

ITALIANO

# SUSSIDIARIETÀ

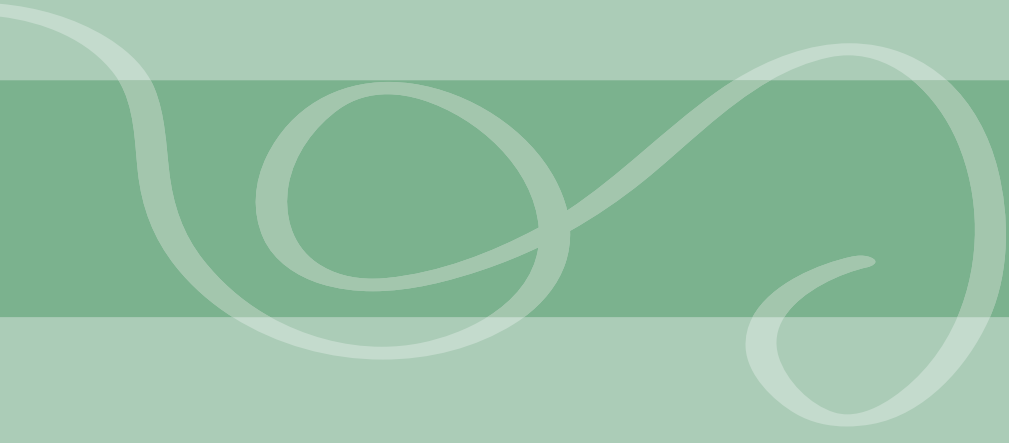
*Sussidiarietà*

## Antologia breve



RegioneLombardia

*Sussidiarietà*



## INDICE

**INTRODUZIONE**.....5

**ORIGINI**.....9

Aristotele, dalla *Politica*

Tommaso D'Aquino, dalla *Summa Theologiae*

Johannes Althusius, dalla *Politica*

John Locke, dal *Secondo trattato sul governo*

Alexis de Tocqueville, da *La democrazia in America*

John Stuart Mill, dal *Saggio sulla libertà*

Pio XI, dalla *Quadragesimo Anno*

**SVILUPPI**.....29

Alexander Hamilton, dal *Il Federalista*

Pierre-Joseph Proudhon, da *Del principio federativo*

Alexandre Marc, da *Il federalismo personalista di Alexandre Marc*

Giovanni Paolo II, dalla *Centesimus Annus*

Da La governance europea. *Un libro bianco*

Dal *Trattato istitutivo dell'Unione europea*

**RITORNI**.....47

*La società aperta e i suoi nemici*, Karl Popper,

*La cittadinanza multiculturale*, Will Kymlicka

*La politica del riconoscimento*, Charles Taylor

*Società civile, sussidiarietà e persona*, Francesco Botturi

*Il principio di sussidiarietà*, Chantal Millon-Delsol

*Principio di sussidiarietà: alcuni problemi aperti e qualche punto fermo*, Lorenzo Ornaghi

*Beni relazionali e felicità pubblica*, Stefano Zamagni





**STRUMENTI**.....69

*Sussidiarietà: una risposta alle sfide dell'epoca della globalizzazione*, Otfried Höffe

*Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law*, Paolo Carozza

*Sussidiarietà e nuovo welfare: oltre la concezione hobbesiana del benessere*, Pierpaolo Donati

*Sussidiarietà: antropologia positiva e organizzazione sociale*, Alberto Brugnoli - Giorgio Vittadini,

*Ripensare la democrazia a partire dalle libertà della comunità locale*, Pietro Pavan

*Federalismo dal mezzogiorno*, Giuseppe Cotturri

*La democrazia che non c'è*, Paul Ginsborg

*Sussidiarietà e competitività di un sistema Paese*, Alberto Quadrio Curzio

*La sussidiarietà nelle politiche sociali*, Ivo Colozzi

*La sussidiarietà come principio costituzionale in Europa e in Italia*, Luca Antonini

## INTRODUZIONE

Il principio di sussidiarietà stabilisce che a ogni livello della convivenza umana, i soggetti o le comunità maggiori non devono sostituirsi a quelli minori nell'esercizio delle loro funzioni, ma piuttosto aiutarli (in latino: *subsidium afferre*) in tale svolgimento.

Il principio viene spesso interpretato e utilizzato come criterio per l'esercizio delle competenze tra livelli istituzionali di governo: locale, provinciale, regionale, nazionale, sovranazionale. Si tratta della interpretazione più diffusa, anche a causa del dibattito aperto nell'Unione europea a seguito della introduzione del principio nel Trattato istitutivo (1991). Il riferimento è corretto, ma riduttivo rispetto all'origine e alla natura di un principio la cui radice non è infatti di carattere istituzionale, ma antropologica e di filosofia sociale.

### **La radice antropologica**


La sussidiarietà riguarda, infatti, la natura costitutiva della persona e del suo rapporto con la società e la politica.

La persona è originariamente desiderio di felicità e compimento. Desiderio che interagisce con le dimensioni contingenti e puntuali (i bisogni fondamentali e concreti del vivere), ma nello stesso tempo li trascende. La dignità dell'uomo consiste in questa dinamica del desiderio, che si esprime nel finito, ma è infinito. Spinto da tale desiderio, il soggetto umano persegue originariamente e liberamente la propria realizzazione a vari livelli e si unisce ad altri (a cominciare dalla famiglia), sviluppando relazioni di cooperazione sociale. Il riconoscimento di questa priorità della azione della persona e dei corpi sociali che da essa derivano comporta una lettura articolata e dinamica della socialità. In questa prospettiva, infatti, a partire dalla famiglia e dalle relazioni comunitarie più strette, la società si sviluppa verso le istituzioni politiche più complesse ed estese secondo un *continuum* dove mutano le forme e le regole dei rapporti, ma dove la posizione valoriale della persona come principio e fine dell'azione rimane centrale. Le varie articolazioni dei rapporti sociali si organizzano dunque intorno alla necessità di mettere la persona nelle condizioni della propria realizzazione (l'idea di "bene comune") e ciascuna di esse viene chiamata in causa non per sostituire gli sforzi della libera iniziativa personale, ma per sostenerla (*subsidium*) solo nella misura in cui questa strutturalmente richiama la relazione con altro e con altri. In sintesi, la sussidiarietà stabilisce la priorità di promuovere le capacità e la libertà personale in modo adeguato alla molteplicità delle sue forme e dei suoi livelli.

### **Sussidiarietà "verticale" e "orizzontale"**

Si possono, quindi, individuare due accezioni della sussidiarietà che sono ormai entrate nel dibattito. La prima, più comune e citata in apertura, è denominata come "sussidiarietà verticale" e riguarda il cor-





retto rapporto fra livelli di sovranità e competenza istituzionale: nell'ambito del potere pubblico (autorità locali, regionali, nazionali, sovranazionali), i livelli più alti non debbono sostituirsi a quelli inferiori, ma piuttosto aiutare questi ultimi. a partire dalle realtà locali fino a quelle sovranazionali. Le istituzioni superiori tutelano quelle inferiori secondo due strade: a) quella dell'intervento e del sostegno attivo, quando le istituzioni inferiori non sono in grado di garantire da sole il perseguimento adeguato della finalità sociale in oggetto; b) quella del rispetto e della garanzia delle autonomie quando tale fine sia invece già perseguibile dalle risorse disponibili a livello inferiore.

La seconda accezione, più vicina al significato originale, è la *“sussidiarietà orizzontale”*. Essa fa riferimento alla condivisione di competenze, funzioni e servizi fra gli attori pubblici e sociali e riconosce la priorità della società e dei corpi intermedi rispetto allo stato. aprendo alla possibilità di creare nuove interazioni, con articolazioni diverse da quelle che caratterizzano lo statalismo moderno. Una funzione “pubblica” non necessariamente deve essere svolta da un soggetto statale. Anzi, la ragion d'essere dei corpi pubblici è la valorizzazione della società e della sua capacità di costruire risposte ai propri bisogni. Lo stato esiste non per sostituirsi alla società, ma per svolgere funzioni pubbliche solo quando la società non è in grado di provvedere da sé e in via di aiuto. In questa prospettiva, i corpi sociali intermedi fra i singoli cittadini e le istituzioni pubbliche, dalla famiglia alle associazioni, dalle aziende alle organizzazioni no-profit, acquisiscono una portata e un ruolo nuovi, aprendo le porte ad un ripensamento radicale del ruolo dello Stato moderno.

### ***La struttura dell'antologia***

Questa breve antologia di testi si propone di offrire alcuni punti di partenza, delle occasioni per riflessioni possibili sia sul principio di sussidiarietà in quanto tale che sulle sue molteplici implicazioni sia teoriche che pratiche.

La raccolta è suddivisa in quattro parti, cui corrispondono altrettante possibili prospettive per accostarsi al tema.

La prima sezione si incentra sulle **Origini** del principio, e ripercorre alcuni classici del pensiero politico occidentale che costituiscono le premesse ideali della formulazione del principio stesso, la cui esplicita designazione nella pagine della lettera enciclica ‘Quadragesimo anno’ del 1931 chiude idealmente il percorso di ideazione tracciato da tutti i testi precedenti.

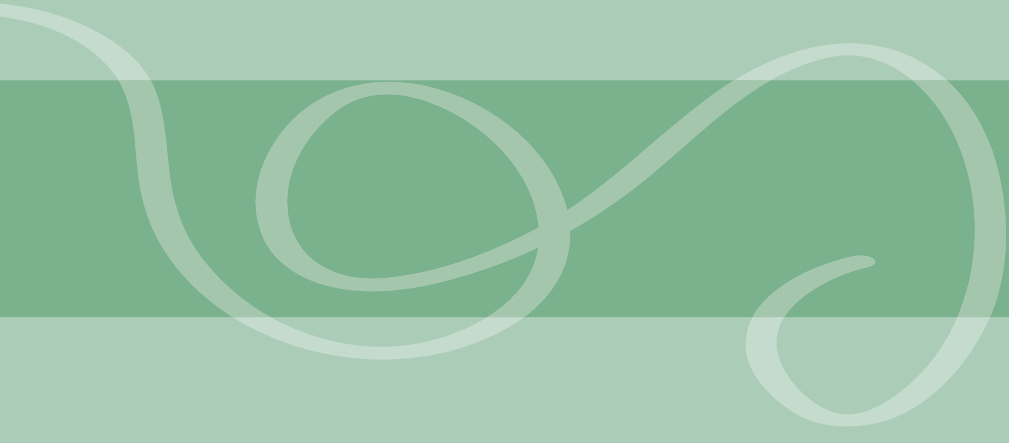
La seconda sezione si occupa degli **Sviluppi** paralleli e successivi al processo di elaborazione teorica del principio. In questo senso sono presenti alcuni testi di riferimento relativi alla definizione teorica del Federalismo, visti come possibile esito istituzionale del cammino di sviluppo della sussidiarietà, il testo della lettera enciclica ‘Centesimus Annus’ che riprende e rinnova il concetto nel magistero della Chiesa

cattolica e due testi di riferimento nella formulazione della sussidiarietà come principio guida dei rapporti istituzionali all'interno dell'Unione Europea.

La terza sezione mette a tema i **Ritorni** teorici sul principio in epoca recente, presentando una raccolta di riflessioni filosofiche e sociologiche che mirano a mostrare sia come le questioni di fondo della sussidiarietà siano spesso presenti implicitamente nella teoria politica contemporanea, sia come vi siano state molte riprese esplicite del concetto stesso di sussidiarietà che ne hanno utilmente mostrato le implicazioni antropologiche, etiche e sociali.

La quarta sezione mette a disposizione come **Strumenti** alcuni contributi volti a esprimere molteplici applicazioni del principio di sussidiarietà in ambiti diversi, dal welfare alla fiscalità, dalla sfera giuridica e normativa a quella amministrativa e istituzionale. Si tratta di spunti concreti che mettono in luce la fecondità del principio ben al di là delle problematiche relative all'attribuzione di competenze esecutive, intorno alle quali spesso la sussidiarietà viene spesso confinata.

*Sussidiarietà*



1

*Origini*



*Sussidiarietà*



## ORIGINI

Il principio di sussidiarietà affonda le proprie radici in terreni di molto anteriori alla sua esplicita formulazione. Gli snodi del rapporto fra potere e legittimità, individuo e Stato, libertà e bene comune hanno sempre costituito un crocevia stimolante per il pensiero politico e filosofico. Nella fitta trama che compone la storia del pensiero occidentale su questi temi, è possibile tuttavia individuare con una certa distinzione alcuni fili che disegnano un percorso significativo dalle premesse più antiche fino all'esplicitazione concettuale e pratica del principio.

**Aristotele** nella *Politica* disegna una visione della polis come un intero organico composto da diverse parti. Essa costituisce un principio di unità e di finalità insostituibile, tuttavia la sua integrità è data dalla composizione di diverse parti, ciascuna delle quali esercita delle funzioni proprie e specifiche. Solo la polis è organismo autosufficiente e compiuto, ma al suo interno non si individua un tutto indistinto, bensì una chiara articolazione di livelli e compiti.


**Tommaso** sviluppa la prospettiva aristotelica, riprendendone la struttura ma sottolineando il rapporto al bene dell'uomo di ciascuna delle componenti della vita sociale ed evidenziando come le funzioni dei vari livelli risultino da un lato distinte e dall'altro complementari, cosicché l'autorità pubblica può intervenire con una funzione supplente laddove ad esempio l'autorità familiare si dimostra di per sé insufficiente.

Con **Althusius** viene a maturazione la riflessione sulla strutturazione articolata della società e del suo rapporto con le forme della sovranità politica. Egli sottolinea in particolare la rilevanza straordinaria dei corpi sociali intermedi nel definire la relazione fra individui e Stato. In questo contesto la suprema sovranità dello Stato rispetto ai corpi intermedi trova la sua giustificazione e il suo limite solo nel perseguimento degli interessi che sono propri dell'associazione generale del popolo.

**Locke** nel definire i fondamenti della prospettiva moderna e liberale sullo Stato, riconduce l'origine dell'autorità politica alla delega volontaria da parte degli individui di alcune prerogative e poteri personali. Proprio la natura libera e intenzionale di tale delega fa però sì che essa non sia da intendersi come assoluta, ma come proporzionata e limitata alla capacità dello Stato di rispondere alle specifiche finalità che i cittadini gli attribuiscono al momento della sua genesi. Si configura in questo quadro una forma di sussidiarietà "negativa", ove il cittadino sia garantito rispetto alla non ingerenza dello Stato in quelle che non sono le finalità specifiche dello Stato stesso.

L'esplorazione di **Tocqueville** nella vita della nascente democrazia americana rappresenta una dei primi





e più lucidi sguardi nella costituzione delle forme moderne di associazione politica e partecipazione sociale. In particolare, in questi passaggi il pensatore francese evidenzia la rilevanza dell'esperienza associativa all'interno della società civile americana, esaltandone la capacità di fare fronte "dal basso", in maniera intelligente ed attiva, all'inesauribilità dei bisogni sociali ottenendo al contempo la maturazione delle capacità spirituali e di iniziativa dei singoli cittadini.

**Mill** porta ad esplicitazione e maturazione la prospettiva liberale sul rapporto fra potere politico ed individui. La libertà rappresenta un limite invalicabile per l'esercizio dell'autorità dello Stato laddove sia implicato direttamente solo lo spazio dell'autonomia individuale quanto alle proprie scelte di vita che non ledano la libertà altrui. Al tempo stesso, alla libertà come iniziativa individuale e libera associazione dei cittadini è demandato il compito di non fare di questo spazio di libertà uno spazio di indifferenza ma di azione che vada a reciproco giovamento con i mezzi della persuasione e dell'educazione anziché della coercizione.

Con la lettera enciclica *Quadragesimo Anno* di **Pio XI**, nel 1931, si giunge a quella che è considerata la prima e più esplicita formulazione del principio di sussidiarietà, ove compare distintamente il tema della sussidiarietà verticale, per cui le istituzioni sociali di livello superiore devono lasciare ordinatamente all'attività di quelle inferiori di esercitare le funzioni e perseguire le finalità che sono loro proprie, ma dove anche è presente quello della sussidiarietà orizzontale, nella sottolineatura del ruolo dell'iniziativa delle comunità locali e delle associazioni nell'impostare la vita sociale in una forma di carattere cooperativo e non conflittuale.



***“Inoltre, ciò per cui una cosa esiste, il fine, è il meglio e l'autosufficienza è il fine e il meglio”***

**Aristotele, Politica, Laterza, Bari 1993, 1253a - pp. 6-7.**

La comunità che risulta di più villaggi è lo stato, perfetto, che raggiunge ormai, per così dire, il limite dell'autosufficienza completa: formato bensì per rendere possibile la vita, in realtà esiste per render possibile una vita felice. Quindi ogni stato esiste per natura, se per natura esistono anche le prime comunità: infatti esso è il loro fine e la natura è il fine: per esempio quel che ogni cosa è quando ha compiuto il suo sviluppo, noi lo diciamo la sua natura, sia d'un uomo, d'un cavallo, d'una casa.

Inoltre, ciò per cui una cosa esiste, il fine, è il meglio e l'autosufficienza è il fine e il meglio. Da queste considerazioni è evidente che lo stato è un prodotto naturale e che l'uomo per natura è un essere socievole: quindi chi vive fuori della comunità statale per natura e non per qualche caso o è un abietto o è superiore all'uomo, proprio come quello biasimato da Omero «privo di fratria, di leggi, di focolare»: tale è per natura costui e, insieme, anche bramoso di guerra, giacché è isolato, come una pedina al gioco dei dadi. È chiaro quindi per quale ragione l'uomo è un essere socievole molto più di ogni ape e di ogni capo d'armento. Perché la natura, come diciamo, non fa niente senza scopo e l'uomo, solo tra gli animali, ha la parola: la voce indica quel che è doloroso e gioioso e pertanto l'hanno anche gli altri animali (e, in effetti, fin qui giunge la loro natura, di avere la sensazione di quanto è doloroso e gioioso, e di indicarselo a vicenda), ma la parola è fatta per esprimere ciò che è giovevole e ciò che è nocivo e, di conseguenza, il giusto e l'ingiusto: questo è, infatti, proprio dell'uomo rispetto agli altri animali, di avere, egli solo, la percezione del bene e del male, del giusto e dell'ingiusto e degli altri valori: il possesso comune di questi costituisce la famiglia e lo stato. E per natura lo stato è anteriore alla famiglia e a ciascuno di noi perché il tutto dev'essere necessariamente anteriore alla parte: infatti, soppresso il tutto non ci sarà più né piede né mano se non per analogia verbale, come se si dicesse una mano di pietra (tale sarà senz'altro una volta distrutta): ora, tutte le sono definite dalla loro funzione e capacità, sicché, quando non sono più tali, non si deve dire che sono le stesse, bensì che hanno il medesimo nome. È evidente dunque e che lo stato esiste per natura e che è anteriore a ciascun individuo: difatti, se non è autosufficiente, ogni individuo separato sarà nella stessa condizione delle altre parti rispetto al tutto, e quindi chi non è in grado di entrare nella comunità o per la sua autosufficienza non ne sente il bisogno, non è parte dello stato, e di conseguenza è o bestia o dio.




***“Ma il vivere in comunità permette inoltre all'uomo di raggiungere la perfetta sufficienza della vita, e cioè non soltanto di vivere, ma anche di bene vivere”***

**Da Tommaso d'Aquino, Summa Theologiae – in Scritti politici, Zanichelli, Milano 1946, p. 174.**

Si deve osservare che, dal fatto che l'uomo è per natura un animale sociale, in quanto ha bisogno per vivere di molte cose che da solo non può procurarsi, consegue che l'uomo è per natura parte di una comunità, grazie alla quale gli è possibile il vivere bene. L'ausilio della comunità gli è necessario per due ragioni. Anzitutto per ottenere quanto gli è necessario per vivere, la cui mancanza renderebbe questa vita





impossibile: e a questo scopo mira la comunità domestica di cui l'uomo è parte. Infatti ogni uomo riceve dai genitori la vita, il vitto e l'educazione. In questo modo i singoli componenti della famiglia si aiutano reciprocamente per ciò che è necessario alla vita. Ma il vivere in comunità permette inoltre all'uomo di raggiungere la perfetta sufficienza della vita, e cioè non soltanto di vivere, ma anche di bene vivere, avendo tutto ciò che è necessario a questo scopo. In questo senso la comunità politica di cui l'uomo è parte, gli è ausilio non soltanto per il raggiungimento di beni materiali, come sarebbero quelli prodotti dalle molteplici industrie che si trovano in uno stato, e che la famiglia non potrebbe produrre; ma anche dei beni spirituali, in quanto per esempio l'autorità pubblica tiene a freno con la minaccia della pena l'intemperanza di quei giovani, che gli ammonimenti paterni non basterebbero a correggere.

Ma si deve osservare che questo tutto, che è la comunità politica, o quella famigliare, possiede soltanto un'unità d'ordine, e questa non è un'unità assoluta, perciò le parti di questo tutto possono avere una sfera d'azione distinta da quella del tutto, così come in un esercito il soldato può compiere delle azioni che non sono proprie di tutto l'esercito. Cionondimeno il tutto ha una sfera d'azione, che non è propria di alcuna delle parti, come ad esempio il combattimento dell'intero esercito. Così ancora il movimento della nave è opera di coloro che la muovono. Vi è per contro un tutto che possiede non soltanto l'unità di ordine, ma l'unità di composizione, di connessione o infine di continuità fisica, unità può dirsi assoluta; e per conseguenza non vi è azione della parte che non sia azione del tutto. Nelle cose continue [non disgiunte] infatti il movimento del tutto è identico a quello della parte; e del pari nelle cose composte o connesse, l'azione della parte è principalmente del tutto; e perciò converrà che sia compreso nella medesima scienza studiare il tutto che ha solo un'unità d'ordine, e le parti che lo compongono. Per questa ragione la filosofia morale si deve dividere in tre parti. La prima studia le azioni dell'uomo singolo nel loro ordinamento ad un fine, e si chiama monastica. La seconda studia le azioni della comunità domestica, e si chiama economica. La terza infine studia le azioni della comunità civile, e si chiama politica.



***“Per quanto grande sia il potere che viene concesso ad altri, sarà sempre tuttavia minore del potere di chi concede; con ciò si intende riservata al concedente la superiorità e la preminenza”***

**Johannes Althusius, *Politica, Guida*, Napoli 1980, pp. 35-41, 66-67.**

### **Il diritto di sovranità**

Abbiamo fin qui discusso delle associazioni pubbliche particolari e minori. Tratteremo ora dell'associazione pubblica generale, cioè maggiore.

1. Tale associazione nasce con la reciproca obbligazione di molte città e provincie, con la quale queste ultime si impegnano a costituire, organizzare e difendere, per mezzo di forze e spese comuni, il diritto del regno, nella mutua comunicazione di cose e servizi.

2. Difatti, senza i sostegni derivanti dal diritto di comunicazione non sarebbe possibile istituire, coltivare e conservare una vita simbiotica generale pia e giusta.

3. Questa società mista, costituita in parte da associazioni private, naturali, necessarie e spontanee, in parte da società pubbliche, viene chiamata associazione generale, cioè politia nel vero senso della parola (impero, regno, repubblica); essa si identifica col popolo unito in un corpo solo per mezzo del consenso delle numerose associazioni simbiotiche e corpi particolari, raccolto e congiunto sotto lo stesso diritto. Difatti, le famiglie, le città e le provincie sono esistite prima degli Stati, i quali da esse sono derivati (Genesi, 25: 13; 36). Alcuni scrittori politici distinguono tra regno e repubblica, attribuendo il primo al monarca, la seconda agli ottimati: a parer mio, questa distinzione non è corretta.

4. Difatti, la proprietà del regno appartiene al popolo, mentre al re spetta l'amministrazione di esso. [...] Tratteremo ora in primo luogo dei membri del regno, in seguito del suo diritto.

5. I membri del regno (cioè dell'associazione simbiotica generale) non sono a nostro avviso i singoli individui, né le famiglie e le Corporazioni (come nelle associazioni private e pubbliche particolari), ma la città e le provincie che si accordano reciprocamente per formare un solo corpo mediante la mutua unione e comunione. Gli individui che compongono i singoli membri del regno sono chiamati indigeni, abitanti e figli del regno; da essi sono da distinguere gli stranieri e i barbari che non sono soggetti del diritto del regno.

[...]

12. Questo per quanto riguarda i membri del regno. Il diritto è il mezzo col quale essi si associano e si vincolano tra di loro come un solo popolo in un corpo e sotto un solo capo, al fine di conseguire l'ordine





e l'autarchia nel territorio del regno.

13. Il diritto del regno viene anche definito diritto di sovranità, cioè diritto e potere di grado superiore rispetto a quelli che devono essere attribuiti alla città o alla provincia.

14. Il territorio del regno è costituito dai confini all'interno dei quali viene esercitato il diritto del regno. Esso comprende i particolari territori delle città e delle provincie.

15. Il diritto del regno ha come fine l'ordine, la disciplina e l'autarchia della associazione generale. Esso dirige a tal fine le azioni individuali e collettive dei suoi membri, prescrivendo loro convenienti doveri. Può dunque essere definito potere universale di dominio, che non riconosce altro potere superiore, eguale e associato. Questo supremo diritto di giurisdizione universale costituisce la forma e la sostanza della sovranità (cioè dello Stato), tolto il quale la stessa sovranità cade.

16. Il potere di istituire questo diritto e di obbligarsi verso di esso spetta al popolo, cioè ai membri associati del regno. In questo potere di disporre, prescrivere, ordinare, amministrare e costituire tutto ciò che è utile e necessario all'associazione generale (e senza di cui essa non potrebbe sussistere) consiste il vincolo, l'anima e lo spirito vitale del regno, la sua autonomia, ampiezza, grandezza ed autorità.

