'urgenza del federalismo fiscale e la proposta dell'Alta Commissione», *Federalismo fiscale*, 1, 2007.

fiscale, con la cosiddetta legge «più dai meno versi» e con il 5 per mille (previsto dalle ultime due finanziarie), l'ordinamento italiano ha iniziato ad adeguarsi ai regimi di favore per il non profit vigenti nei Paesi più evoluti. Sul piano civilistico la legge sull'impresa sociale (del 2005) ha posto la premessa per un mercato controllato dei beni sociali in cui il cittadino possa essere libero di scegliere e altri interventi (come il lavoro della commissione Pinza) si stanno sviluppando nella direzione di un ulteriore superamento della reativa impostazione del codice del 1942. Rimane però ancora molto da fare per strutturare in modo organico le reali potenzialità riformatrici del principio di sussidiarietà: la modernizzazione dell'ordinamento italiano, da questo punto di vista, oltre che da ataviche resistenze a livello statale, non è stata nemmeno favorita dalla resistenza a dare compiuta attuazione al *federalizing process*. L'inattuazione del federalismo fiscale, che ha impedito alle Regioni più convinte di portare fino in fondo le implicazioni della sussidiarietà. Occorre, inoltre, superare l'autoreferenzialità della politica, come evidenzia la petizione, recentemente proposta da Compagnia delle Opere, «un parlamento di cittadini».

12.3. La concreta perdita di democraticità del modello sociale hobbesiano: trappole e paradossi del *welfare state*.

Non è in gioco solo una disputa teorica. Le conseguenze concrete sono rilevanti sul piano della garanzia dei diritti costituzionali.

Il mantenimento del modello hobbesiano di *welfare* in contesti radicalmente mutati rispetto a quelli d'origine può, infatti, apportare un *vulnus* al valore dell'equità, determinando situazioni di disagio sociale il cui peso finisce paradossalmente per ricadere sulle fasce più deboli della popolazione (le cosiddette «trappole della povertà»).

Un esempio della necessità di modificare l'approccio ai problemi del *welfare* ci viene dalla messa in crisi a opera della globalizzazione del paradigma accettato di democrazia fiscale, per cui vi è

coincidenza nella medesima persona delle figure dell'elettore, del beneficiario della spesa pubblica e del contribuente. Oggi, in un contesto globalizzato, il cittadino continua a votare nel Paese di appartenenza e a beneficiare in esso della spesa pubblica, «ma può anche, in numerosi casi – come investitore finanziario o come imprenditore o come lavoratore – scegliere il Paese dove pagare almeno una parte dei tributi»¹⁹. È un fatto noto, per esempio, che i patrimoni di alcune illustri famiglie italiane fanno capo a società di diritto lussemburghese. La ricchezza diventa quindi in grado di sottrarsi al vincolo territoriale: non è più lo Stato che sceglie come tassare la ricchezza, è la ricchezza che sceglie dove essere tassata²⁰. La grande ricchezza può diventare «apolide» e sfuggire alla pretesa fiscale dello Stato, migrando nei territori dove la pressione fiscale è meno elevata. Emblematico è stato il caso dell'Irlanda che, grazie a una politica fiscale particolarmente favorevole agli investimenti esteri, ha vantato, nell'ultimo decennio, un tasso di sviluppo economico pari al triplo della media europea. Altrettanto emblematica è la recente abrogazione in Svezia – culla del *welfare state* – della «mitica» imposta patrimoniale sulla ricchezza, per frenare la fuga dei capitali svedesi.

Questa capacità di mobilità della ricchezza rappresenta un dato di contesto dal quale non si può prescindere nel valutare il grado di equità dei modelli tradizionali di *welfare state*, il cui progetto di giustizia era fondato sulla progressività dell'imposta e sulla sua capacità di redistribuire ricchezza all'interno di un sistema dal quale non era neppure pensabile la possibilità di uscire in modo del tutto legale.

Nei nuovi scenari diventa molto più probabile che la pressione fiscale nazionale, restringendosi il bacino dei soggetti incisi dalle imposte, finisca per incidere relativamente di più sui redditi medio bassi, che non possono avere mobilità internazionale, e i cosiddetti

¹⁹ G. Muraro, «Federalismo fiscale e sanità nella crisi dello Stato sociale», in D. Franco, A. Zanardi (a cura di), *I sistemi di welfare tra decentramento regionale e integrazione europea*, Franco Angeli, Milano 2002, p. 51.

²⁰ G. Tremonti, «Il futuro del fisco», in AA.VV., *Nazioni senza ricchezza e ricchezze senza nazione*, Il Mulino, Bologna 1993, pp. 57 e sgg.

«beni al sole». Rimane allo Stato l'imponibile offerto dai fattori poco mobili: il lavoro, i consumi, le rendite immobiliari, «anzi la parte di tale imponibile rappresentata dai valori individuali più bassi [...] per la mobilità della frangia dei valori unitari più elevati»²¹.

