

## SUSSIDIARIETÀ, INTEGRAZIONE, CONDIVISIONE. QUALI VINCOLI E QUALI OPPORTUNITÀ

Daniele Donati - Docente di Diritto Amministrativo, Università di Bologna, Presidente del Comitato Scientifico del Piano Strategico Metropolitan ([daniele.donati@unibo.it](mailto:daniele.donati@unibo.it))

Come appare dal titolo dell'intervento, mi è chiesto di **fare il punto sulle possibili declinazioni**, sulle diverse forme che può, anzi deve oggi assumere **la relazione tra pubblico e privato**, e ciò **specialmente in relazione alle prospettive che si aprono nel governo, nella progettazione e nella gestione dei servizi sociali**.

È evidente quindi che il mio compito è di descrivere un incrocio, una intersezione, e descrivere quali siano gli spazi e quali i limiti che essa può generare.

A ben vedere, il tema solleva ben più di una dicotomia.

Si tratta infatti di mettere assieme, in una sola visione, in un'unica lettura

- non **solo Stato e mercato**
- ma **anche centro e autonomie territoriali**
- e ancora **garanzie di tutela, offerta di prestazioni e rispetto della libertà individuale**

Come ben segnala il titolo che mi è assegnato, il termine che riassume questa intricata rete di intersezioni è **sussidiarietà**.

Diciamo subito che probabilmente **non esiste, nel nostro ordinamento, un principio allo stesso tempo più citato e meno definito**: ricorre **con insistenza nel discorso politico** e appare **rarissimamente nella legislazione statale**, mentre in quella regionale, ove è evocato con maggior frequenza, viene di volta in volta messo in connessione con finalità e declinazioni anche molto differenti fra loro.

*«Principio ambiguo, con almeno trenta diversi significati, programma, formula magica, alibi, mito, epitome della confusione, foglia di fico»*, a oltre dodici anni dalla riforma che l'ha introdotta nel nostro testo costituzionale, **la sussidiarietà è e resta una nebulosa di concetti, di modelli, di valori che viene chiamata in causa, quasi invocata, in modo più o meno appropriato, ogni volta che si afferma, progetta, regola, o anche solo auspica un ripensamento del ruolo e delle competenze poste in capo alle amministrazioni territoriali nelle loro relazioni con il privato organizzato** nelle sue diverse manifestazioni (di mercato e non).

Il termine evoca una **relazione tra soggetti, in verticale e in orizzontale**.

In particolare, segnala una **azione di soccorso**, il *subsidium* appunto **di un soggetto verso un altro in difficoltà**,

Eppure come **prescrizione ha i contorni sfumati, è favor ma privo di strumenti e limiti, che di volta in volta cambia forma, contenuto e nomen**.

Essendo così determinante non deve stupire che alla sussidiarietà **pochissimi si avvicinino in modo obiettivo, non ideologico**.

**C'è chi la invoca e chi la rigetta, e chi semplicemente la ignora, cercando comunque di anticiparne gli esiti, e piegarne la lettura a proprio favore**.

**La sussidiarietà orizzontale quindi, specie nella comunicazione corrente, viene immaginata prima e oltre le norme e i fatti, e poi desiderata o deprecata in partenza, a priori. È, in sostanza, e da parte di molti, oggetto di pregiudizi piuttosto che di valutazioni.**

**I dati normativi, come abbiamo detto, sono pochissimi.**

Eppure **l'atteggiamento del ricercatore** (anche nelle scienze sociali) non deve però essere «quello del **pessimista** che rifugge dall'azione né quello del **profeta** che sa già in anticipo come le cose andranno a finire»

Con quei pochi dati normativi, a cui la deontologia del giurista mi costringe ad attenermi, tenterò quindi di trarre una qualche percezione, non solo **teorica, ma fortemente pratica** (perché **il diritto** – come è stato detto e come credo – **non lo si illustra, lo si fa**).

E per farlo bene si è costretti a guardare al fondo di un'idea, un nodo in cui storia, cultura (giuridica e non giuridica) e diritto si combinano strettamente.

