

ATTI DEL CONVEGNO
LA SUSSIDIARIETA' IN SOLIDO
MILANO, 15/03/06

SOMMARIO

INTRODUZIONE	
di Maurizio Gabbiotti	2
SUSSIDIARIETÀ E TERZO SETTORE: UNA COOPERAZIONE NON SCONTATA	
Di Nereo Zamaro	7
SUSSIDIARIETÀ E SUSSIDIABILI: BREVI CONSIDERAZIONI GIUSPUBBLICISTICHE	
di Salvatore La Porta	19
SUSSIDIARIETÀ	
di Sergio Veneziani	34
UN EFFICACE SISTEMA DI ELABORAZIONE E IMPLEMENTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE	
di Carlo Donolo	40
SUSSIDIARIETÀ: UN CRITERIO GUIDA CONTRO IL CARISMO ISTITUZIONALE	
di Tommaso Vitale	47



con il contributo della



FONDAZIONE CARIPLO

Si ringrazia la Camera di Commercio di Milano per l'ospitalità

INTRODUZIONE

di Maurizio Gubbiotti

Le relazioni che seguiranno il mio intervento entreranno maggiormente nello specifico delle questioni che dovremo affrontare nei prossimi anni, perciò io vorrei approfittare di questo momento per fare un ragionamento più generale, che tenga conto della realtà del Forum del Terzo Settore, che oggi ha di fronte un **periodo di rinnovamento molto forte**, l'**assemblea generale** è prevista per il prossimo maggio. Un Forum che incassa i risultati di una stagione, ora conclusasi, importante e significativa per i nostri temi, sul fronte della credibilità, visibilità, autorevolezza, capacità di tenere insieme realtà molto diverse tra loro per tradizioni, campi di intervento, storie, azioni e pratiche quotidiane. Questo negli anni ha fatto sì che le tematiche e anche le stesse realtà del Terzo Settore, diventassero argomento e interlocutori forti sia delle istituzioni, che del governo, che dei territori. Sicuramente sono stati tanti i limiti e le insufficienze legate al contenuto quantitativo di forze che potevano essere messe in campo, però io credo che questo ruolo il Forum sia riuscito a svolgerlo molto bene.

Negli ultimi tempi invece il Forum del Terzo Settore ha cominciato **a misurarsi con l'esaurimento di questa funzione, raggiunti come detto obiettivi importanti**, tra i quali vanno messi anche il rapporto e i documenti realizzati con le forze sindacali, lo stesso accordo realizzato con le fondazioni e le realtà di volontariato teso a dare uno strumento in più alle nostre Regioni meridionali per rilanciare **l'occupazione e l'economia in quei territori, e farlo attraverso le modalità, i temi, e le specificità che noi tutti rappresentiamo.**

Insomma esaurita quella spinta, come dicevo, il forum è tornato ad interrogarsi sul proprio ruolo, sulla propria mission e sulla capacità di interlocuzione con i territori, le Istituzioni ed il Governo. Non è un caso che i forum regionali esistono solo in alcune realtà e anche

dove esistono fanno molta fatica a motivare le associazioni di primo livello fino al punto di andare oltre se stesse, e lavorare dentro un ambito molto più ampio. Questo ha provocato una stasi nella capacità di motivare le realtà sul territorio e riuscire ad avere un **protagonismo politico sul quadro nazionale più forte ed all'altezza delle sfide** che si hanno di fronte. Quello che ha funzionato maggiormente è stato il lavoro di quelli che abbiamo chiamato i **"gruppi di lavoro"**, il lavoro fatto da molte realtà del forum su alcuni temi specifici, gli stessi contributi presentati nelle assemblee pubbliche sono stati apporti significativi, sulle politiche **dell'immigrazione, ambientali, sanitarie, dell'infanzia e di un nuovo welfare**. In questi ultimi mesi ha funzionato molto la voglia di passare attraverso pratiche quotidiane, buone pratiche, elaborazioni e approfondimenti su alcuni temi, come base per rilanciare il protagonismo del Forum.

Se questo è il primo punto di ragionamento che propongo, un secondo punto riguarda le difficoltà del nostro Paese rispetto ai temi di cui noi tutti ci occupiamo. Su questo il mio è un osservatorio abbastanza specifico, essendo un dirigente di Legambiente e trattando quindi soprattutto di temi ambientali, ma credo di poter dire che oggi è evidente come il legame tra questioni ambientali e questioni sociali non è solo sempre più una realtà, ma rappresenta anche una opportunità per affrontare le nuove sfide del futuro. Perché o ragioniamo a partire dalla necessità di aprire una vera stagione di sostenibilità, ambientale, sociale ed economica, oppure non solo non avremo colto un'occasione, ma avremo anche perso le stesse scommesse che abbiamo davanti. Quando noi ragioniamo di welfare, di capacità di fornire servizi all'interno di un quadro di solidarietà, di partecipazione, sussidiarietà, ed in particolare di interdipendenza, che oggi è uno dei temi che ci tocca di più, o lo facciamo anche a partire dalle tematiche ambientali, con politiche capaci di costruire una sostenibilità che riguarda tutti gli aspetti del vivere umano e delle relazioni, oppure non funziona. Questo oggi è vero non solo perché cominciamo ad avere ricadute sempre più tragiche sulla salute, **dell'attuale modello di sviluppo e dell'attuale modello energetico**, insopportabilmente schiavo della dipendenza dai combustibili fossili, un terzo dei nostri bambini soffre di malattie respiratorie nei primi anni di vita e cominciano ad usare la parola

sempre più tardi perché troppo esposti al rumore. Ma anche perché ad esempio, la salvaguardia del territorio, la riscoperta del vivere in territori più decentrati del nostro paese, spesso diventa una risposta alle difficoltà delle grandi città.

Questo secondo punto di osservazione mi porta quindi a dire che oggi il Paese è fortemente in difficoltà dal punto di vista delle risorse economiche, dell'occupazione, dei servizi che vengono dati alle persone, ma anche dal punto di vista di una politica ambientale che ha teso in questi ultimi anni, da una parte a togliere regole e controlli, dall'altra a considerare i beni ambientali come risorse sulle quali fare cassa, provocando danni gravi e sottraendo diritti alle persone. Quando tu realizzi un condono edilizio non fai solo un danno perché vai a sanare delle cose che hanno reso più fragile il territorio, ma vai anche a minare le regole di un vivere comune, indebolendo solidarietà, ospitalità, e coesione sociale.

Questi temi rappresentano alcune delle sfide che abbiamo di fronte come Paese e come Forum, e che a loro volta le realtà di terzo settore territoriali hanno e avranno di fronte nei prossimi mesi ed io credo che al fondo, un ulteriore elemento è entrato ad appesantire il contesto, ed è quello della difficoltà di rapporto tra la politica dei partiti e le istanze delle persone.

Il terzo punto che vi propongo infatti, è quello della mobilitazione e della partecipazione molto presenti a livello mondiale sui temi della globalizzazione e dei diritti, e della capacità di queste di contare nella politica.

Una delle novità vere di questi anni è stata la caratteristica internazionale e mondiale di questo movimento, una partecipazione molto intensa che è riuscita a dare una visibilità significativa a buone pratiche quotidiane di altromercato, altraeconomia, altragricoltura, a rapporti tra Comunità segnati da solidarietà e cooperazione, e questo ha cambiato anche nel nostro Paese il modo di sentire ed affrontare queste questioni. C'è maggiore sensibilità, maggiore disponibilità ad azioni quotidiane ispirate a solidarietà, ospitalità, cooperazione, ma anche voglia di imparare, di approfondire.

Ciò che invece è rimasta una problematicità irrisolta, è appunto il rapporto tra la politica e i bisogni delle persone, le istanze delle Comunità. Esiste una distanza che in questi anni è andata consolidandosi che riguarda anche se con approcci diversi sia i Partiti di centro-destra che di centro-sinistra e che in più non esiste solo per il governo centrale ma anche per quelli territoriali, dove alcune esperienze sono sicuramente molto avanzate e positive, ma dove la carenza di politiche pubbliche capaci di mettere al centro del governo del territorio questi temi, ha un po' segnato questi mesi e questi anni. Tra le sollecitazioni che gli organizzatori hanno fornito a questa giornata c'è quello che viene definito "carsismo istituzionale", e cioè il privato che sul territorio attraverso alcuni interventi o attraverso la messa a disposizione di strumenti e risorse economiche, fa le politiche al posto del pubblico. E questo lo hai ad esempio sicuramente in una Regione importante come la Lombardia dove il protagonismo in questo campo è molto variegato e vede in campo dal privato sociale al privato delle Fondazioni, ma lo hai anche in Regioni come la Toscana, quando vai su un territorio come Siena e una Fondazione Bancaria come il Montepaschi ha un rapporto tale col territorio che ingloba quasi l'ente locale pubblico in quelle azioni.

Quindi capire come si riapre una stagione dove il protagonismo delle persone può essere tenuto insieme al protagonismo delle realtà associative e tutto ciò possa avere una capacità vera di incidere sulle politiche dei governi centrali e degli enti locali, credo sia una questione importante per i prossimi mesi. Perché quando noi lanciamo slogan come "innovare il paese per vedere il futuro" e lo diciamo con uno slogan che il forum ha fatto suo, è evidente che stiamo ragionando della necessità di una maggiore capacità della scuola pubblica di interagire col sistema sociale e produttivo, di maggiori investimenti nella ricerca, per quel che riguarda il mondo del lavoro, ma soprattutto della capacità di ragionare sul paese a partire dalla capacità di tenere al centro delle politiche di governo questi temi e farlo con una politica che torni ad avere un ruolo principale. Noi ad esempio in questi ultimi anni abbiamo perso il ruolo di programmazione e pianificazione delle Regioni anche sulle politiche ambientali, e nonostante oggi in molte Regioni stia governando la stessa compagine politica di centro-sinistra che si propone di aprire una nuova stagione a livello

nazionale, i segnali di recupero di questa programmazione non ci sono. Lo stesso tema della partecipazione, oggi enunciato diffusamente soprattutto nelle realtà governate dal centro-sinistra, non è inteso come il luogo della condivisione e delle politiche della costruzione di percorsi tesi ad avvicinare la politica alle istanze delle persone, ma come cosa a sé, ci sta l'assessore delegato alla partecipazione e poi ci sono i pezzi dell'amministrazione che fanno le politiche di governo senza interloquire con lui.

Queste credo, saranno le sfide dei prossimi mesi, ed è importante che voi abbiate scelto di farne una discussione in campagna elettorale, anche perché proprio questi temi che dovrebbero essere centrali non lo saranno affatto, e credo che questa discussione possa essere utile per rilanciare un ragionamento all'interno del Forum che ha bisogno non solo di maggiore protagonismo ma anche di maggiore capacità di allargamento.

Consapevoli del fatto, mi scuserete se lo ripeto per l'ennesima volta, che oggi su molte questioni è indubbiamente vero che la partecipazione è molto più forte, sentita, e vogliosa di incidere sui cambiamenti. Lo stesso entusiasmo che abbiamo trovato discutendo nelle Regioni del Sud del protocollo tra Forum, Volontariato e Fondazioni, e la stessa voglia di riproporre occasioni come Civitas, Terrafutura o Fai la cosa giusta, anche in realtà del nostro Meridione, io credo sia un'ulteriore dimostrazione di tutto ciò.

SUSSIDIARIETÀ E TERZO SETTORE: UNA COOPERAZIONE NON SCONTATA¹

di Nereo Zamaro

Dirigente ISTAT

Con l'approvazione, nel 2001, della riforma costituzionale la questione della sussidiarietà si è finalmente trasferita dall'iperuranio dei "se" al terreno del "come" essa si realizza in concreto. Sotto il profilo sociologico questo passaggio non è scontato e, a parte altre considerazioni, l'occuparsene può creare qualche perplessità o difficoltà di comprensione se non si considera che esso avviene in concomitanza con una sorta di sostituzione, più o meno marcata, dei gruppi sociali che si occupano della questione stessa. Le discussioni di principio o di carattere generale sull'auspicabilità, sull'utilità, sulla praticabilità o meno della sussidiarietà - discussioni durate decenni! -- sono state alimentate, soprattutto, da interlocutori abituati a trattare anche i temi dell'attualità politica e istituzionale in termini astratti, generali e, soprattutto, sotto un qualche profilo ideologico. Ora, invece, nel renderla operativa, la gestione effettiva della sussidiarietà è controllata prevalentemente da un diverso insieme di attori, interni al sistema politico-amministrativo, ma in qualche caso ad esso anche estranei, attenti a "lavorarsi" le singole iniziative sussidiarie, giorno dopo giorno, luogo dopo luogo.

I due mondi possono anche sovrapporsi fisicamente, in una certa misura o per un certo periodo di tempo, ma assolvono funzioni, usano risorse e repertori d'azione distinti. E tra di loro non c'è neppure quel tipo di connessione che lega, ad esempio in un'automobile, l'autista, il pulsante del segnalatore di direzione e

¹ Una versione più articolata di questo intervento è stata pubblicata nel n.8 di *Communitas*, intitolato *Il sociale muto*.

le lampadine che possono lampeggiare da una parte e/o dall'altra. Anzi tra questi due mondi la distanza è tale che il processo di attuazione di una politica potrà muoversi sulla base di interpretazioni, secondo canali istituzionali e producendo esiti finali assolutamente eterogenei. Anche gli attori che essa può riuscire a mobilitare nel corso della sua attuazione sono solo in parte predefinibili (e mai una volta per tutte!) e ancor meno prevedibile può essere il modo in cui gli attori coinvolti faranno la loro parte, cioè la parte loro riservata nell'attuazione stessa della politica sussidiaria.

In questa sede non è molto utile trattare la questione della sussidiarietà in forma strettamente tecnica. Altre sono le fonti utilizzabili a questo scopo². Può essere sufficiente, invece, assumere l'idea molto generale che le politiche pubbliche si attuano in forma sussidiaria se sono comprese dai cittadini cui sono indirizzate e se, a tale scopo, esse sono programmate e attuate riconoscendo ai cittadini stessi la possibilità effettiva di partecipare, direttamente o per tramite di organizzazioni che direttamente hanno costituito, sia alla definizione che alla realizzazione delle politiche previste.

Come è noto molti governi nazionali, soprattutto nel corso degli ultimi trent'anni, hanno cominciato a cedere spazi di sovranità amministrativa che, nel corso del secolo precedente, avevano invece progressivamente ampliato, rafforzando il ruolo delle burocrazie pubbliche. Tale ampliamento era avvenuto in parte sulla base dell'autonoma iniziativa degli esecutivi man mano succedutisi negli anni, in parte e forse più frequentemente, per dare una soluzione pubblica a problemi, soprattutto di natura economica, che le forze private presenti nei sistemi sociali non erano in grado di risolvere spontaneamente. I singoli governi, in tale ambito, hanno perseguito obiettivi, adottato soluzioni ed (effettivamente) raggiunto risultati ancora in gran parte da valutare.

La nozione di cessione di spazi di sovranità amministrativa implica che le nuove istituzioni create dai governi nazionali non agiscano come semplici "mezzi nelle mani di un altro" e neppure come

² A.Maltoni, Il conferimento di potestà pubbliche ai privati, G.Giappichelli ed., Torino, 2005.

entità “illimitatamente controllate” da altre unità istituzionali pubbliche, ma come soggetti autonomi di decisione e di azione. In altri termini si assume che la creazione di nuove istituzioni, accanto a quelle tradizionali di governo (ministeri, regioni e comuni), possa essere ricondotta a due modelli fondamentali di **organizzazione dell’azione amministrativa**: il primo rintracciabile nella nozione di ente pubblico indipendente (dotato di piena autonomia organizzativa e finanziaria) e il secondo in quella di ente pubblico dipendente. Tra gli enti del secondo tipo, è possibile individuare almeno tre ulteriori modelli di organizzazione:

il primo modello, più tradizionale, consiste nella creazione di enti dipendenti da altri enti (pubblici) che li costituiscono, li finanziano e li controllano;

- il secondo modello, probabilmente il più incerto, prevede che, allo scopo di svolgere una funzione (pubblica) e/o di erogare un servizio, siano costituiti nuovi enti dotati però di un profilo istituzionale ibrido, che possono cioè dotarsi di una natura giuridica pubblica, ma anche privata, che operano in **esecuzione non di una delega, ma in base a un “contratto” di fornitura e/o di servizi**, che non possono esser soggetti ad un controllo di tipo gerarchico, ma di meri controlli amministrativi e gestionali;

il terzo modello, infine, ammette che nel circuito istituzionale possano essere costituite ed affermarsi nuove entità private, destinate a svolgere funzioni di pubblica utilità, promosse da attori privati e/o pubblici, singolarmente o collegati tra loro, ma dotate di piena autonomia organizzativa ed economica, nei confronti, soprattutto, delle burocrazie pubbliche e degli organi di governo (nazionale, regionale e locale).