17. Quanto più a lungo tale diritto vige nel regno e regge il corpo politico, tanto più a lungo quest'ultimo vive e prospera; se lo si toglie via, la vita simbiotica finisce e comincia ad essere ladrocinio e associazione a delinquere, oppure da un solo regno nascono diversi regni e provincie.

18. Il diritto di sovranità spetta non ai singoli, ma a tutti i membri congiuntamente, cioè a tutto il corpo associato del regno. Poiché intatti l'associazione generale non può essere costituita da un solo membro, ma da più membri insieme, tale diritto spetta non ai singoli, ma a tutti in quanto collettività: «Ciò che è dovuto alla collettività non è dovuto ai singoli, ciò che la collettività deve non devono i singoli. Ciò significa che la proprietà e l'esercizio di questo diritto appartiene non ad uno, né ai singoli, ma alla collettività dei membri del regno i quali, per comune consenso, possono disporre e deciderne l'uso.

Essi sono tenuti a mantenere ed eseguire le decisioni prese, a meno che altrimenti non piaccia alla comune volontà.

19. Il potere dello Stato (cioè dei corpi associati) è sempre uno, non più poteri, come una sola anima e non più anime reggono il corpo fisico. Gli amministratori di tale potere possono essere parecchi, così che i singoli partecipano ad una parte delle funzioni di governo, non alla pienezza del potere. Questi individui non possiedono un potere supremo, anzi essi tutti insieme riconoscono tale potere supremo nel consenso e nell'accordo dei corpi associati. Per tutto ciò i giuristi hanno affermato che i diritti di sovranità e dello Stato sono indivisibili, incomunicabili e interconnessi, sicché colui il quale è proprietario di uno di essi, possiede anche gli altri. Altrimenti si costituirebbero due autorità superiori nello stesso Stato, mentre una autorità superiore è tale se non ha altri sopra di sé o pari a sé: il dominio e l'obbedienza non

possono essere confusi. Comunque questi diritti possono essere delegati, in modo che altri faccia le veci del sommo magistrato nell'amministrazione di essi.

20. Quanto noi affermiamo circa l'attribuzione del potere supremo al popolo, cioè associazione generale, viene contraddetto da Bodin, il quale sostiene che il diritto di sovranità, cioè il diritto dello Stato, è un potere supremo e perpetuo, non limitato dalle leggi e nel tempo. Io non ritengo attribuibili in modo corretto al diritto di sovranità nessuno di questi requisiti, nel senso in cui li intende Bodin: si tratta di un potere supremo, non è perpetuo, né al di sopra delle leggi. [...]

23. Per quanto grande sia il potere che viene concesso ad altri, sarà sempre tuttavia minore del potere di chi concede; con ciò si intende riservata al concedente la superiorità e la preminenza. Il monarca, dunque, non ha il potere supremo, perpetuo e al di sopra delle leggi e, di conseguenza, non sono di sua proprietà i diritti di sovranità, sebbene egli possa averne l'amministrazione e l'esercizio per concessione del corpo associato. Per quanto i diritti di sovranità possano essere ceduti, trasferiti e passare ad altri, mai tuttavia diventano proprietà di questi, come invece sostiene Bodin distinguendo tra sovranità del regno e sovranità del monarca.


24. Difatti, anche se vi fosse una doppia maestà (del re e del regno, secondo Bodin), quale delle due è maggiore e superiore? Non si può negare che sia maggiore quella che istituisce l'altra ed il cui portatore (il popolo) È immortale, mentre è inferiore quella che sta in una sola persona e muore con essa. Dunque È il re che rappresenta il popolo e non, al contrario, il popolo rappresenta il re poiché, in definitiva, il potere e le forze di molti sono superiori a quelli di uno.

Tutto ciò significa che il monarca È tenuto a rendere ragione della sua amministrazione, non può a piacer suo alienare o sminuire le provincie, le città e i borghi del regno e può essere anche esonerato.

### **Il magistrato supremo**

36. Nell'eleggere un principe, il popolo non ha inteso assolutamente creare un tiranno per la propria rovina e privarsi del potere di proteggere sé stesso eleggendo qualcuno che facilmente può degenerare in tiranno, o ancora far sì che il potere di uno sia superiore al potere di tutti, il che sarebbe contro natura. Così, anche nel mandato concessione generale, non sono incluse quelle cose che non sarebbero state concesse nel mandato ristretto, in particolare quelle che tendono alla rovina del concedente, alla distruzione della società umana e alla violazione della legge divina: e questo è il caso del potere assoluto o tirannide; non molto diversa. Voglio aggiungere che nessuno può rinunciare al diritto di difendersi contro la violenza e l'offesa. Inoltre, il diritto di correggere il monarca che sbaglia, posseduto dagli Efori, non è stato trasferito (né poteva esserlo) al re stesso; lo stesso dicasi per il diritto supremo dello Stato, per sua natura incomunicabile, che rimane al corpo dell'associazione generale.





37. Infine, non esiste un potere che sia diretto al male o al danno, ma solo al bene e al vantaggio e quindi all'utilità e al benessere dei sudditi. Si deve dunque pensare che con quei termini generali sia stato concesso questo secondo tipo di potere, che il popolo possiede, e non il primo, che il popolo non può possedere.

47. Occorre a questo punto tenere presente, in modo veramente diligente ed accurato, quanto abbiamo detto sopra circa il fatto che vengono trasferiti dal popolo o corpo associato eleggente al sommo magistrato tanto diritto e potere quanto ne sono contenuti nelle leggi e condizioni prescritte, sulle quali ha giurato il magistrato. Ciò che invece non è conferito o trasferito al sommo magistrato rimane al corpo associato, al popolo eleggente. Il sommo magistrato, in buona fede e che non voglia commettere crimine, non può in nessun caso usurpare quel diritto il cui uso, possesso e proprietà rimane al popolo, a meno che non voglia essere tacciato di tirannia e perfidia.



***“Il potere della società, o il legislativo da essi costituito, non si può mai supporre che trascuri il bene comune, ma è obbligato a garantire la proprietà di ciascuno”***

**John Locke, Secondo trattato sul governo, in Due trattati sul governo, UTET, Torino 1960, pp. 342-344.**

128. Infatti nello stato di natura, per non parlare della libertà ch'egli ha d'innocenti dilette, l'uomo ha due poteri: il primo consiste nel fare tutto ciò ch'egli ritiene opportuno per la conservazione di sé e degli altri nei limiti di ciò ch'è permesso dalla legge di natura, per la quale legge, ch'è comune a tutti, lui e tutto il resto del genere umano sono una comunità, costituiscono una società, distinta dalle altre creature. E se non fosse per la corruzione e la perversità di uomini degenerati, non vi sarebbe bisogno di altra società, non vi sarebbe necessità che gli uomini si allontanino da questa grande comunità naturale, e si uniscano per accordi positivi in associazioni più piccole e separate.

L'altro potere, che l'uomo ha nello stato di natura, è il potere di punire i delitti commessi contro quella legge. A

questi due poteri egli rinuncia quando si unisce a una società politica privata, se così posso chiamarla, o particolare, e s'incorpora in un corpo politico separato dagli altri uomini.

129. Al primo potere, cioè a dire di fare tutto ciò ch'egli ritiene opportuno per la conservazione di sé e degli altri, egli rinuncia, onde sia regolato dalle leggi fatte dalla società, nel modo che la conservazione sua e degli altri membri di quella società lo richieda; le quali leggi della società in molte cose limitano la

libertà ch'egli possiede in base alla legge di natura.

130. In secondo luogo, al potere di punire egli rinuncia interamente, e impegna la propria forza naturale (ch'egli prima poteva adoperare nell'esecuzione della legge di natura, di sua autorità, come credeva più opportuno), ad assistere il potere esecutivo della società, secondo che la legge di questa lo richiada; perché egli, dal momento che si trova attualmente in una condizione in cui può godere di molti vantaggi offerti dal lavoro, dall'aiuto e dalla società di altri membri della stessa comunità, come pure della protezione offerta dalla forza della totalità, deve privarsi anche della libertà naturale di cui disponeva nel provvedere a se stesso, nella misura che sarà richiesta dal bene, dalla prosperità e dalla sicurezza della società; il che è non soltanto necessario, ma anche giusto, dal momento che gli altri membri della società fanno lo stesso.

131. Ma, sebbene gli uomini, quando entrano in società, rimettono l'eguaglianza, la libertà e il potere esecutivo, che essi hanno nello stato di natura, nelle mani della società, onde il legislativo ne disponga secondo che il bene della società lo richiada, tuttavia, poiché ciò non accade che per l'intenzione che ciascuno ha d'una migliore conservazione di sé, della propria libertà e proprietà - perché non si può supporre che una creatura ragionevole cambi la sua condizione con l'intenzione di star peggio - il potere della società, o il legislativo da essi costituito, non si può mai supporre che trascuri il bene comune, ma è obbligato a garantire la proprietà di ciascuno, cioè prendere misure contro i tre difetti sopra menzionati, che rendono così incerto e scomodo lo stato di natura. E così chiunque detenga il potere legislativo o supremo d'una società politica, è tenuto governare secondo leggi fisse stabilite, promulgate e note al popolo, e non secondo decreti estemporanei, con giudici imparziali e integri, che decidano le controversie secondo quelle leggi, e a impiegare la forza della comunità, all'interno, esclusivamente per l'esecuzione, e, all'esterno, per prevenire o reprimere le offese straniere, e garantire la comunità da incursioni e invasioni, e a dirigere tutto ciò a nessun altro fine che la pace, la sicurezza e il pubblico bene del popolo.




***“Quale potere politico sarebbe mai in grado di bastare all’innumerevole moltitudine di piccole imprese che i cittadini americani eseguono quotidianamente per mezzo dell’associazione?”***

**Alexis de Tocqueville, *La democrazia in America*, Rizzoli, Milano 1992, pp. 523-526.**

Non voglio parlare qui, poiché ne ho già trattato altrove, di quelle associazioni politiche per mezzo delle quali gli uomini cercano di difendersi dall'azione dispotica di una maggioranza o dalle usurpazioni del





potere regio. È evidente che, se ogni cittadino non apprendesse via via che diventa individualmente più debole e, per conseguenza, più incapace di preservare isolatamente la sua libertà, l'arte di unirsi ai suoi simili per difenderla, la tirannide crescerebbe necessariamente insieme all'eguaglianza. Ma qui voglio soltanto trattare delle associazioni che si formano nella vita civile e che non hanno un oggetto politico. Le associazioni politiche degli Stati Uniti formano solo un particolare dell'immenso quadro di tutte le associazioni qui esistenti.

Gli americani di ogni età, di ogni condizione, di ogni tendenza, si uniscono continuamente. Essi non hanno solamente associazioni commerciali e industriali cui tutti prendono parte anche di mille altre specie: religiose, morali, serie, futili, generali, particolari, grandissime e piccolissime; gli americani associano per organizzare feste, fondare seminari, costruire alberghi, fabbricare chiese, diffondere libri, inviare missionari agli antipodi, come per fondare ospedali, prigioni, scuole. Se, per esempio, si tratta di mettere in luce una verità o di sviluppare un sentimento con l'appoggio dell'esempio, essi si associano. Ovunque alla testa delle iniziative nuove, allo stesso modo che in Francia troverete il governo e in Inghilterra qualche grande signore, in America troverete delle associazioni.

Ho trovato in America certe associazioni di cui confesso che non avevo neanche idea e ho spesso ammirato l'arte infinita con cui gli americani riescono a fissare uno scopo comune agli sforzi di un grande numero di uomini e a farli camminare liberamente verso di esso.

Poi ho percorso l'Inghilterra, dalla quale gli americani hanno preso alcune leggi e molte usanze, ma mi è parso che lì non si facesse dell'associazione un uso così costante e abile. Accade sovente che gli inglesi compiano isolatamente cose grandi, mentre non vi è impresa, per quanto piccola, per la quale gli americani non sentano il bisogno di associarsi. Evidentemente, i primi considerano l'associazione semplicemente come un potente mezzo di azione, mentre i secondi vedono in essa l'unico mezzo per agire. Perciò il paese più democratico del mondo è anche quello in cui gli uomini hanno più perfezionato e applicato più frequentemente l'arte di perseguire in comune gli oggetti dei desideri comuni.

Ciò deriva da un caso? Oppure esiste un rapporto necessario fra le associazioni e l'eguaglianza?

Le società aristocratiche rinchiudono sempre nel loro seno, in mezzo a una moltitudine di individui che da soli non possono nulla, un piccolo numero di cittadini ricchi e potenti, ognuno dei quali può eseguire da solo grandi imprese. Inoltre, in queste società gli uomini non hanno bisogno di unirsi per agire, perché sono fortemente legati tra loro. Ogni cittadino ricco e potente è il capo di una associazione permanente e coattiva, composta di tutti coloro che sono alle sue dipendenze, i quali devono concorrere all'esecuzione dei suoi disegni.

Al contrario presso i popoli democratici tutti i cittadini sono indipendenti e deboli, non possono quasi nulla da soli e nessuno di loro può altri a prestargli aiuto. Quindi, se non imparano ad aiutarsi liberamen-

te, cadono tutti nell'impotenza.

Se gli uomini che vivono in paesi democratici non avessero il diritto né il gusto di unirsi a scopo politico, la loro indipendenza correrebbe pericoli, ma potrebbero conservare a lungo le ricchezze e la civiltà; mentre se prendessero l'abitudine di associarsi nella vita ordinaria, la civiltà stessa sarebbe in pericolo. Un popolo presso il quale i singoli perdessero il potere di fare isolatamente grandi cose senza acquistare la facoltà di produrle in comune, ricadrebbe presto nella barbarie.


Disgraziatamente, lo stesso stato sociale che rende le associazioni così necessarie ai popoli democratici le rende loro più difficili che a tutti gli altri. Quando parecchi membri di un'aristocrazia vogliono associarsi, riescono facilmente a farlo. Poiché ognuno di essi porta una grande forza nella società, il numero degli associati può essere molto piccolo; quindi è per loro molto facile conoscersi, comprendersi e stabilire regole fisse. La stessa facilità non si trova presso le nazioni democratiche, dove bisogna sempre che gli associati siano numerosi perché l'associazione sia potente. So bene che vi sono molti miei contemporanei che non si preoccupano affatto di ciò e credono che, via via che i cittadini divengono deboli e incapaci, occorra rendere il governo più abile e attivo, in modo che la società possa eseguire ciò che gli individui non possono fare. Dicendo questo, credono da avere risposto a tutto, ma io penso che si sbagliano.

Un governo potrebbe sostituire qualcuna delle più grandi associazioni americane; in seno all'Unione molti singoli stati l'hanno tentato; ma quale potere politico sarebbe mai in grado di bastare all'innumerevole moltitudine di piccole imprese che i cittadini americani eseguono quotidianamente per mezzo dell'associazione?

E' facile prevedere che si avvicina un tempo in cui l'uomo singolo sarà sempre meno in grado di produrre da solo le cose più comuni e necessarie alla vita. Quindi le funzioni del potere sociale si accresceranno continuamente e saranno rese sempre più vaste dal suo stesso sforzo. Più il governo si metterà al posto delle associazioni e più i singoli, perdendo l'idea di associarsi, sentiranno il bisogno che esso venga in loro aiuto: queste cause e questi effetti si riprodurranno continuamente. L'amministrazione pubblica finirà, allora, per dirigere tutte le industrie alle quali un cittadino isolato non può bastare? Infine, se arriverà un momento in cui, in conseguenza dell'estrema divisione della proprietà fondiaria, la terra sarà suddivisa all'infinito così che dovrà essere coltivata solo da associazioni di lavoratori, bisognerà forse che il capo del governo abbandoni il timone dello stato per venire a reggere l'aratro?

La morale e l'intelligenza di un popolo democratico non correrebbero minore pericolo della sua economia, se il governo prendesse ovunque il posto delle associazioni. I sentimenti e le idee si rinnovano, il cuore si ingrandisce e lo spirito umano si sviluppa solo grazie all'azione reciproca degli uomini gli uni sugli altri.





↘  
***“Ogni volta che alle altre funzioni già esercitate da un governo se ne aggiunge una nuova, si estende il saggio della sua influenza sulle speranze e i timori, e sempre più si trasforma la parte attiva e ambiziosa del pubblico in parassiti del governo o di qualche partito che abbia mire di governo”***

**John Stuart Mill, Libertà, Rizzoli, Milano 2009, pp. 101-103, 142-145.**

### **I limiti dell'autorità della società sull'individuo**

Quale sarà, allora, il giusto limite alla sovranità dell'individuo su se stesso? Dove comincia l'autorità della società? Quanta parte della vita umana spetta all'individualità e quanta alla società?

Ciascuna avrà la sua debita quota se avrà quel che la riguarda specificamente. All'individualità dovrebbe appartenere quella parte della vita che interessa principalmente l'individuo; alla società la parte che interessa principalmente la società.

Anche se la società non si fonda su un contratto, anche se non serve proprio a niente inventarsi dei contratti da cui dedurre le obbligazioni sociali, la protezione che si riceve dalla società è però un beneficio di cui tutti coloro che ne usufruiscono restano debitori e il fatto stesso di vivere in società rende quindi indispensabile obbligare tutti a osservare una certa linea di condotta nei confronti degli altri. Ed ecco in cosa consiste questa linea di condotta: innanzi tutto, non arrecare danno agli interessi altrui, o meglio a quegli interessi che si dovrebbero considerare come un diritto, per una esplicita disposizione di legge oppure per tacita intesa; in secondo luogo assumersi la propria quota (da fissarsi secondo un principio di equità) dei compiti e dei sacrifici necessari a difendere la società o i suoi membri da danni e molestie. La società può a buon diritto imporre a qualsiasi costo queste condizioni a tutti coloro che tentino di eluderle. Ma quel che la società può fare non si esaurisce qui. Le azioni di un individuo potrebbero danneggiare gli altri o non tenere nella debita considerazione il loro benessere, anche senza arrivare fino al punto di violare uno dei loro diritti costituiti; nel qual caso, il colpevole può giustamente esser punito dall'opinione, pur se non dalla legge. Non appena un aspetto qualsiasi della condotta di una persona diventa pregiudizievole per gli interessi altrui, la cosa rientra nella giurisdizione della società e si può porre in discussione se un intervento della società favorirebbe o no il benessere generale. Questo problema invece non si pone quando la condotta di una persona non tocca che i suoi stessi interessi, o coinvolge gli interessi degli altri solo se consenzienti (sempre che tutte le persone in gioco siano maggiorenni e siano dotate di una intelligenza normale): in tutti questi casi dovrebbe esserci sempre assoluta libertà legale e sociale, di compiere l'azione affrontandone le conseguenze.

Sarebbe un grave fraintendimento considerare questa come una dottrina improntata a indifferenza egoistica, una dottrina cioè secondo cui la condotta altrui non ci riguarda affatto, né deve minimamente interessarci la bontà delle azioni altrui o il loro benessere, a meno che non sia coinvolto il nostro interesse personale. Al contrario è sempre più forte e il bisogno di moltiplicare, e non certo diminuire, gli sforzi disinteressati per favorire il bene altrui. Ma la benevolenza disinteressata può trovare anche altri mezzi per persuadere la gente al proprio bene, senza dover ricorrere alla frusta e alla sferza, in senso letterale o metaforico. Sono l'ultimo a sottovalutare le virtù che ricadono su se stessi per importanza, sono seconde solo alle virtù sociali, seppure lo sono; ed è compito dell'educazione coltivare ugualmente entrambe. Ma neanche l'educazione opera solo con la coercizione; opera anche con la convinzione e la persuasione, ed è solo a queste l'ultimo che bisognerebbe ricorrere, passati gli anni della formazione educativa, per radicare nell'animo le virtù verso se stessi. Gli esseri umani devono aiutarsi reciprocamente per distinguere il meglio dal peggio e incoraggiarsi reciprocamente e scegliere il primo e a evitare il secondo. Dovrebbero reciprocamente porsi come un continuo stimolo a esercitare sempre più le loro facoltà superiori e a orientare sempre più i loro sentimenti e i loro propositi verso obiettivi saggi e non sciocchi, nobilitanti e non degradanti. Ma nessuno è mai autorizzato, né da solo né insieme ad altri, a dire a un essere umano in età matura che, per il suo bene, non deve fare della propria vita quel che invece ha scelto di farne. La persona più interessata al proprio benessere è lui stesso: al confronto, l'interesse che vi può dimostrare chiunque altro è insignificante, salvo in casi di forte attaccamento personale; l'interesse della società per ogni singola persona (se si eccettua quello per la sua condotta verso gli altri) è, un interesse parziale e solamente indiretto: mentre invece, anche l'uomo o la donna più comuni hanno degli strumenti incomparabilmente superiori a quelli di cui può disporre chiunque altro per conoscere i propri sentimenti e la propria situazione. L'ingerenza della società che mira a sovrintendere al giudizio e ai propositi di un uomo in cose che riguardano lui solo, dovrà per forza fondarsi su qualche presupposto generale: e nulla esclude che si tratti di un presupposto totalmente sbagliato; ma anche se fosse giusto, rischierà pur sempre di essere applicato malissimo ai singoli casi concreti, poiché ad applicarlo saranno persone che, del caso specifico, hanno solo una conoscenza esteriore. È quindi in questo settore dell'attività umana che l'individualità trova propriamente il suo campo di azione. Nella condotta reciproca degli uomini, bisogna necessariamente rispettare il più possibile le regole generali, così che ognuno sappia sempre cosa c'è da aspettarsi; ma nelle cose che riguardano solo il singolo, la sua spontaneità individuale può a buon diritto dispiegarsi liberamente. Gli altri lo potranno far riflettere per aiutarlo a giudicare, potranno esortarlo a irrobustire la sua volontà: e tutto questo anche molto energicamente; ma lui solo rimarrà il giudice ultimo. Può darsi che, a dispetto di consigli e avvertimenti, commetta degli errori: ma qualsiasi errore sarà nulla, in confronto al male di lasciarsi costringere dagli altri a fare quel che loro ritengono il suo bene.





[...]

L'ultimo posto l'ho riservato a una vasta categoria di questioni che riguardano, sì, i limiti all'interferenza da parte del governo ma che, pur se strettamente connesse al tema di questo saggio, a rigore non ne fanno parte. Sono i casi in cui le ragioni per opporsi all'ingerenza non dipendono dal principio di libertà ma casi in cui si tratta di favorire le azioni degli individui, piuttosto che di imporvi delle restrizioni: il quesito è se il governo debba fare o debba far fare qualcosa a loro vantaggio, invece di lasciare che se ne occupino gli individui, ognuno per sé o uniti in associazioni volontarie.

Le obiezioni contro l'ingerenza del governo, che non comporti una violazione della libertà, possono essere di tre tipi. Il primo è quando ciò che si deve fare è tale da riuscire probabilmente meglio agli individui che al governo. Nessuno, in genere, è più idoneo a gestire una faccenda, o a decidere come o da chi debba esser condotta, di coloro che vi sono particolarmente interessati. Questo principio condanna le ingerenze, un tempo così frequenti da parte del potere legislativo o dei funzionari di governo, nelle normali attività industriali. Ma questi aspetti della questione sono stati esaminati sufficientemente dagli studiosi di economia politica, e non hanno un particolare nesso con i principi di questo saggio.

La seconda obiezione ha un rapporto più stretto col nostro tema. In parecchi casi, pur quando gli individui non siano mediamente in grado di fare una certa cosa altrettanto bene dei funzionari di governo, resta tuttavia auspicabile che a farla siano loro e non il governo, come uno strumento utile alla loro educazione intellettuale: un modo per rafforzare le loro facoltà attive, esercitare la loro capacità di giudizio e approfondire la loro conoscenza delle questioni che son lasciati così ad affrontare da sé. È questo l'argomento principale, anche se non l'unico, che milita a favore delle giurie popolari nei processi (tranne che nei processi politici), raccomanda istituzioni locali e municipali libere e popolari, la conduzione di iniziative industriali e filantropiche da parte di associazioni volontarie. Non sono questioni di libertà, e al tema della libertà son legate solo alla lontana: ma sono però questioni di sviluppo. Non è la sede per insistere su questo genere di cose come fattori attivi dell'educazione di una nazione; direi di più, come l'unico addestramento specifico del cittadino, il versante pratico: l'educazione politica di un popolo libero, che fa uscire gli uomini dal grezzo cerchio dell'egoismo personale e familiare, abitandoli a comprendere gli interessi comuni e a gestire gli affari comuni - abitandoli ad agire sulla base di motivi pubblici o semi-pubblici, e a ispirare la propria condotta ad obiettivi che li uniscano, piuttosto che isolarli l'uno dall'altro. Senza queste abitudini e queste energie, una costituzione libera non può né funzionare né perpetuarsi, come dimostra la natura troppo spesso transitoria della libertà politica in Paesi dove essa non si fonda su una base adeguata di libertà locali. La gestione decentrata degli affari locali, e la gestione comune delle grandi iniziative industriali da parte di coloro che congiuntamente e volontariamente ne forniscono i mezzi finanziari, sono anch'esse cose auspicabili, in considerazione di tutti i vantaggi esposti in questo

saggio, insiti nello sviluppo individuale e nella diversità dei modi di agire. Le attività di governo tendono a essere uguali ovunque. Al contrario, negli individui e nelle associazioni volontarie troviamo una varietà di esperimenti e un'infinita diversità di esperienze. Quel che lo Stato può utilmente fare è cercar di diventare il depositario centrale di tutte le esperienze ricavate dai vari e molteplici tentativi, e attivarsi per farle circolare e diffonderle. Il suo compito è quello di far sì che chiunque stia sperimentando qualcosa possa beneficiare degli esperimenti altrui, e non quello di vietare qualsiasi esperimento tranne i propri.

La terza e più cogente ragione per circoscrivere l'ingerenza del governo è che ogni ampliamento non indispensabile del suo potere è un male enorme. Ogni volta che alle altre funzioni già esercitate da un governo se ne aggiunge una nuova, si estende il saggio della sua influenza sulle speranze e i timori, e sempre più si trasforma la parte attiva e ambiziosa del pubblico in parassiti del governo o di qualche partito che abbia mire di governo.