Il modello tradizionale di *welfare state* era nato per garantire le classi esposte alla povertà e al bisogno. Oggi rischia però di schiacciare, con il suo peso fiscale, proprio quelle classi più deboli che avrebbe dovuto tutelare, addirittura creando i problemi che avrebbe dovuto risolvere. Alcuni esempi dimostrano l'attualità di questa ipotesi. Fino a pochi anni fa, ben il 30% delle famiglie italiane era escluso dall'area della società dei consumi, ma non da quella del prelievo fiscale sui redditi. In tempi più recenti, un rapporto Istat ha denunciato il notevole aumento del rischio della povertà nei cosiddetti *working poors* (le coppie monoreddito con figli minori) proprio a causa del cuneo fiscale. Ricordiamo che l'art. 3 della Costituzione impone alla Repubblica di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la piena partecipazione dei lavoratori alla vita sociale e politica del Paese». Paradossalmente può accadere che l'«ostacolo» diventi il prelievo fiscale. In queste situazioni, interventi che diminuiscano il carico tributario sui redditi più bassi riducono il gettito per finanziare servizi pubblici, ma possono sortire l'effetto di far uscire diverse decine di migliaia di famiglie dalla soglia della povertà (come si è verificato, per esempio, con la finanziaria del 2003).

Nel modello hobbesiano di *welfare state*, organizzato sulla base di servizi pubblici statali «dalla culla alla tomba» e finanziato dalla fiscalità generale, le distorsioni provocate dalla nuova mobilità della ricchezza si amplificano anche per effetto di altri fattori.

In situazioni come quella italiana, infatti, ci sono «poche culle» e «poche tombe»: da un lato si verifica un drammatico calo della natalità (l'Italia è al penultimo posto in Europa per natalità) e dall'altro un allungamento dell'età media. Ciò determina pressioni, che rischiano di diventare insostenibili, sul sistema

²¹ G. Muraro, cit., p. 52.

pensionistico e che incidono, con le loro esigenze di finanziamento, su una base di popolazione attiva sempre più ristretta: si ipotizza che a breve si avrà un rapporto di uno a due tra lavoratori e pensionati.

Altri dati esemplificano ulteriormente il problema: per un impiegato con un reddito di 35.000 euro, con moglie e figlio a carico, il *tax freedom day* cade verso fine giugno e per un operaio con un reddito di 18.000 euro, nelle stesse condizioni, intorno a metà maggio. Questo operaio cioè lavora fino a metà maggio per lo Stato, per concorrere a finanziare il sistema di *welfare*. Il *vulnus* all'equità si evidenzia non solo per la sproporzione del dato, ma anche alla luce di un'ulteriore considerazione. Negli anni d'oro del *welfare state*, il sistema fiscale si è sviluppato in un contesto di «finanza allegra», dove, in virtù delle prestazioni sociali che venivano garantite, è stata prestata poca attenzione alla reale considerazione dell'effettiva capacità contributiva dei cittadini, almeno dal punto di vista dei regimi di deduzione e detrazione delle spese necessarie all'esistenza personale e familiare. L'operaio prima citato paga ancora oggi il retaggio di quell'impostazione, nonostante la spesa sociale sia decisamente diminuita (la finanza oggi è tutt'altro che «allegra»): non gode, per esempio, della deducibilità piena delle spese dentistiche, di quella effettivamente sostenuta per i figli ecc. Per la spesa dentistica, infatti, è prevista una detrazione solo del 19%, mentre riguardo alla spesa per i figli è riconosciuta una detrazione pari solo a un quinto di quanto, per esempio, è previsto in Germania (deduzione annua di 15.000 euro per figlio).

Si deve quindi concludere che, dalle spese dentistiche a quelle dei figli, il titolare di un reddito basso in molti casi viene tassato come se avesse ancora la disponibilità di quelle risorse economiche di cui ha invece dovuto privarsi per fronteggiare spese inevitabili di sussistenza, personali e familiari. Si tratta di una palese violazione del principio costituzionale di capacità contributiva, dovuta a un sistema che da un lato è stato costretto a ridimensionare la protezione sociale del periodo della «finanza allegra», ma che dall'altro ne ha mantenuto l'iniquità fiscale.

12.4. Sussidiarietà e patto costituzionale: verso nuovi diritti sociali

In questa situazione, nella quale si annidano vere e proprie trappole della povertà, il *trade-off* del patto costituzionale, nella sua versione hobbesiana, si è spezzato. Il passaggio al modello di *welfare* sussidiario consente allora di riformularlo recuperando un maggiore tasso di libertà e di efficacia nel soddisfacimento dei diritti sociali. In questo senso, come ha precisato Zagrebelsky, la norma sulla sussidiarietà introdotta nell'art. 118 della Costituzione può rappresentare addirittura una modifica della forma di Stato, l'emergere cioè di un nuovo patto costituzionale fondato su una visione diversa del nostro essere società.