Allo scopo di chiarire in che misura sia possibile distinguere il modello di proliferazione istituzionale osservato in Italia almeno fino alla fine degli anni '60, da quello invalso successivamente, a partire dai primi anni '70, con l'avvio delle regioni e, infine, da quello auspicato (e in minima parte avviato) sulla base della riforma costituzionale approvata nel 2001, può essere utile considerare alcuni dati di scenario.

In base ai risultati di uno studio recentemente pubblicato³ si rileva che anche a livello regionale, a partire dal 1990, numerosi enti pubblici sono stati trasformati in soggetti privati. Fino al 2002 “sono stati contati, complessivamente, 1.350 provvedimenti, di cui 743 per l’istituzione di enti pubblici dipendenti dalla regione (...), 534 destinati alla loro modifica e 73 alla loro soppressione” (p.90). Inoltre, escludendo dal computo gli enti istituiti e soppressi nel corso degli anni, nel 2002 risultavano ancora attivi 670 unità. Si rileva, inoltre, che quanto alla forma istituzionale adottata, il 77,6% degli enti ha natura giuridica pubblica, il 20,7% privata e per i rimanenti (1,6%) non è possibile una attribuzione certa. Tuttavia, si osserva anche che “[S]e si approfondisce il profilo istituzionale degli enti che hanno assunto la forma giuridica privata per svolgere funzioni pubbliche, emergono caratteri tipici dell’ente pubblico quali ad esempio, il finanziamento di fonte regionale e/o locale o la presenza rilevante di soggetti pubblici negli organi di governo e/o di controllo dell’organismo” (p.94).

Nel corso degli anni, dunque, le regioni non sono rimaste alla finestra, ma hanno organizzato la loro azione anche ricorrendo a forme organizzative che, almeno apparentemente, sembrano riconducibili al secondo e, in parte, con il terzo modello su delineato. Tale scelta sembrerebbe coerente con l’idea che l’avvio delle regioni avrebbe favorito l’adozione ampia di strumenti di partecipazione amministrativa e di avvicinamento dei cittadini alle scelte dei governi regionali. Tuttavia, seppure nelle regioni italiane nel corso degli anni che hanno preceduto la Riforma del Titolo V della Costituzione siano stati creati numerosi nuovi enti, il modello prevalentemente adottato è stato quello del primo tipo e che anche nei casi in cui si è optato per una forma istituzionale ibrida (del secondo tipo) la soluzione adottata non si è mossa nel senso della sussidiarietà prevista nel terzo modello, ma tende a ricreare le condizioni di dipendenza tipiche del primo modello.

Tale paradosso è svelato laddove, per caratterizzare istituzionalmente queste nuove figure, si applichi la nozione

³ M.Letizia D’Autilia et al., le trasformazioni delle istituzioni subregionali: dagli enti pubblici regionali alla sussidiarietà, in P.Venturi e N.Montinari (a cura di), Modelli e forme del decentramento: ruolo e sviluppo del terzo settore, Aiccon, 2005, pp.83-101.

comunitaria di “organismo di diritto pubblico”. In questo caso infatti si nota che, al di là della forma giuridica adottata, i principali meccanismi per il finanziamento e di controllo amministrativo pubblico vengono riconfermati diffusamente, in **tutti i settori in cui queste “nuove” istituzioni sono state avviate o a cui sono state riconvertite.**

Per questa ragione in molti casi piuttosto che di effettivo smantellamento della sovranità amministrativa dei governi, è più opportuno considerare il processo in corso come una fase, neppure di contrazione, ma di carsismo amministrativo o istituzionale, in forza del quale le attività tradizionalmente prerogativa esplicita delle amministrazioni pubbliche, sia a livello del governo nazionale, sia a livello del governo regionale e locale, sono svolte da istituzioni che solo apparentemente sono distanti o addirittura alternative a quelle pubbliche che in precedenza ne avevano garantito lo svolgimento. Solo apparentemente poiché il controllo (finanziario e strategico) del sistema politico-amministrativo su queste “nuove” istituzioni è pervasivo e tale che addirittura si potrebbe ipotizzare che la sfera d’influenza dell’amministrazione pubblica, in questi stessi anni, stia aumentando anziché contrarsi.

Non può essere considerato con sorpresa, dunque, il dato emerso anche recentemente nell’ambito di uno studio ad ampio raggio sulle politiche sociali sviluppate dalla amministrazione regionale lombarda, che, pur a fronte di un loro disegno di impronta sussidiaria, la strutturazione degli interventi ha pesantemente **risentito di un forte accentramento nell’amministrazione regionale** e, sul territorio, di un limitato e carente coinvolgimento delle organizzazioni nonprofit, sia nella fase di programmazione degli interventi, sia nelle fasi successive, di implementazione, gestione e valutazione delle iniziative attuate⁴.

Le istituzioni non-profit⁵ possono essere considerate uno degli strumenti principali di attuazione delle politiche sussidiarie (soprattutto nel caso della sussidiarietà “orizzontale”), in

⁴ C.Gori (a cura di), Politiche sociali di centro-destra, Carocci, Roma, 2005.

⁵ Per una definizione si veda: Istat, Istituzioni nonprofit in Italia, Roma, 2001.

particolare modo delle politiche sociali. Perciò conoscere in che misura e con quale grado di variabilità i diversi territori regionali siano dotati di infrastrutture di questo genere e, infine, come esse stiano sviluppandosi (o regredendo) nel tempo può essere molto utile. Come è noto, sulla base dei risultati censuari del 2001 le istituzioni non-profit attive in Italia erano circa 235 mila, presenti in tutte le regioni, soprattutto nel settore di attività della cultura, sport e ricreazione, ma anche in altri settori di rilievo, soprattutto in termini di occupati, utenti e volume delle entrate, come la **sanità, l'assistenza sociale e l'istruzione**. In particolare, in questo ambito, le organizzazioni di volontariato stanno svolgendo, nel nostro paese, un ruolo piuttosto chiaro e mettendo in campo un volume crescente di risorse, soprattutto umane.

Le organizzazioni di volontariato iscritte ai registri regionali (previsti nella legge 266/1991) sono 21.021, rispetto al 1995, anno di riferimento della prima rilevazione ufficiale, sono cresciute di 12.588 unità. I volontari in esse attivi sono circa 820 mila (mentre i dipendenti sono ancora molto pochi (12 mila). Il settore di attività prevalente nel quale opera il numero maggiore di organizzazioni è quello della sanità, ma il suo peso relativo, rispetto al 1995, cala vistosamente, Cala anche la presenza relativa di organizzazioni nel **settore dell'assistenza sociale, ma in misura molto contenuta**, mentre cresce il numero di organizzazioni attive prevalentemente in altri settori (della ricreazione e cultura, della protezione civile, **dell'istruzione, e così via**⁶. Cercando di individuare alcuni aspetti strutturali di questo mondo, i ricercatori dell'Istat sottolineano che esso si caratterizza per

- “il forte radicamento delle organizzazioni di volontariato nelle regioni settentrionali, anche se negli anni aumentano in misura relativamente più accentuata le unità del Mezzogiorno;

⁶ Istat, Le organizzazioni di volontariato in Italia. Anno 2003, Statistiche in breve, 14 ottobre 2005

- la prevalenza relativa di piccole dimensioni organizzative, sia in termini di volontari attivi che di risorse economiche disponibili;
- la conferma del profilo tipico del volontario: è un uomo, di età compresa tra i 30 e i 54 anni, diplomato e occupato;
- la concentrazione relativa di unità nei settori della sanità e dell'assistenza sociale, anche se cresce nel tempo il numero di quelle che operano in settori meno "tradizionali";
- la crescita del numero di organizzazioni che hanno utenti diretti e, conseguentemente, l'aumento del numero di coloro che si rivolgono ad esse per soddisfare le loro esigenze⁷."

Approfondendo l'analisi possiamo osservare alcune ulteriori caratteristiche emergenti tra le organizzazioni di volontariato. Una prima informazione rilevante riguarda l'età dei legali rappresentanti delle organizzazioni di volontariato. I dati presentati nel grafico 1 sono inequivocabili: il 48,2% dei presidenti ha 55 anni o più e buona parte di questi (20,3%) ha oltre 60 anni.

Anche i volontari tendono nel complesso ad addensarsi nelle classi con le età più elevate. Come si può osservare nel grafico 2, la frequenza percentuale più elevata si concentra nella classe tra i 30 e i 54 anni di età (41,1%) e nelle due classi superiori la frequenza dei volontari è ben superiore a quella registrata nella inferiore (rispettivamente 36,9 % da 55 anni in su, a fronte del 22,1% nella classe fino a 29 anni). Tale dato, seppure meno accentuato di quello rilevato nel caso dei leader, caratterizza anche i volontari nel complesso, cioè comprendendo anche quelli che operano al di fuori di organizzazioni istituzionalizzate. In questo caso, peraltro, i volontari sono, anche in misura relativa, più spesso presenti nella classe di età più alta (21,8%), quella in cui si addensano i volontari

⁷ Istat, cit., (2005), p.1.

più anziani. Una conclusione che se ne può trarre è che non solo nelle organizzazioni si assiste, in generale, a un ricambio generazionale piuttosto vischioso, ma che anche l'alimentazione del sistema, probabilmente, risente del fatto che la platea dei volontari non cresce nella misura richiesta dal fiorire di organizzazioni nuove, soprattutto tra i più giovani.

Un secondo dato strutturale interessante riguarda il grado di inclusione delle organizzazioni di volontariato all'interno di raggruppamenti (regionali o nazionali). Se si considera il dato presentato nella tavola 1, si osserva che poco più della metà (52,8%) delle organizzazioni risulta, nel 2003, inserita in raggruppamenti più vasti. Tale valore percentuale si riferisce a più di 11 mila organizzazioni che si distribuiscono, come unità isolate, nei territori di riferimento, con livelli particolarmente elevati nel Lazio (75,2%), in Puglia (73,4%), in Friuli-Venezia Giulia (63,1%), Calabria (62,1%) e Umbria (60,4%). Questa informazione può esser considerata molto interessante se noi la colleghiamo con il dato relativo alla dimensione, sociale ed economica, di queste organizzazioni caratterizzate, come è stato detto, dalla dimensione molto piccola. Le organizzazioni di volontariato nuove sono radicate soprattutto localisticamente: esse, cioè, non trovano alimento ideologico/simbolico, sociale e monetario al di fuori, ma prevalentemente dentro le comunità di appartenenza, forse perché si preferisce seguire e controllare direttamente le attività che si propongono e che si riesce a realizzare, senza delegare ad alcuna delle fasi secondo cui una iniziativa si articola (dalla sua ideazione fino alla sua valutazione).

Tale connotazione può anche fare riflettere, da una parte, sulla effettiva capacità delle organizzazioni di volontariato di promuovere iniziative che possano affidabilmente mantenere un alto livello di qualità e, dall'altra, sulla loro vulnerabilità nella gestione di un rapporto istituzionale equilibrato (cioè non succube!)

sia nei confronti delle istituzioni pubbliche con le quali hanno rapporti di collaborazione, sia nei confronti di altre organizzazioni di terzo settore con le quali possono interagire.

A fronte del dinamismo riscontrato, in tutto il paese, dalle organizzazioni di volontariato, emergono alcuni problemi di analisi interessanti e nuovi qualora si provi a verificare in che misura queste organizzazioni risultino coinvolte nei processi reali di produzione delle politiche di sussidiarietà. Un modo per avvicinarci a questo tema è quello di capire se e in che misura le organizzazioni di volontariato hanno collaborato, attraverso la sottoscrizione di accordi formali, con le amministrazioni pubbliche localmente attive nei settori di interesse.

Tra le organizzazioni di volontariato, nel complesso, si osserva che delle oltre 21 mila unità attive, 4.204⁸ dichiarano di aver sottoscritto uno più accordi di collaborazione con qualcuno degli 8.102 comuni presenti in Italia; 3.212 unità con aziende sanitarie locali (n=196); 1.215 organizzazioni collaborano su base formale con una regione (n=20) o con le province autonome (n=2) e 1.432 con altre istituzioni pubbliche (tra cui le province e le IPAB). L'altro dato generale è che sulla base di tali contatti sono stati siglati 8.966 accordi con comuni, 4.984 accordi con aziende sanitarie locali, 1.432 accordi con regioni o province autonome e 3.452 accordi con altre istituzioni pubbliche attive nei territori di riferimento.

⁸ Le tavole sono senza totali poiché le singole organizzazioni (come dopo le singole cooperative sociali) possono stringere accordi con istituzioni diverse e/o anche con la stessa più volte. Nel testo le percentuali analizzate sono calcolate sul totale delle organizzazioni (=100%) e sono relative alla singola colonna di dati in analisi (essi, dunque, rappresentano una grandezza a complemento, rispetto al totale delle organizzazioni, della grandezza comprendente le unità che non hanno sottoscritto accordi con le istituzioni locali).

La variabilità regionale di questi dati è notevole. Si può dire, tuttavia, che, rispetto al dato nazionale, nelle regioni del Centro (Toscana 28,6% e Umbria 23,9%) e del Nord-ovest (Lombardia 25,5%) un numero relativamente più alto di organizzazioni di volontariato sembra intrattenere rapporti di collaborazione le amministrazioni comunali e ancora nelle regioni del Centro (Toscana 31,3%) soprattutto con le ASL, relativamente meno frequente, invece, l'accesso ad accordi con altre istituzioni nelle regioni nel Mezzogiorno (8,1% delle organizzazioni rispetto al dato nazionale pari al 10,2%). Considerando il numero degli accordi sottoscritti si osserva che le organizzazioni localizzate a Nord-est hanno sottoscritto più frequentemente che le organizzazioni attive in altre ripartizioni accordi con comuni (52,3% degli accordi, rispetto ad un dato nazionale pari al 42,7%). Il 63 % degli accordi con amministrazioni comunali, comunque, è stato sottoscritto da organizzazioni attive in 4 regioni (Lombardia, n= 2.163; Emilia-Romagna, n= 1.263; Toscana, n= 1.234 e Veneto, n= 992). Le organizzazioni attive nelle regioni centrali del paese hanno sottoscritto un numero relativamente più elevato di accordi con le ASL (il 49% circa degli accordi è stato siglato in organizzazioni attive in 3 regioni: Toscana (n=947), Lombardia (n=843) e Veneto (n=633)). Accordi più frequenti con le regioni sembrano essere appannaggio delle organizzazioni attive nelle regioni centrali (8,7% degli accordi) e del Mezzogiorno (8,1% degli accordi) e tra queste in evidenza soprattutto le organizzazioni dell'Abruzzo (15,5%), del Lazio (11,8%) e della Calabria (10,7%).