Se le strade, le ferrovie, le banche, le compagnie di assicurazione, le grandi società per azioni, le università, gli istituti di beneficenza pubblica, fossero tutte diramazioni del governo; se, per giunta le aziende municipali e i consigli locali, con tutto quel che già ricade su di loro, diventassero tutti delle sezioni dell'amministrazione centrale; se i dipendenti di tutte queste varie imprese fossero reclutati e pagati dal governo, e nel governo trovassero le sole possibilità di miglioramento della propria vita: ebbene, allora neanche con tutta la libertà di stampa del mondo, né con una struttura legislativa la più democratica possibile, si riuscirebbe a fare di questo Paese, o di qualunque altro, un Paese libero se non di nome. E il male sarebbe tanto maggiore quanto più alta fosse l'efficienza e la scientificità della macchina amministrativa congegnata, quanto più ingegnosi fossero i meccanismi per reclutare le braccia e i cervelli più qualificati con cui farla funzionare.




***“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”***

**Pio XI, Lettera enciclica ‘Quadragesimo Anno’.**

### Riforma delle istituzioni

79. E quando parliamo di riforma delle istituzioni, pensiamo primieramente allo Stato, non perché dall'opera sua si debba aspettare tutta la salvezza, ma perché, per il vizio dell'individualismo, come abbiamo detto, le cose si trovano ridotte a tal punto, che abbattuta e quasi estinta l'antica ricca forma di





vita sociale, svoltasi un tempo mediante un complesso di associazioni diverse, restano di fronte quasi soli gli individui e lo Stato. E siffatta deformazione dell'ordine sociale reca non piccolo danno allo Stato medesimo, sul quale vengono a ricadere tutti i pesi, che quelle distrutte corporazioni non possono più portare, onde si trova oppresso da una infinità di carichi e di affari.

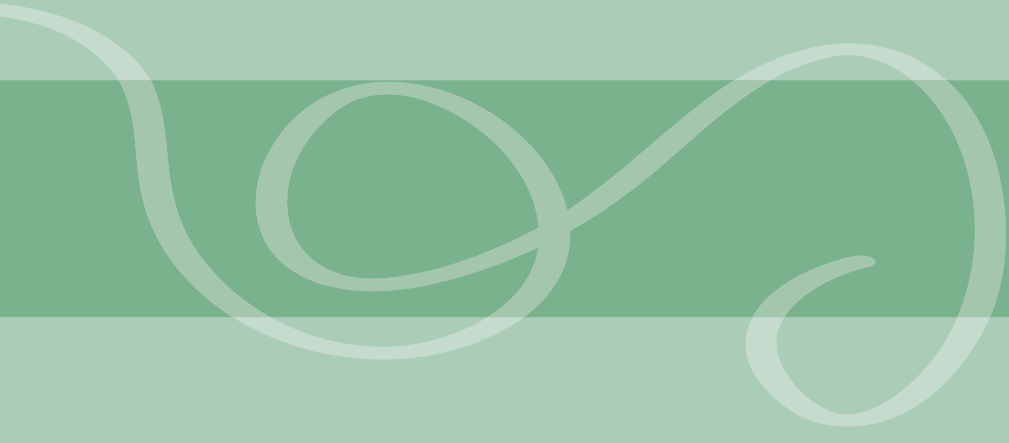
80. È vero certamente e ben dimostrato dalla storia, che, per la mutazione delle circostanze, molte cose non si possono più compiere se non da grandi associazioni, laddove prima si eseguivano anche delle piccole. Ma deve tuttavia restare saldo il principio importantissimo nella filosofia sociale: che 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. 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 le membra del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle.

81. Perciò è necessario che l'autorità suprema dello stato, rimetta ad associazioni minori e inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento, dalle quali essa del resto sarebbe più che mai distratta; e allora essa potrà eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei solo spettano, perché essa sola può compierle; di direzione cioè, di vigilanza di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità. Si persuadano dunque fermamente gli uomini di governo, che quanto più perfettamente sarà mantenuto l'ordine gerarchico tra le diverse associazioni, conforme al principio della funzione suppletiva dell'attività sociale, tanto più forte riuscirà l'autorità e la potenza sociale, e perciò anche più felice e più prospera la condizione dello Stato stesso.

82. Questa poi deve essere la prima mira, questo lo sforzo dello Stato e dei migliori cittadini; mettere fine alle competizioni delle due classi opposte, risvegliare e promuovere una cordiale cooperazione delle varie professioni dei cittadini.



*Sussidiarietà*



2

*Sviluppi*



*Sussidiarietà*



## SVILUPPI

La progressiva maturazione storica del modo di pensare il rapporto fra Stato, comunità e individui rispecchiato dal principio di sussidiarietà ha trovato nel tempo diversi sviluppi di ordine collaterale e di ordine pratico.

Qui si vuole rendere brevemente conto da un lato dello sviluppo di una visione di carattere federale della struttura statale in America come in Europa, e dall'altro degli esiti normativi sul piano europeo e italiano ottenuti dal principio di sussidiarietà come forma della relazione fra i diversi livelli di sovranità nazionale e sovranazionale.


Alexander **Hamilton**, insieme a James Madison e John Jay, fu una figura decisiva nella transizione che alla fine del XVIII secolo, traghettò la neonata Confederazione degli Stati Uniti d'America verso la forma più coesa di Stato federale. Le argomentazioni portate a favore della nuova Costituzione, Hamilton affronta direttamente la questione della competenza dei poteri fra gli i singoli stati e il governo federale e la articola facendo riferimento alla necessità di un rapporto proporzionato fra i fini di ogni corpo politico e i mezzi di cui esso deve poter disporre per realizzare adeguatamente i propri fini, disegnando così un quadro composito dove ai vari livelli corrispondono funzioni e prerogative specifiche e fra loro non in conflitto.

**Proudhon**, fu esponente teorico e politico di un federalismo di carattere socialista, a partire dalla contestazione del centralismo amministrativo figlio della Rivoluzione Francese, a favore di una maggiore attenzione per il valore specifico delle comunità locali. Egli suggerisce che la tensione fra autorità e libertà debba trovare a livello istituzionale la forma di uno Stato attivo nella promozione e nel sostegno delle iniziative volte al bene comune, ma capace al tempo stesso di lasciare il compito esecutivo in misura crescente a quelle realtà locali che si dimostrino nel tempo capaci di interpretarlo adeguatamente, secondo modalità più flessibili, interpretando le potenzialità delle forze sociali locali.

L'opera di Alexandre **Marc**, largamente interpretata dalla sua attività di animatore della rivista Ordine Nuovo, è stata fra le più coerenti teorizzazioni di un federalismo integrale europeo, come progetto non solo politico, ma sociale ed etico. Ne emerge l'immagine di un'Europa federale come spazio di realizzazione storica del tesoro culturale costituito dalla tradizione personalista e democratica figlia del Vecchio Continente.

Nello sviluppo del magistero della Chiesa cattolica, **Giovanni Paolo II** ha raccolto autorevolmente la lezione di Pio XI con la lettera enciclica *Centesimus Annus*. L'applicazione del principio di sussidiarietà





viene invocata come medio efficace fra gli eccessi di un libero mercato miope nei confronti delle situazioni di vulnerabilità e povertà sociale e quelli di uno Stato assistenziale che non solo si rivela inefficace nel proprio intervento a favore della giustizia sociale, ma anche lesivo rispetto al senso di responsabilità e iniziativa delle singole persone e delle libere associazioni.

In anni recenti, l'Unione Europea, mossa dalla necessità di rinnovare le proprie istituzioni e di dare risposta al crescente senso di distanza dei cittadini europei rispetto al suo progetto politico, ha fatto esplicitamente ricorso al principio di sussidiarietà come principio guida nella definizione dei rapporti di competenza fra Unione, Stati e realtà locali. Tale riferimento ha trovato articolazione in particolare nel **Libro bianco della governance europea**, del 2001, e nel **Trattato costituzionale europeo** del 2004. In particolare nel libro bianco si è cercato di evidenziare come alla sussidiarietà come forma dei rapporti istituzionali debba corrispondere lo stimolo costante alla partecipazione dei cittadini rispetto ai processi sociali, economici, politici e culturali, immaginando così delle strutture istituzionali non solo fra loro coordinate ed efficaci, ma anche più aperte alle istanze provenienti dal basso.



***“Si può sempre discutere, in linea preliminare, se debba esistere un governo federale incaricato di assicurare la comune difesa, ma una volta che si decida in senso affermativo, ne conseguirà, naturalmente, che tale governo dovrà essere investito di tutti i poteri necessari a portare a termine il proprio compito”***

**Alexander Hamilton, Il Federalista, in Alexander Hamilton - James Madison - John Jay, Il Federalista, Il Mulino, Bologna 1997, pp. 273-276.**

## **Il Federalista n. 23**

### **Al popolo dello Stato di New York**

L'argomento che ci troviamo ora a dover esaminare è la necessità di una costituzione che, ai fini della salvaguardia dell'Unione, possa essere almeno altrettanto efficace quanto quella proposita.

Questa indagine si dividerà, naturalmente, in tre parti: gli obiettivi propri del governo federale, la quantità di potere necessaria a perseguirli, e coloro sui quali tali poteri devono essere esercitati. Quanto all'organizzazione ed alla distribuzione di questi poteri, ne tratteremo successivamente.

Gli scopi principali che un'Unione è chiamata ad assolvere sono i seguenti: la comune difesa dei suoi membri, il mantenimento della pace pubblica, sia nei confronti di attacchi esterni, sia nei riguardi di

possibili rivolte interne, la regolamentazione del commercio con gli altri paesi ed anche Stato e Stato, il controllo generale di tutte le nostre relazioni politiche o commerciali con paesi stranieri.

L'autorità necessaria a garantire una comune difesa comprende: possibilità di reclutare un esercito, di costruire e di armare delle flotte, di emanare delle norme per regolare le operazioni, l'attività di entrambi e curarne il sostentamento. Questi poteri non dovranno essere in alcun modo limitati, dacché è assolutamente impossibile prevedere o definire quale possa essere l'entità o la varietà delle esigenze nazionali, o le corrispondenti entità e varietà di mezzi necessaria soddisfarle.

Le circostanze che possono compromettere seriamente la sicurezza di un determinato paese sono infinite, e, proprio per questa ragione, a norma di logica non si potranno imporre vincoli costituzionali di sorta all'autorità cui la salvaguardia di tale sicurezza è commessa.


Questo potere dovrà essere in grado di fronteggiare qualsiasi evento o concomitanza di simili circostanze e dovrà essere detenuto dai medesimi organi chiamati a presiedere alla comune difesa.

Quanto abbiamo affermato rappresenta una di quelle verità che sono di per se stesse evidenti a menti sane e scevre da pregiudizi, e l'argomentarvi o il ragionarvi sopra, lungi dal renderla più chiara, non farebbe che oscurarla. Tale verità si basa su assiomi semplici quanto universali, che i MEZZI debbono essere proporzionati al FINE, e che coloro ai quali è demandato il conseguimento di un qualsivoglia FINE devono possedere i MEZZI per farlo.

Si può sempre discutere, in linea preliminare, se debba esistere un governo federale incaricato di assicurare la comune difesa, ma una volta che si decida in senso affermativo, ne conseguirà, naturalmente, che tale governo dovrà essere investito di tutti i poteri necessari a portare a termine il proprio compito. E se non si dimostra che le circostanze che possono mettere a repentaglio la sicurezza pubblica sono ridicibili in certi determinati limiti, e non si trova il modo di confutare in maniera onesta e ragionevole la tesi opposta a questa, si dovrà anche ammettere, come conseguenza diretta e necessaria, che non si possono configurare delle remore all'autorità chiamata a proteggere e a difendere la comunità, in tutte quelle funzioni che sono determinanti per la sua stessa esistenza - vale a dire in tutto quanto è essenziale alla formazione, alla direzione ed al mantenimento di forze armate nazionali.

Per quanto l'attuale costituzione possa essere dimostrata inadeguata, pure appare ovvio come coloro che la stesero avessero condiviso appieno questo principio, anche se essi non presero i provvedimenti adeguati ed adatti ad assicurarne l'applicazione. Il Congresso ha piena facoltà discrezionale per il reclutamento di uomini e per l'imposizione di contributi in denaro per il comando dell'esercito e della marina, e per la direzione delle loro operazioni. E dato che le requisizioni da esso ordinate sono rese costituzionalmente obbligatorie per i singoli Stati, i quali sono, in effetti, impegnati, in maniera assoluta e solenne, a fornire le quote richieste, l'intenzione doveva essere, evidentemente, che gli Stati Uniti po-





tessero imporre la consegna di tutte le risorse che essi ritenessero necessarie alla «difesa comune ed al benessere generale».

Si presumeva, dunque, che una considerazione dei propri più veri interessi, ed un certo riguardo ai principi della buona fede sarebbero stati ritenuti garanzie sufficienti, perché i vari membri adempissero, puntualmente, ai propri obblighi nei riguardi del governo federale.

L'esperienza ha, tuttavia, dimostrato come questa supposizione fosse, ad un tempo, illusoria e destituita di ogni fondamento; mentre le osservazioni che abbiamo fatto poco sopra avranno, almeno spero, sufficientemente convinto ogni lettore, imparziale e ragionevole, dell'assoluta necessità di provvedere ad un cambiamento radicale di quelli che sono i principi informatori dell'attuale sistema. Infatti, se noi pensiamo seriamente di fare dell'Unione uno strumento energico e duraturo, dovremo tralasciare il folle progetto di governare gli Stati in quanto tali o dovremo indirizzare ad ogni singolo cittadino d'America le leggi confederali; e dovremo eliminare, infine, il sistema delle quote e delle requisizioni come, a un tempo, ingiusto e di impossibile attuazione. Come risultato di queste radicali riforme, l'Unione dovrebbe essere investita di pieni poteri per il reclutamento delle truppe, per la costruzione e l'armamento delle navi, e per l'esazione delle imposte necessarie a costituire e a mantenere un esercito ed una marina, nei modi tradizionali che sono comunemente praticati dagli altri governi.

Se la situazione obiettiva del nostro paese è tale da richiedere l'esistenza di un governo composto piuttosto che semplice di tipo federale più che unitario, il punto che rimarrà sempre essenziale accertare sarà quello di individuare, per quanto sarà possibile, quali siano le competenze dei vari ordinamenti tra i quali il potere è suddiviso, lasciando che ciascuno di essi possa usufruire, per il conseguimento di quanto viene ad esso demandato, della più ampia autorità. Vogliamo fare dell'Unione la salvaguardia della comune sicurezza? Le flotte e gli eserciti e le imposte sono sufficienti a garantire ciò? Allora il governo dell'Unione deve essere anche in grado di fare tutte le leggi e di formulare tutti i regolamenti che si riferiscono a quei settori.

Lo stesso si dica per il commercio e per ogni altro campo al quale gli fosse permesso di estendere la propria giurisdizione. I governi locali continuano a rimanere gli enti cui spetta l'amministrazione della giustizia tra i cittadini di un medesimo Stato? Essi devono, allora, essere in possesso di tutti i poteri che si riferiscono a questa funzione, oltre a quelli per ogni altro eventuale compito che fosse lasciato alla loro particolare preparazione e direzione.

Il non conferire, in ogni caso specifico, l'autorità adeguata al compito che si è prefisso significherebbe violare le regole più elementari della prudenza e della ragionevolezza, e significherebbe affidare, stolatamente, i grandi interessi della nazione in mani inadatte a trattarli con vigore e successo.

↘  
***“Solo il contratto di federazione, la cui essenza è quella di riservare sempre di più ai cittadini che allo Stato, alle autorità municipali e provinciali più che all’autorità centrale, poteva metterci sulla via della verità”***

**Pierre-Joseph Proudhon, Del principio federativo, Asefi, Milano 2000, pp. 65-71**

### **Costituzione progressiva**

La storia e la logica, la teoria e la pratica, ci hanno condotti, attraverso i travagli della libertà e del potere, all’idea di un contratto politico.

Applicando subito questa idea e cercando di rendercene conto, abbiamo riconosciuto che il contratto sociale per eccellenza è il contratto di federazione, che abbiamo definito in questi termini: un contratto sinallagmatico e commutativo, stipulato per uno o più oggetti determinati, ma la cui condizione essenziale è che i contraenti si riservino sempre una parte di sovranità e di azione superiore a quella a cui rinunciano.

Proprio il contrario di quello che avviene negli antichi sistemi, monarchici, democratici e costituzionali, in cui per la forza degli eventi e sotto la spinta dei principi, i singoli ed i gruppi sono obbligati a rimettere nelle mani di un’autorità imposta o eletta, tutta la loro sovranità, ottenendo meno diritti e conservando meno garanzie e possibilità di iniziativa, di quanto non incomba loro per oneri e doveri.


Questa definizione del contratto di federazione è un passo immenso, che ci darà la soluzione tanto cercata.

Il problema politico, ricondotto alla sua espressione più semplice, consiste nel trovare l’equilibrio fra i due elementi contrari, l’autorità e la libertà. Ogni falso equilibrio si traduce immediatamente per lo Stato in disordine e rovina, per i cittadini in oppressione e miseria. In altri termini, le anomalie e le perturbazioni dell’ordine sociale sono generate dall’antagonismo dei suoi principi; spariranno quando i principi saranno coordinati in modo tale da non potersi più nuocere a vicenda.

Equilibrare queste due forze, vuol dire sottometterle ad una legge che, tenendole a bada l’una per mezzo dell’altra, le metta d’accordo. Chi ci fornirà questo nuovo elemento, superiore all’Autorità ed alla Libertà e che, in virtù del loro mutuo consenso, diventi la dominante del sistema? Il contratto, il cui contenuto fa legge, e si impone ugualmente alle due forze rivali.

Ma, in un organismo concreto e vivo, quale è la società, il diritto non può ridursi ad una nozione puramente astratta, aspirazione indefinita della coscienza, che significherebbe rigettarci nelle finzioni e nei miti.





Per fondare la società, non è sufficiente formulare semplicemente un'idea ma un atto giuridico, formare un vero contratto. Gli uomini dell'89 lo avevano intuito, quando si accinsero a dare alla Francia una costituzione, così come tutti i governanti che li hanno seguiti.

Purtroppo, se le intenzioni erano buone, le menti non furono illuminate a sufficienza: fino a questo momento è mancato il notaio per redigere il contratto. Di esso sappiamo quale deve essere lo spirito: cerchiamo ora di fare la bozza del suo contenuto.

Tutti gli articoli di una costituzione possono essere ricondotti ad un articolo unico, quello che concerne il ruolo e la competenza di quel gran funzionario che è lo Stato. Le nostre assemblee si sono occupate a gara della distinzione e della separazione dei poteri, cioè della possibilità di azione dello Stato; in quanto alla competenza dello Stato stesso, alla sua estensione, al suo contenuto, non si vede che alcuno se ne sia dato molto pensiero. Si è pensato alla spartizione, come diceva ingenuamente un ministro nel 1848; in quanto alla cosa da dividere, è sembrato generalmente che più ce ne fosse stata, più la festa sarebbe stata bella. Eppure la definizione del ruolo dello Stato è una questione di vita o di morte per la libertà collettiva ed individuale.

Solo il contratto di federazione, la cui essenza è quella di riservare sempre di più ai cittadini che allo Stato, alle autorità municipali e provinciali più che all'autorità centrale, poteva metterci sulla via della verità.

In una società libera, il ruolo dello Stato o del governo è per eccellenza un ruolo di legislazione, di istituzione, di creazione, di inaugurazione, di installazione; cioè è il meno possibile un ruolo di esecuzione. A questo riguardo il nome di potere esecutivo, con cui si indica uno degli aspetti del potere sovrano, ha notevolmente contribuito a confondere le idee. Lo Stato non è un imprenditore di servizi pubblici, che equivarrebbe ad assimilarlo agli industriali che prendono in appalto a forfait i lavori pubblici. Lo Stato, sia che legiferi, sia che agisca o sorvegli, è il promotore ed il direttore supremo dell'azione. Se talvolta interviene nell'esecuzione, lo fa a titolo di prima manifestazione, per dare l'impulso e fornire l'esempio. Operata la creazione, fatta l'installazione o l'inaugurazione, lo Stato si ritira, lasciando alle autorità locali ed ai cittadini l'esecuzione della nuova iniziativa.

Lo Stato che fissa i pesi e le misure, che dà i modelli, il valore e la suddivisione delle monete. Forniti gli originali, terminata la prima emissione, la fabbricazione dei pezzi d'oro, d'argento e di rame cessa di essere una funzione pubblica, un compito dello Stato, una attribuzione ministeriale; è una qualsiasi attività, che niente, all'occorrenza, impedirebbe di lasciare completamente libera, come la fabbricazione di bilance, bascule, barili e bottiglie, il miglior mercato è qui la sola legge.

Che cosa si esige in Francia, perché la moneta d'oro e d'argento sia ritenuta di buona qualità? Un decimo di lega e nove decimi di metallo fino. Io voglio che ci sia un ispettore per seguire la fabbricazione: ma il ruolo, dello Stato non dovrebbe andare oltre.


Ciò che dico per le monete, lo ripeto per una quantità di servizi, abusivamente lasciati nelle mani del governo: strade, canali, tabacchi, poste, telegrafi, ferrovie, ecc. Io comprendo, ammetto, reclamo, in caso di bisogno, l'intervento dello Stato in tutte queste grandi creazioni di pubblica utilità; ma non vedo affatto la necessità di lasciarle nelle sue mani, una volta che siano state consegnate alle comunità. Una simile concentrazione secondo me costituisce un vero eccesso di attribuzioni.

Ho chiesto, nel 1848, l'intervento dello Stato per l'impianto di Banche nazionali, istituzioni di credito, di previdenza, di assicurazione, come per le ferrovie; mai pensavo che lo Stato, compiuta la sua opera di iniziatore, potesse restare per sempre banchiere, assicuratore, trasportatore, ecc. Certo non credo alla possibilità di provvedere all'istruzione del popolo senza un grande impegno dell'autorità centrale, ma non per questo sono meno sostenitore della libertà di insegnamento, come di ogni altra libertà. Voglio che la scuola sia radicalmente separata dallo Stato, come la Chiesa. Che ci siano una Corte dei conti, come un ufficio di statistica, istituiti per raccogliere, verificare e diffondere tutte le informazioni, tutte le transazioni, tutte le operazioni finanziarie, su tutto il territorio della Repubblica, sarebbe l'ora. Ma perché tutte le spese ed entrate dovrebbero passare per le mani di un tesoriere, di un esattore o pagatore unico, ministro di Stato, quando lo Stato, per la natura della sua funzione, dovrebbe interessarsi di pochi o nessun servizio ed avere poca o nessuna spesa? È veramente necessario che i tribunali dipendano da un'autorità centrale? Amministrare la giustizia fu in ogni tempo il più alto attributo del principe, lo so bene; ma questo attributo è un residuo del diritto divino; non potrebbe essere rivendicato da un re costituzionale né a maggior ragione dal capo di un impero basato sul suffragio universale. Dal momento, dunque, che l'idea del diritto, ridiventando umana, come tale torna ad essere preponderante nel sistema politico, l'indipendenza della magistratura ne sarà la conseguenza necessaria. Ripugna che la giustizia sia considerata come un attributo dell'autorità centrale o federale; essa non può essere altro che una delega fatta dai cittadini all'autorità municipale, tutt'al più a quella provinciale. La giustizia è un attributo dell'uomo, che nessuna ragione di Stato può sottrargli.

Neppure il servizio militare deve far eccezione a questa regola: le milizie, i magazzini, le fortificazioni, non devono passare nella mani delle autorità federali che nel caso di guerra; altrimenti i soldati e gli armamenti restano alle dipendenze delle autorità locali.

In una società regolarmente organizzata, tutto deve essere in crescita continua: scienza, industria, lavoro, ricchezza, salute pubblica; la libertà e la moralità devono procedere di pari passo. La vita ed il suo divenire non possono arrestarsi un istante. Organo principale di questo processo, lo Stato è sempre in azione, poiché ha senza sosta nuovi bisogni da soddisfare, nuove questioni da risolvere. Se la sua funzione di principale promotore e di supremo direttore è incessante, le sue opere in compenso non si possono ripetere. Esso è la più alta espressione del progresso. Ora, che cosa accade quando, come si verifica





quasi sempre e dovunque, lo Stato indugia sui servizi che lui stesso ha creato e cede alla tentazione di accaparrarseli? Da promotore si fa esecutore.

Non è più lo spirito della collettività, che la feconda, la dirige e l'arricchisce senza imporle alcun onere: è una grande società anonima, con seicentomila impiegati e con seicentomila soldati, organizzata per fare di tutto e che invece di venire in aiuto della nazione, invece di servire i cittadini ed i comuni, li espropria e li opprime.

Presto la corruzione e la malversazione, l'apatia entrano nel sistema, sempre occupato a sostenersi, ad accrescere le sue prerogative, a moltiplicare i suoi servizi e ad ingrossare il suo bilancio; il potere perde di vista il suo vero ruolo, cade nell'autocrazia e nell'immobilismo; il corpo sociale soffre e la nazione, contrariamente alla sua legge storica, comincia a decadere.

Se tutto questo è vero, non vi può essere dubbio sulla conseguenza: cioè, secondo la natura delle cose ed il gioco dei due principi, l'Autorità deve ritirarsi, la Libertà avanzare rispetto ad essa, ma in modo che le due si susseguano senza mai scontrarsi; la costituzione della società è essenzialmente progressiva, cioè sempre più liberale, e ciò non può verificarsi se non in un sistema in cui la gerarchia di governo, invece di essere posta sul suo vertice, sia stabilita solidamente sulla sua base, vale a dire in un sistema federale.