A mio parere, infatti, se si vuole dar senso a questa prospettiva, e soprattutto se si vuol costruire un modello funzionante di sussidiarietà orizzontale è bene sapere che non siamo davanti a una regola tra le tante, a una indicazione programmatica, ma **davanti al più ampio e significativo ripensamento (in termini teorici ed operativi) dell'intreccio fra solidarietà e libertà individuale, tra garanzie offerte dalle istituzioni, autonomia privata di chi opera nel mercato e fuori da esso, e diritti dei cittadini.**

Visto il peso, anche ideologico, delle numerosissime riflessioni che si sono svolte su questi temi, e la scarsa obiettività che da sempre le ha accompagnate, **credo che sia opportuno svolgere le mie considerazioni costruendo l'idea di sussidiarietà "in negativo", liberando il campo da alcune false idee** che continuano ad essere diffuse rendendo sterile, o vano, qualsiasi tentativo di innovazione vera

- a) In primo luogo è falso che sia solo **il sistema pubblico a dover prendersi cura degli interessi della collettività**. A parte la espressa previsione, per il welfare, del ruolo dei privati di cui all'art.38 Cost., si deve intendere **la sussidiarietà come la definitiva ammissione che esistono interessi generali che possono, anzi devono essere lasciati alla cura dei privati stessi, organizzati e non.**

È quindi falso che **le istituzioni pubbliche debbano avere un ruolo paternalistico e protettivo su tutto e per tutti**, così come è falso che al **privato spettino solo attività spietatamente e scriteriatamente lucrative**: si pensi all'origine del movimento **cooperativo**, o a quella delle attuali **fondazioni bancarie**.

Ed è quindi soltanto una favola che **tra pubblico e privato vi debba essere un conflitto insanabile, e sia tra essi naturale una relazione antagonista che inevitabilmente porta al prevalere dell'uno o dell'altro**. Credo nessuno possa dissentire sul fatto che queste ricette abbiano fatto il loro tempo e dimostrato il loro fallimento sia nell'avvilente **egalitarismo** delle formule di welfare degli anni 70, sia nel miserabile **neo individualismo** con cui ad esso si è reagito.

- b) È falso che **l'inclusione dei privati debba avvenire in logiche di governance**, ovvero in un sistema a rete **ove ogni soggetto ha un ruolo diverso, ma equivalente a quello degli altri**. Anzi, è peggio ancora: guardando **all'origine del termine**, si deve ricordare come esso nasca per indicare le relazioni tra amministratore delegato e azionisti, in una relazione che trascura di ricordarsi degli operai, e dei consumatori.

La **PA** deve avere **un suo ruolo specifico**: regolare, scegliere quali interessi e bisogni assumere e soddisfare direttamente, e alla fine controllare. **I privati**, diversamente, hanno la loro vocazione ad agire in autonomia e (alcuni di loro) a perseguire il profitto. **Quindi c'è bisogno di *government* e di *management*.**

E soprattutto, da qualsiasi prospettiva si guardi al *welfare*, **c'è bisogno di attenzione ai cittadini**, ai loro bisogni, alla massima personalizzazione delle cure loro destinate.

c) È falso che **le imprese non possano essere parte del modello sussidiario**. A parte la oramai diffusissima idea di società senza scopo di lucro soggettivo, in cui gli utili sono destinati a finalità altruistiche, mi piace ricordare

a. il **d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155**, Disciplina dell'impresa sociale, a norma della l. 13 giugno 2005, n. 118 che consente di acquisire la qualifica di impresa sociale a tutte le organizzazioni private, ivi compresi gli enti di cui al Libro V del codice civile, **che esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale**, diretta a realizzare finalità di interesse generale,

b. soprattutto la **l. 11 novembre 2011, n. 180**, Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese, che **ha apertamente interpretato il principio di sussidiarietà orizzontale come uno strumento a favore della crescita economica**. Significativamente infatti, all'art. 2, **libertà di iniziativa economica e sussidiarietà sono affiancati**, e menzionati prima di ogni altro principio, essendo **"la sussidiarietà orizzontale principio informatore delle politiche pubbliche, anche con riferimento alla creazione d'impresa, in particolare da parte dei giovani e delle donne, alla semplificazione, allo stimolo del talento imprenditoriale, alla successione di impresa e alla certificazione"**.

d) È poi *falsa la stessa impostazione* da cui muoviamo in queste considerazioni: le **dinamiche sociali oggi non possono più essere raccontate come una dicotomia, nella descrizione di un conflitto tra Stato e mercato**.