Da questo punto di vista, si affaccia all'orizzonte l'esigenza di una nuova progettualità politica e istituzionale: per esempio, l'applicazione del principio di sussidiarietà consente di superare quella forma perversa di *governance* per cui il monopolio pubblico della decisione di spesa per i servizi sociali ha spesso favorito gli interessi dei fornitori – burocrati, sindacalisti ecc. – anziché quelli dei destinatari. È innegabile che, protetti da una rendita di posizione, i fornitori dei servizi hanno spesso utilizzato l'apparato a loro vantaggio, mentre gli utenti non hanno avuto alcuna voce in capitolo. Nel tradizionale modello «burocratico impositivo» il cittadino, infatti, si è visto restituire in termini di servizio quello che aveva pagato con l'imposizione fiscale, diminuito però del costo burocratico della gestione di questo *transfer*. Il servizio pubblico, erogato in una situazione di sostanziale monopolio, ha quindi facilmente risentito anche di uno scadimento qualitativo, ma l'opzione per un servizio «privato», diverso da quello offerto dall'ente pubblico (eventualmente ritenuto inefficiente), ha dovuto essere pagata (da chi ne aveva la facoltà) con risorse ulteriori rispetto a quelle già prelevate dall'imposizione fiscale.

Quest'assetto poteva ancora risultare tollerabile quando il sistema riusciva *comunque* a garantire protezione sociale. Oggi, di fronte alle nuove e forti esigenze di ridimensionamento della spesa

pubblica e ai paradossi prima evidenziati, si apre la necessità di un ripensamento del catalogo stesso dei diritti sociali. Il traguardo di una maggiore equità può discendere dall'enucleazione, per la via di interpretazione costituzionale, di un catalogo di nuovi diritti sociali costruiti sulla base del principio di sussidiarietà (ex art. 118 della Costituzione) e strutturati in modo da recuperare equità e libertà al sistema. Tra questi si possono indicare, per esempio:

- a) il diritto all'esenzione fiscale del *Familienexistenzminimum*;
- b) il diritto alla completa esenzione fiscale delle spese che attengono ai bisogni primari dell'esistenza;
- c) il diritto alla diretta destinazione di una parte delle imposte a favore di soggetti non profit (per esempio, il 5 per mille);
- d) il diritto alla libertà di scelta tra servizio pubblico e servizio privato;
- e) il diritto a un «quasi mercato» dove agenti pubblici e privati non profit possano concorrere in condizione di parità allo svolgimento di «attività di interesse generale», sotto il controllo pubblico sulle prestazioni erogate (in questa direzione si muove peraltro anche la proposta di un sistema di «servizi di interesse generale» – *S.I.G.* – su cui sta lavorando l'Unione europea);
- f) il diritto alla promozione delle capacità, anziché all'assistenzialismo.

Si tratta di un catalogo di diritti sociali che traduce in modo organico la valenza democratica del principio di sussidiarietà, intesa come una delle «forme» di esercizio della sovranità popolare cui fa riferimento l'art. 1 della Costituzione italiana²².

Per esempio, il 5 per mille, al quale già nel primo anno della sua introduzione ha aderito più del 60% dei contribuenti italiani, ha costituito una forma di democrazia diretta fiscale, in quanto i contribuenti hanno potuto indicare il codice fiscale dell'ente cui si voleva

²² «La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione». (cfr. L. Antonini, *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Guerini e Associati, Milano 2005).

devolvere la quota della propria imposta: la spesa efficiente è stata premiata e quella inefficiente tagliata in base a decisioni assunte dal basso, dai cittadini. È un esempio emblematico di come le applicazioni del principio di sussidiarietà possano anche sgravare la politica di compiti che meglio possono essere assolti dalla società. Da questo punto di vista senz'altro indovinata appare la proposta, avanzata da alcuni consigli regionali, di raddoppiare con risorse regionali le destinazioni del 5 per mille operate dai contribuenti.

Gli autori

LUCA ANTONINI, Ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Padova e Vicepresidente Fondazione per la Sussidiarietà.

EDOARDO BRESSAN, Docente di Storia Contemporanea, Università degli Studi di Macerata.

PAOLO CAROZZA, Professor of Law, University of Notre Dame, Indiana.

GIOVANNI COMINELLI, Responsabile per le politiche educative della Compagnia delle Opere.

PAOLO DEL DEBBIO, Docente di Etica Sociale e della Comunicazione presso lo IULM di Milano e giornalista.

PIER PAOLO DONATI, Ordinario di Sociologia della Famiglia, Università degli Studi di Bologna.

GIORGIO FELICIANI, Ordinario di Diritto Canonico, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

PAOLA GARRONE, Docente di Economia e Organizzazione aziendale, Politecnico di Milano.

GIANMARIA MARTINI, Ordinario di Economia Politica, Università degli Studi di Bergamo.

ALBERTO QUADRIO CURZIO, Ordinario di Economia Politica e Preside della Facoltà di Scienze Politiche, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

FRANCESCO TANZILLI, Dottorando presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Visiting Researcher alla University of Notre Dame, Indiana.

LORENZA VIOLINI, Ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano.

GIORGIO VITTADINI, Ordinario di Statistica Metodologica, Università degli Studi di Milano-Bicocca e Presidente Fondazione per la Sussidiarietà.