***“Il problema fondamentale di questa civiltà moderna è stabilire delle istituzioni locali con partecipazione effettiva attraverso l’intermediazione dei gruppi di base, i cui membri siano in numero limitato, pur giocando un ruolo in un quadro a scala mondiale”***

**Alexandre Marc, Ordine Nuovo, in Gilda Manganaro Favaretto, Il federalismo personalista di Alexandre Marc, Franco Angeli, Milano 2006, pp. 85, 111, 114, 132.**

La libertà come possibilità di dare all'individuo il senso dell'iniziativa e della responsabilità; la prosperità come il risultato di una politica economica che non sia quella dell'anarchia liberista, né quella dell'economia dirigista, ma quella che si fonda sulla messa in comune delle risorse energetiche e delle materie prime, sulla libera circolazione della manodopera, sull'organizzazione federale delle infrastrutture di trasporto. Infine, -si sostiene- il trasferimento a un'autorità federale superiore, da parte degli stati nazione, della loro sovranità allo scopo di garantire la pace e la liberazione dalla "paura".

Il problema fondamentale di questa civiltà moderna è stabilire delle istituzioni locali con partecipazione effettiva attraverso l'intermediazione dei gruppi di base, i cui membri siano in numero limitato, pur

giocando un ruolo in un quadro a scala mondiale. Infatti, nonostante l'Europa abbia perso il suo rango di grande potenza, le forze spirituali e intellettuali che rappresenta saranno un fattore per l'avvenire del mondo.

Uno dei caratteri essenziali del diritto sociale pluralista è quello di limitarsi a una costrizione condizionata. L'operaio che non vuole piegarsi alle regole corporative, lo studente che non vuol accettare i costumi universitari, potranno evitare la sanzione cambiando sindacato o università. Il sindacato che non vorrà conformarsi alle direttive della sua federazione potrà proclamarsi autonomo. Questa organizzazione pluralista della libertà è una buona cosa che Ordine Nuovo ha integrato fin dall'inizio nelle sue posizioni. Ma che dire, cosa succederà se, per esempio, un individuo pretende di essere poligamo? O se un comune pretende di vivere di saccheggio di guerra? Se la costituzione resta condizionata non vi è alcun mezzo di impedirlo. In questo caso non tocchiamo un limite al di là del quale il pluralismo non ha senso? In altri termini, non esiste accanto allo stato pluralista uno statuto universale della persona?

Ciò che importa è comprendere che è indispensabile creare, almeno al momento della partenza, un'unione più larga possibile di tutte le energie tese verso la realizzazione dell'unità europea. Qualunque sia il prezzo che tale unione rischia di imporre momentaneamente, a conti fatti, i suoi vantaggi paiono superare gli svantaggi.




***“Altro compito dello Stato è quello di sorvegliare e guidare l'esercizio dei diritti umani nel settore economico; ma in questo campo la prima responsabilità non è dello Stato, bensì dei singoli e dei diversi gruppi e associazioni in cui si articola la società”***

**Giovanni Paolo II, Lettera enciclica 'Centesimus annus'.**

48. Queste considerazioni generali si riflettono anche sul ruolo dello Stato nel settore dell'economia. L'attività economica, in particolare quella dell'economia di mercato, non può svolgersi in un vuoto istituzionale, giuridico e politico. Essa suppone, al contrario, sicurezza circa le garanzie della libertà individuale e della proprietà, oltre che una moneta stabile e servizi pubblici efficienti. Il principale compito dello Stato, pertanto, è quello di garantire questa sicurezza, di modo che chi lavora e produce possa godere i frutti del proprio lavoro e, quindi, si senta stimolato a compierlo con efficienza e onestà. La mancanza di sicurezza,





accompagnata dalla corruzione dei pubblici poteri e dalla diffusione di improprie fonti di arricchimento e di facili profitti, fondati su attività illegali o puramente speculative, è uno degli ostacoli principali per lo sviluppo e per l'ordine economico.

Altro compito dello Stato è quello di sorvegliare e guidare l'esercizio dei diritti umani nel settore economico; ma in questo campo la prima responsabilità non è dello Stato, bensì dei singoli e dei diversi gruppi e associazioni in cui si articola la società. Non potrebbe lo Stato assicurare direttamente il diritto al lavoro di tutti i cittadini senza irreggimentare l'intera vita economica e mortificare la libera iniziativa dei singoli. Ciò, tuttavia, non significa che esso non abbia alcuna competenza in questo ambito, come hanno affermato i sostenitori di un'assenza di regole nella sfera economica. Lo Stato, anzi, ha il dovere di assecondare l'attività delle imprese, creando condizioni che assicurino occasioni di lavoro, stimolandola ove essa risulti insufficiente o sostenendola nei momenti di crisi.

Lo Stato, ancora, ha il diritto di intervenire quando situazioni particolari di monopolio creino remore o ostacoli per lo sviluppo. Ma, oltre a questi compiti di armonizzazione e di guida dello sviluppo, esso può svolgere funzioni di supplenza in situazioni eccezionali, quando settori sociali o sistemi di imprese, troppo deboli o in via di formazione, sono inadeguati al loro compito. Simili interventi di supplenza, giustificati da urgenti ragioni attinenti al bene comune, devono essere, per quanto possibile, limitati nel tempo, per non sottrarre stabilmente a detti settori e sistemi di imprese le competenze che sono loro proprie e per non dilatare eccessivamente l'ambito dell'intervento statale in modo pregiudizievole per la libertà sia economica che civile.

Si è assistito negli ultimi anni ad un vasto ampliamento di tale sfera di intervento, che ha portato a costituire, in qualche modo, uno Stato di tipo nuovo: lo «Stato del benessere». Questi sviluppi si sono avuti in alcuni Stati per rispondere in modo più adeguato a molte necessità e bisogni, ponendo rimedio a forme di povertà e di privazione indegne della persona umana. Non sono, però, mancati eccessi ed abusi che hanno provocato, specialmente negli anni più recenti, dure critiche allo Stato del benessere, qualificato come «Stato assistenziale». Disfunzioni e difetti nello Stato assistenziale derivano da un'inadeguata comprensione dei compiti propri dello Stato. Anche in questo ambito deve essere rispettato 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 ed aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali, in vista del bene comune.

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. Sembra, infatti, che conosca meglio il bisogno e riesca meglio a soddisfarlo chi è ad esso più vicino e si fa prossimo al bisognoso.

Si aggiunga 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. Si pensi anche alla condizione dei profughi, degli immigrati, degli anziani o dei malati ed a tutte le svariate forme che richiedono assistenza, come nel caso dei tossico-dipendenti: persone tutte che possono essere efficacemente aiutate solo da chi offre loro, oltre alle necessarie cure, un sostegno sinceramente fraterno.

49. In questo campo la Chiesa, fedele al mandato di Cristo, suo Fondatore, è da sempre presente con le sue opere, per offrire all'uomo bisognoso un sostegno materiale che non lo umili e non lo riduca ad esser solo oggetto di assistenza, ma lo aiuti a uscire dalla precaria sua condizione, promovendone la dignità di persona. Con viva gratitudine a Dio bisogna segnalare che la carità operosa non si è mai spenta nella Chiesa ed anzi registra oggi un multiforme e confortante incremento. Al riguardo, merita speciale menzione il fenomeno del volontariato, che la Chiesa favorisce e promuove sollecitando tutti a collaborare per sostenerlo e incoraggiarlo nelle sue iniziative.



***“Ciò significa che quando si avvia un’iniziativa è fondamentale verificare sistematicamente (a) se un’azione pubblica è veramente necessaria, (b) se il livello europeo è quello più opportuno e (c) se le misure proposte sono proporzionate agli obiettivi”***

**Commissione delle Comunità Europee, La governance europea. Un libro bianco, Bruxelles 5.8.2001.**

## **II. I principi della buona governance**


Cinque principi sono alla base della buona governance e dei cambiamenti proposti nel presente Libro bianco: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza.

Ciascuno di essi è essenziale al fine d’instaurare una governance più democratica. Tali principi costituiscono il fondamento della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri, ma si applicano a tutti i livelli di governo: globale, europeo, nazionale, regionale e locale. Essi rivestono particolare rilievo per l’Unione, se essa vuole far fronte alle sfide indicate nel capitolo precedente.

- Apertura. Le istituzioni devono operare in modo più aperto: assieme agli Stati membri, devono adoperarsi attivamente per spiegare meglio, con un linguaggio accessibile e comprensibile al grande pubblico, che cosa fa l’Unione europea e in che consistono le decisioni che essa adotta. Questo principio riveste particolare importanza se si vuole accrescere la fiducia dei cittadini in istituzioni complesse.

- Partecipazione. La qualità, la pertinenza e l’efficacia delle politiche dell’Unione dipendono dall’ampia





partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione. Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche. Perché ci sia una maggiore partecipazione, è indispensabile che le amministrazioni centrali cerchino di interessare i cittadini all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione.

- Responsabilità. I ruoli all'interno dei processi legislativi ed esecutivi vanno definiti con maggiore chiarezza. Ogni istituzione dell'UE deve spiegare qual è il suo ruolo in Europa e deve assumerne la responsabilità. Ma vi è esigenza di maggiore chiarezza e maggiore responsabilità anche da parte degli Stati membri e di tutti coloro che partecipano, a qualsiasi livello, all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione.

- Efficacia. Le politiche dell'UE devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti in base a obiettivi chiari, alla valutazione del loro impatto futuro e, ove possibile, delle esperienze acquisite in passato. Per la loro efficacia, è necessario inoltre che le politiche siano attuate secondo proporzionalità e le decisioni siano adottate al livello più opportuno.

- Coerenza. Le politiche e gli interventi dell'Unione devono essere coerenti e di facile comprensione. Si avverte una crescente esigenza di coerenza: la gamma dei compiti da assolvere è andata ampliandosi; l'allargamento dell'Unione accentuerà le differenze; sfide quali il cambiamento climatico e il calo demografico superano i confini delle politiche settoriali sulle quali si è costruita l'Unione; le autorità regionali e locali sono sempre più coinvolte nelle politiche dell'UE. La coerenza richiede una leadership politica e una decisa assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni, così da assicurare un'impostazione coerente all'interno di un sistema complesso.

Ciascuno di questi principi è importante di per se stesso. Ma nessuno di essi può essere conseguito con azioni separate. Non è più possibile garantire l'efficacia delle politiche dell'Unione senza un maggior coinvolgimento di tutti nella loro elaborazione, applicazione ed attuazione.

L'applicazione di questi cinque punti va a sostegno dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà. Dalla prima elaborazione di una politica fino alla sua esecuzione, la scelta del livello al quale intervenire (dal livello comunitario a quello locale) e degli strumenti da utilizzare deve essere proporzionata agli obiettivi perseguiti. Ciò significa che quando si avvia un'iniziativa è fondamentale verificare sistematicamente (a) se un'azione pubblica è veramente necessaria, (b) se il livello europeo è quello più opportuno e (c) se le misure proposte sono proporzionate agli obiettivi.

Anche l'Unione cambia. I settori di sua competenza spaziano dalla politica estera alla difesa, dall'immigrazione alla lotta contro la criminalità. L'Unione sta ampliandosi, con la prevista adesione di nuovi membri, e non sarà più giudicata soltanto per la sua capacità di eliminare le barriere agli scambi o di portare a

compimento il mercato unico: la sua legittimità dipende oggi dalla partecipazione e dal coinvolgimento di tutti. Ciò significa che il modello lineare, secondo il quale le politiche sono adottate ed imposte dall'alto, deve essere sostituito con un "circolo virtuoso", basato sul feedback, sulle reti e su una partecipazione a tutti i livelli, dalla definizione delle politiche fino alla loro attuazione.



***“In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale”***

***Trattato costituzionale europeo, Titolo III.***

## Competenze dell'Unione

### Principi fondamentali

1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.
2. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nella Costituzione per realizzare gli obiettivi da questa stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nella Costituzione appartiene agli Stati membri.
3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio raggiunti a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto di tale principio secondo la procedura prevista in detto protocollo.
4. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione non vanno al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi della Costituzione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.





## **Categorie di competenze**

1. Quando la Costituzione attribuisce all'Unione una competenza esclusiva in un determinato settore, solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se autorizzati dall'Unione oppure per attuare gli atti dell'Unione.
2. Quando la Costituzione attribuisce all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla.
3. Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche e occupazionali secondo le modalità previste nella parte III, la definizione delle quali è di competenza dell'Unione.
4. L'Unione ha competenza per definire e attuare una politica estera e di sicurezza comune, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune.
5. In taluni settori e alle condizioni previste dalla Costituzione, l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori.



*Sussidiarietà*



3

*Ritorni*



*Sussidiarietà*



## RITORNI

La riflessione filosofica, sociologica è tornata a più riprese e in diverse forme, in Italia e all'estero sul plesso di temi e problematiche di pertinenza del principio di sussidiarietà. Talvolta lo ha fatto riferendosi direttamente a tale principio, talvolta ha lavorato "lateralmente" su tematiche attigue, arricchendo così di fatto la semantizzazione e le implicazioni del principio stesso.

Fra tutte queste prospettive è possibile individuarne alcune, senza alcuna pretesa di esaustività, ma suggerendo rispetto a quali ambiti e seguendo quali diversi filoni si è mossa la ricerca, suggerendo scenari di riferimento teorici inediti.


Popper, con la sua nota trattazione del binomio costituito da società aperte e società chiuse, ha contribuito ad aggiornare il modello teorico della democrazia liberale nel nostro secolo. Significativamente, nella sua critica della visione organicistica classica dello Stato, individua nell'esperienza della libera impresa commerciale e dell'indipendenza nelle leggi e nei costumi delle colonie rispetto alla polis una delle prime tracce di passaggio epocale della grecità da società chiusa a società aperta.

La riflessione di Kymlicka è stata fra le più influenti nell'importante dibattito sul multiculturalismo dei decenni passati. Difensore di una prospettiva liberale, per quanto moderata e originale, Kymlicka qui pone in questione il tema dei diritti di autogoverno delle minoranze etniche e culturali come allocazione differenziata di sovranità all'interno dei territori nazionali sulla base delle specificità delle diverse comunità locali. La sua valutazione in merito è nel complesso negativa, vedendo in tale opzione un inevitabile principio di disgregazione del ruolo di garanzia dell'uniformità dei diritti proprio dello Stato liberale. Dal canto suo Taylor, facendo riferimento in modo puntuale all'esperienza canadese di scontro e convivenza fra le due maggiori comunità linguistiche, affronta lo stesso tema esprimendo su di esso una valutazione opposta, ritenendo che sia possibile garantire uno spazio di sovranità significativo alle diverse comunità garantendo tuttavia un equilibrio fra il piano dei principi e delle istituzioni liberali condivise e lo spazio di responsabilità e di azione delle comunità linguistiche e culturali.

Il contributo di Francesco Botturi affronta direttamente il tema della sussidiarietà, inquadrandola però all'interno della ampie coordinate di carattere storico e antropologico. In questo orizzonte il principio rivela una portata maggiore rispetto alla semplice gestione del rapporto fra diverse istituzioni, diventando un paradigma per pensare la posizione della persona nella società, come attore libero e originariamente in relazione, oltre i riduzionismi di carattere individualista e collettivista.

Chantal Millon-Delsol ha offerto uno dei più significativi contributi recenti sul principio di sussidiarietà.





In particolare, nelle considerazioni conclusive della sua ricerca, mette in guardia rispetto a molte superficiali appelli alla sussidiarietà come panacea di tutti i mali delle società post-ideologiche. L'applicazione del principio lungi dall'essere una pronta medicina a specifici problemi di gestione della spesa richiede piuttosto di accettare la sfida di ripensare il rapporto fra società e politica, immaginando per il coinvolgimento della società civile un ruolo del tutto inedito che gli stessi cittadini devono ancora imparare a fare proprio.

Anche Lorenzo Ornaghi mette in guardia rispetto alle letture più semplicistiche della sussidiarietà, e invita a tornare a considerarne il ruolo essenziale nel difendere l'originarietà della dimensione sociale come intrapresa e libera associazione in vista del bene rispetto all'invasione e alla pervasività della politica. Integra tale riflessione il contributo di Stefano Zamagni, che porta l'attenzione sulla dimensione del discorso economico, concentrandosi in particolare sui contenuti di natura sociale ed etica propri del libero mercato. In particolare, egli evidenzia il nesso originario fra legame sociale e produzione del valore economico, evidenziando come anche dalla riflessione di un classico del pensiero liberale come Adam Smith emerga il valore non puramente individualistico ed egoistico dell'impresa e del commercio, che dovrebbero dunque riscoprire il proprio ruolo di generatori di valori relazionali per le società che li ospitano.



***“Essi si resero perfettamente conto che il commercio di Atene, il suo commercialismo monetario, la sua politica navale e le sue tendenze democratiche erano tutti aspetti solidali di un solo movimento”***

**Karl Popper, *La società aperta e i suoi nemici*, Armando, Roma 2003, pp. 216, 224-225.**

Nel seguito della nostra discussione, la società magica o tribale o collettivista sarà chiamata anche società chiusa e la società nella quale i singoli sono chiamati a prendere decisioni personali società aperta. Una società chiusa può essere giustamente paragonata a un organismo. La cosiddetta teoria organica o biologica dello stato può essere applicata in larga misura ad essa. Una società chiusa assomiglia a un gregge o a una tribù per il fatto che è un'unità semiorganica i cui membri sono tenuti insieme da vincoli semi-biologici: parentela, vita in comune, partecipazione agli sforzi comuni, ai pericoli comuni, alle gioie comuni e ai disagi comuni. [...]

Forse la causa più potente della dissoluzione della società chiusa fu lo sviluppo delle comunicazioni

marittime e del commercio.

L'intimo contatto con altre tribù è destinato a minare il senso di necessità col quale vengono considerate le istituzioni tribali; e il commercio, l'iniziativa commerciale. risulta essere una delle poche forme in cui può affermarsi l'iniziativa e l'indipendenza individuale, anche in una società nella quale ancora prevale il tribalismo. I viaggi per mare e il commercio divennero le due principali caratteristiche dell'imperialismo ateniese, com'esso si sviluppò nel quinto secolo avanti Cristo. E. infatti, queste due caratteristiche vennero considerate pericolosissime dagli oligarchi, cioè dai membri delle classi privilegiate, o un tempo privilegiate, di Atene.

Essi si resero perfettamente conto che il commercio di Atene, il suo commercialismo monetario, la sua politica navale e le sue tendenze democratiche erano tutti aspetti solidali di un solo movimento e che era impossibile liquidare la democrazia senza andare alle radici del male e senza distruggere sia la politica navale che l'impero. Ma la politica navale di Atene era fondata sui porti, specialmente il Pireo, che era il centro del commercio e il bastione del partito democratico; e strategicamente sulle mura che fortificavano Atene e, più tardi, sulle Lunghe Mura che la collegavano con i porti del Pireo e del Falero. Questa è la ragione per cui per più di un secolo l'impero, la flotta, il porto e le mura furono odiati dai partiti oligarchici di Atene come simboli della democrazia e come fonti della sua forza, che speravano un giorno di poter distruggere.


Mi guardo bene dal giustificare tutto ciò che Atene fece nella creazione del suo impero e non intendo certamente giustificare i suoi attacchi arbitrari (se ce ne sono stati) o atti di brutalità; e neppure dimentico che la democrazia ateniese era ancora fondata sulla schiavitù, ma è necessario. a mio giudizio, rendersi conto che l'esclusivismo e l'autosufficienza propri del tribalismo potevano essere superati soltanto da qualche forma di imperialismo. E bisogna riconoscere che talune delle misure imperialiste introdotte da Atene erano alquanto liberali. Una interessantissima conferma ci è data dal fatto che Atene offrì nel 405 a.C. alla sua alleata, l'isola ionica di Samo, «che gli abitanti di Samo siano d'ora in poi ateniesi, che entrambe le città costituiscano un unico Stato e che gli abitanti di Samo adottino, per quanto riguarda i loro affari interni, l'ordinamento che credono e conservino le loro leggi».



***“Nel caso dei diritti di autogoverno, alla più ampia comunità politica si riconosce un’esistenza più precaria. Le minoranze nazionali pretendono di essere «popoli» distinti dotati di diritti intrinseci di autogoverno. Anche se queste minoranze fanno certamente parte di un paese più grande, ciò non implica che abbiano rinunciato al loro originario diritto di autogoverno”***

**Will Kymlicka, *La cittadinanza multiculturale*, Il Mulino, Bologna 1999, pp. 313-316.**





I diritti polietnici e di rappresentanza possono favorire l'integrazione sociale e l'unità politica, mentre i diritti di autogoverno rappresentano una seria sfida alla funzione integratrice della cittadinanza. Sia i diritti di rappresentanza per i gruppi svantaggiati che i diritti polietnici per i gruppi di immigrati presuppongono l'esistenza di una più ampia comunità politica e servono a conseguire una maggiore integrazione in quella comunità. Le richieste di autogoverno, invece, rispecchiano la volontà di indebolire i legami con la più ampia comunità politica e addirittura mettono in discussione la sua autorità e la sua esistenza.

Vale la pena di approfondire questo punto.

Quando i gruppi svantaggiati richiedono una forma speciale di rappresentanza, in genere danno per scontata l'autorità della più ampia comunità politica. Si assume, come dice John Rawls, che i cittadini siano membri di «un unico progetto cooperativo per l'eternità», ma che i diritti speciali temporanei per i gruppi oppressi servono per realizzare la piena appartenenza a quel progetto cooperativo. In maniera analoga, la maggior parte dei diritti polietnici danno per scontata l'autorità della più ampia comunità politica. Si assume che gli immigrati lavoreranno entro le istituzioni economiche e politiche della società maggioritaria, ma anche che occorre adattare queste istituzioni alla crescente diversità culturale della popolazione cui servono.

Nel caso dei diritti di autogoverno, alla più ampia comunità politica si riconosce un'esistenza più precaria. Le minoranze nazionali pretendono di essere «popoli» distinti dotati di diritti intrinseci di autogoverno. Anche se queste minoranze fanno certamente parte di un paese più grande, ciò non implica che abbiano rinunciato al loro originario diritto di autogoverno. Si è trattato piuttosto di un trasferimento di alcuni aspetti dei loro poteri di autogoverno alla più ampia comunità politica, controbilanciato dal mantenimento di altri poteri da parte delle minoranze.

Spesso questo vincolo è esplicitato in trattati o nelle condizioni della federazione, in quanto le minoranze nazionali vogliono che i loro poteri di autogoverno siano tutelati in maniera certa e permanente. In questo senso l'autorità della più ampia comunità politica è di carattere derivato. Nei paesi che sono nati dalla federazione di due o più nazioni, l'autorità del governo centrale è circoscritta ai poteri che ogni nazione che compone il paese decide di conferirgli. E questi gruppi nazionali sono convinti di avere il diritto di riappropriarsi di questi poteri e di ritirarsi dalla federazione qualora dovessero sentirsi minacciati dalla comunità dominante.

In altri termini, il presupposto fondamentale sotteso ai diritti di autogoverno non è semplicemente che alcuni gruppi sono svantaggiati entro la comunità politica (diritti di rappresentanza), né che la comunità politica è culturalmente eterogenea (diritti polietnici). Anzi, il presupposto è che esistono più comunità politiche e che l'autorità del lo stato centrale non può prevalere sull'autorità delle comunità nazionali che

lo compongono. Se la democrazia è il governo del «popolo», le minoranze nazionali credono che vi siano più popoli, ciascuno dei quali ha il diritto di autogovernarsi.

Dunque i diritti di autogoverno costituiscono il caso più completo di cittadinanza differenziata, in quanto prevedono la divisione della gente in «popoli» distinti, ognuno dotato di diritti storici, territori e poteri di autogoverno. Ed è possibile che ogni popolo consideri la propria comunità politica come quella primaria e l'autorità della federazione nel suo complesso come avente natura derivata.

Pare improbabile che la concessione dei diritti di autogoverno a una minoranza nazionale possa svolgere una funzione di integrazione. Se la cittadinanza significa appartenere a una comunità politica, allora la creazione di comunità politiche sovrapposte mediante la concessione di diritti di autogoverno dà necessariamente luogo a una sorta di cittadinanza duale e a potenziali conflitti relativi all'individuazione della comunità con cui i cittadini si identificano di più. Inoltre, non sembra esservi alcun limite naturale alle richieste di maggiore autogoverno. Se viene accordata un'autonomia limitata, ciò potrebbe alimentare le ambizioni dei capi nazionalisti che non si accontenteranno fino a quando non otterranno uno stato nazionale autonomo.

Per questo motivo gli stati multinazionali democratici che riconoscono i diritti di autogoverno sono a quanto pare, intrinsecamente instabili. Nel migliore dei casi questo tipo di stato costituisce un modus vivendi tra comunità separate, prive di qualsiasi legame, che potrebbe indurre i membri di un gruppo nazionale a compiere sacrifici per un altro gruppo. Eppure, come ho già notato, la giustizia liberale richiede un senso di condivisione dei fini e la solidarietà reciproca all'interno del paese.