**Appare chiarissimo infatti l'emergere, ovunque, di un terzo ambito, quello del privato sociale, che ha propria natura e proprio ruolo ben distinti dagli altri.**

Ignoriamo e ci ostiniamo a non considerare (se non marginalmente) un ambito che, secondo l'ISTAT, conta oramai oltre **235 mila organizzazioni**, occupa stabilmente circa **488 mila lavoratori** (il 2,5% del totale degli addetti) e complessivamente riguarda **oltre 4 milioni di persone**, che vi prendono parte volontariamente.

Inoltre, sotto il profilo del valore economico, **nel 2012 si è calcolato per questo ambito un volume di entrate attorno ai 67 miliardi di euro** che, in forte aumento rispetto al passato, arriva a rappresentare il 4,3% del PIL, e ciò senza calcolare lo straordinario risparmio che discende dalle ore di lavoro messe gratuitamente a disposizione dai volontari e l'inestimabile valore aggiunto, materiale e immateriale.

Quindi è altrettanto falso che **a questo ambito (come al mercato) sia congenita l'esigenza di una non-regolazione**. L'incertezza su chi siano e cosa possano fare è tale che **continuiamo a menzionarli sempre «in negativo», per differenza**, riferendoci in modo approssimativo e generico al «terzo settore» o al «non profit», incapaci persino di ricostruire la categoria dei soggetti potenzialmente sussidiari per caratteri loro propri e non per ciò che non sono o non fanno.

In questo senso non posso quindi che segnalare come **pericolose tutte quelle semplificazioni (anche normative) che tendono ad assorbire in un'unica identità le esigenze e le prerogative dei singoli che le compongono.**

O ancora **la diffusione di rappresentanze precarie, in cui alcuni cittadini, pur associati e organizzati, si incaricano di compiere, in piena autonomia e per mera legittimazione sussidiaria, scelte che di fatto ricadono sull'intera collettività in ragione della natura pubblica del bene in oggetto.**

**Qualsiasi formazione sociale, per quanto ampia, è necessariamente ed ontologicamente «parziale», nasce ed esiste per rappresentare una tra le molte posizioni possibili, e l'inerzia o il silenzio degli altri non possono significare tacito consenso o, peggio, prevalenza dei pochi che fanno sui molti che non possono, non sanno, o non vogliono fare.**

**Qui noi abbiamo a che fare non con rappresentanze inventate, ma con la vera identità di vere persone, nel senso in cui A. Moro si esprime a proposito dell'art. 3 della Costituzione**

- e) È inoltre falso quindi **ritenere che gli attori del terzo settore siano sempre "buoni".** Così come è falso che le **imprese siano per forza "cattive",** o che il **settore pubblico sia necessariamente "lento".**

Qualsiasi organizzazione può sbagliare o fare bene. Dipende dagli intenti, dalle possibilità, dai limiti che gli sono posti.

**Perché forse la cosa più falsa di tutte è che la solidarietà sociale sia fatta da generosi. Si è sussidiari perché conviene, e le norme devono renderlo conveniente e giusto.**

Occorre imparare a valutare e bilanciare la presenza di ciascuna di queste componenti. Occorre imparare ad ammettere che le scelte fatte non sono state quelle giuste, e quindi a saper cambiare.

**Credo quindi che la sostanza di queste mie osservazioni "in negativo" possa essere riassunta in due termini, che dovrebbero diventare i principi riformatori dei sistemi di welfare. E i due termini sono FLESSIBILITÀ e COLLABORAZIONE.**

La **flessibilità**, nelle **scelte**, nei **modelli**, nelle **formule**, si pone come **la indicazione operativa** più forte del modello sussidiario, ed è l'unica possibile logica che ci mette nelle condizioni di reagire al mutare (oggi rapidissimo) delle condizioni economiche, sociali, ambientali e tecnologiche.

**Discende da questa affermazione**, e dalla già affermata prevalenza della differenziazione come principio organizzativo, strutturale, **la conseguente crescita di rilevanza anche dei principi di trasparenza e (appunto) di collaborazione, tra gli ambiti e negli ambiti**, la cui corretta implementazione rappresenta di fatto la vera sfida per l'evoluzione delle nostre società nei prossimi anni.