Interessanti osservazioni si possono fare collegando il dato relativo alle organizzazioni con accordi con istituzioni pubbliche, con il dato relativo al settore in cui esse esercitano in prevalenza la loro attività. Spicca il numero di organizzazioni che, attive in via prevalente nell'assistenza sociale, in particolare hanno siglato accordi con amministrazioni comunali (il 33,6%, cioè 1.141 su 4.204 organizzazioni con accordi con comuni); altrettanto chiaro il dato

relativo alle organizzazioni sanitarie che assorbono il 60,2% (1.933 su 3.212) dei casi di organizzazioni che dichiarano di aver sottoscritto almeno un accordo con una ASL; stringono accordi con regioni e province in misura più accentuata del dato complessivo le organizzazioni di protezione civile e con province e comuni di nuovo le organizzazioni attive in prevalenza nel settore dell'ambiente. Le province, inoltre, sono anche luogo privilegiato per accordi che vedono in prima fila le organizzazioni di volontariato attive nel settore dell'istruzione. Le organizzazioni attive negli altri settori si rivolgono in misura non dissimile dai dati generali a tutti i tipi di istituzione pubbliche considerate.

Non disponiamo di dati più dettagliati sul fenomeno degli accordi sottoscritti, ma la descrizione fin qui fatta è sufficientemente precisa per individuare alcune linee di fondo su cui sembrano muoversi le istituzioni non profit in esame. Innanzitutto la rete di connessioni locali in cui queste istituzioni sono calate, rete che esse hanno contribuito a delineare, è ormai molto fitta. Come si è constatato non sempre fitta nella stessa misura, ma secondo modelli abbastanza ben delineati sì. Tutti i tipi di amministrazioni locali sono coinvolte e una quota piuttosto rilevante di organizzazioni di volontariato risulta inserita in questo tipo di tessuto: tuttavia, è bene sottolineare che solo il 50% delle organizzazioni di volontariato dichiara di collaborare con altri enti (pubblici e/o privati).

Questo dato generale consente di confermare ancora una volta l'osservazione che, in molti casi (e più frequentemente in quelli in cui non sia in gioco la performance economica dell'organizzazione), le istituzioni non profit vivono di una esperienza che si crea e tende a mantenersi prevalentemente ai margini, se non al di fuori di un contesto istituzionale fatto di accordi, contratti, obiettivi formali e programmi in gran parte decisi al di fuori dell'organizzazione stessa. I contatti con le istituzioni pubbliche (ma anche con altre

istituzioni analoghe a loro, come si è detto) sono, in questi casi, sporadici e non assumono una veste tale da modificare **sistematicamente o durevolmente** l'identità sostanzialmente parallela di tali formazioni sociali.

Questa stessa considerazione fa capire come le politiche di sussidiarietà che fossero attuate, pur nei campi di più rilevante interesse per istituzioni di questa natura, potrebbero risultare squilibranti se non riuscissero a calarsi e tener conto di questo ricco tessuto di istituzioni tanto vitali, quanto aliene dalle comuni forme **di amministrativizzazione dell'intervento sociale**. Forme, queste ultime, ben note alle istituzioni pubbliche, sia che agiscano in superficie sia che operino sottotraccia e, purtroppo, note anche a quelle istituzioni non profit che, colonizzate dal mercato o dalle burocrazie che ne scandiscono sempre più **l'azione quotidiana**, hanno perso gran parte della loro distintività sociale.

SUSSIDIARIETÀ E SUSSIDIABILI: BREVI CONSIDERAZIONI GIUSPUBBLICISTICHE *

di Salvatore La Porta

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
nell'Università di Milano-Bicocca

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Il principio costituzionale di sussidiarietà - 2.1. Il fondamento della sussidiarietà verticale - 2. I soggetti privati nella sussidiarietà orizzontale - 2.1. Il Consiglio di Stato sottolinea «l'aspetto relazionale» della sussidiarietà.

1. Premessa

Il tema della sussidiarietà ha un'origine antica e nel dibattito, non solo giuridico, ha avuto un andamento, per così dire, “carsico”, nel senso che si sono alternati momenti in cui esso animava il confronto in dottrina a momenti in cui era assente.

Dalla fine degli anni Novanta, il principio di sussidiarietà è ritornato in auge anche grazie al suo ingresso nell'ordinamento giuridico prima a livello di legislazione ordinaria in seguito alla c.d. “riforma Bassanini”⁹ e, poi, con la sua esplicita costituzionalizzazione prevista dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

Il mio intervento si propone di analizzare, da un punto di vista giuspubblicistico, il principio di sussidiarietà, soffermandomi sul

* Il presente scritto costituisce la rielaborazione, integrata e corredata di note, della Relazione svolta nel corso del Convegno.

⁹ Il riferimento è all'art. 4, 3° comma, lett. a) della legge 15 marzo 1997, n. 59.

ruolo del terzo settore in quest'ambito. A tal fine, articolerò questo mio intervento in due punti.

In primo luogo, mi soffermerò sul principio giuridico della sussidiarietà e sul suo fondamento costituzionale. In particolare, mi concentrerò sulla distinzione - presente anche nell'art. 118, Cost., dove è enunciato il principio - tra la dimensione "verticale" e quella "orizzontale" del principio in parola. Questa tendenza a distinguere le due declinazioni della sussidiarietà porta, in alcuni casi, quasi a contrapporle come se si trattasse di due principi separati o addirittura inconciliabili. In realtà, quello che cercherò di dimostrare è che, pur essendoci questa distinta declinazione, la radice del principio di sussidiarietà è comune. Questo ha delle conseguenze anche sul piano del coinvolgimento del terzo settore.

In secondo luogo, mi soffermerò sulla declinazione orizzontale della sussidiarietà, perché è quella che prevede una priorità di intervento dei soggetti esponenziali della società civile nello svolgimento di attività di interesse generale e, per ciò stesso, oggettivamente pubbliche. In sostanza, cercherò di individuare i **soggetti privati "sussidiabili"** (quelli, cioè, a cui è riconosciuta questa priorità di intervento), per cercare di chiarire se tutti i soggetti privati rientrano nel novero dei sussidiabili ovvero soltanto alcuni.

Nel trattare entrambi questi punti si farà qualche cenno sia alla legislazione statale che a quella regionale della Lombardia.

2. Il principio costituzionale di sussidiarietà

Come si è già detto, il principio di sussidiarietà ha fatto il suo ingresso nel nostro ordinamento giuridico alla fine degli anni Novanta con la c.d. "riforma Bassanini", mentre la sua esplicita costituzionalizzazione è avvenuta nel 2001 con la revisione del Titolo V che ha modificato l'art. 118, Cost., enunciando il principio in parola nella sua duplice versione: quella "verticale", in base alla

quale le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, « per assicurarne l'esercizio unitario », siano assegnate alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni e allo Stato (1° comma); e quella "orizzontale", secondo cui questi enti pubblici « favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale » (4° comma).

Già da questa breve ricostruzione emergono delle differenze fra le due declinazioni della sussidiarietà. Infatti, quella verticale si svolge all'interno del settore pubblico, perché individua nel Comune, in quanto livello di governo più prossimo al cittadino, quello cui sono attribuite le funzioni amministrative, riconoscendo, però, che esigenze unitarie possano richiamare tale competenza al livello via via soprastante. Proprio per questo in dottrina è stata richiamata l'immagine dell'«ascensore»¹⁰, in quanto la competenza sale e scende, collocandosi al livello di governo (pubblico, ovviamente) più adeguato per esercitarla.

Viceversa, la sussidiarietà orizzontale attiene al rapporto pubblico-privato nello svolgimento di attività oggettivamente pubbliche e - benché la norma costituzionale non brilli per chiarezza¹¹ - può essere intesa nel senso che è riconosciuta una priorità di intervento ai cittadini ed agli enti esponenziali della società civile nello svolgimento di queste attività, salvo che, accertata la loro inadeguatezza o assenza, intervengano (in via sussidiaria, appunto) i soggetti pubblici¹².

¹⁰ R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2001, p. 96

¹¹ Lo avevano già notato A. D'Atena e F. Pizzetti nei loro interventi raccolti (rispettivamente alle pp. 30 e ss., spec. p. 34 e pp. 40 e ss., spec. pp. 47-48) in A. FERRARA-L.R. SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, Milano, 2001.

¹² Una definizione analoga a quella proposta nel testo è adottata da G. PASTORI, *Istituzioni pubbliche e società civile nelle recenti riforme*, in Vita e Pensiero, 1999, p. 228, per il quale « secondo la sussidiarietà orizzontale, le funzioni pubbliche devono essere svolte in via primaria dagli stessi cittadini, in particolare attraverso le formazioni sociali in cui si svolge la loro personalità, e solo in quanto non possono essere

Effettivamente, i due profili della sussidiarietà presentano delle differenze, tuttavia l'assiologia della Costituzione consente di individuare un medesimo fondamento. In particolare, ci si riferisce al principio personalista che innerva la nostra Carta costituzionale¹³ e del quale correttamente si ritiene che la sussidiarietà ne costituisca il «corollario»¹⁴.

Ora, non è questa la sede per soffermarsi sulle singole implicazioni che derivano dal principio personalista. Tuttavia, è utile richiamarlo perché se è abbastanza agevole scorgerne i tratti nella sussidiarietà orizzontale - su cui torneremo più avanti -, esso caratterizza anche la dimensione verticale della sussidiarietà. Infatti, quest'ultima non può essere intesa come una semplice attribuzione di competenze guidate da mere esigenze organizzative, come se l'ascensore della sussidiarietà si debba fermare al piano ritenuto organizzativamente più conveniente. In altri termini, il principio di sussidiarietà « non si riduce soltanto a una mera formulazione (solo apparentemente più moderna) del principio di efficienza e di efficacia »¹⁵.

2.1. Il fondamento della sussidiarietà verticale

Del resto, se è vero che la sussidiarietà verticale è tutta interna al settore pubblico, è altrettanto vero che quest'ultimo e, in specie, la pubblica amministrazione, non può più essere intesa come un apparato burocratico impermeabile alle istanze dei cittadini,

adeguatamente svolte in tal modo devono essere esercitate dalle istituzioni pubbliche ».

¹³ Sull'importanza del principio personalista nel nostro ordinamento costituzionale, cfr. C. MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, Tomo I, Padova, 1975, pp. 155-156 e V. ONIDA, Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), Manuale di diritto pubblico, vol. I, Bologna, 1997, pp. 100-101.

¹⁴ Così F. GIUFFRÉ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, p. 63.

¹⁵ F. PIZZETTI, *Il principio di sussidiarietà nell'Unione Europea e in Italia tra retorica e realtà: il rispetto del cittadino di fronte alle nuove esigenze di democrazia*, in V. ANGIOLINI-L. VIOLINI-N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano, 2002, p. 190.

ritenuti, quindi, passivi destinatari dei suoi atti. Infatti, il ribaltamento della visione ottocentesca dei rapporti tra Stato e società civile, derivante dal principio personalista secondo cui « non la persona è per lo Stato...ma lo Stato è per la persona »¹⁶, comporta anche una mutazione dell'agire amministrativo.

Ne consegue che - secondo quanto era già stato autorevolmente evidenziato negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana¹⁷ - la pubblica amministrazione dismette i panni di un blocco monolitico disinteressato alle istanze sociali per calibrare i suoi interventi in modo da perseguire l'obiettivo della «soddisfazione degli interessi dei cittadini»¹⁸. Ma questo obiettivo potrà essere meglio raggiunto se i cittadini stessi parteciperanno all'azione dei soggetti pubblici.

In sostanza, settore pubblico e società civile non potranno essere considerati ambiti separati come due compartimenti stagni, ma, viceversa, saranno tra loro comunicanti¹⁹, secondo uno schema dove il primo si lascia "contaminare" dalle istanze dei cittadini e quest'ultimi partecipano all'attività pubblica, assumendosi così delle responsabilità. A tal proposito si è parlato di « autoamministrazione...della società civile »²⁰ per descrivere questa reciproca contaminazione di soggetti pubblici e società civile, di cui non mancano gli esempi.

¹⁶ V. ONIDA, *Le Costituzioni...*, cit. p. 100.

¹⁷ Ci si riferisce a C. ESPOSITO, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini* (1952), ora in Id., *La Costituzione italiana*. Saggi, Padova, 1954, p. 247 e ss.

¹⁸ G. CORSO, *La Costituzione negli studi di diritto amministrativo*, in Riv. dir. cost., 1999, p. 146.

¹⁹ Autorevole dottrina si spinge fino al punto di affermare - in modo suggestivo, ma, forse, non altrettanto realistico - che la pubblica amministrazione appare « come una forma della società, e non come un'immagine dello stato », così G. BERTI, *La responsabilità pubblica* (Costituzione e Amministrazione), Padova, 1994, p. 397.

²⁰ P. DURET, *La sussidiarietà «orizzontale»: le radici e le suggestioni di un concetto*, in Jus, 2000, p. 142.

Basti pensare alle forme di partecipazione dei cittadini al procedimento amministrativo previste dalla legge n. 241 del 1990²¹ o allo strumento della “Carta dei servizi”²², alla cui predisposizione partecipano anche gli utenti. Venendo alla partecipazione dei soggetti del terzo settore, si può fare riferimento alla redazione del “Piano di zona” per i servizi sociali previsto dall’art. 19 della legge n. 328 del 2000 alla cui realizzazione partecipano sia i soggetti pubblici che quelli privati, in specie, non profit²³. Inoltre, si può segnalare che la composizione del CNEL è stata integrata di dieci componenti provenienti dal terzo settore (art. 2, I-bis, legge n. 936 del 1986).

In tutti questi casi, anche quando le funzioni sono svolte dai soggetti pubblici, questi si avvalgono dell’apporto dei cittadini (e dei loro enti esponenziali). Quest’ultimi, a loro volta, partecipano all’assunzione di responsabilità pubbliche e potranno, quindi, meglio identificarsi con una siffatta azione pubblica.

È proprio questa responsabilizzazione/identificazione della società civile che caratterizza la sussidiarietà verticale e che la distingue da un asettico trasferimento di funzioni pubbliche. Infatti, il Comune - cui, in un’ottica di sussidiarietà verticale, sono attribuite le funzioni amministrative - non è solo il livello “più basso”, ma è soprattutto - per usare la definizione del T.U.E.L. - « l’ente locale

²¹ Cfr. G. CORSO, La legge sul procedimento amministrativo e il primato del cittadino, in Reg. gov. Loc., 1992, pp. 316-317; A. PUBUSA, Diritti dei cittadini e pubblica amministrazione, Torino, 1993, p. 77 e ss.

²² Cfr. per tutti G. VESPERINI-S. BATTINI, La carta dei servizi pubblici, Rimini, 1997.

²³ In realtà, l’art. 19 non coinvolge espressamente il terzo settore, ma questo coinvolgimento si può evincere in via interpretativa coordinando tale articolo con l’art. 1 della stessa legge, a tal proposito sia consentito rinviare a S. LA PORTA, Articolo 5, in E. BALBONI-B. BARONI-A. MATTIONI-G. PASTORI (a cura di), Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, Milano, 2003, pp. 141-143.

che rappresenta la propria comunità » (art. 3, 2° comma, D. Lgs. 267 del 2000)²⁴.

In sostanza la logica della sussidiarietà individua nel Comune il livello più adeguato perché è quello che meglio può comprendere le istanze (e soddisfare le esigenze) della relativa società civile, che in esso può agevolmente identificarsi, in quanto rappresenta il suo ente esponenziale pubblico più prossimo.

Tuttavia, quando si sostiene che la sussidiarietà verticale privilegia il livello di governo più prossimo al cittadino, non ci si riferisce soltanto ad una vicinanza fisica, ma ad una prossimità che consenta al cittadino di partecipare all'attività dell'ente pubblico e di immedesimarsi con esso. Questo è un punto importante perché non sempre lo svolgimento di funzioni pubbliche ad un livello più vicino ai cittadini corrisponde ad esplicazione di sussidiarietà.

A tal proposito, si può pensare all'Asl²⁵ (Azienda sanitaria locale), cui, tanto la legislazione statale quanto quella regionale lombarda, assegna un ruolo centrale in ambiti che rientrano fra quelli tipici in cui interviene il terzo settore.