***“Oggi, indiscutibilmente, sono sempre più numerose le società che scoprono di essere multiculturali, nel senso che comprendono più comunità culturali decise a sopravvivere. Nel mondo moderno la rigidità del liberalismo procedurale può diventare rapidamente impraticabile”***

**Charles Taylor, *La politica del riconoscimento*, in Charles Taylor - Jürgen Habermas, *Multi-culturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Feltrinelli 1998, pp. 45-49.**

I governi del Québec partono da un assioma: il fatto che la cultura francese sopravviva e fiorisca nel loro stato è un bene. La società politica non è neutrale rispetto a coloro che vogliono restare fedeli alla cultura degli antenati e coloro che vorrebbero rompere con essa in nome di un autonomo sviluppo individuale. Ora, si potrebbe anche sostenere che è possibile, dopo tutto, adattare un fine come la sopravvivenza a





una società liberale proceduralista; potremmo, per esempio, considerare la lingua francese una risorsa collettiva che i singoli possono desiderare di usare, e quindi cercare di salvaguardarla, così come si fa per il verde o per l'aria pura. Ma questo argomento non rende conto per intero della forza delle politiche finalizzate alla sopravvivenza. Non si tratta soltanto di avere la lingua francese a disposizione di tutti coloro che potrebbero sceglierla (cosa che potremmo considerare lo scopo di alcune leggi federali sul bilinguismo degli ultimi vent'anni); si deve anche garantire che qui, in futuro, esista una comunità di persone che vorranno sfruttare questa possibilità di usare la lingua francese. Le politiche di sopravvivenza cercano di creare attivamente dei membri di tale comunità, per esempio assicurandosi che le generazioni future continuino a considerarsi francofone. Non c'è modo di interpretare queste leggi come una semplice fornitura di alcuni servizi a persone già esistenti.

Perciò la gente del Québec, e con essa tutti coloro che danno un'analogia importanza a questo tipo di fine collettivo, opta tendenzialmente per un modello di società liberale alquanto diverso. Essa ritiene che una società possa organizzarsi intorno a una definizione della vita buona senza per questo sminuire coloro che personalmente non condividono questa definizione; là dove la natura del bene richiede che esso venga perseguito in comune, il bene diventa, perciò stesso, un problema politico e pubblico. Secondo questa concezione una società liberale si dimostra tale per il modo in cui tratta le minoranze, compresi coloro che non condividono la definizione pubblica del bene, e soprattutto per i diritti che accorda a ognuno dei suoi membri. Oggi, però, i diritti in questione sono identificati con quelli, fondamentali e cruciali, che sono riconosciuti come tali fin dagli inizi della tradizione liberale: diritto alla vita, alla libertà personale, a processi regolari, libertà di parola e di pratica religiosa e così via. Secondo questo modello si corre il rischio di perdere di vista un confine essenziale, quando si parla di diritti fondamentali a proposito del fatto di poter avere cose come insegne commerciali nella lingua che si predilige. Dobbiamo distinguere, da un lato, le libertà fondamentali, quelle che non dovrebbero mai essere violate e perciò vanno garantite fino a renderle inattaccabili, e dall'altro privilegi e immunità che sono sì importanti ma possono essere revocati o limitati (anche se ci vuole una ragione molto forte per farlo) per ragioni di interesse pubblico [public policy].

Per questa posizione una società con fini collettivi forti può essere liberale purché sappia rispettare la diversità, soprattutto quando ha a che fare con persone che non condividono i suoi fini comuni, e sappia salvaguardare in modo adeguato i diritti fondamentali. Il perseguimento di tutti questi obiettivi genererà, sicuramente, tensioni e difficoltà, ma non è impossibile in linea di principio i problemi non sono più gravi di quelli a cui va incontro qualsiasi società liberale che debba conciliare, per esempio, la libertà e l'uguaglianza, o la prosperità e la giustizia.

Abbiamo qui due interpretazioni incompatibili della società liberale, e una delle grandi fonti delle attuali

discordanze è che nell'ultimo decennio queste due interpretazioni si sono scontrate frontalmente. Quella resistenza alla "società distinta" che chiedeva di dare la precedenza alla Carta veniva, in parte, da un atteggiamento proceduralista sempre più diffuso nel Canada anglofono; per chi accettava questo punto di vista, attribuire a un governo lo scopo di promuovere il Québec come società distinta significava riconoscere un fine collettivo, e una simile mossa doveva essere neutralizzata subordinandola alla Carta già in vigore.


Ma dal punto di vista del Québec il tentativo di imporre un modello procedurale di liberalismo non solo avrebbe privato, almeno in parte, la clausola della Società distinta della sua forza di regola interpretativa, ma rivelava un rifiuto del modello di liberalismo sul quale il Québec stesso era fondato. Ognuna delle due società percepì l'altra in modo distorto nel corso di tutto il dibattito sull'accordo del lago Meech; ma in questo ognuno percepiva l'altra con precisione - e quello che vedeva non le piaceva. Il resto del Canada vedeva che la clausola della società distinta le legittimava dei fini collettivi; il Québec vedeva che il tentativo di dare la precedenza alla Carta imponeva una forma di società liberale che gli era estranea, e alla quale esso non si poteva adattare senza rinunciare alla propria identità.

Ho scavato a fondo in questo caso perché mi sembra che illustri molto bene i problemi fondamentali.

C'è una forma di politica dell'uguale rispetto, custodita come una reliquia da un certo tipo di liberalismo dei diritti, che è inospitale verso la differenza perché a) tiene ferma l'applicazione uniforme delle regole che definiscono i diritti e b) vede con sospetto i fini collettivi. Ciò non significa, naturalmente, che tale modello cerchi di abolire le differenze culturali; sarebbe un'accusa assurda. Ma lo definisco inospitale verso la differenza perché non sa trovare un posto per ciò a cui veramente aspirano i membri delle società distinte, cioè la sopravvivenza, che b) è un fine collettivo, e al richiederà quasi inevitabilmente qualche variazione, da un contesto culturale all'altro, nel tipo di leggi che consideriamo ammissibili. Il caso del Québec lo dimostra chiaramente.

Ritengo che questa forma di liberalismo sia colpevole dell'accusa che le viene rivolta dai sostenitori della politica della differenza; ma per fortuna esistono altri modelli di società liberale che su a) e b) assumono posizioni diverse. Queste forme, ovviamente, chiedono ancora che certi diritti vengano invariabilmente difesi (per esempio è impensabile che le differenze culturali possano modificare l'applicazione dell'habeas corpus); ma distinguono tali diritti fondamentali dall'ampia gamma delle immunità e delle presunzioni di trattamento uniforme che sono nate nella cultura contemporanea della revisione giudiziaria. Sono disposte a commisurare l'importanza di certi tipi di trattamento uniforme rispetto alla sopravvivenza culturale, e a volte optano per la seconda. Perciò non sono, in ultima analisi, dei modelli procedurali di liberalismo, ma si fondano in maniera rilevante su giudizi concernenti ciò in cui consiste una vita buona - giudizi in cui l'integrità delle culture riveste un posto importante.





Anche se qui non posso argomentare la mia posizione, è chiaro che io tendo ad appoggiare questo tipo di modello. Ma oggi, indiscutibilmente, sono sempre più numerose le società che scoprono di essere multiculturali, nel senso che comprendono più comunità culturali decise a sopravvivere. Nel mondo moderno la rigidità del liberalismo procedurale può diventare rapidamente impraticabile.



***“In un contesto in cui le strutture tradizionali del politico sono in crisi, il criterio di sussidiarietà - questa è la nostra tesi - assume un rilievo nuovo, che ne esalta la politicità: la sussidiarietà da fattore difensivo e rivendicativo diventa come tale principio di costruzione politica. Ciò non significa rifiutare semplicisticamente la tradizione moderna della politica, bensì cominciare ad assumersi il compito di ripensare il politico”***

**Francesco Botturi, *Società civile, sussidiarietà e persona*,**

[http://www.sussidiarieta.net/site/Sussidiari/Convegni/Archivio/2003/-Libert--v/Francesco-Botturi.doc\\_cvt.htm](http://www.sussidiarieta.net/site/Sussidiari/Convegni/Archivio/2003/-Libert--v/Francesco-Botturi.doc_cvt.htm)

Il dato generalizzato in cui si iscrive qualunque odierna iniziativa sociale è la crisi del politico. Il passaggio d'epoca che chiamiamo postmodernità incide anche sulla dimensione politica. Se postmoderno significa ritiro delle credenziali ad ogni concezione forte e strutturata e sfiducia che vi sia qualche universale (religioso, morale, ideologico, che sia) capace di unificare l'esistenza, ne consegue il fatto che anche il politico subisca un'inevitabile crisi di identità e una ridiscussione radicale dei suoi riferimenti strutturali, quali la sovranità statale, il bene comune politico, l'identità nazionale, la rappresentanza partitica, ecc. Crisi che certamente non è transitoria, perché non limitata al mutamento di alcuni quadri teorici, ma radicata in cambiamenti strutturali, quali la rivoluzione nei sistemi della comunicazione, la dislocazione globale dell'economia, l'emergenza di un nuovo fenomeno migratorio, la scomposizione e ricomposizione multietnica del tessuto sociale, ecc.

In questo contesto la realtà e la dottrina della sussidiarietà assumono un nuovo significato. L'idea di sussidiarietà, infatti, si è venuta definendo in dialettica con la moderna strutturazione del politico incentrata sul potere statale. I testi del magistero papale dall'enciclica *Quadragesimo anno* del 1931 alla *Centesimus annus* del 1991 argomentano con chiarezza la difesa dello spazio espressivo della persona umana, quale sua prerogativa originaria nei confronti del potere politico e della sua sintesi statale.

Teorizzare la sussidiarietà significa in questo contesto esigere rispetto e aiuto per uno spazio di iniziativa sociale autonoma. Ma in un contesto in cui le strutture tradizionali del politico sono in crisi, il criterio di sussidiarietà - questa è la nostra tesi - assume un rilievo nuovo, che ne esalta la politicità: la sussidiarietà

da fattore difensivo e rivendicativo diventa come tale principio di costruzione politica. Ciò non significa rifiutare semplicisticamente la tradizione moderna della politica, bensì cominciare ad assumersi il compito di ripensare il politico.

[...]


L'attuale crisi del politico apre lo spazio per il pensiero di una nuova società civile, pensata al di fuori dell'obsoleta sua concettualizzazione moderna in dialettica con la statualità. La postmodernità ha il vantaggio di sbloccare i termini di questo dibattito dai loro ruoli tradizionali e di mostrare sia l'esaurimento storico (anche se non ideologico) dello statalismo, sia l'irriducibilità della società civile al mercato. Si apre lo spazio, cioè, per pensare il civile come un grande ambito pubblico dotato di una sua peculiare fisionomia. Ciò che caratterizza il nuovo civile infatti è la consapevolezza del rilievo pubblico della vita associativa che viene a comporre la sua plurima soggettività. Il civile non è identificabile con un settore della società o con una tipologia di organizzazioni come il non profit, ma - come suggerisce Pierpaolo Donati - è una qualità che contraddistingue il 'privato sociale' in quanto forma del suo agire libero e responsabile. In altri termini, il civile nasce e rinasce ogni volta che, dato un problema sociale, un'organizzazione umana lo affronta in riferimento ad un insieme condiviso di valori, criteri e regole di azione.

Anche il neolibérale Rawls parla della «cooperazione sociale», in cui il soggetto viene necessariamente a trovarsi in quanto membro sociale. Ma per lui tale condizione è un semplice «dato», che solo in virtù del patto politico di giustizia riceve cittadinanza. Non potrebbe essere meglio illustrata un'idea di libertà sociale antitetica alla concezione sostanziale del civile che stiamo prospettando, nella quale invece la relazione operativa tra soggetti omogenei costituisce non solo il tessuto sociale, ma anche la fonte dei criteri di giustizia e di convivenza. Come risulta evidente da questo confronto, ciò che qualifica la nuova concezione del civile è il valore antropologico della relazione. In questo più prossima alla concezione comunitarista, l'idea del nuovo civile sottrae definitivamente il soggetto sociale all'ipoteca individualista e attribuisce valore fondativo alla relazione tra soggetti. La soggettività civile esiste, infatti, là dove si ha coscienza che la relazione tra soggetti è risorsa, perché è in grado di produrre quei beni che solo essa può produrre, i beni relazionali: il civile è un'identità che si produce attraverso un'«eccedenza relazionale».

[...]

Ciò che è innovativo è dunque porre al centro un soggetto relazionale quale principio di una socialità intesa come relazione comunicativa. Secondo l'antica tradizione aristotelica e poi tommasiana è la comunicazione (*koinonia* in Aristotele e *communicatio* in Tommaso) che «fa» la società umana; comunicazione che non significa tanto scambio di informazioni, quanto interazione e partecipazione anzitutto a riguardo dei bisogni e attraverso di essi ed oltre ad essi dei soggetti tra di loro. Come dice la *Centesimus annus* «è nel molteplice intersecarsi dei rapporti che vive la persona e cresce la 'soggettività della società'».





L'individuo oggi è spesso soffocato tra i due poli dello stato e del mercato. [...] mentre 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». È chiaro che così intesa la società civile, rispetto all'impersonalità normativa dello Stato e alla neutralizzazione dei rapporti di molte forme del mercato, costituisce un fattore di umanizzazione e di civilizzazione basilare e alternativa.

D'altra parte, la centralità attribuita alla società civile e al suo inevitabile e fecondo pluralismo non significa sottovalutare il problema della mediazione e dell'unificazione delle molte forme del civile, cioè il problema politico in senso stretto. La questione lasciata in sospeso dal neocomunitarismo non va ignorata. Ma la sua soluzione non sta né in una supposta armonia spontanea, né nella subordinazione ad un potere centrale con funzione di contenimento. Piuttosto il problema va impostato di nuovo ripensando la statualità a partire dal bene comune.

La società civile, infatti, nella molteplicità pluralistica delle sue forme è portatrice di un bene comune, che va retamente inteso. L'affermazione che la società civile abbia un bene comune incorre di frequente nell'obiezione che ciò comporterebbe una sua uniformità ideologica, un'identità di "piani di vita" e di concezione del mondo, contrastante con il pluralismo essenziale e inevitabile della società. Di conseguenza, diventano ammissibili solo la figura della dialettica aperta e, irrealisticamente, priva di sintesi centrale, oppure quella dello Stato come forza esterna di controllo e di unificazione; di nuovo, l'astratta dialettica di mercato e Stato.

Ma il significato del "bene comune" - anche secondo lo spirito autentico della tradizione scolastica - è tutt'altro. Esso non è un identico patrimonio ideologico; non è la somma dei molti beni particolari di cui questa è composta; non è un bene (di varia natura) esterno e aggiunto alla società civile; non è neppure l'insieme delle condizioni sociali favorevoli allo sviluppo, secondo una certa definizione del recente Magistero ecclesiastico. Il bene comune è invece il bene dello stesso essere in comune. Questo è il punto di partenza del politico, perché questo è il bene già da sempre condiviso, che consiste nell'essere inseriti in una rete collaborativa e cooperativa, cioè in una struttura di azione comune, di interlocuzione aperta, in breve di comunicazione sociale. Questo è il fatto sociale originario che diventa anche il fatto politico primario, nel momento in cui viene istituzionalmente riconosciuto. Il passaggio al politico non comporta se non la presa d'atto condivisa di ciò che già accomuna, cioè di quel comune che è l'essere in rapporto comunicativo, assunto come bene fondamentale e come patrimonio da preservare ed incrementare. Il corpo politico nasce, quando si assume il "bene relazionale" di cui si è parte, appunto come "bene comune"; quando, assumendo in modo consapevole e strumentato la comunicazione sociale spontanea, si istituisce il perseguimento della medesima comunicazione sociale come fine comune e normativo. Il politico, così inteso, perciò, non aggiunge un'ulteriore finalità al sociale, ma coincide con il perseguimento

responsabile del sociale nel suo insieme. Il politico sorge insomma come autofinalizzazione consapevole della società umana, donde l'importante conseguenza che la società non è l'oggetto della politica e del suo organo statale, ma il suo fine, che l'autorità politica ha il compito di proteggere e di aiutare.

È chiaro che, entro questo presupposto fondamentale, quali siano poi, analiticamente, i beni comuni da preservare e da incrementare, fa parte di una pattuizione costituzionale e legislativa storicamente determinata.

Resta però basilare che lo Stato nasce come funzione di cura, protezione e promozione di questo bene comune e dunque ha il compito di aiuto, di "sussidio" ad un patrimonio che non è suo e da cui esso dipende in ragione del suo compito stesso. Ne deriva che lo Stato ha lo scopo di rappresentare e sostenere l'unità della società civile, che è fondata sul suo stesso bene e che in modo esclusivo ha soggettività. Lo Stato è in funzione di tale soggetto storico concreto, che esso non può in nessun caso né costituire, né sostituire.




***“L'idea di sussidiarietà implica una ridefinizione dei rapporti tra lo Stato e i cittadini, non nell'ambito istituzionale, ma in quello dell'azione da compiere in vista dell'interesse generale”***

**Chantal Millon-Delsol, *Il principio di sussidiarietà*, Giuffrè, Milano 2003, pp. 101-104.**

La ricomparsa del concetto di sussidiarietà mette in evidenza un pensiero privo di modelli. Il socialismo sembra aver fatto il suo tempo, in ogni caso come teoria politica. Ma il rinnovamento delle idee liberali (intese nel senso economico-politico del liberalismo classico) molto visibile negli anni Ottanta, ha già denunciato i suoi limiti. Anche nelle nuove democrazie dell'Est, spesso ispirate da correnti liberali, lo Stato minimale non ha molti sostenitori. D'altra parte, le società organizzate secondo il modello del provvidenzialismo di Stato, di cui la Francia rappresenta uno dei modelli compiuti, diventano spettatori e vittime di un fallimento interno, non prevedibile dieci anni fa. Lo Stato-providenza, sfibrato dalle sue dimensioni abnormi, non riesce più ad offrire ai cittadini quelle garanzie di solidarietà che costituiscono la sua unica giustificazione.

Non è tacciato né d'ingiustizia né d'incompetenza, ma d'impotenza: ora offre crediti a ribasso, ora è assente di fronte all'afflusso della domanda. Destinato ad organizzare l'uguaglianza, genera vistose disuguaglianze. L'impoverimento generale dei suoi servizi rende insopportabile il paragone tra coloro che inevitabilmente dipendono da lui e coloro che possono permettersi il lusso di fare a meno dei suoi servizi.





Tuttavia, pochi fra noi desiderano sostituire il provvidenzialismo di Stato con l'anarco-liberalismo. Non si tratta quindi di sopprimere le molteplici azioni attraverso le quali lo Stato si esaurisce e si scredita, ma di trovare un mezzo per condurle altrimenti. Come salvare quello che oggi deliniamo l'interesse comune (una scolarizzazione aperta a tutti, una medicina di qualità offerta senza discriminazioni, un'assistenza minima) se poi alleggeriamo di questi pesi il suo esangue fornitore? Si può solo rispondere affidando alla società quelle competenze da cui necessariamente lo Stato dovrà essere sollevato.

Il principio di sussidiarietà fa appello alla società civile per l'attuazione di una parte dei compiti d'interesse generale. Potrebbe quindi contribuire alla soluzione dei problemi contemporanei. Ma sarà necessario organizzare altrimenti i rispettivi ruoli del privato e del pubblico. Ci troviamo oggi sia nelle società dell'Est dove lo Stato totalitario è stato licenziato, sia nelle società dell'Ovest dove lo Stato provvidenziale, anemico, si smembra di fronte ad un rischio grave: quello di vedere lo Stato abbandonare i suoi compiti invece di ridefinirli.

Lo Stato ha già rinunciato ad un certo numero di compiti di interesse generale, ormai affidati alle collettività di prossimità. Ma questa rinuncia scaturisce da un fallimento e non da un convincimento: lo Stato giacobino non è diventato girondino: solamente non paga più e le conseguenze non saranno le stesse. Si instaura la devoluzione delle competenze in un'atmosfera di NEP e tutto fa credere che lo Stato spera solo di poter riprendere ciò che ha appena concesso. Ma, soprattutto, poiché si sente dimissionario e non portatore di un nuovo progetto, rischia di lasciare dietro di sé un disordine che non avrà nulla da invidiare a quello del denigrato liberalismo.

L'idea di sussidiarietà implica una ridefinizione dei rapporti tra lo Stato e i cittadini, non nell'ambito istituzionale, ma in quello dell'azione da compiere in vista dell'interesse generale. Lo Stato non diviene indifferente, come accade per definizione nel liberalismo classico, o per scoraggiamento nei socialismi o provvidenzialismi in disgregazione. Prende la distanza cessando di essere il solo attore, ma rimane l'attento appoggio, il garante delle norme, la rete di salvataggio dell'attore imprudente. Nel periodo di transizione che si prospetta, l'idea di sussidiarietà potrebbe dunque servire da riferimento affinché il disimpegno dello Stato non lasci campo libero al caos, ma ad una nuova distribuzione dei ruoli.

Sarebbe comunque necessario che l'idea in questione fosse usata correttamente, in particolare nei suoi due aspetti, negativo e positivo. Dall'inizio dei dibattiti sull'integrazione europea, ci si è aggrappati all'idea di sussidiarietà come ad un salvagente. E si ha inopportunamente tendenza a considerarla come una panacea per i diversi mali. Non è la prima volta che l'idea viene ad essere così investita di poteri inesistenti: come già si verificò in Germania negli anni cinquanta, nel momento cruciale delle ridefinizioni politiche. In un articolo del 1956 "Der Mythos des Subsidiaritätssprizip", A. Utz protestava contro il semplicismo che si serviva di quest'idea come di una formula incantatoria. Nel sentire comune, il principio di

sussidiarietà serve oggi da formula magica, riveste a suo vantaggio le riforme più disparate e nasconde pratiche contrarie alle idee che difende. Il meccanismo di appropriazione è ora lo stesso (sebbene, forse solo temporaneamente, perché si tratta di una moda, dunque di un fenomeno molto precario) che per un certo numero di concetti torti indispensabili se si vuole avere una qualche credibilità. Tutti i dittatori del pianeta si dicono democratici.

L'idea di sussidiarietà sta così per dissolversi col tempo a causa del suo abuso e di un'insufficiente comprensione. Probabilmente questo fenomeno di moda è esso stesso significativo e l'acquisizione di questo concetto indica l'evoluzione delle mentalità. Ma l'idea è compresa a fatica, non tanto per la sua complessità, quanto per la sua comparsa in un universo intellettuale molto lontano da essa e poco preparato ad accoglierla.


Il concetto di sussidiarietà cela, agli occhi dell'opinione colta, una vaga connotazione di libertà e di autonomia. Così lo sbandieriamo per giustificare la responsabilizzazione degli attori, a tutti i livelli della vita sociale. Ma spesso, il principio non è conosciuto né nel suo contenuto né nella sua forma. Nel suo contenuto, rimane largamente ignorato l'aspetto positivo dell'esigenza di realizzazione del bene comune, per la quale si giustifica il dovere di garanzia statale. Nella sua forma, il principio è facilmente inteso come una tecnica che permette di ottenere un risultato programmato, una ricetta da applicare.

La maggior parte di coloro che lo invocano rimarrebbero delusi se sapessero che si tratta invece di un'indicazione normativa, legata a referenti etici, e la cui applicazione esige la virtù della prudenza. Questo concetto non indica rispetto al passato un nuovo sistema pronto a servire (una cultura conserva in generale la forma dei pensieri decaduti di cui essa vuole esiliare il contenuto), ma, piuttosto, un modo diverso di considerare la politica, poiché si tratta di sostituire la scienza (ideologia o tecnocrazia) con un'arte.

Il favore di cui gode questa idea, recepita così confusamente, mette in luce anche i procedimenti e le investigazioni del pensiero contemporaneo alla ricerca di una forma di democrazia più rispondente alle sue attese. E' alquanto incerto che l'idea di sussidiarietà possa offrire alla società contemporanea il tipo di risposta che essa attende, o ancora, il genere di proposta che essa vorrebbe e che sarebbe in grado di concretizzare. Ma è chiaro che questa idea richiama un tipo di democrazia alquanto diversa da quella che noi conosciamo attualmente.

Infatti, la cittadinanza di partecipazione si accompagna ad una cittadinanza d'azione. I compiti di solidarietà, che dall'inizio del XX secolo sono stati lentamente integrati nel ruolo dello Stato, sono in parte affidati alla società civile. Quest'ultima è definibile ormai non come un insieme di individui o di sorgenti fiscali quanto piuttosto un insieme di gruppi atti ad agire insieme. O piuttosto si dovrebbe dire che la società civile si trasforma in un insieme di individui virtualmente suscettibili di raggrupparsi per lavorare nell'interesse generale: agire insieme non costituisce più una condizione d'appartenenza, ma una capacità





che le istanze pubbliche si impegnano a promuovere e ad assecondare la dove questa si presenta. Il compito d'interesse generale cessa di essere affare esclusivo dello Stato, che si fa comunque garante della sua realizzazione efficace e completa, Ma non per questo diventa un affare privato. Diventa, più precisamente, un affare politico nel senso di cosa di tutti. Non vi è dubbio che la stessa cittadinanza risulti profondamente modificata.



***“Uno Stato è autorevole, quando sa combinare l’esercizio dei propri poteri con la libertà delle persone. La quale è, prima di ogni altra cosa, libertà di aderire, secondo le diverse modalità di cui la creatività umana è capace e secondo i diversi livelli della realtà, a ciò che si persegue come un bene per sé e per i propri vicini”***

**Lorenzo Ornaghi, *Principio di sussidiarietà: alcuni problemi aperti e qualche punto fermo*, in «Confronti», II (2003), n. 1, pp. 43-49.**

### **Un nuovo rapporto tra società e Stato.**

La sussidiarietà, prima ancora di inerire al fatto che “ciò che non possono fare gli enti inferiori viene assolto dagli enti superiori”, significa, in positivo, che la società chiede di essere messa nelle condizioni di funzionare liberamente e responsabilmente. Fuori di ogni astrazione, a voler operare in piena libertà e con responsabilità sono dunque i concreti soggetti individuali e collettivi che - con i loro bisogni, valori, interessi, desideri - si muovono, lavorano, interagiscono, collaborano, dentro la società e, oggi sempre più di ieri, intrattengono relazioni con realtà esterne alla comunità nazionale di appartenenza.

Ma qual è il soggetto che deve consolidare e assicurare le condizioni di funzionamento e di sviluppo di una ‘libera società’ che deve essere messa nelle condizioni di funzionare da sola, se non uno Stato inteso come frutto autentico dell’umana *ars consociandi* e come espressione della intera società stessa?