**La sussidiarietà va quindi intesa non come paradigma assoluto, come dogma da accettare o rifiutare, alle cui insufficienze si deve di volta in volta porre rimedio con l'elaborazione di eccezioni, di distinzioni e paradossi.**

**La sussidiarietà, piuttosto, contiene in se stessa gli strumenti della sua evoluzione, propone soluzioni diverse in ragione delle diverse condizioni in cui si realizza, non crea idoli o assiomi, non ha fede a priori né nello Stato, né nel mercato e tantomeno nelle formazioni sociali, ma apre ad alleanze in ragione di una fiducia concessa a conti fatti, in forza di ciò che le diverse parti dimostrano di saper e voler fare**

La **collaborazione** è invece **l'essenza del principio, il valore su cui si fonda.**

**Implica non il lavoro PER la PA, ma piuttosto un intervento ASSIEME ad essa.** Una relazione collaborativa **basata non solo sulla semplice adesione, ma piuttosto su una decisa condivisione dei valori che danno legittimazione al sistema**

In questo senso la sussidiarietà:

- diventa **elemento essenziale e condizionante la stessa forma di Stato**, delineandosi come uno dei suoi tratti caratterizzanti
- afferma, contemporaneamente, una **legittimazione ancora più forte dell'ordinamento pubblico e una nuova e ulteriore capacità dei privati di prendere parte al perseguimento di finalità condivise** e di ordine collettivo.

Tutto questo, si noti bene, **non nega la dicotomia tra pubblico e privato**, né tantomeno nega l'esistenza di interessi confliggenti. Piuttosto, **implementa l'impostazione classica con un'opzione ulteriore. Non si sostituisce, ma si aggiunge al novero delle possibili relazioni tra pubblico e privato**, ammettendo la coesistenza con altri principi (e modelli) quali quelli relativi all'amministrazione o la concorrenza per le dinamiche di mercato.

Senza alcuna retorica, ci pare allora che **se vogliamo essere in grado di cogliere l'opportunità offerta dal principio di sussidiarietà, questa non possa che essere trovata in una rifondazione costante dell'idea di cittadinanza e del patto che tacitamente essa evoca**, dando vita a un serio ripensamento delle dinamiche che legano i cittadini, lo Stato e il mercato nel segno di una rigorosa distinzione dei rispettivi interessi e compiti, delle rispettive garanzie, senza però rinunciare a perseguire quel modello di collaborazione e di scambio tra essi che appare non più rinviabile.

**La vera novità della sussidiarietà, allora, sta proprio qui, nella sua aspirazione a cambiare i termini del dilemma, a negare che il conflitto debba essere assoluto e permanente** e non possa trovare soluzione se non nel sacrificio di un contendente a favore dell'altro. Per questo l'idea della sussidiarietà rimanda innanzitutto a connessioni e dialogo, alla flessibilità.

Molto tempo fa arrivarono a queste stesse conclusioni due giovani di buona famiglia, ognuno dei quali nel 1831 intraprese un viaggio che avrebbe cambiato non solo la loro vita, ma anche la nostra. Avevano cultura, interessi e intenzioni diversi.

Eppure Charles Darwin e Alexis de Tocqueville scoprirono la stessa cosa: e cioè che per assicurare l'affermazione e la crescita di qualsiasi forma di vita collettiva, è necessario **sia garantire la capacità dell'individuo di innovare e sorprendere, sia continuare ad alimentare e proteggere il gruppo. Serve concorrenza e serve cooperazione, contrasto e altruismo.**

Perché **mentre la lotta per la sopravvivenza stimola l'evoluzione e il miglioramento, nessun cambiamento può durare davvero, e diffondersi, senza l'aiuto di una collettività**, di un luogo in cui non solo i **più deboli sono al sicuro grazie all'azione dei più forti, ma dove si impara a condividere con gli altri ciò che si è conquistato.**

Darwin e Tocqueville avevano già capito che, in qualche modo, dobbiamo imparare a far convivere entrambi gli istinti. E che affinché le nostre società possano progredire e affrontare i cambiamenti che stanno attraversando, se da una parte non dobbiamo mai smettere di vigilare e proteggere l'eccellenza e la ricchezza di qualsiasi individuo, dall'altra occorre che avanziamo tutti assieme, costruendo attorno a noi comunità attive, solidali e responsabili. Sussidiarie.