Come è noto, nella versione originaria, il D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (recante « riordino della disciplina in materia sanitaria ») definiva l'Asl come « ente strumentale della Regione », il che la poneva alle dipendenze della Regione di cui diveniva una sorta di « braccio operativo ». In seguito, questa definizione è stata abrogata, ma il testo vigente del D. Lgs. n. 502/1992 - pur riconoscendo un'ampia autonomia di stampo aziendalistico -

²⁴ F. PIZZOLATO, Il principio di sussidiarietà, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V², Torino, 2003, p. 205 osserva che da questa norma del T.U.E.L. viene in rilievo non tanto « il comune quale articolazione amministrativa, bensì quale comunità autonoma dotata del carattere della politicità ».

²⁵ In questa sede, utilizzo, per chiarezza di esposizione, l'acronimo « Asl » per riferirmi sia alla « Azienda sanitaria locale » di cui alla l.r. n. 31/1997 della Lombardia sia alla « Unità sanitaria locale » di cui al D. Lgs. n. 502/1992.

mantiene « forte il legame »²⁶ dell'Asl con la Regione, sicché è lecito chiedersi se sia effettivamente venuto meno quel rapporto di strumentalità che il testo del 1992 riconosceva esplicitamente²⁷.

Anche la Regione Lombardia, con la l.r. 11 luglio 1997, n. 31, pone sostanzialmente alle dipendenze della Regione l'Asl, la quale è sì dotata di autonomia, ma la « esercita nell'ambito degli indirizzi programmatici della Regione » (art. 7), che, inoltre, ha poteri di nomina e di finanziamento. Peraltro, recenti provvedimenti legislativi²⁸ - che hanno introdotto modifiche anche nella citata l.r. n. 31/1997 - **ampliano i compiti dell'Asl sia per quanto riguarda i settori di sua competenza, estendendoli anche al settore socio-assistenziale; sia per quanto riguarda la natura di questi compiti. Con riferimento a quest'ultimo punto, si deve segnalare che le Asl esercitano non solo le « funzioni di vigilanza e controllo sulle attività istituzionali-amministrative e gestionali delle unità di offerta, pubbliche e private, socio-assistenziali e socio-sanitarie accreditate o autorizzate »**²⁹, ma anche quelle previste dagli artt. 23 e 25 del Codice Civile su quei soggetti che, avendo assunto una

²⁶ Così L. DEGRASSI, *La razionalizzazione dello Stato sociale. Nell'ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, Milano, 2004, p. 340.

²⁷ Del resto, la dottrina cui si deve la più completa elaborazione della figura dell'ente pubblico strumentale, chiarisce - nel rispondere ad alcune obiezioni che erano state mosse alla sua ricostruzione - che la strumentalità non equivale a sostenere che « un ente dovrebbe essere a completa disposizione di quello di pertinenza », ma che i due enti, pur sussistendo « una divisione di competenze,...vengono a costituire un unico complesso organizzativo ». Il che serve a chiarire che la strumentalità può avere, a seconda dei casi, un'intensità diversa, visto che « il rapporto di dipendenza può essere più o meno stretto », cfr. V. OTTAVIANO, *Ente pubblico*, in *Enc. dir.*, Vol. XIV, Milano, 1965, pp. 967-968, nota 17.

²⁸ Ci si riferisce alla l.r. 8 febbraio 2005, n. 6 ed alla l.r. 24 febbraio 2006, n. 5

²⁹ Così prevede il comma 7 dell'art 2 della l.r. n. 31/1997, come modificato dalla l.r. n. 6/2005.

delle vesti giuridiche previste dal Libro Primo del Codice Civile, operano in ambiti socio-assistenziali e socio-sanitari³⁰.

Ora, è evidente che, rispetto alla Regione, l'Asl sia fisicamente più vicina ai cittadini, ma questa vicinanza non sembra coincidere con quella prossimità che, come si è detto, connota la sussidiarietà. Infatti, l'Asl è comunque sottoposta alle direttive, al potere di nomina ed al finanziamento della Regione, che, quindi, decentra l'esercizio di queste funzioni, senza che si possa parlare di una vera e propria partecipazione dei cittadini. In sostanza, l'istituzione dell'Asl ed il conferimento ad essa di funzioni soddisfa esigenze di natura tecnica, improntate ai criteri dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, mentre - come si è visto - la sussidiarietà soddisfa altre esigenze.

In altri termini, la sussidiarietà verticale comporta un cambio di prospettiva rispetto al mero decentramento amministrativo di natura tecnica: in quest'ultimo caso si soddisfano le esigenze dell'ente superiore che decentra per meglio svolgere le sue funzioni, mentre nella sussidiarietà sono le esigenze dei cittadini che vengono in rilievo³¹. Ecco perché la sussidiarietà non si presta

³⁰ Queste competenze sono state attribuite dalla l.r. n. 6/2005 che ha modificato la l.r. 5 gennaio 2000, n. 1. Peraltro, sempre l.r. n. 6/2005 ha modificato la l.r. 24 marzo 2003, n. 3, introducendo la seguente disposizione: « l'Asl può partecipare a fondazioni, fondazioni di partecipazione, ad esclusione di quelle ospedaliere, ed associazioni, previa autorizzazione della Giunta regionale. La partecipazione è limitata all'organo di indirizzo o assembleare ». La norma desta qualche perplessità perché, come si è visto, l'Asl esercita funzioni di vigilanza e controllo su fondazioni ed associazioni (gli enti del Libro Primo del Codice Civile) e, quindi, si potrebbe trovare nelle duplice veste di "controllore" e "controllato".

³¹ G. Cocco, Cronaca di molte scelte annunciate e di poche perseguite. *Overo il principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano*, in Dir. pubbl., 1998, p. 724 sottolinea questo aspetto ascensionale della sussidiarietà che, per la costruzione di un nuovo sistema amministrativo, sovrintenda alla distribuzipne delle funzioni « partendo dal basso verso l'alto ». a tal proposito, qualche perplessità suscita nell'A. citato

ad essere inquadrata come un principio meramente procedurale, giacché quando nella sussidiarietà verticale, il livello di governo superiore interviene in via sussidiaria in caso di inadeguatezza del livello inferiore o, quando nella sussidiarietà orizzontale, i soggetti pubblici colmano in via sussidiaria l'inadeguatezza (o l'assenza) dei privati, si innesca sì una procedura che è, però, guidata dal fondamento sostanziale della sussidiarietà e, cioè, dalle istanze dei cittadini³², le quali saranno meglio soddisfatte da una loro partecipazione alle attività oggettivamente pubbliche.

Siamo così giunti ad individuare nelle istanze del cittadino il fondamento del principio di sussidiarietà, che, quindi, si presta ad una lettura unitaria, nel senso che quando si parla di sussidiarietà verticale o orizzontale ci si riferisce alla declinazione di un medesimo principio³³.

Proprio per questo non convince totalmente la proposta di un progetto di legge regionale sulla sussidiarietà, presentata nel gennaio del 2005 dalla Giunta regionale della Lombardia³⁴. Infatti, in questa proposta, le due declinazioni della sussidiarietà sono disciplinate separatamente³⁵, come se fossero due principi diversi che difficilmente potrebbero incrociarsi. Peraltro, in questa proposta un ruolo centrale è assegnato alla Regione (e, in specie, alla Giunta), a scapito del Comune, cui, invece, dovrebbe essere riconosciuta una preferenza nell'ottica della sussidiarietà verticale.

l'attuazione (con il D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112) della delega legislativa contenuta nella citata legge n. 59 del 1997 (pp. 726-729).

³² La centralità del cittadino nell'ambito della sussidiarietà è sottolineata, tra gli altri, anche da F. GENTILE, *Sovranità e sussidiarietà nella prospettiva della riforma delle istituzioni italiane*, in *Non profit*, 2001, p. 314, che osserva che « il livello più vicino al cittadino è il cittadino stesso ».

³³ In questo senso F. PIZZETTI, *Il principio di sussidiarietà...*, cit. p. 193, il quale osserva che « la stessa distinzione, oggi tanto usata, fra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale viene meno ».

³⁴ Ci si riferisce alla Deliberazione della Giunta n. VII/20218 del 14 gennaio 2005.

³⁵ Quella orizzontale al Titolo II e quella verticale al Titolo III.

2. I soggetti privati nella sussidiarietà orizzontale

Esposto il primo punto, possiamo passare al secondo di questo mio intervento per individuare - come anticipato - quali sono i soggetti cui, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale, è riconosciuta una priorità di intervento nello svolgimento di attività di interesse generale.

Abbiamo già visto che il dato testuale dell'art. 118, Cost. ci consente di qualificare questi soggetti (i c.d. "sussidiabili") come privati. Tuttavia, la natura privata non è da sola sufficiente ad individuare i sussidiabili. Tanto più che, già prima dell'esplicita costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, la nostra Costituzione riconosceva (e riconosce) ai privati una libertà di intervento in settori socialmente rilevanti. Si pensi alla libertà di intervento privato nel campo dell'assistenza sociale (art. 38, 5° comma, Cost.) o nel campo della scuola (art. 33, 3° comma, Cost.). Ma anche in quei settori in cui non è esplicitamente riconosciuta, non si esclude una libertà di intervento privato.

È appena il caso di notare che, in tutti questi casi, la Costituzione riconosce una libertà di intervento privato, mentre la sussidiarietà prevede una priorità. Pertanto, la vigenza di queste norme costituzionali impone all'interprete di coordinarle con il principio di sussidiarietà che, dal 2001, è anch'esso un esplicito principio costituzionale.

Tale armonizzazione è possibile se si distinguono i soggetti privati coinvolti³⁶, talché si può dire che a tutti i privati - indipendentemente dalla loro natura e dalle loro finalità - è riconosciuta una libertà di intervento, mentre soltanto ad alcuni di essi è riconosciuta, in un'ottica di sussidiarietà, una priorità di intervento. Detto in altri termini: la natura privata è una

³⁶ In questo senso A. ALBANESE, Il principio di sussidiarietà: autonomia sociale e compiti pubblici, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 81.

caratteristica necessaria ma non sufficiente dei sussidiabili, i quali debbono avere ulteriori caratteri che consentano il corretto operare della sussidiarietà orizzontale.

Per individuare questi caratteri dobbiamo ricordare quanto accennato prima e cioè che i soggetti pubblici intervengono in via sussidiaria qualora manchi o sia inadeguato l'apporto privato. Ne consegue che l'intervento pubblico sussidiario si connota come necessario al verificarsi delle *défaillances* private. La norma costituzionale, però, colloca la sussidiarietà orizzontale nell'ambito delle « attività di interesse generale », che - come ci si avvede - è un'espressione ampia, se non addirittura generica. Pertanto, se si vuole evitare l'incongruente conseguenza che i soggetti pubblici debbano intervenire in una vasta gamma di settori che, seppur latamente, possono definirsi di interesse generale, è necessario circoscrivere quest'area in cui opera la sussidiarietà orizzontale.

Si può ritenere che essa coincida con quelle attività che soddisfano bisogni umani primari e che, nell'impianto costituzionale, presentano i caratteri dell'universalità³⁷ e della doverosità. Infatti, soltanto in questi settori ha senso un intervento pubblico sussidiario obbligatorio, mentre negli altri ambiti l'intervento sarebbe rimesso alla discrezionalità dei soggetti pubblici.

Ed allora, se l'ambito di operatività è quello dei bisogni primari, non è indifferente la natura dei soggetti privati cui, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale, è riconosciuta una priorità di intervento. È da ritenere che il terzo settore abbia le caratteristiche per rientrare nel novero dei sussidiabili³⁸, in quanto la relativa legislazione di settore disciplina le singole figure soggettive,

³⁷ Cfr., a tal proposito, A. MATTIONI, La legge-quadro 328/2000: legge di attuazione di principi costituzionali, in E. BALBONI-B. BARONI-A. MATTIONI-G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali...*, cit., p. 3 e ss., spec. pp. 5-10.

³⁸ Così G. PASTORI, Sussidiarietà e diritto alla salute, in *Dir. pubbl.*, 2002, p.95, secondo il quale « il principio di sussidiarietà orizzontale deporrebbe di per sé nel senso di ammettere solo i soggetti del privato sociale ».

tratteggiandole con caratteri che sembrano consentire il corretto operare della sussidiarietà.

In particolare, una caratteristica comune a tutti i soggetti non profit prevista dalla legislazione è quella che rende il loro patrimonio irrevocabilmente destinato a scopi di pubblica utilità. Si vuol dire che, in caso di estinzione di un ente non profit, il suo patrimonio residuo deve essere devoluto ad enti analoghi o, comunque, a scopi di pubblica utilità. L'importanza di questa caratteristica è sottolineata dal fatto che su questa devoluzione del patrimonio residuo, l'Agenzia per le Onlus esprime il suo unico parere vincolante (art. 3, 1° comma, lett. k, D.P.C.M. n. 329 del 2001)³⁹.

Ovviamente, un simile vincolo non può valere per il privato lucrativo, il quale sarà libero di distogliere il suo patrimonio investito in settori socialmente rilevanti per indirizzarlo verso altre attività ritenute più redditizie. Viceversa, questo vincolo sul patrimonio degli enti del terzo settore consente di annoverarli tra i sussidiabili, in quanto permette il corretto operare della sussidiarietà, giacché il patrimonio degli enti non profit può essere considerato, sin dalla loro istituzione, definitivamente acquisito a scopi di pubblica utilità, scongiurando così il rischio che un ritiro di questi enti lasci scoperto un settore di « interesse generale », caratterizzato dall'universalità e della doverosità dell'intervento.

2.1. Il Consiglio di Stato sottolinea «l'aspetto relazionale» della sussidiarietà

Inoltre, vi è anche un'altra ragione che consente di individuare nel terzo settore i soggetti sussidiabili ed è una ragione connessa con quanto si sosteneva prima sul fondamento della sussidiarietà. Si è già detto che il meccanismo procedurale della sussidiarietà è mosso

³⁹ Per un commento sul D.P.C.M. n. 329/2001 e sulle funzioni dell'Agenzia per le Onlus, cfr., se si vuole, G.M. COLOMBO-S. LA PORTA In G.U. il Decreto: *l'Agenzia per le ONLUS alla prova dei fatti*, in Enti non profit, 2001, p. 317 e ss.

dall'obiettivo sostanziale della soddisfazione delle istanze sociali. Sicché la società civile, assumendosi responsabilità pubbliche, partecipa allo svolgimento di attività di interesse generale. Questo - come si è detto - consente quella identificazione dei cittadini negli enti che svolgono attività oggettivamente pubbliche, che è l'essenza stessa della sussidiarietà.

A questo profilo si è richiamato il Consiglio di Stato, quando ha formulato il parere (n. 1440 del 2003) su uno schema di Regolamento ministeriale, che disciplinava i criteri e le modalità di accesso al fondo per la tutela dello sviluppo economico-sociale delle isole minori, in particolare nel settore ambientale. Questo schema prevedeva la partecipazione anche delle imprese alla selezione per l'erogazione dei fondi di partecipazione e lo faceva in virtù del principio di sussidiarietà orizzontale. Il Consiglio di Stato in un primo tempo formula un parere interlocutorio, allora il ministro trasmette un nuovo schema di Regolamento e, in questo caso, il Consiglio di Stato formula il suo parere, soffermandosi sulla ricostruzione del principio di sussidiarietà orizzontale e richiamando non solo le norme della "riforma Bassanini" e del T.U.E.L., ma anche l'elaborazione della dottrina sociologica. Infatti, il parere riprende il concetto di «cittadinanza societaria»⁴⁰, per la quale - riassume il parere - « deve intendersi l'aspetto relazionale che ai soggetti, prevalentemente comunitari (famiglie, associazioni), è conferito per il solo fatto di porsi nel contesto sociale e di operarvi al di fuori di regole pre-confezionate da autorità munite di pubblici poteri ».