La risposta all’interrogativo retorico dà modo di sottolineare (corollario non irrilevante) come la sussidiarietà non faccia riferimento a nessuna ideologia “antistatale”, bensì presupponga, semmai, l’esistenza di uno Stato “autorevole”, cioè capace di proteggere da qualsiasi pericolo interno ed esterno la ricchezza della propria comunità, la sua creatività e libertà. A tal punto che, nel caso in cui le componenti della società non riescano - da sole o in cooperazione tra loro - a rispondere in maniera adeguata alle funzioni richieste, allora è non solo legittimo ma anche giusto e necessario, che lo Stato intervenga con un aiuto (*subsidium*) all’iniziativa e alla libertà privata.

Uno Stato è autorevole, quando sa combinare l’esercizio dei propri poteri con la libertà delle persone. La

quale è, prima di ogni altra cosa, libertà di aderire, secondo le diverse modalità di cui la creatività umana è capace e secondo i diversi livelli della realtà, a ciò che si persegue come un bene per sé e per i propri vicini.

La sussidiarietà è elemento essenziale di uno Stato autorevole. E lo è proprio in quanto, comportando una diversa concezione del potere e una differente organizzazione del suo esercizio, costituisce il solo argine alla pervasività della politica e ai conseguenti pericoli di quella frammentazione sociale, che di norma prelude - come la storia ha sempre mostrato - all'affermarsi di una 'politica assoluta' e di uno 'Stato totale'.

### **Verso il superamento dello statalismo**

Proprio perché il potere di "Cesare", nelle sue mutevoli declinazioni storiche, ha ragione di esistere, e proprio per il fatto che, di conseguenza, occorre che gli venga riconosciuto ciò che gli spetta, non v'è spazio per derive tardo-utopistiche che, sulla scorta di un'enfatica valorizzazione di tutto ciò che nasce dalla società, conducano all'ipostatizzazione di quest'ultima.

Il principio di sussidiarietà, se si vanno a disseppellire le sue radici, ha profondamente a che fare con il realismo e con l'antropologia ebraico-cristiana del "peccato originale" (e ciò dovrebbe bastare, probabilmente a scioglierlo da ogni connotazione ideologica).


Ma lo Stato, cui venga riconosciuto ciò che essenzialmente gli spetta, deve sapere proteggere la società anche da se stesso e dalle sue possibili degenerazioni.

Il secolo appena trascorso ha visto le massime e più terribili espressioni dell'egemonia dello Stato sulla libertà degli aspetti della vita sociale e, per inclusione, di quella individuale. Il totalitarismo del Novecento (di cui qualche epigono resiste tuttora) potrebbe anche essere letto come il punto massimo della prevaricazione della tecnica statale, dell'ingegneria burocratica e del meccanicismo degli apparati sulla società civile.

Forse non è indispensabile intendere quanto è accaduto come un caso prodromico della "tecnica autoreferenziale", pronosticata da Heidegger quale ineluttabile padrona del futuro dell'umanità. Si trattava infatti di una tecnica asservita ad alcune ideologie, ancora troppo piena di "scorie umanistiche", e, tutto sommato, non compiutamente "manipolatrice", anche perché inserita in un contesto tecnologico meno evoluto dell'attuale.

Ma, se le ideologie che hanno ispirato le tragiche esperienze del passato sono state sconfitte, non è ancora venuto meno il pregiudizio circa la superiorità dello Stato sulla società e il diritto del primo di intervenire 'tecnicamente' per indirizzare la vita civile. Un esempio lampante di questa posizione è rinvenibile nel fatto che, a fronte di un formale riconoscimento del diritto all'iniziativa privata nel campo del welfare,





si continua ad assistere all'invadenza dello Stato, sia dal punto di vista della legiferazione in materia, sia nella prassi. L'attività privata, soprattutto quella del privato sociale, è spesso costretta a ruoli marginali, anche in settori come l'assistenza, la sanità, l'istruzione.

Una gran parte della classe politica italiana ed europea sembra non accorgersi sino in fondo che ciò a cui oggi ci si trova di fronte non riguarda solo la vecchia logica di organizzare il meno incoerentemente possibile il funzionamento degli Stati, bensì concerne soprattutto il diverso ruolo della società e delle sue parti nella governance e nel controllo della gestione pubblica.

In definitiva, il principio di sussidiarietà è semplicemente questo: da un lato, il grande scudo nei confronti delle invadenze dello Stato; dall'altro, quel cardine del quotidiano funzionamento della vita politica e civile, che, davvero unendo le varie 'parti' della società e queste con lo Stato, trova in tale principio (e non in miti transeunti) l'elemento tra i più essenziali della sua autentica legittimità.

Solo in virtù di un tale principio, semplice ma non perseguibile in modo semplicistico, è possibile sottrarsi alle pericolose finzioni di uno Stato e di una società, che continuano a essere intesi e propagandati - per inerzia culturale e ideologica, oppure per conservazione di interessi - come realtà separate o, al più, sovrapponibili per convenienza o contingente necessità.



***“La visione economica di Smith attribuisce un posto all’amore e alla reciprocità, pur riconoscendo, forse con un velo di amarezza, che nella società moderna l’amore reciproco non è sufficiente, e occorre cercare meccanismi sussidiari”***

**Stefano Zamagni, *Beni relazionali e felicità pubblica*, in Stefano Semplici (a cura di), *Il mercato giusto e l’etica della società civile*, Vita e Pensiero, Milano 2005, pp. 12-15.**

La moderna scienza economica, nella versione politica (inglese) e civile (italiana) nacque quindi inserita all'interno di una ricca e complessa antropologia, che esprime la ricerca dell'interesse personale come una passione compatibile con l'interesse degli altri. Non si oppose all'interesse personale la benevolenza o l'altruismo, ma si mostrò che l'interesse personale è solo una faccia della medaglia: l'altra è occupata dagli interessi degli altri: «L'utile, quella gran molla delle azioni umane, ed il ben essere a cui ognuno aspira, faran sempre correre gli uomini là ove l'utile ed il ben essere viemmeglio e più facilmente s'incontrano [...] Che ciascuno resti persuaso, che per rinvenire il proprio bene bisogna cercarlo nel procurare quello de' suoi simili».


Nonostante quello che una certa vulgata della storia del pensiero economico ha lasciato intendere per

lungo tempo, il pensiero di Adam Smith è molto più vicino alla tradizione umanista di quanto si racconti: è anch'esso un'economia civile. Questa interpretazione di Smith come 'economista civile' non è molto diffusa, in particolare tra gli economisti che continuano ancora oggi a citare di Smith la frase forse più celebre del pensiero economico, scorporandola però dal contesto del suo pensiero: «non è dalla benevolenza del macellaio, del fornaio e del birraio che ci aspettiamo il nostro pranzo ma dalla considerazione del loro interesse; non ci rivolgiamo al loro senso di umanità ma al loro egoismo, e non parliamo loro delle nostre necessità ma dei loro vantaggi».

Una frase, questa, che presa a sé stante ci farebbe subito collocare Smith dalla parte di Mandeville o Hobbes: dov'è la reciprocità, dove sono le virtù civili, in questo discorso? Ed è infatti quanto per molto tempo si è fatto, scrivendo la storia dell'economia politica. Se però abbiamo la pazienza di inoltrarci un poco nella lettura dell'intero capitolo della *Ricchezza delle nazioni* (del 1776) dal quale è tratto il brano citato, e se poi addirittura collochiamo il pensiero di Smith all'interno della sua più generale teoria morale, le cose si complicano e diventano molto più interessanti per il nostro discorso.

Risalendo di qualche riga dalla frase del «macellaio» e prendendo così il discorso di Smith al suo nascere, ci accorgiamo che egli inizia parlando della «propensione a scambiare e a barattare una cosa con un'altra», cosa che per Smith è «uno dei più tipici della natura umana», al punto che «nessuno ha mai visto un cane scambiare un osso con un altro cane». La propensione a scambiare con gli altri è dunque per Smith una tipica espressione della socialità umana, che si può esprimere nella sua pienezza solo nella società civile, dove esiste la divisione del lavoro e ciascuno ha un costante bisogno di ottenere qualcosa dagli altri - non potendo provvedere da solo o con la sua famiglia tutti i suoi bisogni. Smith riconosce che il modo più naturale e umano di ottenere le cose dagli altri sarebbe la reciprocità, l'amicizia e l'amore (come nella famiglia): ma nella grande società «la durata di tutta la vita ci basta appena a guadagnarci l'amicizia di pochi». Quindi l'amicizia non basta per poter ottenere ciò di cui abbiamo bisogno dagli altri, la carne dal macellaio, il pane dal fornaio e la birra dal birraio. In una società civilizzata, quindi, l'amore scambievole o l'amicizia - che pur continuano a svolgere una loro specifica ed essenziale funzione — non sono più sufficienti per farci procurare le cose necessarie alla vita. Ecco allora davanti a noi due alternative: vivere come il cane o il mendicante che per il loro pasto «dipendono dalla benevolenza del macellaio», oppure «scambiare e commerciare» con gli altri. E se scegliamo di scambiare invece di mendicare, nella grande e civile società non potremo fare affidamento primariamente sulla benevolenza e sull'amore degli altri concittadini per soddisfare i nostri bisogni, ma ciascuno «potrà più probabilmente riuscirci se può indirizzare il loro egoismo a suo favore». Il mercato è quindi per Smith un meccanismo provvidenziale. Esso ci permette di ottenere pacificamente dagli altri le cose che ci servono anche se non tutti sono nostri amici. Ecco perché la frase del macellaio citata sopra continua dicendo che «nessuno,





tranne il mendicante, decide di dipendere principalmente dalla benevolenza dei suoi concittadini»; e quell'avverbio «principalmente» ci dice che anche la visione economica di Smith attribuisce un posto all'amore e alla reciprocità (siamo quindi lontani da Mandeville), pur riconoscendo, forse con un velo di amarezza, che nella società moderna l'amore reciproco non è sufficiente, e occorre cercare meccanismi sussidiari.

Siamo quindi in piena continuità con la tradizione dell'Umanesimo civile, tradizione che vede il mercato come luogo di sviluppo civile e umano: luogo di rapporti orizzontali tra persone 'alla pari', le quali possono incontrarsi e scambiare, guardandosi in faccia con pari dignità. Ovviamente c'è in Smith la consapevolezza del ruolo essenziale dello stato (pensiamo all'enfasi da lui posta sulla diffusione dell'istruzione) nel creare le condizioni perché l'uguaglianza tra gli attori del mercato sia effettiva e sostanziale. Se poi si scava più in profondità nel pensiero di Smith, e guardiamo anche alle sue opere filosofiche, soprattutto alla sua *Teoria dei sentimenti morali*, pubblicata originariamente nel 1759, prima quindi della *Ricchezza delle nazioni* (ma, non a caso, aggiornata e ripubblicata in successive edizioni fino al 1790, anno della sua morte), vi ritroviamo tutti i temi tipici di quella tradizione. La fede pubblica e le virtù civili, per esempio, sono molto presenti nel suo pensiero, anche se in Smith è molto forte l'esigenza di sottolineare il ruolo positivo dell'estensione dei mercati per rafforzare fiducia e virtù civili. Ma particolarmente significativa e 'civile' è la sua antropologia, la sua visione dell'essere umano che è alla base dell'intera sua costruzione teorica. Essa è costruita attorno alla categoria del *fellow-feeling*, cioè il bisogno innato nella persona umana di immedesimazione con l'altro, di corrispondenza di sentimenti con il prossimo. Ciò emerge dalle prime righe della sua *Teoria dei sentimenti morali*: «Per quanto l'uomo possa essere considerato egoista nella sua natura ci sono chiaramente alcuni principi che lo fanno interessare alla sorte degli altri, e che gli rendono necessaria l'altrui felicità». E in un altro passaggio troviamo un'intuizione ancora più profonda: «Quale maggiore felicità di essere amati e *sapere di meritare di essere amati?*».



*Sussidiarietà*



4

*Strumenti*



*Sussidiarietà*



## STRUMENTI

La riflessione economica e politica si è rivolta alle molteplici dimensioni di esercizio del principio di sussidiarietà nella società, nel mercato, nelle istituzioni. Per questo, a partire da molte prospettive diverse, sono stati elaborati contributi concreti, volti a determinare proposte di analisi e corsi di azione possibili capaci di interpretare la questione della sussidiarietà a vari livelli. Si tratta, in ultima analisi, di strumenti utili per immaginare le molteplici forme di realizzazione del principio nei più diversi ambiti della vita sociale ed economica.

Da una prospettiva di carattere filosofico e sociologico, che mette a fuoco l'innovatività fondamentale del principio di sussidiarietà rispetto al modo di pensare lo Stato e i rapporti sociali, Otfried Hoeffe mostra come l'applicazione del principio stesso comporti nella dimensione istituzionale, come riflesso, **un modo specifico di concepire il ruolo delle regioni nell'offerta dei servizi fondamentali alla persona.**

In una delle sede più generali del discorso normativo, ovvero **la sfera dei diritti fondamentali** dell'uomo, è presente una profonda sintonia con la prospettiva di primato della persona e pluralità dei beni propria del principio di sussidiarietà. Come evidenziato da Paolo Carrozza, tale pertinenza si rivela anche dall'esame della Carta Europea, suggerendo ad un tempo dei possibili sviluppi e dei problemi latenti nella presente sistemazione.

Il contributo di Pierpaolo Donati invita a **ripensare le categorie fondamentali del welfare** a partire dall'idea che i beni siano di natura non solo oggettuale, ma anzitutto relazionale. In questa prospettiva propone di pensare un 'welfare civile' che non costituisca la risposta strategica e utilitarista alle carenze e ai conflitti della società, quanto piuttosto l'attivazione delle risorse proprie della società in vista della sua stessa promozione.

Nel ripensamento delle modalità istituzionali ed economiche di offerta dei servizi alla persona in una logica di sussidiarietà, un posto rilevante è occupato dal concetto di "quasi mercato". Come esposto da Alberto Brugnoli e Giorgio Vittadini, **i quasi mercati sono ambiti dove il pubblico si fa finanziatore ma non diretto erogatore di servizi**, cercando di innescare una dinamica virtuosa che valorizzi il ruolo dei corpi sociali intermedi senza disperdere il valore del servizio pubblico in una logica puramente mercatistica e individualistica.

La riflessione del cardinal Pavan, che è stato animatore di dibattito e attenzione sul tema della sussidia-





rietà, mette qui in luce la rilevanza sotto il profilo politico della necessità di **ripensare i processi e la rappresentanza a partire dal basso, in particolare dalle comunità locali**, dalla cittadinanza, dai bisogni del territorio. Il principio di sussidiarietà assai più che una tecnica istituzionale diventa quindi un modo per recuperare il “farsi” della vita politica a partire dalle sue proprie radici, spesso dimenticate in favore di una democrazia quantitativa e partitocratica che ha perso da tempo la capacità di coinvolgimento e partecipazione dei cittadini.

Giuseppe Cotturri propone una lettura dei problemi del nostro Mezzogiorno mettendo in rilievo le **carenze storiche di una classe dirigente che non ha saputo edificare un rapporto costruttivo fra territorio e autorità politica**. In questa prospettiva il sud ha tuttavia da offrire anche delle esperienze e delle figure esemplari che tracciano una possibile via al federalismo che non sia contro il meridione, ma a partire e per il meridione.

Paul Ginsborg, fra i più attenti studiosi inglesi dei fenomeni storici e politici italiani, si è occupato dei limiti e delle prospettive dei sistemi democratici e deliberativi contemporanei in crisi di rappresentanza. In particolare qui propone una **riflessione circa il ruolo della famiglia come nucleo sociale che esige un spazio di riconoscimento specifico**, in una logica di sussidiarietà che ne riconosca e valorizzi le potenzialità proprie e fondamentali.

Il contributo di Alberto Quadrio Curzio mette a tema il rapporto fra soggetti economici, soggetti sociali e istituzioni nel nostro Paese. In particolare, nella prospettiva della sussidiarietà, egli pone il problema cruciale di come si possano definire le relazioni di competenza, individuando **quali beni sociali possano e debbano essere attribuiti alla responsabilità dei singoli soggetti sociali** e quali invece debbano rimanere di competenza esclusiva del mercato e delle istituzioni statuali.

Mettendo in guardia rispetto alle possibili degenerazioni della sussidiarietà in un senso di pura deregolamentazione liberistica, Ivo Colozzi propone una riflessione circa il modo in cui il principio può contribuire a riformare le politiche sociali. In particolare, pare essenziale accompagnare e **sostenere la crescita della responsabilità sociale degli attori della società civile di pari passo con il crescere del loro ruolo nell'erogazione di servizi** a favore della comunità.

Luca Antonini offre **uno sguardo sul ruolo degli strumenti fiscali nel favorire processi virtuosi in coerenza con il principio di sussidiarietà**. Anziché interpretare la fiscalità come mero strumento

di raccolta o liberazione di risorse economiche, ne andrebbe recuperato il senso democratico e sociale, riconoscendo in esso una via privilegiata per favorire il protagonismo dei soggetti privati e cooperativi in ordine ai fini di interesse comune.



***“Poiché essi si basano tutti sulla fiducia, creano qualcosa che per una collettività potrebbe essere più importante del diritto, ma che un legislatore non è in grado di far emergere: l’armonia”***

**Otfried Höffe, *Sussidiarietà: una risposta alle sfide dell’epoca della globalizzazione*, in «Confronti» 3/2008, pp. 41-59.**

Due cose sappiamo essere sostanziali per l’uomo nella sua vita quotidiana: il proprio benessere, chiamato anche felicità, e la morale. A prima vista questi due aspetti si scontrano tra loro perché ove si miri al proprio benessere si pone sé stessi al primo posto, mentre la morale indica altre priorità. Il principio della sussidiarietà corregge questo primo punto di vista. Chi opera con lo spirito di collaborazione e fiducia ed esegue questo lavoro con anima e corpo, sperimenta cosa vuol dire “felicità” in senso filosofico: una vita felice e di successo. Allo stesso tempo, soddisfa le esigenze elementari della morale: sostiene la responsabilità che si è assunto e lo fa con onestà e rettitudine.


Una collettività costruita secondo il nuovo principio, infine, non vive, come detto, dello spirito della paura e della diffidenza. Anche la burocrazia non è più necessariamente, come paventava Max Weber, una “cassa d’acciaio”.

Le istituzioni dello Stato diventano parte di una società che si muove nel segno della cooperazione e del bene comune, di cui naturalmente la pace interna ed esterna fanno parte. In assenza di un diritto che non sia in grado di imporre l’osservanza della legge anche la cooperazione viene meno; perciò il vecchio Stato con i suoi storici poteri viene fortemente relativizzato, ma non messo completamente da parte. Decisivamente più importante della coercizione è però ciò che si basa sul contrario della diffidenza: l’amicizia. Non ci si riferisce qui all’amicizia nel senso classico del termine, bensì alla vasta gamma delle relazioni cui apre un atteggiamento di generale fiducia. Queste vanno dal cameratismo, all’ospitalità e ai rapporti familiari e di vicinato fino alla vita comune, ai legami e alle reti di solidarietà.

Poiché essi si basano tutti sulla fiducia, creano qualcosa che per una collettività potrebbe essere più importante del diritto, ma che un legislatore non è in grado di far emergere: l’armonia.

Alla base della parola sussidiarietà vi è una parola latina *subsidium*. Con ciò non s’intende un qualsiasi





aiuto, bensì un aiuto che entra in campo solo quando si è esaurita senza successo la capacità di iniziativa immediata di coloro che sono direttamente interessati. Nel linguaggio economico il sussidio è una riserva d'emergenza cui non si attinge in condizioni normali. Questo criterio vale anche nel caso del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini.

La società naturale consiste nel legame dei genitori con i loro figli. Questa società, la famiglia, è pur sempre di norma la cellula originaria e l'embrione della società. L'uomo dapprima estremamente indifeso, ovvero il neonato, riceve qui tutte le varie cure, l'assistenza e le attenzioni che lo faranno diventare una persona responsabile. Se poi invece le persone fossero di regola irresponsabili, la collettività verrebbe eccessivamente sovraccaricata: sia dal punto di vista emozionale che sociale e non ultimo anche finanziario.

Le prestazioni sono irrinunciabili, ma non bastano a trasmettere ad un bambino quell'istruzione e quella formazione che sono necessarie alla vita di oggi. Per questo motivo occorre un'istruzione extrafamiliare ragionevolmente pubblica. Certamente non si può e non si deve sostituire la famiglia. Piuttosto bisogna intervenire in aggiunta all'iniziativa dei genitori: dunque in modo sussidiario. In forma leggermente diversa questo vale anche per l'assistenza ai minori. Occorrono gli aiuti pubblici laddove le famiglie non riescono più a venire a capo dei loro compiti originari. Diversa è la situazione per l'assistenza sociale e altrettanto diversa per la sanità. Il modello di base resta tuttavia comune; tutte quante offrono un aiuto supplementare, generato dallo spirito di fiducia e cooperazione. Dal timore di un paternalismo che sarebbe sgradito ai cittadini maggiorenni da un lato, e dall'altro dalla preoccupazione per una burocratizzazione esagerata scaturisce una coppia di gemelli: l'offerta da una parte di prestazioni socio-statali (tra cui la formazione e la sanità), e dall'altra la libertà di scelta in questi ambiti rafforzata da incentivi all'esercizio della responsabilità personale.



***“The Charter of Fundamental Rights of the European Union, adopted in December 2000, is a paradigm of how subsidiarity and fundamental rights in the Union intersect with one another in their mutual preoccupation with the dynamic of unity and pluralism”***

**Paolo Carozza, *Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law*, in «The American Journal of International Law», 97, 1, 2003, pp. 46-47, 53-54.**

The correlation between subsidiarity and human rights is apparent even from a basic glance at the first constitutive documents of international human rights law, the Universal Declaration of Human Rights, the

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and the International Covenant on Civil and Political Rights (collectively, the International Bill of Rights).


To begin with, individual human dignity constitutes the first cornerstone of the edifice of the human rights idea. The Universal Declaration begins by affirming that “recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world.” The identical language is repeated in the first preambular clause of each of the Covenants. Article 1 of the Universal Declaration continues this theme, affirming that “[all] human beings are born free and equal in dignity and rights. “Dignity is seen here to be inherent. It exists prior to the state, and therefore independently of any action, grant, or recognition by the state. As it does in the idea of subsidiarity, dignity provides the root basis for valuing the individual human person in a way that antecedes, morally and ontologically, any form of human organization or association.

The inherent dignity of the individual, however, does not mean that he or she exists in isolated, existential loneliness. Instead, in the idea of human rights, as in the idea of subsidiarity, one finds a recognition of the socially situated person, a being whose nature is necessarily relational. This point is easier to overlook in the context of human rights than that of subsidiarity. The form of human rights discourse is strongly oriented toward the individual; the guarantees of human rights instruments are framed in terms of the rights due to each person as an individual human being, not by virtue of his or her status within a group. Moreover, the strongly individualistic preconceptions that modern Westerners, especially Americans, bring to declarations of rights inclines them to read these declarations even more than is necessary with an eye toward the lonely rights bearer. Yet any fair reading of international human rights documents provides a much more complex picture. At the outset, the solidarity of the human family is as much a building block of the structure of human rights as is individual dignity. More specifically, each of the documents of the International Bill of Rights amply recognizes and protects many of the social dimensions of human life, including marriage and family; nationality; religious affiliation, association, and assembly; cultural life; organized labor; and education. In Michael Perry’s words, “The documentary record simply will not support the claim that international human rights talk generally proceeds in a dialect that is individualistic...”

[...]

The Charter of Fundamental Rights of the European Union, adopted in December 2000, is a paradigm of how subsidiarity and fundamental rights in the Union intersect with one another in their mutual pre-occupation with the dynamic of unity and pluralism. In general, the Charter’s text and context reflect two superficially contradictory, but deeply interconnected, aspects of European supranationalism: the commonality of Europe and the particularity of national and local identity. It presumes the value and exi-





stence of a significant degree of commonality among the “peoples of Europe” in whose name the Charter is offered, referring to a future “based on common values,” invoking a common European “spiritual and moral heritage,” and affirming the foundation of the Union in “the indivisible, universal values of human dignity, freedom, equality and solidarity.” But just as it recognizes this harmonious unity of values, so the preamble also immediately bows to the diversity of “the peoples of Europe”: “The Union contributes to the preservation and to the development of these common values while respecting the diversity of the cultures and traditions of the peoples of Europe as well as the national identities of the Member States and the organisation of their public authorities at national, regional and local levels...” To use Weiler’s evocative language, the Charter is “part of the iconography of European integration, contributing both to the identity [of] and identification with Europe. At the same time that it asserts and protects local identity out of a “deep modern and post-modern anxiety of European belongingness.”

The Charter’s invocation of subsidiarity lies at the heart of this ambivalence. The preamble to the text “reaffirms, with due regard for the powers and tasks of the Community and the Union and the principle of subsidiarity,” the rights articulated in the Charter. Article 51 goes on to specify that “[t]he provisions of this Charter are addressed to the institutions and bodies of the Union with due regard for the principle of subsidiarity”. ‘By reminding us of the presence and claims of the plurality of member states, and the correlative limitations on the Union, subsidiarity moderates the unifying and monolithic pretensions of the Charter even while it asserts a fundamental unity of values. The principle of subsidiarity seems to be working here, in the context of fundamental rights, just as de Búrca described it in EU constitutional discourse generally, as a rhetorical mediator between the universal and the particular, integration and differentiation, harmonization and diversity.’



***“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”***

**Pierpaolo Donati, *Sussidiarietà e nuovo welfare: oltre la concezione hobbesiana del benessere*, in Giorgio Vittadini (a cura di), *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Guerini e Associati, Milano 2007, pp. 46-50.**

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), come 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 sussidiarietà.

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

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. 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 socialismo. 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 devolution 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 fiscale, 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.