Coerentemente con questa premessa teorica, il Consiglio di Stato chiarisce che non tutti i soggetti privati rientrano nel novero dei sussidiabili, ma soltanto quelli « munite di una intrinseca capacità di gestione di interessi con rilievo sociale...[in cui]...lo sviluppo delle relazioni e la scelta dei mezzi per il conseguimento di un fine giusto e adeguato è rimessa alla capacità delle organizzazioni

⁴⁰ Il chiaro riferimento è alla elaborazione di P. DONATI, La cittadinanza societaria, Roma, 1993.

societarie (in quanto munite della relativa cittadinanza) di interpretare e gestire i bisogni della collettività di riferimento ». Proprio per questo il parere conclude che « è evidente come le imprese (e gli eventuali aiuti alle stesse) nulla abbiano a che fare con il fenomeno della sussidiarietà orizzontale ».

Le condivisibili parole del Consiglio di Stato sono così chiare che non necessitano di ulteriori specificazioni. Peraltro, anche in ambito comunitario si va affermando l'idea che le imprese lucrative ed il terzo settore, pur presentando talvolta alcune affinità, non sono esperienze totalmente sovrapponibili⁴¹, giacché il settore non profit ha «peculiarità»⁴² che richiedono una disciplina diversa da quella prevista per il privato for profit⁴³.

Proprio per questo stupisce che la citata proposta di progetto di legge della Regione Lombardia includa anche « l'impresa» fra i soggetti della sussidiarietà orizzontale (art. 3), accanto ad altri soggetti - come la « persona, la famiglia, l'associazione » ed altri - che effettivamente presentano le caratteristiche dei sussidiabili.

⁴¹ Come sottolinea, seppur in modo non sempre lineare, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee, cfr. C.G.C.E., Ad. plen., sent. 17 giugno 1997, causa C-70/95, pubblicata, con nota critica di A. CACACE, Associazioni no profit e concessione di pubblici servizi. Note critiche ad una sentenza della Corte di giustizia, in Riv. it. dir. pubbl. com., 1998, p. 683 e ss.

⁴² Così il COMITATO ECONOMICO E SOCIALE nel suo parere sul tema « L'economia sociale ed il mercato unico », in G.U.C.E., 26 aprile 2000 (2000/C 117/11).

⁴³ Sul tema del terzo settore nell'ordinamento comunitario, cfr. M. GALDI, Il ruolo del terzo settore nella realizzazione dei diritti sociali in Europa, in S. PRISCO (a cura di), Unione Europea e limiti sociali del mercato, Torino, 2002, p. 73 e ss.; T. CARIELLO, La Comunità europea e il Terzo settore, in Non profit, 2003, p. 557 e ss.

SUSSIDIARIETÀ IN LOMBARDIA

di Sergio Veneziani

Portavoce Forum Terzo Settore Lombardia

Mi accingo, in modo molto veloce, a ragionare sul perché noi abbiamo fatto questo Convegno dando l'avvio al dibattito che ci sarà oggi pomeriggio con il professor Carlo Donolo e con Tommaso Vitale che secondo me porteranno un interessantissimo contributo al tema della sussidiarietà. Quello della sussidiarietà è un tema di cui tutti parlano ma, paradossalmente, quando si tratta di entrare nel merito emerge la **tendenza a sottrarsi o a parlare d'altro**. La ragione essenziale per cui, come Forum del Terzo Settore, abbiamo convocato questo Convegno è riconducibile al fatto che in Lombardia noi siamo sfidati sul terreno della sussidiarietà dalla Regione. La proposta di Formigoni sulla sussidiarietà è a noi nota da un anno e mezzo, esattamente la prima presentazione della bozza è del dicembre del 2004 e il Progetto di Legge è stato approvato dalla Giunta nel Febbraio del 2005, poi la proposta ha subito un rallentamento ed è tornata all'Ordine del giorno nel Gennaio del 2006 attraverso l'audizione di tutto il Terzo Settore e delle forze sociali da parte della Seconda Commissione Consiliare. La situazione in Lombardia è riassumibile in questo modo: a fronte della proposta della Regione di predisporre una legge che regoli la sussidiarietà e che coinvolge fortemente i soggetti di Terzo Settore, noi, a partire dal Forum, ne abbiamo discusso poco e non esiste una posizione comune e comunque è la prima volta che come Forum affrontiamo una discussione un po' più organica attorno alla sussidiarietà. All'interno del Forum sicuramente ci sono opinioni e idee diverse e molto probabilmente proprio su quella parte che riguarda il ruolo del privato sociale nella sussidiarietà. Quindi quella di oggi è per noi l'avvio di una riflessione molto delicata.

I relatori questa mattina ci hanno dato una mano, hanno ricollocato il ragionamento della sussidiarietà su binari che sono per noi percorribili. La prima ragione è questa: c'è una amministrazione

regionale che discute del ruolo del Terzo Settore dentro un'idea di sussidiarietà e noi fino ad ora non abbiamo mai avuto l'opportunità di avviare un confronto di merito e di dire come la pensiamo. Villa stamattina ha posto una domanda che a me sembra fondamentale ed è il motivo centrale per cui abbiamo deciso di convocare questo Convegno: siamo in grado di costruire un'idea, un'ipotesi nostra di sussidiarietà con la quale confrontarci con la Regione Lombardia? Io non vorrei che accada sulla sussidiarietà quello che è successo negli ultimi 10 anni attorno al diritto di scelta e al sistema sociosanitario in Lombardia: l'incapacità e la difficoltà ad assumere una nostra posizione come terzo Settore ha permesso agli altri, a partire dalla Giunta Regionale, di fare quello che volevano. Basti guardare l'esito dell'audizione della Seconda Commissione Consiliare del gennaio scorso di cui parlavo prima: su 30 interventi fra associazioni di volontariato, di promozione sociale, di cooperative sociali, delle università, tutte e trenta si sono dichiarate d'accordo sull'idea di sussidiarietà, ma ben 28 hanno giudicato la proposta della Regione sbagliata e comunque insufficiente. Nessuno degli intervenuti ha negato che nella definizione di un nuovo modello di welfare territoriale la sussidiarietà può e deve essere il tema sul quale il terzo settore si cimenta e si impegna. L'obiezione principale al Progetto di Legge Regionale sulla sussidiarietà da parte di tutti gli interventi del III Settore e delle stesse Autonomie Funzionali (Università) ha riguardato la necessità di trovare una regolamentazione della sussidiarietà stessa non attraverso una legge ordinaria ma nello Statuto regionale del quale la Regione Lombardia non si ancora dotata. È stato sottolineato che è insensato produrre una legge sulla sussidiarietà in assenza dello Statuto della Regione Lombardia. Secondo noi lo Statuto deve rappresentare l'atto fondamentale dentro al quale collocare un tema importante come la sussidiarietà. E proprio perché, secondo me, oggi la Regione Lombardia non è in grado di proporre uno Statuto sceglie di introdurre pezzi di sussidiarietà che invece dovrebbe essere regolamentata dallo Statuto. Io non sono in grado di sapere come va a finire in Lombardia perché la candidatura di Formigoni apre molte riflessioni, oggettivamente non sappiamo se i processi legislativi che sono avviati avranno un seguito oppure avverranno dei processi a noi oggi sconosciuti. Sta di fatto però che, Statuto o no, prima o poi la discussione sulla sussidiarietà in

Lombardia si dovrà fare. Il Forum della Lombardia non è una falange macedone che parte armata e sbaraglia l'avversario, quando va bene riusciamo a fare iniziative come questa, una riflessione che però riteniamo fondamentale rispetto ai temi della sussidiarietà. Non abbiamo dubbi che il Convegno di oggi, a partire da quanto abbiamo sentito stamattina, farà andare un po' più avanti la nostra elaborazione. Ci sono temi che stamattina sono stati affrontati che attengono ai valori e ai principi fondamentali della sussidiarietà. Io ricordo il primo intervento che ci fu nella citata audizione in Regione del Gennaio scorso da parte di Don Roberto D'Avanzo, l'attuale direttore della Caritas, il quale prima di entrare nel merito e di affermare che la proposta non era condivisibile mise in fila i principi e i valori della dottrina cristiana a partire dalla centralità della persona e della sua fragilità. C'è quindi un approfondimento che riguarda valori, principi, concezioni del mondo che tutti noi, laici e cattolici, abbiamo bisogno di fare e di fare assieme. Perché il lavoro comune che facciamo assieme del III Settore e nel Forum ha, fra l'altro, il pregio di consentirci e in qualche modo di obbligarci a un confronto anche sui nostri rispettivi valori di fondo. Costruire un percorso in Lombardia che veda una nostra posizione, come III Settore, che sia in grado di confrontarsi con quella della Regione è la ragione di fondo di questo Convegno altrimenti la Giunta Regionale farà come ha sempre fatto in questi anni: andrà avanti da sola e assumerà le decisioni che riterrà opportune a prescindere dalle nostre valutazioni e richiesta di modifica. A noi resterà solo la scelta della modalità con la quale esprimere il nostro dissenso. Stavolta se ce la facciamo, per quello che noi possiamo fare, vogliamo tentare di definire delle linee alternative alle proposte della Regione partendo dal fatto che noi siamo soggetti importanti nella ridefinizione del welfare locale e quindi della sussidiarietà. Questo Convegno ha l'obiettivo di costruire le condizioni per dare avvio ad un confronto molto più ampio, a una discussione sui contenuti molto più di merito, tenendo conto che la proposta della Giunta Regionale sulla sussidiarietà è in molti casi strana e inaccettabile, strana perché nella sussidiarietà orizzontale mette sullo stesso piano tutti i soggetti che ci sono nella società e, inaccettabile, perché non permette ai soggetti di terzo settore di essere valorizzati per quello che sono ma vengono considerati dei soggetti come tanti altri. Già gli interventi di questa mattina hanno

demolito nella sua essenza la proposta avanzata da Formigoni. Noi dobbiamo interrogarci attorno alla questione della sussidiarietà e del perché noi siamo sussidiari. Nel nostro paese e credo in Europa ci sono realtà che sono molto più avanti di quanto non sia il livello di discussione che oggi si fa in Lombardia attorno alla sussidiarietà. Voglio portare un esempio alla luce di una recente mia partecipazione al Convegno svolto a Siena sul ruolo del III Settore. In quella sede il Sindaco e il Presidente della Provincia, realtà non sospette di essere né leghiste né formigoniane, hanno candidamente spiegato che il 75% dei servizi sociali sono gestiti dai soggetti del III Settore e che il problema per loro è come operare affinché anche il restante 25% venga proposto in gestione sia a soggetti non profit che profit. Il problema, per quelle Amministrazioni Pubbliche, è quindi come anche il profit entra nella gestione dei servizi sociali. Io credo che sia possibile discutere di tutto partendo da un atteggiamento di rispetto che ognuno di noi deve avere nei confronti di esperienze che hanno alle spalle storie diverse dalla nostra. Mi sento però di ribadire che la nostra idea di sussidiarietà deve innanzitutto ancorarsi alla esigibilità dei diritti, alla loro qualità e diffusione territoriale. I problemi della produttività, dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi riguardano tutti i soggetti che fanno economia sociale e vanno visti e assunti in stretto rapporto con la esigibilità dei diritti.

Sono temi molto complessi. La discussione di questa mattina ha messo in luce una questione che a me sembra importante. Si è capito che i problemi dell'efficienza, dell'efficacia e della produttività non riguardano soltanto le attività che vengono date in esternalizzazione dal pubblico al terzo settore, ma riguardano anche i nuovi soggetti gestionali (Aziende, Consorzi, ecc.) costituiti dalle Autonomie locali. Le "accuse" che vengono fatte alla cooperazione sociale nel rapporto tra questa e i lavoratori, sono pari pari riproponibili nei confronti di questi nuovi soggetti pubblici, eppure quello è un terreno sul quale si riesce a discutere. Quello che voglio dire: noi come possiamo affrontare un ragionamento ed essere portatori di una idea di sussidiarietà? Lo possiamo fare perché, anche nel caso dei Consorzi e delle Aziende create dalle Autonomie locali, siamo comunque front line: noi abbiamo un rapporto diretto con l'utenza e con le persone. E chi è che garantisce la qualità? La qualità delle prestazioni di un'Associazione di volontariato la garantiscono i soci e le attività

che l'Associazione stessa riesce a svolgere in termini sussidiari nei confronti degli utenti. E il valore dei nostri interventi, del modo in cui prendiamo in carico i problemi degli anziani, sta anche nel fatto che il nostro lavoro può essere valutato sia dalla parte pubblica con la quale entriamo in rapporto che dall'utente stesso.

C'è poi un secondo livello sul quale ragionare: chi sono i soggetti della sussidiarietà? In Lombardia la sussidiarietà viene declinata nei cittadini che si associano. Io penso che oggi il III Settore nella nostra regione è in grado di fare una proposta che è diversa dal cittadino che si associa, dal cittadino singolo che si mette con altri cittadini. Se questo approccio limitativo fosse mantenuto da parte della Regione Lombardia verrebbe meno l'obiettivo fondamentale della sussidiarietà che risiede nel fatto che noi siamo soggetti di una rete di III Settore che può rappresentare il vero valore aggiunto rispetto alla qualità dei servizi che vengono prestati. Noi possiamo essere soggetti della sussidiarietà proprio perché riusciamo a costruire, come associazioni e come forum, delle reti che sono in grado di garantire potenzialmente maggiore efficienza e efficacia. Io punterei molto a valorizzare quelli che sono i cittadini che si associano e danno risposta ai problemi della società e che entrano come soggetti nella rete dei servizi territoriali contribuendo in questo modo a definire un nuovo modello di welfare della nostra Regione. Sappiamo che sul modello di welfare è aperta una discussione alla quale noi vogliamo e possiamo partecipare. Noi riteniamo che la costruzione della rete è l'elemento portante del nuovo modello. Quello che vogliamo qui affermare con certezza è che in ogni caso il III Settore sarà comunque un soggetto del nuovo modello di welfare qualunque esso sia. Comunque vadano le elezioni del prossimo aprile il problema delle risorse riguarda tutti e, se il terzo settore non è in grado di darsi una forte e robusta strategia, sapete come va a finire? Che diventiamo tutti delle Autonomie funzionali dei Comuni. Perché di fronte alla riduzione della copertura del modello di welfare, veniamo utilizzati come ultima spiaggia e questo non va bene, noi abbiamo bisogno invece di una grande capacità progettuale, di una grande idea sia del modello di welfare che vogliamo avere sia del tipo di sussidiarietà che vogliamo costruire. Una sussidiarietà che non può essere in nessun caso intesa come sostitutiva del ruolo del pubblico, che deve assumere i parametri dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità come gli standard sui

quali costruire la propria proposta. Ed è allora a queste condizioni che noi possiamo dare un contributo vero al modello di welfare che noi vogliamo costruire nella Regione. Diventando nei fatti degli interlocutori della Regione e non emarginati, marginali o subalterni. Quindi il terzo settore deve costruire e sviluppare un proprio progetto sulla sussidiarietà e sul modello di welfare. Un progetto molto difficile da costruire perché noi non siamo come III Settore rappresentanti di interessi unici e definiti. Fra noi ci possono essere idee completamente diverse su come intendere la sussidiarietà, sul ruolo del privato nella stessa, però il III Settore è anche oggi l'unico luogo in cui ci si confronta, in cui si cerca di costruire strategie comuni. Il Forum in Lombardia, se si struttura diversamente, è una delle associazioni di secondo e terzo livello che può fare rete in Lombardia. Nella nostra Regione ci sono i Forum provinciali in tutte le 12 Province e in molti comprensori e cittadine e l'esigenza di rappresentanze comuni all'interno del III Settore è una esigenza non solo sentita ma ormai realizzata e concretizzata. In assenza di rete ognuno si arrangia e fa quello che può. Io credo che rispetto ad una Regione che ha una propria idea di welfare che non condividiamo noi possiamo utilizzare questa rete per costruire capacità di risposte rispetto ai valori nei quali noi crediamo.

UN EFFICACE SISTEMA DI ELABORAZIONE E IMPLEMENTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

di Carlo Donolo
Università la Sapienza di Roma

I problemi posti sono grossi, riguardano il futuro del terzo settore e non solo, e non tutti potranno essere chiariti oggi, quello che cercherò di fare è quindi soltanto di delineare una agenda di lavori possibili.

Le parole utilizzate sono tante e tutte molto complicate: alcune più recenti come sussidiarietà, altre che hanno già una lunga tradizione anche nella nostra storia: partecipazione per esempio. Però tutto appare oggi in una luce molto problematica, per tante ragioni: da un lato le riforme costituzionali e amministrative incompiute e non sempre molto coerenti, da un altro le indicazioni che ci provengono con carattere vincolante dall'Unione Europea, con riguardo proprio al terreno della sussidiarietà. Dall'altro ancora la crisi fiscale dello stato, quindi la restrizione progressiva delle risorse disponibili soprattutto per le politiche sociali, ma anche in generale per la produzione di beni pubblici territorialmente significativi, e ancora tante altre cose compresa la situazione politica, la sua possibile evoluzione, il modo in cui le coalizioni sono costituite, i programmi di queste, mille altri fattori incidono sul modo con cui noi cerchiamo di riflettere sulla possibile evoluzione dei sistemi di welfare, a livello locale in particolare. E quindi il ruolo che il terzo settore vi può avere e tutto questo nel quadro di una sussidiarietà che in gran parte è un problema più che una soluzione. Cioè non fornisce immediate risposte organizzative e istituzionali, ma ci costringe a ripensare tutte le soluzioni che abbiamo praticato fino a adesso. Per voi del terzo settore penso che sia un compito gravoso, lo sarebbe per qualunque rete di organizzazioni che comincia ad operare su un terreno non del tutto sconosciuto, ma in cui gli elementi di incertezza sono molto elevati. Per contro, mentre voi percepite e incorporate queste incertezze non c'è dubbio che al livello del governo centrale, a livello dei governi locali, regionali in particolare, si proceda sparando soluzioni anche un po' a raffica e un po' a caso. Sappiamo

che ciò già produce oggi nella realtà del nostro paese differenze territoriali molto marcate, varianti non sempre molto plausibili di modelli di welfare a livello locale e modi e gradi diversi di implementazione della legge Turco sulla integrazione dei servizi socio-sanitari, e naturalmente modalità molto variabili di erogazione dei servizi. In Lombardia poi la Regione si è addirittura distaccata creando un modello che non ha molti riscontri altrove, e che però vuole proporsi con un certo grado di egemonia nei confronti degli altri, comunque a un possibile, futuribile tavolo di negoziazione nazionale, questo modello verrà senz'altro proposto.

Quindi è una grande confusione, nel senso che noi abbiamo sì vissuto la crisi dei sistemi di welfare esattamente come gli altri paesi in Europa, però la risposta a questa crisi è stata molto convulsa, velleitaria, precaria, implicita, indiretta e non siamo bene attrezzati per questa transizione. Questo naturalmente carica il terzo settore di un compito e di una responsabilità ulteriori a livello di elaborazione delle politiche e poi della loro implementazione sul territorio. Ora un brevissimo accenno a come è stato precedentemente posto il problema della sussidiarietà. Intanto bisogna sapere che sussidiarietà è norma di legge a livello Comunitario e nazionale, quindi non è una cosa su cui dobbiamo avere delle opinioni: la sussidiarietà è legge. Naturalmente nel modo in cui è stata prodotta la riforma costituzionale, nel modo in cui elementi di sussidiarietà sono stati anche in parte introdotti e in parte anticipati nella 328, restano ampi spazi di opinabilità: cosa sarà mai questa cosa, o meglio, quali saranno le sue implicazioni istituzionali normative, organizzative? Questo resta certamente un campo di lotta politica e di confronto culturale e progettuale ancora molto ampio; certamente a livello regionale si profilano dei modelli più o meno plausibili di interpretare la sussidiarietà, ci sono differenti modi di intenderla. Questo può essere già letto in due modi, da una parte come una cosa che è inerente alla idea stessa di sussidiarietà: la quale è un radicamento locale, un potenziamento locale di capacità locali e quindi naturalmente proprio per ciò genera delle differenze di sistema, oppure, viceversa, può essere letta più in negativo come un effetto non voluto, a limite anche perverso, cioè la sussidiarietà diventa il cavallo di troia di differenze, quindi di disuguaglianze, nei governi del territorio che hanno poi delle pesanti ripercussioni sul grado di azionabilità dei diritti civili e sociali. Allora la sussidiarietà va vista

soprattutto come un criterio guida col quale cercare di capire come evolvono le nostre istituzioni sostanzialmente, quindi di conseguenza anche le nostre politiche pubbliche. Ora voi operate soprattutto nel campo delle politiche sociali, ma tenete presente che la sussidiarietà non ha un confine di materia, si applica a tutte le materie, e naturalmente con gradualità e forme in parte diverse da campo a campo, però la sussidiarietà forse più ancora che nel campo delle politiche sociali, trova un terreno di sperimentazione abbastanza avanzata proprio nelle politiche di governo del territorio e nella politiche urbane, perché questi sono stati alcuni dei canali attraverso i quali il discorso della sussidiarietà è stato fortemente suggerito dalla UE agli stati nazionali. E quindi possiamo cercare - a partire da quella esperienza di politiche di governo del territorio - di vedere come la sussidiarietà è stata **intesa nell'ultimo decennio, per capire se si ottengono alcuni risultati o se ci sono addirittura problemi ancora più gravi che si possono intravedere. In queste politiche l'oggetto è il governo del territorio, ovvero è il governo di sistemi locali sociali ed economici al fine dello sviluppo locale, accompagnato da una serie di qualificazioni molto importanti nell'ottica europea, per esempio sviluppo locale integrato e sostenibile. La domanda è: in che senso la sussidiarietà si è applicata a questo oggetto misterioso? Ci sono alcuni tipi di politiche che più si prestano a questo tipo di realizzazione, per esempio prendete URBAN, compresa la versione di URBAN soltanto italiana, oppure i PRUSST, cioè dei progetti locali integrali o i PIT, programmi integrati territoriali: sono alcuni esempi di questa famiglia di politiche integrate orientate allo sviluppo locale sostenibile nei quali si è cercato di introdurre l'elemento della sussidiarietà, una interpretazione di questa. Lì la sussidiarietà appare in questa forma: vogliamo fare questo tipo di sviluppo locale? Allora va bene ci sarà il flusso globale, ci sarà la finanza internazionale, ci saranno i finanziamenti dall'esterno, ma lo sviluppo locale essenzialmente dipende dalla mobilitazione di risorse locali, allora ecco la sussidiarietà che arriva: per mobilitare le risorse locali devo dar loro valore, cioè introdurle, coinvolgerle nel processo decisionale. Naturalmente queste risorse sono molto eterogenee. Ci sono risorse economiche, culturali, istituzionali, motivazionali, capitale sociale, capitale umano, una congerie di variabili molto diverse e anche a volte in conflitto tra di loro, però il principio della sussidiarietà si radica nell'idea-forza che bisogna**

riuscire a mobilitare queste risorse perché queste risorse fanno la differenza. Perché bisogna mobilitarle? Perché devono apportare risorse proprie specifiche che sono decisive per lo sviluppo, e nello stesso tempo questi attori, partecipando al processo, diventano protagonisti o si sentono in parte protagonisti e apportano al processo decisionale un surplus di consenso e di legittimazione. Quindi c'è l'elemento della mobilitazione delle risorse e c'è l'elemento della mobilitazione del consenso, e naturalmente c'è anche l'elemento, più caratteristico della sussidiarietà bene intesa, di strutturare il processo decisionale e l'attuazione dei progetti in un modo tale che assuma sempre più possibilmente le forme di una partnership tra attori diversi. La partnership in definitiva è un accordo preceduto da un negoziato tra attori diversi, un accordo rilevante per lo sviluppo.

Dalla esperienza decennale in questo campo possiamo dire che questo modello non funziona molto, nel senso che queste risorse da mobilitare sono sempre molto sub condizione, l'opportunismo degli attori non viene superato, nemmeno dal fatto che sono chiamati a concorrere in una logica di sussidiarietà, e poi più di questo c'è il problema che questi attori, chiamati a concorrere a politiche anche molto complicate, mostrano di essere a volte poco preparati a questo compito. Gente che non ci capisce niente di queste cose e al massimo intende utilizzarle, cioè mungere la mucca finché ci sono i soldi. Convincere questi attori a partecipare ad un assetto di sussidiarietà è molto complicato, perciò l'attore politico che governa questi processi, cioè in questo caso in parte la Comunità Europea, in parte il Governo Nazionale, predispongono una serie di precauzioni per l'uso. Cioè sistemi di incentivo che inducono un attore a comportarsi bene invece che male, bastone e carota. Vuoi i finanziamenti? Allora devi sottoporli a tutto questo esame, una specie di trial, una prova per vedere per esempio se una impresa è in grado di produrre un bene in condizioni di sostenibilità ambientale, energetica o quant'altro. È una sfida, perché è un compito molto difficile da soddisfare: gli incentivi, le regole, regole molto rigorose soprattutto sul piano procedurale e poi gli standard, per tutti gli attori che devono aderire a dei codici di comportamento per esempio di tipo sociale o ambientale, il modo di rapportarsi al territorio, allo stare in rete etc.

Sono compiti molto onerosi, nell'esperienza del Ministero dell'economia sono più gli insuccessi che i successi, perché ci sono o errori di formulazione di queste politiche o di fatto gli attori non sono sufficientemente maturi da giocare un gioco così complicato e così responsabilizzante.

Questi partenariati, che sono la struttura organizzativa istituzionale del modo in cui la partecipazione si traduce in investimento e quindi anche in contratto negoziato per fare delle cose, possono essere intesi in vari modi: prima, all'inizio dell'esperienza ci si è rivolti principalmente ai macro interessi che sono presenti sul territorio, quindi le tre confederazioni sindacali e le rappresentanze degli imprenditori, queste apicalità e poi come tertium di mediazione la camera di commercio, un ente che in qualche modo assume un po' tutti gli interessi economici, sono stati chiamati a partecipare alla deliberazione. Però si è visto, e questo appare chiaramente ed è di rilievo per la sussidiarietà che riguarda voi, ed è stato detto, a livello prima comunitario e poi nei documenti in elaborazione per il Quadro Strategico Nazionale che delinea quello che l'Italia farà e non farà e come nel 2007/2013, la nuova programmazione dei fondi strutturali. Vi si dice che non basta fermarsi a questi tipi di attori macro economici, chiaro che sono i grandi portatori di interessi che riguardano il territorio, quindi prima di tutto ci si rivolge a loro, ma non basta perché si è visto che quei deficit nella costituzione degli attori devono essere corretti, da cosa? Dal fatto che dalla società civile emergano attori di natura diversa, non economica, non profit, l'associazionismo in tutte le sue varianti, le fondazioni, un universo complesso e differenziato, però in sostanza ci si appella agli attivismi della società civile perché concorrano alla costituzione delle partnership. E quindi con l'apporto cognitivo e motivazionale loro specifico correggano i deficit di attori solo economici che sono tipicamente molto miopi, per esempio rispetto all'ambiente, o con riguardo alle conseguenze sociali delle proprie azioni. Dunque portando anche questo elemento dentro, la partnership allargata, come si dice in gergo inclusiva o includente, dovrebbe in qualche modo fornire più garanzie. In questa modalità che in parte si intravede nelle pratiche più recenti, ma che è soprattutto caratterizzante degli anni futuri, secondo le impostazioni delle programmazioni europee, si intravede il fatto che la sussidiarietà viene presa sul serio in quanto mette in moto un meccanismo

includente nei processi decisionali e programmatori. Naturalmente poi come questo possa avvenire dipende moltissimo dalle risorse e situazioni locali per cui non si può fare un discorso generalizzante: dipenderà molto da come sta di salute il sistema del terzo settore in un determinato posto, come sta di salute il sistema delle imprese, quale elaborazione hanno fatto i gruppi dirigenti, la classe politica locale. Sono variabili opinabili politiche e culturali, non previste naturalmente nei documenti, ma sono variabili nella vostra ottica molto importanti, quindi voi le dovete comunque tenere presente, e naturalmente alla fine si arriva a dire che se la sussidiarietà anche a partire da questi modelli che logicamente sono abbastanza elementari, ma in pratica, nella loro applicabilità sono in realtà molto complessi, la società potrebbe effettivamente apportare qualche cosa di nuovo, però a certe condizioni che, allo stato delle cose oggi in Italia, non possiamo dire soddisfatte. Bisognerebbe valutare accuratamente la capacità delle nostre istituzioni soprattutto a livello locale, cioè le amministrazioni locali che capacità di governo reale hanno? È chiaro che qui ci sono differenze regionali abissali, se queste capacità non ci sono tutti questi bei discorsi rischiano di cadere; quanto la politica, quanto la cultura politica, ciò che hanno in testa i gruppi dirigenti, si è portata su queste frontiere della progettazione complessa? Gran parte di questa traduzione di indicazioni Comunitarie in Italia è avvenuta non per la politica ma per l'opera di alcuni quadri dirigenziali illuminati dell'amministrazione pubblica che hanno fatto proprio questa missione (vedere F. Barca "sull'arte di costruire ponti"). Ma anche la società civile, a cui la sussidiarietà si rivolge (non in maniera esclusiva, anche ai privati) mostra certamente un grado di auto-organizzazione molto superiore che nel passato, persino nelle Regioni meridionali, però questa organizzazione della società civile da noi è avvenuta dentro quei parametri di amministrazione pubblica poco performante e poco credibile, e di una politica pervasiva. Molte associazioni della società civile hanno già operato la trasformazione della propria autonomia fino a diventare appendici di un'altra cosa. Si crea una coalizione di interessi tra politica e organizzazioni della società civile che però incorporano anche le grandi rappresentanze degli interessi economici, come avviene in tutte le società così organizzate, che va in direzione di una corporativizzazione degli interessi e della creazione di una forma neofeudale di spartizione

di poteri e di risorse. E questo naturalmente richiede la coalizione - volente o nolente ma di fatto - tra una amministrazione poco performante, una politica molto pervasiva e una società civile che non riesce ad affermare pienamente la propria autonomia. Questo mette in questione il ruolo del Forum come organizzazione rappresentativa di realtà. Le culture disponibili scarseggiano come risorse: la cultura della sussidiarietà come principio costituzionale è stato immesso ma non è stato neanche ben capito, è stata una operazione molto veloce e superficiale, mi attengo a ciò che dice in questa materia Giuseppe Cotturri, giurista e politologo: quando tu hai messo sussidiarietà nella costituzione hai cambiato tutto il mondo, come una miccia accesa sotto le istituzioni, nulla può più restare come prima. Però nel fare questa trasformazione noi stiamo dimostrando una certa incapacità, perché è un compito molto pesante, si richiede non soltanto di ridefinire il governo e suoi livelli, quindi sussidiarietà verticale, che è la parte più facile, ma quella orizzontale è effettivamente una cosa che va in gran parte ancora tutta disegmata e in gran parte riformata. Tutto ciò fa capire che parlare di sussidiarietà significa parlare di una cosa che deve essere centrale nella nostra attenzione, non una cosa marginale, che si è aggiunta, ma è il fattore d'ordine rivoluzionario rispetto al mutamento delle istituzioni, di conseguenza le organizzazioni che devono stabilire un rapporto organico e stabile con la vita delle istituzioni, a loro volta, non possono fare a meno di inglobare e di farsi persuasi fino in fondo che è questo il terreno di lavoro, ma anche direi di conflitto politico. Perché, appunto, le varianti possibili sono tante, vediamo allora se riusciamo a selezionare quelle versioni della sussidiarietà che siano più sostenibili, più responsabili, più coesive, più qualitative. Questo è il compito.

Carlo Donolo insegna Sociologia della società contemporanea presso la Facoltà di Scienze statistiche dell'Università La Sapienza di Roma. Si occupa di istituzioni, beni comuni, territori e sviluppo locale. Tra le sue pubblicazioni recenti: *Il distretto sostenibile*, Angeli, 2003; *Innovazioni nel governo locale tramite politiche integrate e programmi complessi*, Dicoter, Roma 2006; a cura, *Il futuro delle politiche pubbliche*, B. Mondadori editore, Milano 2006.