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 cosa. 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). Abbiamo bisogno di regole, male 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 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 conflitti attraverso la soggettivizzazione dei diritti (e che deve annientare 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».



***“I quasi mercati non prevedono l’evanescenza dell’ente pubblico, ma un suo cambiamento di ruolo, come regolatore di una pluralità di soggetti attivi nella erogazione del servizio e in tutte le attività collaterali, compresa quella – decisiva – di orientamento nella scelta”***

**Alberto Brugnoli - Giorgio Vittadini, *Sussidiarietà: antropologia positiva e organizzazione sociale, in La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, Guerini e Associati, Milano 2008, pp. 18-22.**

Negli ultimi decenni, soprattutto a partire dall’esperienza inglese della fine degli anni Ottanta, l’organizzazione dei servizi pubblici, e dei servizi socio-sanitari in particolare, si è trasformata sperimentando soluzioni diverse dal modello universalistico per il quale lo Stato eroga direttamente a tutti .

La teoria principale che ha accompagnato tale trasformazione è quella dei quasi mercati , sistemi nei quali lo Stato finanzia, ma non necessariamente eroga direttamente i servizi. Si tratta di “mercati” in quanto gli erogatori competono tra loro nell’attrarre utenti, ricevendo in cambio risorse pubbliche proporzionate . Si tratta di “quasi” mercati in quanto tali sistemi differiscono da quelli di mercato tradizionali sia sul lato della domanda, che su quello dell’offerta.

Dal lato della domanda, gli utenti scelgono, in un sistema di concorrenza, tra più erogatori, ma il potere d’acquisto non si manifesta solo e principalmente attraverso la corresponsione di un prezzo, ma anche





sotto forma di voucher assegnati ai singoli consumatori dal finanziatore pubblico.

Dal lato dell'offerta, i singoli produttori partecipano a quel sistema di concorrenza, ma sono accreditati (a tal fine sono stabiliti requisiti da parte delle amministrazioni pubbliche, senza il possesso dei quali essi non possono entrare nel mercato) e il finanziamento pubblico dei servizi rimane il principale sostegno finanziario del sistema, dal momento che lo Stato, pur non essendo più produttore diretto, resta il principale acquirente dei servizi.

Parafrasando il titolo di un recente saggio di Julian Le Grand, i quasi mercati si fondano sulla libera scelta e sulla concorrenza: il servizio resta pubblico, nel senso che viene garantito a tutti, ma l'utente è libero di scegliere a chi rivolgersi tra più soggetti, anche privati, soprattutto del privato sociale, che – accreditati in base a requisiti minimi di qualità – concorrono tra loro per fornire la prestazione.

### **Le condizioni di successo dei quasi mercati**

Per il corretto funzionamento dei quasi mercati sono necessarie alcune condizioni relative alla programmazione ed erogazione dei servizi e all'effettivo esercizio della libertà di scelta da parte degli utenti.

Per quanto riguarda la struttura del mercato, la competizione deve essere effettiva: devono cioè esistere ed essere accessibili più erogatori (anche privati profit e privati non profit), evitando situazioni di monopolio o oligopolio. Le funzioni di programmazione ed erogazione devono essere distinte: la Pubblica amministrazione mantiene quelle di programmazione, mentre assegna, almeno in parte, le funzioni di erogazione al privato (profit e non profit) attraverso l'accreditamento.

In un sistema di quasi mercato è fondamentale l'informazione: utenti ed erogatori devono, infatti, poter disporre di informazioni complete, adeguate, affidabili, accessibili e indipendenti.

I costi di transazione devono essere minimi, comunque inferiori a quelli di un tradizionale sistema universalistico, e gli utenti devono poter accedere ai servizi senza vincoli economici, logistici, sociali ecc.; per quanto riguarda i costi di selezione, i criteri di remunerazione finanziaria per le prestazioni erogate dai produttori devono essere tali da evitare, o almeno significativamente ridurre, squilibri tra prestazioni più vantaggiose e meno vantaggiose. Quest'ultima condizione è strettamente correlata al fenomeno del *cream-skimming*, per il quale gli ospedali scelgono i pazienti con patologie meno gravi, ai quali è possibile erogare prestazioni meno costose, o le scuole scelgono gli allievi più bravi o di migliore provenienza sociale, che richiedono quindi minori investimenti educativi. Analogamente vanno messi in atto meccanismi di compensazione per gli erogatori di servizi più costosi.

Devono, infine, essere previsti e adottati sistemi rigorosi e condivisi di valutazione quali-quantitativa delle prestazioni erogate, cui subordinare l'accreditamento degli erogatori.

Perciò, affinché si possa parlare di un sistema di quasi mercato, dal lato dell'offerta è necessario assi-

curare pluralità, concorrenzialità e sostenibilità economica, mentre sul versante della domanda è essenziale garantire che il potere d'acquisto sia utilizzato in maniera razionale. Diventano quindi fondamentali competenze relative all'analisi dei costi di transazione, di prevenzione delle asimmetrie informative, di definizione degli standard, di valutazione della qualità dei servizi e di misurazione delle performance dei soggetti erogatori.

In sintesi, occorrono vera competizione senza monopoli, possibilità di entrata e uscita dal mercato degli erogatori, anche pubblici, procedure di valutazione e accreditamento capaci di superare asimmetrie informative e i fenomeni correlati di *adverse selection* (per cui non vengono scelti gli agenti migliori da parte degli utenti) e *moral hazard* (secondo cui i vantaggi e gli incentivi sono appannaggio di manager del non profit). Anche la nascita di società fantasma per motivi di speculazione finanziaria può essere superata introducendo sistemi di valutazione e accreditamento, attuati anche mediante l'aiuto di organismi centrali indipendenti come la Charity Commission inglese. In questo modo si possono individuare gli erogatori di servizi verso cui la libera scelta può essere supportata dagli strumenti di sussidiarietà fiscale.

Se, come abbiamo visto nella prima parte di questo capitolo, la tradizione contrattualistica moderna si basa sulla esclusiva dualità Stato-privato, i quasi mercati rappresentano una innovazione significativa nell'ordinamento sociale, perché identificano nella società civile e nelle sue espressioni un terzo elemento, fondamentale e non residuale: i corpi sociali intermedi. I quasi mercati, infatti, assegnano alle associazioni del privato sociale una funzione pubblica di sistema, inserendo stabilmente nell'ordinamento, e con pari dignità, parti di società civile.

Nei quasi mercati "i soldi seguono la scelta", sono cioè allocati in modo da supportare la libera scelta dell'utente. Secondo Hirst e Bader la scelta strategica è che i servizi pubblici vengano erogati da organizzazioni volontarie e democratiche, che si autogovernano, competono tra loro e ricevono fondi pubblici per le attività prestate. Secondo questa logica, le organizzazioni non profit (ONP) sono espressione delle realtà sociali che si muovono secondo criteri ideali, esprimendo quei «desideri socializzanti» di cui si è detto nella prima parte. Esse sono strutturalmente diverse sia dagli enti pubblici che dal privato, non solo nella remunerazione degli utili ma anche per altre loro caratteristiche. In molti casi si configurano come vere e proprie aziende, dalla governance articolata e con buona capacità finanziaria. La loro origine e la loro mission a forte connotazione ideale fanno sì che, rispetto a imprese private e di diritto pubblico, nei settori del welfare le ONP siano caratterizzate da capacità di valorizzare i lavoratori in attività particolarmente labour intensive, attenzione al risultato in termini di efficienza aziendale, efficacia in termini di benessere e soddisfazione dell'utente, equità in termini di capacità di intervento a favore di gruppi sociali svantaggiati. Le ONP rappresentano quindi un aiuto significativo al perseguimento dell'equità di trattamento e dell'universalità dei servizi. La loro valorizzazione non riduce né sostituisce il ruolo dell'ente



pubblico, viceversa ne esalta le funzioni programmatiche.

I quasi mercati non prevedono quindi l'evanescenza dell'ente pubblico, ma un suo cambiamento di ruolo, come regolatore di una pluralità di soggetti attivi nella erogazione del servizio e in tutte le attività collaterali, compresa quella – decisiva – di orientamento nella scelta. Tale modalità apre a un sistema in cui chi è in grado di scegliere lo può fare, mentre chi non è in grado viene accompagnato da soggetti pubblici o dalle ONP per essere messo nelle condizioni di esercitare tale diritto.

Spesso – e talvolta non senza ragione – le critiche alla privatizzazione dei servizi di welfare paventano il rischio che questa ne comporti la mercificazione. Tale timore, tuttavia, non si applica ai quasi mercati come tali. Essi, infatti, laddove sono soddisfatte le condizioni che abbiamo sopra indicato, sono strutturalmente concepiti per garantire l'universalità del servizio e l'uguaglianza dell'accesso.

I quasi mercati non rinunciano all'universalità del servizio e nemmeno alla necessità di assicurare i livelli minimi garantiti di intervento, assistenza e parità di trattamento, soprattutto verso i meno abbienti: che l'ente pubblico fissi le linee guida dell'intervento tenendo conto di questi aspetti fondamentali non significa, infatti, che debba perseguirli solo con erogatori di servizi di diritto pubblico e con una gestione diretta dei servizi stessi.

Talvolta, anzi, è lo stesso universalismo a creare forme di ingiustizia nei confronti dei più deboli. Nell'esperienza inglese, ad esempio, i sondaggi mostrano che sono le persone appartenenti alle classi meno abbienti e più svantaggiate socialmente a preferire la libertà di scelta. Tale risultato è spiegato con il fatto che, in un sistema universalistico che eroga prestazioni uguali a tutti, coloro che vantano una posizione sociale e di reddito più elevata hanno maggiori possibilità di trovare percorsi preferenziali utilizzando le risorse relazionali (conoscenze, amicizie, potere ecc.) di cui dispongono. Se, viceversa, tutti (anche i meno abbienti) possono scegliere di utilizzare i migliori servizi, tale vantaggio competitivo del ceto elevato tende a ridursi.

Uno schema che si ispiri alla teoria dei quasi mercati, quindi, non solo è pienamente compatibile con il rispetto dei livelli minimi garantiti, ma, facendo leva sulla libertà, tende a incrementare la responsabilità dell'erogatore e dell'utente, spingendo anche le fasce più marginali a esercitare la scelta dei servizi più adeguati alle proprie esigenze.

↘  
***“Una sussidiarietà governativa allaccia potere a potere; una sussidiarietà autenticamente politica riconduce tutti i poteri ai loro soggetti originari, i cittadini, i quali, nel dibattito pubblico decidono chi e che cosa devono fare i differenti livelli di potere nella società”***  
**Pietro Pavan, *Ripensare la democrazia a partire dalle libertà della comunità locale*, in *Riflessioni sulla democrazia locale*, Casa, Bergamo 1995, pp. 13-18.**


Alla comunità locale viene riconosciuta un'autonomia che, nell'atto nel quale si dota di organi rappresentativi propri - appunto il comune e la provincia - diviene un soggetto politico.

Da notarsi che la comunità locale viene riconosciuta nel suo prius - che evidentemente è storico, culturale, sociale - non solo rispetto ai poteri centrali, ma anche rispetto agli organi stessi della sua rappresentanza: e cioè le istituzioni comune e provincia. Comune e provincia rappresentano la comunità locale; ne sono, dunque, strumenti, ma non sono esse istituzioni la soggettività originaria della comunità. Si potrebbe forse dire, con il linguaggio desunto dalla tradizione personalista, che il tutto è il corpo politico locale di cui l'identità culturale o la comunità è causa formale ed efficiente e l'istituzione locale la causa strumentale. Questo concorso di cause fanno il tutto del corpo politico locale. Ma intanto resta ben stabilito che rappresentare, come appunto fa l'istituzione locale, non è stare per la comunità locale; è la comunità la radice e la ragione d'essere dei poteri locali e l'orizzonte della loro effettiva legittimazione. Che non viene, dunque, dall'alto per delega di poteri: dunque, né da Roma, né da Venezia; ma dal basso: appunto dalla comunitarietà, così come si determina nel tempo, per libera iniziativa delle persone, nella storia della loro comunione e dei loro conflitti. In questa visione, il territorio resta sì un elemento d'identificazione, ma direi più iconica e figurativa che sostanziale. L'accento è posto sulla comunità e, nella comunità e attraverso la comunità, sulla persona.

Questa “principalità” assegnata alla comunità in effetti è di grande significato sia culturale che politico: di fatto inverte la tendenza a concepire i poteri locali in semplici termini di decentramento amministrativo e apre la strada alla fluidificazione dei poteri nella società, in una prospettiva di effettivo pluralismo dei centri decisionali.

Tutto questo mi fa dire - e ancora una volta - che questo riconoscimento della soggettività politica della comunità locale domanda attorno alla 142 sicuramente uno sforzo dei giuristi, ma soprattutto un rinnovamento della cultura politica e un conseguente sforzo di elaborazione culturale. Siamo sicuri che oggi se ne percepisca tutta l'urgenza? Attorno agli statuti ho visto troppi esperti di discipline amministrativistiche, civilistiche, gestionali e troppo poco dibattito culturale-politico. Soprattutto la partecipazione della





cittadinanza all'elaborazione degli statuti è stata, per quel che mi risulta, scarsa. Sul perché potremmo interrogarci a lungo; un modo vecchio di fare politica anche per porre in essere uno strumento nuovo? Potrebbe essere una pista di riflessione.

Questo non si spiegherebbe senza quel radicamento nel principio comunitario cui si faceva cenno un attimo fa; e occorre anche aggiungere che il riconoscimento della comunità come soggettività originaria del potere locale, si spinge ben oltre: non si arresta al potere formale di voto dei cittadini; realtà - attraverso le regolamentazioni formalizzate negli statuti - apre dei tavoli permanenti all'espressione delle realtà comunitarie operanti sul territorio, fino a prevedere che, per le procedure relative all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono, - non possono - essere previste forme di partecipazione degli interessati. Così come è imperativo - e anche qui un devono - prevedere forme di consultazione della popolazione, fino al referendum per le materie di competenza locale e all'istituzione della figura del «difensore civico» che qualora ne entrasse il senso autentico nello spirito dei corpi sociali potrebbe divenire un ponte vitale tra cittadini e istituzioni.

In effetti, con una partecipazione così concepita c'è la concreta possibilità di passare da uno spazio pubblico «riservato», terreno di caccia dei partiti, delle corporazioni del potere politico e burocratico e dei gruppi d'interesse, ad uno spazio pubblico «democratico» nel quale rinnovare la filosofia pubblica e rifare la politica. Ecco forse la parola chiave: per dare corso a questi istituti della partecipazione, occorre anzitutto rifare la politica; occorre ritrovare il suo senso profondo e vitale per il quale fare politica significa anzitutto, nei partiti o in altre aggregazioni di rilievo politico, non agire e pensare al posto della comunità o, se mi permettete una parola che occorre riabilitare, al posto del popolo; e non significa nemmeno pensare ed agire per il bene del partito; fare politica significa «esistere con il popolo», per esserne voci vive, credibili e responsabili; anche impopolari se del caso, quando le emozioni montano e vengono orchestrate per velare la verità delle situazioni e delle loro complessità e per servire, in questo modo, interessi definiti, o miopie interessate.

E dove «esistere con il popolo» più vitalmente che nelle autonomie comunitarie? E vero che, oggi, nella domanda di una nuova cittadinanza e nei processi che stanno ridisegnando la filosofia e le istituzioni della democrazia, è soprattutto la statualità a trovarsi in questione, dal basso, verso i poteri locali, e dall'alto, verso i poteri sovranazionali; ma, evangelicamente, si potrebbe dire: come è possibile amare e innovare la democrazia delle istituzioni che sono lontane, se non si ama e non si innova la democrazia delle istituzioni che sono vicine? In realtà, le autonomie locali sono oggi il laboratorio vivente, in una società sempre più complessa e articolata, dell'innovazione democratica; e la partecipazione non fa che radicare questa innovazione nei soggetti reali, originari della cittadinanza.

Una macchina amministrativa efficiente, rinnovata è sicuramente necessaria; e in questo senso occorre

dire che le grandi forze popolari che hanno dominato, con ruoli diversi, la scena di questi decenni, devono a questo riguardo recuperare, ma velocemente, i loro ritardi di cultura istituzionale, il senso delle regole e delle procedure, anche perché qui, in questo deficit di cultura istituzionale, dobbiamo oggi riconoscere l'antefatto della pervasiva questione morale.

Ma una buona macchina amministrativa non basta: occorre una nuova qualità soprattutto alla politica. E questa qualità comincia dalla partecipazione dai cui circuiti trae ragioni e forza propulsiva una nuova filosofia della rappresentanza. [...]

Ho parlato di soggettività e di sovranità. Occorre ora parlare di un altro campo di questioni che, tornato di moda, risulta essenziale per ripensare la riarticolazione dei poteri. Alludo al tema della sussidiarietà. A Maastricht ne abbiamo risentito riparlare soprattutto per non inquietare troppo gli stati, gelosi delle loro prerogative e sospettosi delle euroburocrazie.


Occorre dire, comunque, che questa dottrina è un momento essenziale per rifare la politica è reimpiantarne l'esercizio nell'effettività dei processi e dei corpi sociali.

La dottrina della sussidiarietà dice che ciò che può essere fatto da un corpo inferiore, non è bene che venga attribuito ad un corpo superiore. Storicamente questa dottrina ha avuto una funzione polemica nei confronti dello Stato-nazione, particolarmente nella sua versione post-assolutista giacobina che minacciava la realtà e l'autonomia dei corpi intermedi è una dottrina post-medievale che, curiosamente, oggi viene invocata per legittimare le differenti autonomie sociali e per riprogettare il molo delle istituzioni. Storicamente invocata non senza ambiguità si rivela, oggi, nel tempo delle società complesse, un prezioso strumento per la fluidificazione dei poteri. E due paiono le condizioni perché possa assolvere a questo compito.

La prima condizione è che non si trovi utilizzata per una redistribuzione di poteri puramente e semplicemente interistituzionale, per cui un sistema di deleghe e di trasferimenti passai da un'istituzione all'altra, lasciando sostanzialmente nella propria identità e quindi nella propria separatezza il sistema complessivo dei poteri rispetto ai corpi sociali. Questo sarebbe quello che si potrebbe chiamare una teoria puramente governativa della sussidiarietà; serve, invece, una teoria autenticamente politica della sussidiarietà. Una sussidiarietà governativa allaccia potere a potere; una sussidiarietà autenticamente politica riconduce tutti i poteri ai loro soggetti originari, i cittadini, i quali, nel dibattito pubblico decidono chi e che cosa devono fare i differenti livelli di potere nella società.

Lo stesso cittadino è titolare di cittadinanza nel Comune, nella Provincia, nella Regione, nello Stato, nella Comunità europea e nel villaggio globale. Al cittadino, dunque, di decidere. in un libero confronto di opinioni, quali sono i livelli più adeguati ai quali esercitare competenze e funzioni di governo per ottimizzarne i risultati, Ma tutti questi livelli devono trovare radicamento nei cittadini, nelle persone reali.





C'è dunque da aggiungere che un'autentica sussidiarietà non va dall'alto verso il basso, ma ordinariamente dal basso verso l'alto. Non è lo stato che legittima le comunità pre- o sub-statali, ma queste che delegano allo stato l'esercizio di determinati poteri.

Che vediamo oggi? Processi estesi di redistribuzione dei poteri; e nello stesso tempo apatia dei corpi sociali investiti da questi processi. Forse elementi di spiegazione di questa situazione si possono trovare nella distinzione proposta: è in atto una sorta di estesa discussione pubblica sul potere, ma che sembra dominata da una sussidiarietà governativa, più che autenticamente politica. Una sorta di lotta di nomenclature, piuttosto che il disegno di una democrazia personalista, di democrazia dei cittadini.

A questi, allora, non restano che i colpi di forza - per esempio referendari - per entrare nel gioco e per far valere, dal fondo, la soggettività liberata del dopo '89, la loro titolarità originaria alla designazione della geografia dei poteri e dei loro rappresentanti.

Soggettività e democrazia dei cittadini; sovranità e responsabilità; sussidiarietà dal basso per un'autentica delimitazione e fluidificazione dei poteri: ecco alcune condizioni preliminari per rifare la politica dei tempi ritrovi nei quali siamo entrati. Si tratta di coordinate del tutto generali, ma essenziali per trovare le terapie opportune per il paradosso che investe le nostre democrazie dove a stati nascenti e vitali nel civile, corrispondono sistemi di poteri e cultura dei poteri che sembrano impermeabili all'innovazione. Certo questa impermeabilità ha a che vedere con le nomenclature del «disordine stabilito», per riprendere la celebre espressione con cui Monnier bollava le democrazie pre-fasciste; ma occorre anche coglierci il segno di limiti culturali e di impotenza di creatività di questi nostri giorni.



***“Questo rifare i conti con la propria storia sociale e politica va insieme alla ricognizione delle risorse umane, naturali, culturali e artistiche, che oggi possono essere intese come un capitale che il sud ha e può spendere anzitutto se si federa al suo interno”***

**Giuseppe Cotturri, *Federalismo dal mezzogiorno*, in Franco Cassano - Giuseppe Cotturri (a cura di), *Federalismo e mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano 1999, pp. 15-18.**

Parte delle elaborazioni istituzionaliste e delle relative argomentazioni nutrono anche orientamenti politici non chiusi al tema della ricerca di nuova coesione nazionale. In fondo l'invito al sud di accogliere la sfida di un federalismo «competitivo» vuol stimolare le capacità autonome di innovazione, che anche in questa parte del paese sono decisive per reggere l'impatto della globalizzazione. È di questo tipo, ad esempio, la posizione espressa in un noto manifesto per il federalismo dal sindaco di Venezia, in cui si riconoscono

forze anche economiche di quella regione.


Esplicitamente quella posizione cerca il dialogo col mezzogiorno, invitando a uscire dalla subalternità assistita.

Certamente la sfida va accolta e il dialogo avviato. Ma conviene segnalare subito i punti di quella proposta ancora deboli e non convincenti. Anzitutto è problematica la precipitazione politica del federalismo in forme di «partito regionale», modello catalano. Perché la riduzione delle forze politiche a espressioni territoriali limitate non sembra una risposta, ma la conseguenza delle tendenze divaricanti della globalizzazione. La geografia politica in Italia è già espressiva di questa tendenza: scomparsi i partiti nazionali, l'Italia politica è a macchie di leopardo (qui le leghe, là certe consistenti sopravvivenza «rosse» o «bianche», al sud sempre più il nero d'una destra in rimonta storica...). Un progetto politico a misura dei ceti produttivi di un dato contesto locale ha poche possibilità di creare dialogo, se non si misura con una visione più vasta - almeno europea - in cui le ragioni dello stare insieme siano ritrovate. E questa è la seconda ragione di perplessità che segnalo. Perché, quanto all'Europa, c'è troppa distanza tra «richiamo mitteleuropeo» e vocazione mediterranea di un paese peninsulare. L'idea stessa di Europa è diversa, se si «resec» il millenario rapporto con le realtà che si affacciano sul mare nostrum e che il mezzogiorno ha storicamente mediato.

Certo per impostare un confronto utile occorre che tutti arricchiscano le loro conoscenze, sfuggendo ai consueti stereotipi sul sud stretto nella tenaglia dei ceti parassitari, gonfiati dall'assistenzialismo, e dell'economia criminale, che sarebbe una sua specificità, la sola prova di «imprenditività» locale che avrebbe avuto successo. Nella grande trasformazione del paese quanta parte ha il sud? Il «capitalismo molecolare» quali possibilità riserva anche al sud di articolare diversamente il rapporto con la politica e le istituzioni? De Rita ricorda che nel '48, quando si scrisse la costituzione, la società era «sabbia»; per questo ebbero centralità minoranze organizzate politicamente nei puniti. Ora tra «un sociale che pesa, conta, sa e vuol fare» e un ceto di professionisti politici c'è competizione e attrito, circa le prospettive di governo dello sviluppo. Facendo centro su ipotesi di sviluppo locale, in cui sono protagoniste quelle forze sociali che s'è detto, si aprirebbero altri orizzonti.

Si possono condividere o meno la «scommessa» e l'ottimismo sul sociale di questa posizione, ma di sicuro i traguardi raggiunti dallo sviluppo locale sono rilevanti. Tanto da indurre una nuova tendenza di studi economici, detti «neoregionalisti»: la formazione di veri e propri «distretti industriali» con omogeneità rilevante da nuova struttura al paese. Vi è una significativa connessione, segnalata dagli economisti, tra sviluppo e «qualità civile» del territorio. Se si pensa che il futuro del paese non possa essere dato che da un rilancio dell'industrialismo classico, il modello politico-istituzionale non potrà cercare altro che leve centrali di potere e poggerà sull'intreccio di classi politiche nazionali e segmenti «illuminati»





di grande borghesia industriale. Se il futuro verrà su spalle e gambe dell'impresa piccola e media e della diffusione di lavori autonomi, occorrerà saper federare un sociale così fluido, così molecolare. Occorrerà formare altre classi dirigenti.

E questo in realtà è ciò su cui si sta giocando una partita. Sono ora alla prova una serie di nuovi strumenti giuridico-istituzionali, su cui occorre fare una riflessione adeguata. Di sicuro essi alludono a un nuovo modo di determinare non solo indirizzi generali di governo ma, con la formulazione e implementazione di politiche specifiche, la formazione di nuove classi di governo. Questo indica che si sta operando su un nodo storico della dipendenza meridionale. Le migliori analisi sulle cause del perdurante «ritardo» del mezzogiorno hanno posto in luce la debolezza originaria, al sorgere della repubblica, delle classi dirigenti locali. Tagliate fuori dalla lotta di Resistenza e dalla guerra di Liberazione, legate al vecchio regime e all'istituzione monarchica squalificata e in fuga, le élite meridionali non avevano conquistato sul campo alcuna nuova legittimazione e nessuna autorevolezza per guidare la modernizzazione e lo sviluppo, che s'aprivano al paese nella nuova fase. Esse non erano credibili, per convincere dei necessari sacrifici e neppure si provavano in ciò. Subalterne agli interessi forti soprattutto nel nord, da tempo s'erano rassegnate a perdere identità e dignità: «cambiare tutto, per non cambiare nulla» sintetizzava il Gattopardo.