SUSSIDIARIETÀ: UN CRITERIO GUIDA CONTRO IL CARISMO ISTITUZIONALE

di Tommaso Vitale⁴⁴
Università di Milano Bicocca

Poiché il mio è l'ultimo intervento della giornata, cercherò di riprendere e valorizzare alcune delle cose che sono emerse dal dibattito e che mi sembra importante trattenere. Mi concentrerò perciò su cinque punti principali. Inizierò tratteggiando per sommi capi alcuni dei maggiori problemi istituzionali che mettono a seria prova il welfare locale, senza peraltro voler essere esaustivo (§ 1.). Di seguito entrerò nel merito del concetto di sussidiarietà, con l'intento di fare un poco di chiarezza e di riflettere sulle ragioni per cui oggi la sussidiarietà è un criterio di estrema importanza nel campo delle politiche e dei servizi sociali (§ 2.). Tratterò poi un punto spinoso del dibattito: cosa è pubblico, oggi? (§ 3.). Proverò, di conseguenza, a tematizzare i nessi fra sussidiarietà e autorità (§ 4.), per arrivare, infine, a discutere la posta in gioco per il terzo settore nella riflessione sulla sussidiarietà (§ 5.).

1. Carismo istituzionale.

Oggi assistiamo a fenomeni di “carismo istituzionale” preoccupanti. Ne hanno parlato con precisione sia Sergio Silvotti che Nereo Zamaro. Cosa vuol dire carismo istituzionale? L'immagine mi sembra molto efficace: c'è qualcosa che scorre sotto le istituzioni, e che, più o meno rapidamente, ne erode le fondamenta. Se il terreno è troppo carsico la costruzione istituzionale del welfare locale crolla.

A cosa rimanda questa immagine? Ad alcuni quesiti; ad esempio: chi determina le scelte pubbliche? Come incidono le lobby nella determinazione delle scelte pubbliche? L'ipotesi del carismo

⁴⁴ Tommaso Vitale è ricercatore in Sociologia presso l'Università degli Studi di Milano - Bicocca, dove insegna “Programmazione sociale” e “Organizzazioni a rete e sviluppo locale” (tommaso.vitale@unimib.it). E' membro di Sui generis, Laboratorio di sociologia dell'azione pubblica.

istituzionale suggerisce di prestare attenzione al ruolo sempre maggiore assunto dai governi privati, in primo luogo alle **fondazioni, nell'indirizzare le politiche ed i servizi privati. Un ruolo giocato attraverso finanziamenti e strategie non sottoposte ad alcuna prova di rappresentanza democratica**⁴⁵. Esistono soggetti economici che erogano e allocano risorse, e che tendenzialmente non sono coordinate dalla programmazione sociale dei Comuni associati. Spesso queste risorse sono disperse in micro iniziative e a volte vengono pressoché sprecate. Niente di nuovo, per altro, nel senso che tradizionalmente le politiche sociali a livello locale hanno costituito un campo frammentato con una regolazione dei rapporti tra pubblico e privato di bassa qualità e di bassa trasparenza. Nel corso di tutti gli anni '80, ad esempio, i rapporti con gli attori privati erano all'insegna del mutuo accomodamento⁴⁶. Le cose sono un po' cambiate successivamente, con una certa ripresa delle funzioni di regolazione da parte dell'ente pubblico, pur rimanendo presente la tendenza ad un rapporto collaterale o collusivo tra alcuni attori del non-profit e la pubblica amministrazione nella gestione dei servizi⁴⁷. Niente di nuovo, per l'appunto: oggi, occorre registrare che alcuni processi stanno accelerando, ed altri sono in parte differenti, e che - nel complesso - i governi privati sembrano scavare rapidamente sotto le fondamenta delle istituzioni del welfare locale.

I fenomeni di carsismo istituzionale sono accelerati dalla diffusa **“cultura del piagnisteo”** a cui tradizionalmente fanno riferimento molte delle persone e delle organizzazioni a diverso titolo impegnate nelle politiche sociali. Secondo questo frame, le fondamenta su si basano gli edifici istituzionali delle politiche sociali sarebbero così deboli e così erose da non rendere pressoché inutile fare alcunché. La cultura del piagnisteo è un fenomeno

⁴⁵ Sul ruolo sempre più importante dei governi privati in una pluralità di settori della vita pubblica, si veda Pizzorno A., 2001, “Natura della disuguaglianza, potere politico e potere privato nella società in via di globalizzazione”, in Stato e mercato, 69 (2): 201-236.

⁴⁶ Ascoli U., Pavolini E., Ranci C., 2003, “La nuova partnership: i mutamenti nel rapporto fra stato e organizzazioni di terzo settore in Italia”, in Ascoli, Ranci (a cura di), Il welfare mix in Europa, Carocci, Roma.

⁴⁷ Ranci C., 2005, “Le sfide del welfare locale. Problemi di coesione sociale e nuovi stili di governance”, in La Rivista delle Politiche Sociali, n° 2.

preciso: spinge a guardare con precisione a ciò che manca, a quello che non c'è, e a sottovalutare sistematicamente ciò che c'è, ovvero a ciò che caratterizza un territorio ed in particolare i suoi potenziali di sviluppo⁴⁸. Potenziali perché ci sono, esistono, ma non sono riconosciuti. Risorse e capacità di azione che vanno riconosciute per essere programmate, messe in circolo e utilizzate⁴⁹.

Certamente in questo momento il welfare locale sta attraversando grandissimi problemi a causa della forte riduzione della spesa sociale, che colpisce in maniera particolare gli enti locali di piccole dimensioni. Il budget per le politiche sociali a livello locale è tendenzialmente vincolato a costi fissi, e sempre più i Comuni, anche associati, fanno molta fatica a mantenere il livello e la qualità precedente dei servizi⁵⁰. Complessivamente, sembra non esserci più un soldo per l'innovazione. Ma questi problemi di carattere economico non possono essere affrontati all'interno di una cultura del piagnisteo. La cultura della lamentela, che porta a dire "non ci sono soldi per cui non si può fare", spinge all'inazione, e - solo apparentemente in modo paradossale - inibisce anche la capacità di criticare il governo per le sue scelte allocative. Anche per protestare, per chiedere aumenti per la spesa sociale, per i servizi culturali, per lo sport, nell'insieme più spesa nel campo ampio della socialità, occorre prendere le distanze dall'immobilismo tipico della cultura del piagnisteo⁵¹. Occorre

⁴⁸ Sulla retorica del piagnisteo, si veda il famoso e sempre attuale articolo di Hirschman A. O., 1980 [1985], "In difesa del possibilismo", in AA.VV., I limiti della democrazia, Liguori, Napoli. Per un approfondimento si vedano anche Cardon D., Heurtin J.-P., Hirschman A., Lemieux C., "Vertus et limites de la prise de parole", in Politix, n°31, 1995; Donolo C., Hirschman A., "Passione per il possibile", in Politica ed economia, n° 2, 1988.

⁴⁹ Donolo C., 2003, Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo, Franco Angeli, Milano.

⁵⁰ Vitale T., 2006, "Piani di zona, luoghi dell'intelligenza?", in Auser (a cura di), *Negoziare l'integrazione. Accordi e conflitti nei piani di zona*, Franco Angeli, Milano.

⁵¹ Vitale T., 2005, Conflictus interruptus, o della difficile innovazione istituzionale, paper presentato nel panel "Movimenti e conflitti urbani nella politica locale" coordinato da Lorenzo Mosca (Istituto Universitario Europeo) e Gianni Piazza (Università di Catania) al congresso annuale SISP

ragionare anche su dei pieni, su quello che c'è e sui suoi potenziali. Soprattutto, la tesi che qui voglio sostenere è che è cruciale ragionare sui processi programmatori a partire da quello che c'è e non da quello che manca⁵².

Inutile negare che questo punto è strettamente legato a quello precedente! A partire da una considerazione banale: se oggi emergono come più evidenti i luoghi di governo privato in cui vengono allocate risorse economiche, è anche vero che la programmazione sociale, abituata a lamentarsi, troppo spesso trascura di guardare ai governi privati, come a possibili partner con cui negoziare obiettivi di (almeno) medio termine e grazie a cui valorizzare qualche potenziale di innovazione. Si tratta di coordinare e pensare l'insieme dei potenziali di un territorio, non per arrivare a un unico grande Piano, ma per trovare un orizzonte strategico, in cui attori diversi, anche con opzioni valoriali e obiettivi politici differenti possano coordinarsi⁵³. Se la programmazione locale non trova modi di negoziare con i governi privati, questi restano unicamente fenomeni carsici che erodono inesorabilmente la stessa legittimità istituzionale con cui si è costruito l'edificio delle politiche sociali.

2. La sussidiarietà, un criterio guida.

In questo quadro di carsismo istituzionale, non è di poca importanza chiedersi cosa sia la sussidiarietà. La letteratura è molto ampia a questo proposito. Molti assumono delle posizioni estreme e polarizzate. Vi è chi, per farla breve, sostiene che la sussidiarietà è il "nemico", cioè è una leva capace di distruggere l'impianto dei diritti sociali, politici e civili su cui si fonda il welfare. Altri usano il termine sussidiarietà come un intercalare, ripetendo ogni tre quattro parole "sussidiario" o "sussidiarietà" o "sussidiariamente". Personalmente ritengo sia di estrema importanza prendere sul serio la posizione ricordata in introduzione

(Società Italiana di Scienza Politica), organizzato all'Università degli Studi di Cagliari, 21-23 Settembre 2005.

⁵² In questa direzione, cfr. de Leonardis O., 2001, Le istituzioni. Come e perché parlarne, Carocci, Roma.

⁵³ Vitale T., 2001, "Politiche attive del lavoro e sviluppo dei mercati sociali: i dilemmi locali della regolazione pubblica", in C. Ranci (ed.) Il mercato sociale dei servizi alla persona, Roma: Carocci, 119-143.

da Sergio Veneziani. Innanzitutto la sussidiarietà è legge, presente nella nostra Costituzione italiana. Oggi, in questo convegno, ne sono state date diverse definizioni, a volte un po' tecniche. Io preferisco la definizione che ne dà Carlo Donolo: la sussidiarietà è un criterio guida⁵⁴. Dire che è un criterio guida vuol dire che non è una formula risolutiva, non è una indicazione che suscita automatismi. **E' un criterio guida: guida a cercare il livello più appropriato di competenza e di responsabilità per la prestazione di un bene pubblico.** Quindi non è una impalcatura predefinita, è un criterio guida che spinge a ragionare su due quesiti:

1) qual è il livello pertinente per implementare una politica?

2) chi sono gli attori pertinenti per implementare una politica?

Più ancora, la sussidiarietà è un criterio che ci suggerisce di rispondere a queste domande in maniera congiunta. Per trovare il luogo e l'attore più appropriato bisogna rispondere insieme alle due domande, non è sufficiente dire qual è il livello più appropriato di una politica, qual è la giusta grandezza del territorio di riferimento di una politica. Non è più un problema di grandezza. Dal fondamento dell'economia politica in avanti si è ragionato su quale sia il livello appropriato di governo in termini di grandezza, perché il problema sembrava essere quello di trovare la scala giusta per realizzare - appunto - economie di scala. Il quesito era: **quale è il livello di governo, cioè l'estensione sufficiente del territorio tale per cui il governo può provvedere un bene in maniera efficiente.** Al contrario, il principio di sussidiarietà ci dice che non è soltanto un problema di livello ma anche di attori, non è solo un problema di grandezza, ma è anche un problema di densità. In altri termini potremmo dire che non è più solo un problema di "piccolezza" ma di "solitudine". **La domanda diviene: qual è la grandezza del territorio in cui la densità di attori sia più pertinente?** O, detto in maniera più semplice: quali attori a quale livello, affinché servizi e politiche siano il più vicino possibile ai cittadini?

In questo senso la sussidiarietà è un criterio guida, ispira ad andare il più vicino possibile ai cittadini definendo congiuntamente livello

⁵⁴ Donolo C., 2005, "Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies", in Stato e Mercato, n. 73, pp. 33-65.

e attori, sapendo che non è possibile prescindere da una delle due cose. Tutto ciò implica che la sussidiarietà in quanto criterio “obbliga” (o, quanto meno, spinge) a muoversi per arrivare il più vicino possibile ai cittadini.

E' un criterio guida che ci aiuta, perciò, a valutare nel dettaglio le politiche. Pensiamo per esempio a un problema centrale in Italia oggi: le politiche di istituzionalizzazione (e a volte di re-ospedalizzazione) degli anziani. Il principio di sussidiarietà forza a chiedersi, se il livello e l'attore scelto è quello che si avvicina il più possibile ai cittadini, oppure se ce ne potrebbe altri che permetterebbero di spingerci più in là, oltre, in direzione di una maggiore prossimità ai cittadini. In questo senso, la sussidiarietà non è soltanto un principio che permette di stabilire chi può gareggiare per un appalto, è un criterio guida, cioè un parametro di valutazione in base a cui si può sostenere che prevedere unicamente RSA non va bene: è una politica ancora “lontana” rispetto al livello e all'attore che potrebbe essere più prossimo⁵⁵.

A questo punto, bisogna precisare un po' meglio cosa sia la sussidiarietà orizzontale. Innanzitutto: in nessun modo sussidiarietà verticale vuol dire disporre un criterio per decidere qual è il livello per una politica, ancorati ad un problema di grandezza; laddove sussidiarietà orizzontale vorrebbe dire disporre di un criterio per decidere qual è l'attore più pertinente per implementare una politica ed erogare un servizio. Abbiamo detto che la sussidiarietà è più esigente come criterio guida, richiede di combinare sempre i due quesiti. La sussidiarietà orizzontale è un criterio estremamente esigente perché guida, spinge e motiva a diventare sempre più prossimi nella produzione di un bene pubblico. In altri termini, la sussidiarietà orizzontale non spinge ad interrogarsi sull'attore pertinente, ma a definire quali siano le condizioni grazie alle quali

⁵⁵ Sull'importanza di disporre di criteri di valutazione ampi nella vita politica, si veda il testo ormai classico Boltanski L., Thévenot L. (1991), *De la justification: les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris, ed. inglese (2005), *On Justification. The Economies of Worth*, Princeton University Press, Princeton; si veda anche Borghi V. Vitale T., 2006, “L'economia delle convenzioni: un programma di ricerca istituzionalista” in Borghi, Vitale (a cura di), *Le convenzioni del lavoro, il lavoro delle convenzioni*, numero monografico di *Sociologia del Lavoro*, n. 102, Franco Angeli, Milano.

il bene che quell'attore produce possa diventare un bene pubblico, condizioni che rimandano a luoghi di programmazione e regolazione. Pertanto la sussidiarietà orizzontale è un criterio guida per riconoscere che i beni forniti dai soggetti privati hanno un carattere pubblico se sono ancorati a diritti e se sono promossi da una programmazione pubblica vincolante. Sebbene l'equivalenza tra statale e pubblico non tenga più⁵⁶, la sussidiarietà orizzontale è un criterio che spinge a valorizzare l'importanza della programmazione da parte dell'ente locale. Tutto questo implica, in termini logici e di rispetto del mandato costituzionale, che non ci può essere contrapposizione fra il ruolo forte di regia e di programmazione dell'ente locale e la selezione dell'attore più prossimo nella fornitura di un bene pubblico⁵⁷.

3. Che cosa è pubblico?

L'insieme di cose dette finora, costringe ad interrogarci più in dettaglio su che cosa sia pubblico, più precisamente, come vedremo fra poco, su quali siano i requisiti dei processi in cui un'azione diventa pubblica. Torniamo su quanto abbiamo appena detto: non basta e non tiene più l'equivalenza fra statale e pubblico. In entrambi i sensi: ci può essere una prestazione pubblica fornita da un soggetto privato, e ci può essere un soggetto pubblico che fornisce un servizio all'insegna del privatismo, ad esempio non rispettando i diritti dei cittadini. Ovviamente non tiene la semplificazione ideologica per cui tutto ciò che è fatto da un attore privato è sempre e comunque un'azione pubblica. Siamo di fronte ad una situazione "complicata", in cui, per un insieme ampio di ragioni, è diventato difficile riconoscere cosa sia pubblico⁵⁸. Pubblico non è qualcosa in sé, non c'è un attore che è in sé e per sé, nelle proprie pratiche, è sempre pubblico. Ed è per

⁵⁶ De Leonardis O., 1996, "Welfare mix. Privatismo e sfera pubblica", in Stato e Mercato, 1, pp. 51-75.