Opportunismo, trasformismo: in loco, per conservare potere, si sperimentò subito un uso della spesa pubblica per sopperire a tanta mancanza di legittimazione, tanta incapacità di assumere la leadership nella nuova fase.

Fu il clientelismo, come metodo di governo in questa parte del paese. Mentre altrove (zone bianche, zone rosse) si sviluppavano imprese cooperative e investimento pubblico di sostegno nei servizi sociali, qui si dilapidava il bilancio in una spartizione tesa a captare consensi, legami di dipendenza personale. Lì si formavano idee di beni comuni, prodotti dall'iniziativa sociale o dal governo della cosa pubblica, qui la sfera pubblica era in modo sempre più vistoso terra di spartizioni, baratti, corruzioni.

E tutto questo, mentre si prolungava al sud una attitudine al lamento, all'originario rivendicazionismo antipiemonese, e tout court antistatale: quel che Nitti all'inizio del secolo aveva reso evidente (una contabilità dei posti nell'esercito, nella polizia, nelle amministrazioni, che programmaticamente escludeva il sud), fissò l'orizzonte e la meta di una lunga rincorsa meridionale di «inserimento nello stato». Richiesta di interventi straordinari, «perequativi», da parte del nuovo ceto politico e, dal punto di vista individuale e diffuso, naturalmente l'inseguimento dell'ambita meta di un «posto» di impiego pubblico.

Ma non c'era solo questo al sud. C'erano lotte di braccianti che volevano rendere produttive le terre incolte: furono repressi e dispersi (invito degasperiano all'emigrazione, fuori d'Italia, o in quel nord dove si sosteneva lo sviluppo industriale). E c'erano forze morali e intellettuali che già tra le due guerre avevano criticato la nazionalizzazione dall'alto del paese, la mortificazione e lo spreco di risorse umane in loco, il

rifiuto alla loro domanda di crescita autonoma, di autogoverno democratico. Sturzo di Caltagirone, Salvemini di Molfetta: correnti minoritarie, così tra cattolici come tra le forze di sinistra. Il loro fu un pensiero federalista, un'altra idea della crescita umana e della possibile unificazione del paese. Furono sconfitti nel loro stesso campo. Durante la guerra, dall'isola di Ventotene, un altro «ulisse» mandato al confine dal fascismo, Altiero Spinelli, osò pensare all'Europa come campo del federalismo. C'è dunque anche una memoria del federalismo pensabile e pensato dal sud, che può essere recuperata e interrogata. Questo rifare i conti con la propria storia sociale e politica va insieme alla ricognizione delle risorse umane, naturali, culturali e artistiche, che oggi possono essere intese come un capitale che il sud ha e può spendere anzitutto se si federa al suo interno, così trovando anche un ruolo proprio per la ripresa nazionale e per la costruzione europea. È da qui che può partire un federalismo inteso come pensiero e movimento politico capace d'andare oltre la crisi degli stati-nazione.



***“Le famiglie devono essere collegate alla società civile tramite robuste reti di associazioni autonome. Queste ultime, a loro volta, devono essere collegate agli organi di governo democratico da nuove forme di democrazia che combinino elementi di rappresentazione e partecipazione”***


**Paul Ginsborg, *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino 2006, pp. 47-56.**

Va a gran merito di Mill l'aver riconosciuto, al termine dello stesso passo di *L'asservimento delle donne*, il ruolo centrale della famiglia come istituzione in ogni processo di trasformazione politica. Molto spesso nella storia, afferma, la famiglia è stata scuola di dispotismo, luogo in cui ai praticarono in ampia misura le «virtù, ma anche i vizi del dispotismo». Ma la famiglia non deve necessariamente essere dispotica. Dotata di un «giusto assetto», poteva invece essere «la vera scuola della libertà e delle sue virtù». Sfortunatamente questa intuizione non trovò sviluppo nell'opera di Mill. E l'altra nostra autorità vittoriana, Karl Marx, aveva poco tempo da dedicare alla famiglia come agente politico autonomo. Nel suo pensiero la famiglia, al pari delle altre istituzioni sociali, era ampiamente determinata quanto a forma e prassi dalle relazioni economiche su cui poggiava.

La famiglia borghese avrebbe dovuto subire, al pari della borghesia stessa, l'ineluttabile condanna della storia. Una volta inaugurata “l'era della rivoluzione sociale” si sarebbero sviluppate nuove forme di coabitazione tra adulti e bambini nel contesto di una società collettivistica.

Le considerazioni di Marx circa la famiglia potrebbero rivestire un qualche interesse come vago pro-





gramma per una società futura, ma non ci sono di alcun aiuto nel compito presente. Marx non riesce a individuare il ruolo fondamentale delle famiglie come agenti socializzanti, luoghi di educazione e di formazione di opinione su base quotidiana. Le famiglie sono custodi di segreti, ricordi e linguaggi propri. Le opinioni espresse intorno al tavolo di cucina, le ultime parole sussurrate a un bambino la sera prima del sonno, il contegno trasmesso da una generazione all'altra attraverso gesti e parole, tutto questo determina in profondità l'atteggiamento di individui rispetto al mondo esterno e la loro reazione agli imperativi o alle suggestioni di quest'ultimo. A rischio di esagerare un po', si potrebbe benissimo sostenere che nelle moderne società capitalistiche le famiglie hanno un'importanza e centralità superiore a quella delle fabbriche.

Ogni famiglia è diversa e ciascuna ha un'individualità e una storia proprie. Tuttavia è pressoché indubbio che nell'ambito del moderno capitalismo consumista le famiglie, per i motivi cui ho accennato, sono in maggioranza preponderantemente conformiste (nell'accezione di Mill) e assorbite dalla propria realtà. Non producono, in linea di massima, individui attivi e dissenzienti, e concedono solo una minima parte della loro straordinaria energia e creatività alla sfera democratica pubblica. E come se, per incanto, si fossero separate dalla politica. Come superare questo divario e liberare parte di quelle energie così che possano contribuire a reinventare la democrazia è probabilmente il rebus più complesso della politica moderna.

A mio avviso l'unico mezzo per compiere una trasformazione simile è quello che definirei un sistema di connessioni. Le famiglie devono essere collegate alla società civile tramite robuste reti di associazioni autonome. Queste ultime, a loro volta, devono essere collegate agli organi di governo democratico da nuove forme di democrazia che combinino elementi di rappresentazione e partecipazione. In ciascuna delle tre sfere - quella familiare, della società civile e dello stato democratico - saranno gli individui attivi e dissenzienti a giocare importantissimi ruoli di connessione. Spetterà a loro scuotere le famiglie dalla passività, aiutare con intelligenza e autodisciplina la società civile a crescere, avere parte attiva nella politica democratica senza tuttavia concepirla come una sfera separata utile soprattutto a perseguire ambizioni personali e promuovere carriere individuali. Le tre sfere sono tra loro interdipendenti.

Non può esistere società civile senza il sostegno e l'incoraggiamento attivo dello stato democratico. Né la politica democratica può rinnovarsi senza il sostegno e il controllo attivo delle associazioni della società civile. Nessuna delle due sfere, infine, può prosperare se non radica fermamente le sue idee in famiglie che aspirano a essere, nelle splendide parole di Mill, « vera scuola di libertà e delle sue virtù».

Prima di procedere oltre vorrei subito dissipare un equivoco che potrebbe essere sorto nella mente di alcuni lettori. Non mi faccio qui paladino di una sorta di iperattivismo che esige il sacrificio della vita privata e familiare degli individui e che vede le ragioni della sfera privata cedere gradualmente il campo


a quelle della sfera pubblica. Un modello di cittadinanza così giacobino, fortemente orientato a richiedere una presenza costante nella sfera pubblica, ha poco da offrire alla moderna politica democratica. Invece di stabilire un sistema di connessioni, minaccia di instaurare rigide separazioni, più spesso lungo demarcazioni di genere. Le famiglie, la società civile e lo stato democratico devono coesistere in un equilibrio che si rinnova e si ridefinisce costantemente. La ricerca delle forme ideali di tale equilibrio non può muovere dal sacrificio di un elemento a favore di un altro. Ancor meno può dipendere, come nelle società comuniste, dalla subordinazione obbligata di due dei nostri elementi, famiglia e società civile, a un terzo troppo potente, lo stato. L'immagine del cittadino attivo che ho in mente è invece più misurata e contenuta. Donna o uomo che sia, il moderno cittadino attivo e dissenziente non è un giacobino ma cerca invece, spesso con difficoltà, di bilanciarsi tra le diverse componenti della sua vita. L'ambiente domestico e la vita familiare sono una componente fondamentale della quotidianità. Ma anche la partecipazione alla società civile - elemento fondante di una democrazia ringiovanita - deve trovare il suo spazio nella vita degli individui.

L'espressione società civile è usata oggi più frequentemente in senso lato, a indicare tanto uno spazio analitico quanto una prassi associazionistica. Nella prima accezione (spazio analitico), la società civile è molto spesso descritta come una vasta area intermedia tra la sfera privata, l'economia e lo stato. Si pone in relazione con il governo, le imprese, la vita familiare, restandone però distinta. Nella seconda accezione (prassi associazionistica), la società civile è caratterizzata da una miriade di organizzazioni spontanee che si formano e si sciogliono autonomamente - circoli, club, reti di base, movimenti e iniziative analoghe. Alcune acquisiscono grande stabilità e forza, come nel caso di un'organizzazione tipo Amnesty International. Altre possono aver vita più breve e modesta, e agire soprattutto a livello locale. Tuttavia non si può definire la società civile esclusivamente in questi termini. L'espressione ha anche un forte contenuto normativo, benché la natura esatta di quest'ultimo sia destinata a mutare da una generazione all'altra. Jurgen Kocka sostiene una tesi convincente riportando le origini moderne della società civile all'Illuminismo europeo e osservando che il suo progetto complessivo, per quanto differenziatosi ed evolutosi nel tempo, resta di stampo illuminista.

In termini contemporanei si possono attribuire alla società civile un certo numero di ambizioni specifiche: promuove la diffusione piuttosto che la concentrazione del potere, indica mezzi pacifici anziché violenti, agisce per la parità di genere e l'equità sociale, costruisce solidarietà orizzontali piuttosto che verticali, incoraggia la tolleranza, il dibattito e l'autonomia di giudizio anziché il conformismo e l'obbedienza.

La società civile definita in questi termini generali ha vissuto una crescita straordinaria nei paesi democratici negli ultimi vent'anni, non solo nelle roccaforti scandinave, ma anche in molti paesi dell'America Latina e del subcontinente indiano. Nello stesso periodo sono nate estese reti internazionali di Ong che,





a dispetto di gravi difficoltà, stanno dando corpo al concetto di una società civile globale. [...] Sarebbe corretto affermare che questa vasta espansione di forme partecipative nel sociale a livello locale, nazionale e internazionale non fu prevista o concettualizzata pienamente né da Mill né da Marx. Partendo da Mill, la sua fede nell'importanza dell'associazionismo in seno la società non può in alcun modo essere messa in dubbio. Nel 1840, commentando *La democrazia in America* di Alexis de Tocqueville, un'opera che evidenziava il ruolo fondamentale delle associazioni più svariate nell'ambito della giovane democrazia americana, Mill osservava che anche in Inghilterra «è nel potere dell'azione combinata che risiede il progresso più colossale compiuto dalla democrazia». Si riferiva alle «Political Unions» (circoli e partiti politici), alle associazioni contro la schiavitù e similari, «per non parlare delle organizzazioni meno sviluppate ma già potenti delle classi lavoratrici». Subito però Mill ne limitava il ruolo, in un certo senso declassandole: «Queste varie associazioni non sono gli ingranaggi della combinazione democratica bensì le armi occasionali che tale spirito forgia nel momento in cui ne ha necessità». I veri agenti trasformativi erano altri. Innanzitutto i giornali: «E per mezzo loro che le persone prendono atto, si potrebbe davvero dire, dei propri desideri ed è per loro tramite che li esplicitano». In secondo luogo le ferrovie. Insieme, «giornali e ferrovie stanno risolvendo il problema di come portare la democrazia inglese a votare, al pari di quella ateniese, simultaneamente in una unica agorà».

Quella di Mill non era solo una visione molto ottimistica e, nel caso specifico, infondata, del ruolo della stampa e dei mezzi di trasporto nel produrre una sfera pubblica democratica. Era anche un'interpretazione che riduceva l'associazionismo nella società civile ad "arma occasionale", piuttosto che qualificarlo come struttura di base necessaria e vitale alla creazione della democrazia. E nelle sue *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Mill limita la partecipazione popolare a livello locale ad attività minori quali l'incarico di giurato ai processi o di membro del consiglio parrocchiale. Sembra che alla splendida idea dell'individualità di Mill manchi un corrispondente contesto organizzativo in cui collocare gli individui. Il suo intento è che siano questi ultimi a controllare il governo, ma concedeva loro pochi o nessuno strumento per farlo.

Nadia Urbinati, nel suo recente saggio molto stimolante su Mill, benché profondamente solidale con la figura e le idee del pensatore inglese, è spinta a porsi una serie di angosciati interrogativi sul ruolo attribuito alla partecipazione popolare: «Che ruolo effettivo [in Mill] ha il cittadino? Non è muto tanto quanto quello di Oceano [di Harrington]? Non è forse vero che il popolo di cui parla Mill sceglie i "migliori" a parlare al suo posto come rimedio alla sua incompetenza?».

Va detto che questa lacuna non è propria solo di Mill ma di gran parte del pensiero liberale. Constant, come abbiamo visto, esortava i cittadini a esercitare una «sorveglianza attiva e incessante» sui loro rappresentanti, ma era assai vago quanto agli strumenti da impiegare. Né il problema si limita al controllo sui

rappresentanti, i partiti politici, la burocrazia eccetera. E anche un problema di contributo, inteso come ciò che i cittadini sono in grado di offrire tramite le associazioni della società civile a una sfera pubblica democratica vitale e creativa. Un “sistema di connessioni” non può funzionare in assenza di un’adeguata teorizzazione del ruolo e della forma che la società civile deve assumere.

Il marxismo superò il liberalismo in quest’ambito? Lo stesso Marx, tanto profondamente concentrato sulla svolta radicale e utopica della rivoluzione proletaria, dedica poco spazio all’auto-organizzazione durante il periodo pre-rivoluzionario, e ancora meno in fase post-rivoluzionaria. Di certo credeva nell’associazione, come dimostra chiaramente la sua militanza nella Prima Internazionale e in altre organizzazioni, ma il suo pensiero non era rivolto alla creazione di una società civile plurale, dissenziente, interclassista, ma allo sviluppo della specifica classe che sarebbe stata protagonista della rivoluzione.



**“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”**

**Alberto Quadrio Curzio, *Sussidiarietà e competitività di un sistema Paese*, in Giorgio Vittadini (a cura di), *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Guerini e Associati, Milano 2007, pp. 169-172.**

### **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 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.

Sofferamoci 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 economici. 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 beni, quindi è possibile che coesistano questi soggetti. Ciò è importante, perché tra loro si può anche manifestare una forma di leale 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*, 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.



***“Esiste anche una terza dimensione del principio, che potremmo definire funzione di responsabilizzazione degli attori. Essa difende lo Stato e gli altri enti e soggetti che hanno il dovere della sussidiarietà da un sovraccarico di compiti”***

**Ivo Colozzi, *La sussidiarietà nelle politiche sociali*, in Pierpaolo Donati – Ivo Colozzi (a cura di), *La sussidiarietà. Che cos'è e come funziona*, Carocci, Roma 2005, pp. 151-153.**





Il principio di sussidiarietà obbliga coloro che ne sono destinatari sia all'azione che all'autolimitazione. Obbliga, infatti, lo Stato, ma anche la Comunità europea, il comune, e anche la Chiesa, ad aiutare le articolazioni sottostanti così da metterle in condizione di sostenere i singoli cittadini nello sviluppo di una vita degna dell'uomo (funzione promozionale). Nello stesso tempo proibisce a questi stessi destinatari di intervenire nell'ambito di vita e di azione delle articolazioni sottostanti se queste sono nella condizione di regolarsi autonomamente e di gestire in proprio i loro compiti (funzione protettiva). Se invece non ce la fanno e non riescono, per esempio, a far fronte agli impegni educativi o assistenziali che la situazione richiede, il principio di sussidiarietà impone allo Stato di non assumere subito su di sé questi compiti, ma di cercare vie di rafforzamento delle energie e delle capacità dei soggetti minori, in modo da aumentarne l'autonomia, intesa non come autoreferenzialità, ma come capacità di scegliere il servizio con cui entrare in relazione per farsi aiutare.

Abbiamo detto che il principio di sussidiarietà possiede una duplice dimensione: una che attiva lo Stato o altro destinatario, l'altra che limita questo intervento o protegge nei confronti di questo intervento.

Molto spesso negli ultimi anni, anche per motivi oggettivi di ipertrofia dell'interventismo statale, è stata sottolineata solo la seconda dimensione, quella protettiva, con il risultato di far coincidere il principio di sussidiarietà con una politica liberista di privatizzazioni e di ridimensionamento dell'intervento statale. Questa concezione del principio di sussidiarietà non gli rende giustizia. Una società giusta, infatti, deve soddisfare sia la dimensione protettiva che quella promozionale.

Esiste, però, anche una terza dimensione del principio, che potremmo definire funzione di responsabilizzazione degli attori. Essa difende lo Stato e gli altri enti e soggetti che hanno il dovere della sussidiarietà da un sovraccarico di compiti. Nel principio, infatti, è contenuto un obbligo di respingere i compiti, e i relativi oneri, che singoli cittadini o comunità subordinate pretendono di scaricare sulle comunità maggiori, in particolare sullo Stato, pur essendo in grado di assolverli.

Su questa base, per esempio, lo Stato si può difendere dalla pretesa di togliere alle parti sociali il problema di chiudere una trattativa contrattuale, pretesa che una delle stesse parti in causa può avanzare, e di assumersi la responsabilità che ne deriva. Inoltre, il principio di responsabilizzazione degli attori difende lo Stato sociale e il suo sistema di prestazioni da un eccesso di rivendicazionismo, dato che parte dalla premessa antropologica secondo la quale la responsabilità primaria nell'impostazione della propria vita spetta alla persona e alle relazioni di mondo vitale prossime alla persona, cioè alla famiglia e alle formazioni sociali intermedie, così come la responsabilità primaria delle scelte di politica sociale spetta all'ente locale. Anche questa dimensione del principio di sussidiarietà può essere facilmente equivocata, nel senso che si presta a legittimare comportamenti evasivi. Per esempio, da parte del ministro delle Finanze si potrebbe utilizzare il richiamo alla responsabilità primaria dei soggetti sociali per evitare di intervenire

nei confronti di richieste giuste ma molto onerose per le casse dello Stato. Così non può essere, perché il principio di sussidiarietà non può essere separato da quello di solidarietà che, appunto, impone l'aiuto in caso di effettivo e accertato bisogno.

In sintesi possiamo dire che l'interpretazione corretta del principio di sussidiarietà chiede alle istituzioni (Comunità europea, Stati-nazione, regioni ecc.) di pensarsi e di agire al servizio della crescita della società civile. Proprio perché devono coltivare il bene comune, che non deriva automaticamente, per un processo del tipo "mano invisibile", dalla molteplicità degli interessi perseguiti da persone e gruppi, le istituzioni pubbliche devono intervenire nella società ma per sostenere e stimolare i sottosistemi sociali e, in definitiva, i cittadini nella disponibilità a sviluppare iniziative proprie e a compiere sforzi per migliorare le loro prestazioni.



***“La cosiddetta sussidiarietà fiscale non rappresenta, infatti, un semplice espediente burocratico, consente bensì un possibile recupero di alcuni elementi di democraticità sostanziale che, in mancanza di questa prospettiva, sembrerebbero destinati ad affievolirsi di fronte ai fenomeni di crisi fiscale del modello tradizionale di welfare”***


**Luca Antonini, *La sussidiarietà come principio costituzionale in Europa e in Italia*, in Pierpaolo Donati – Ivo Colozzi (a cura di), *La sussidiarietà. Che cos'è e come funziona*, Carocci, Roma 2005, pp. 108-111.**

### **Evoluzioni possibili: le declinazioni della sussidiarietà fiscale**

Una delle più interessanti prospettive di sviluppo di un nuovo modello di governance può derivare dall'applicazione di meccanismi di sussidiarietà fiscale.

Per inquadrare l'argomento è utile premettere che esistono vari modelli attraverso i quali può essere attuato, con risultati diversi, il principio di sussidiarietà. Infatti, quando il sistema istituzionale supera il cosiddetto «paradigma bipolare» e mette a disposizione risorse all'interno di un paradigma relazionale rivolto alla creazione di un sistema reticolare, l'apertura verso i soggetti del privato sociale può avvenire secondo forme diverse, più o meno efficaci. In particolare, gli strumenti che possono essere utilizzati a questo riguardo possono essere classificati secondo il seguente ordine, che ne evidenzia in senso crescente l'effettiva attitudine a realizzare gli autentici presupposti della sussidiarietà: outsourcing o esternalizzazione di servizi; sussidiarietà per progetti; valorizzazione delle iniziative dei privati; voucher; "buoni servizio" a consuntivo o a preventivo; strumenti fiscali.





Soprattutto quest'ultima modalità merita di essere considerata, in virtù della sua potenziale idoneità a modernizzare la formula di governance. La cosiddetta sussidiarietà fiscale non rappresenta, infatti, un semplice espediente burocratico, consente bensì un possibile recupero di alcuni elementi di democrazia sostanziale che, in mancanza di questa prospettiva, sembrerebbero destinati ad affievolirsi di fronte ai fenomeni di crisi fiscale del modello tradizionale di welfare.

I diritti sociali, infatti, costituiscono ormai, nel loro nucleo essenziale, un patrimonio culturale irrinunciabile della civiltà europea occidentale. Non è quindi in discussione, in fondo, l'obiettivo dell'universalità dei diritti sociali, ma la modalità con cui questo è stato perseguito. In altre parole, quello che può essere rivisto è il sostanziale monopolio statale nell'erogazione dei servizi sociali, i suoi costi e le sue inefficienze, che spesso hanno reso più nominali che sostanziali le garanzie universalistiche. Il terzo settore, a condizione di adeguare, modernizzandola, la relativa disciplina normativa, si presenta quindi come il nuovo possibile fulcro dell'erogazione delle prestazioni aventi valore sociale. Tuttavia, altrettanto inevitabili esigenze di contenimento della spesa pubblica rendono improbabile la sostenibilità di un modello dove, al finanziamento della spesa prodotta dagli attori pubblici tradizionali, semplicemente si aggiunga il finanziamento di nuovi attori, individuati in base al principio di sussidiarietà orizzontale. Non è sostenibile l'ipotesi di aggiungere alle vecchie forme di spesa nuove forme di spesa. Ci deve essere, invece, un meccanismo di sostituzione, che rimetta al centro la spesa efficace intaccando le rendite e le inefficienze. Proprio nel progettare questo meccanismo di sostituzione viene in considerazione l'opportunità di compensare alla crisi del principio *no taxation without representation* e all'affievolimento della sua virtù democratica.

La questione si sposta pertanto sulla necessità di rivisitare, attraverso la formula della sussidiarietà fiscale, quella forma di governance dove il monopolio statale sulla decisione di spesa sui servizi sociali ha spesso favorito gli interessi dei fornitori (burocrati, sindacalisti ecc.) anziché quelli dei destinatari. È innegabile, infatti, che una rendita di posizione ha protetto i fornitori dei servizi dalla concorrenza, che hanno spesso utilizzato l'apparato a loro vantaggio, mentre i destinatari del servizio 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 è stato 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.

L'evoluzione suggerita dall'applicazione del principio di sussidiarietà si candida a correggere questo modello: non solo agendo sul piano dei soggetti erogatori dei servizi, innestando elementi di concor-

renza rivolti a contemperare solidarietà ed efficienza, ma anche su quello fiscale, restituendo sovranità al contribuente.

Il principio di sussidiarietà fiscale, infatti, è declinabile in varie possibili applicazioni, tutte rivolte a favorire la sovranità personale. Per esempio, implicando la precedenza del risparmio fiscale rispetto all'assistenza pubblica (come nel caso del *Familienexistenzminimum* elaborato dalla giurisprudenza costituzionale tedesca), oppure riconoscendo al contribuente la possibilità di destinare direttamente una parte dell'imposta a favore di soggetti sociali ritenuti meritori, ottenendo la detassazione delle relative donazioni, riconosciute come forma alternativa di concorso alla spesa pubblica ex art. 53 Cost. In tal modo, una parte del controllo sulla spesa pubblica non passerebbe più solo attraverso il circuito della rappresentanza politica, ma sarebbe restituito al contribuente, riconoscendogli una diretta libertà di scelta riguardo ai servizi meritori da finanziare.

È chiaro che l'introduzione di simili meccanismi implica attente gradualità ed elaborazioni (la sussidiarietà fiscale non potrebbe mai sostituire, ma solo correggere il modello burocratico impositivo) tra cui senz'altro quelle rivolte a prevedere strumenti idonei a superare le cosiddette asimmetrie informative. Tuttavia, può rappresentare un passo in avanti verso nuove possibili forme con cui riconsiderare il problema della garanzia dei diritti sociali. È rilevante, da questo punto di vista, ricordare come nelle sue significative sentenze sul *Familienexistenzminimum* sia stata proprio la considerazione della sussidiarietà fiscale a consentire alla Corte costituzionale tedesca di riproporre una centralità del valore della "dignità umana" non altrimenti garantita da logiche di tipo assistenzialistico.