⁵⁷ Vitale T., 2005, "Contrattualizzazione sociale", in La Rivista delle Politiche Sociali, 1, pp. 291-324.

⁵⁸ Per ragioni di sintesi, mi permetto di rimandare al numero monografico de La Rivista delle Politiche Sociali su questi temi: Bifulco L., Borghi V., de Leonardis O., Vitale T. (a cura di), 2006, "Che cosa è pubblico?", numero monografico de La Rivista delle Politiche Sociali, 3.

questo che la sussidiarietà, in quanto criterio guida che spinge ad andare più prossimi ai cittadini, diviene così importante.

Di conseguenza, che cosa è pubblico? È pubblico non un soggetto ma una azione, non è pubblico “chi fa” ma “quello che si fa”. Per questo oggi c’è uno spostamento così forte nelle scienze sociali per cui si tende a parlare sempre meno de “il pubblico” e progressivamente sempre più di “azione pubblica”. Ad esempio io non so se l’Arci è un soggetto pubblico o privato, so che molte iniziative dell’Arci rispondono ai criteri pubblicità, che in molti casi l’azione dell’Arci diviene pubblica. Pertanto occorre spostare lo sguardo dall’attore all’azione, dal soggetto ai processi.

Per tutte queste ragioni, serve interrogarsi su quali siano i requisiti dei processi in cui un’azione diventa pubblica Per svolgere questo ragionamento mi appoggerò sull’elaborazione fatta recentemente da Lavinia Bifulco ed Ota de Leonardis. Esse sottolineano quattro requisiti⁵⁹:

1. una azione diviene pubblica quando è vista da tutti. È pubblica quando c’è un qualche criterio di trasparenza sull’azione, nonché comunicazione aperta⁶⁰;
2. una azione diviene pubblica quando è condivisa da tutti secondo regole comuni, o meglio quando è informata da regole vincolanti e comuni⁶¹;

⁵⁹ Bifulco L., de Leonardis O., 2005, “Sulle tracce dell’azione pubblica”, in Bifulco (a cura di) , Le nuove politiche sociali: temi e prospettive emergenti, Carocci, Roma.

⁶⁰ L’importanza della visibilità per l’azione pubblica è discussa con grande precisione da Alessandro Pizzorno in un suo contributo recente: Pizzorno A. (2006), “Capitale sociale, reputazione, visibilità”, in Borghi, Vitale (a cura di), Le convenzioni del lavoro, il lavoro delle convenzioni, numero monografico di Sociologia del Lavoro, n. 102, Milano: Franco Angeli.

⁶¹ In altre parole, quando aumenta il suo grado di generalità, collegando e costruendo “equivalenze” fra casi e situazioni particolari, cfr. Boltanski L., Thévenot L., 2000, “The Reality of Moral Expectations: A Sociology of Situated Judgment”, in Philosophical Explorations, vol. III, n° 1, 2000. In questo senso, l’azione diviene pubblica quando si basa (e a sua volta sostiene) anche un lavoro politico, che consiste proprio nel mettere insieme fatti particolari, nel creare le connessioni e nel far riconoscere le connessioni fra situazioni particolari frammentate; cfr. Boltanski L., Vitale T. (2006), “Una sociologia politica e morale delle contraddizioni”, in Rassegna Italiana di Sociologia, n° 1, pp. 91-116. Noto per inciso che

3. una azione diviene pubblica quando produce dei beni pubblici, fruibili in comune dall'insieme di una popolazione;
4. una azione diviene pubblica quando si stabilizza con continuità, diventando oggetto di confronto e di agire coordinato ed istituzionalizzato (quello che in inglese abitualmente si chiama institution-building).

I primi tre punti riguardano caratteristiche dell'azione: deve essere trasparente, deve essere informata da regole, deve tendere a produrre beni e servizi che costituiscano uno spazio in comune per la popolazione. Il quarto punto riguarda invece il rapporto fra l'azione e le istituzioni, per focalizzare l'attenzione su ciò che l'azione determina in termini di cambiamento istituzionale (ovverosia con delle conseguenze costanti e continuative per la popolazione). E' inutile nascondersi, infatti, che nel campo delle politiche sociali molte sperimentazioni, anche interessanti, proficue nel breve periodo ma avulse da un criterio di sostenibilità, sono rimaste progetti⁶² e non sono diventate innovazioni, cioè si sono disperse quando è finito il finanziamento ad hoc⁶³. Non a caso,

Habermas sostiene che i processi di generalizzazioni avvengono solo laddove l'azione supera una prova di verità, equità e pertinenza (cfr. Habermas J., 2002, Verità e giustificazione, Laterza, Bari-Roma), mentre a parere di chi scrive, l'azione può diventare pubblica a partire da una pluralità di prove legittime che fanno riferimento a criteri di giustizia anche molto differenti fra loro: si veda Boltanski, Thévenot (1991), op. cit. e Thévenot L. (2006), Organizzazione e potere. Pluralità critica dei regimi di coinvolgimento, in Borghi, Vitale (a cura di), Le convenzioni del lavoro, il lavoro delle convenzioni, numero monografico di Sociologia del Lavoro, Franco Angeli, Milano.

⁶² Sulla rilevanza e le contraddizioni della forma progetto della società contemporanea, si vedano Boltanski L, 2005, "Gli attuali cambiamenti del capitalismo e la cultura del progetto", in Studi di Sociologia, vol. 43, n. 4, pp. 369-388; Boltanski L., Chiapello E., 2002, "Esclusione e sfruttamento: il ruolo della mobilità nella produzione delle disuguaglianze sociali, in Borghi (a cura di), Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro, Franco Angeli, Milano; L. Boltanski, Una nuova componente dello spirito del capitalismo, in Agalma - Rivista di studi culturali e di estetica, n° 3, 2002.

⁶³ E' un problema complessivo, oggi, dell'azione pubblica. Si pensi, ad esempio, ai progetti in campo urbano, come le azioni complesse (multi

nel dibattito di oggi, in molti hanno insistito su questo nodo dell'istituzionalizzazione: non basta fare “buoni progetti”, diviene sempre più necessario incorporare un parametro di sostenibilità nei progetti, affinché prestazioni e servizi abbiano una loro continuità, essendo pensati, anche nella fase iniziale di finanziamenti di start-up, per essere sostenibili nel lungo periodo.

4. Sussidiarietà e autorità.

Il problema di dare continuità e stabilità alle politiche e ai servizi sociali ci riporta al nodo iniziale del ragionamento, ovvero alla “faccenda” del carsismo istituzionale. Riassumendo quanto abbiamo detto finora, possiamo trattenere due proposizioni: (a) la sussidiarietà guida verso criteri che affermano l'importanza della programmazione, cioè del coordinamento di attori e livelli eterogenei; (b) ciò che è pubblico non dipende dalla natura degli attori (e dei livelli) coinvolti, ma è un effetto emergente di un'azione che risponde ad alcuni requisiti. Entrambe queste proposizioni rimandano al problema dell'autorità.

attori, multidimensionali) promosse e co-finanziate dall'Unione Europea. Spesso, superato il momento della spinta iniziale, anche avendo raggiunto risultati brillanti, terminano d'improvviso: finiti gli incentivi, sono azioni che non diventano innovazioni istituzionali. Sono azioni non sostenibili, incapaci di riprodursi nel tempo, riproducendo i propri fattori produttivi. La letteratura è vasta: per un'introduzione alle sfide che si pongono alla politica e alle politiche locali, si veda Le Galès P., 2002, *European cities. Social conflicts and governance*, Oxford University Press, Oxford, trad. it. 2006, *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, il Mulino, Bologna. Sull'importanza di incorporare criteri di sostenibilità nell'incentivazione dei programmi locali complessi, si veda Barbera F., 2005, “Deliberare lo sviluppo: i patti territoriali come processi”, in Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma. Per una riflessione sul concetto di innovazione, si vedano Donolo C., Fichera F. (a cura di), 1988, *Le vie dell'innovazione. Forme e limiti della razionalità politica*, Feltrinelli, Milano; con riferimento al dibattito europeo: Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E. e Gonzalez, S., 2005, “Towards Alternative Model(s) of Local Innovation”, in *Urban Studies*, 11, pp. 1969-1990; con riferimento specifico ai servizi sociali: Vitale T. (in via di pubblicazione) “Contradiction and Reflexivity in Social Innovation: A Case Study from the De-Institutionalization Movement”, in *European Urban and Regional Studies*.

Procediamo con ordine: cosa è l'autorità? In sociologia l'autorità è il potere legittimo⁶⁴, non basato solo su una prova di forza ma su una prova legittima⁶⁵. Il divenire pubblico si realizza e si rende riconoscibile nel momento in cui viene riconosciuto collettivamente e viene reso legittimo un sistema di autorità⁶⁶. Il riferimento all'autorità legittima è decisivo. Un'autorità che non risiede più solo nella pubblica amministrazione, ma - come appunto ci dice il principio di sussidiarietà - in una pluralità di attori. Ugualmente, la sussidiarietà non "distrugge" l'autorità degli enti locali, non è un criterio per attaccare o corrodere l'autorità dei Comuni, ma per spingere affinché quella autorità concorra a determinare il livello e l'attore più appropriato per una politica.

È chiaro che il problema dell'autorità è molto complesso, in particolare per i problemi di definizione degli attori da includere nei processi⁶⁷: spetta alle istituzioni rappresentative decidere chi, come, dove e quando si può partecipare, ad esempio, ai tavoli della programmazione negoziata. Tavoli, appunto, di interlocuzione, non di decisione: perché la facoltà di decidere rimane dell'ente locale. Se tutti gli attori compartecipassero alla decisione con uguale responsabilità, probabilmente la

⁶⁴ Sennett R., 2006, *Autorità. Subordinazione e insubordinazione: l'ambiguo vincolo tra il forte e il debole*, Bruno Mondadori, Milano.

⁶⁵ Una prova legittima è una prova ben configurata, ovvero sia che risponde ad almeno tre condizioni minimali: (1) che sia specifica nell'oggetto che viene sottomesso alla prova (ovverosia che le persone siano verificate su un solo piano, e non su una molteplicità di aspetti); (2) che siano stabili le procedure che regolano il processo stesso della prova; (3) che queste procedure siano controllata da un Terzo. Sulla distinzione fra prove di forza e prove legittime, si veda Boltanski L., Chiapello E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, trad. it. in via di pubblicazione, *Il nuovo spirito del capitalismo*, Milano, Feltrinelli.

⁶⁶ Si veda De Leonardis O., 2006, "Una sfida per il welfare pubblico: l'onda lunga della soggettivazione", in Bifulco, Borghi, de Leonardis, Vitale (a cura di), 2006, "Che cosa è pubblico?", numero monografico de *La Rivista delle Politiche Sociali*, 3.

⁶⁷ Molte delle idee che qui espongono mi vengono dal dibattito "Le politiche sociali e il loro statuto pubblico" del 13 gennaio 2006, organizzato dal Laboratorio di Politiche Sociali del Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano, a cui hanno partecipato Ota de Leonardis, Nicola Negri, Emanuele Pavolini, Costanzo Ranci e Rossana Torri.

responsabilità finirebbe per non essere più identificabile. Come si dice abitualmente: “responsabilità di tutti, responsabilità di nessuno”, così diluita da non essere riconoscibile. Il principio di sussidiarietà non mette in discussione l’idea che la decisione, la scelta pubblica debba essere dell’ente locale rappresentativo al livello di governo di pertinenza. Non c’è nulla nel principio di sussidiarietà che metta in discussione l’autorità, cioè il potere legittimo, nonché la responsabilità dell’istituzione rappresentativa di rispondere di una scelta presa. Ciò che è rilevante è che l’autorità è esposta al controllo pubblico, perché l’autorità dell’ente locale, in quanto autorità di un’istituzione rappresentativa, è sottoponibile ad una prova di rappresentanza democratica.

Rimane, comunque, il problema della selezione dei partecipanti ai tavoli della negoziazione. Pur esplicitando i meccanismi di negoziazione, sovente i meccanismi di selezione degli attori comunque rimangono opachi. Se guardiamo a molte esperienze di negoziazione a livello di zona, ci accorgiamo che il problema della selezione degli interlocutori è stato spesso affrontato con un criterio di rappresentanza di tipo “neocorporativo”, contendendo degli spazi ad un rappresentante del volontariato, ad un rappresentante dell’associazionismo di promozione sociale e ad un rappresentante della cooperazione. Ma non è detto che bastino i criteri di rappresentanza per selezionare i partecipanti. In questi tavoli non si tratta solo di negoziare su interessi già chiari e ben definiti. Questi sono anche luoghi di inclusione, in cui, per riprendere la felice espressione di Carlo Donolo, la sussidiarietà gioca come meccanismo includente nei processi programmatori⁶⁸.

Questo meccanismo non può essere banalizzato: la chiarezza sulle regole di selezione non è sinonimo di apertura generale. Inutile nascondere che l’apertura totale avrebbe dei costi molto forti, allungando i tempi di decisione ed aumentando l’impegno della pubblica amministrazione per garantire il coordinamento, la piena informazione e la qualità della comunicazione fra i partecipanti. Inoltre, l’apertura totale potrebbe facilmente portare a luoghi di deliberazione non esclusivi: in cui non conta soltanto il tavolo - il luogo ufficiale della negoziazione - ma conta soprattutto il

⁶⁸ Donolo C., 2005, op. cit.

corridoio, i rapporti politici legati alla capacità di pressione. Emanuele Polizzi, dell'Università degli studi di Milano, ci aiuta a porre le giuste domande a questo proposito: "come evitare che in arene così aperte alla libera argomentazione e destrutturate finiscano per prevalere comunque i gruppi che, in virtù di una maggiore forza economica o di una sorta di maggiore capitale culturale, riescano maggiormente a mobilitare risorse di tempo e di competenze comunicative?". Di conseguenza "si pone la necessità di vedere come contemperare nelle arene partecipative della progettazione sociale le logiche comunicative valide per una deliberazione tra attori ideali dotati solo di competenze e di sensibilità morali, con le logiche più negoziali della composizione degli interessi e della loro rappresentanza unitaria raggiunta tramite compromessi"⁶⁹.

Detto tutto ciò, occorre adesso avanzare ancora un poco: non possiamo esplorare i nessi fra sussidiarietà e autorità concentrandoci soltanto sull'autorità dell'ente pubblico. Poiché ciò che è pubblico è un effetto emergente di alcune azioni, c'è autorità, oltretutto c'è un potere legittimo (almeno in potenza), anche dei soggetti del Terzo Settore. E tuttavia, fino a quando certi attori non si riconoscono dotati di autorità, non approdano a questo requisito. Inoltre, questa autorità non è data istituita solo da un principio costituzionale, ma emerge in relazione alla qualità del processo programmatico. L'autorità dell'ente locale, è l'autorità di un ente rappresentativo e democratico che istituisce delle regole - il che è sua esclusiva responsabilità - e questo facilita l'autorità legittima delle azioni del terzo settore. Non a caso Donolo ha sottolineato l'elevata interdipendenza delle pratiche "politico-amministrative" e delle "pratiche sociali"⁷⁰. Il tutto complicato dal fatto che tradizionalmente le politiche sociali a livello locale sono

⁶⁹ Polizzi E., Governance e Terzo Settore. I piani di zona come istituzione partecipativa complessa, testo non pubblicato; importanti spunti per riflettere sulla negoziazione "a porte chiuse" sono contenuti in Pinson G., 2005, "Intercomunalità in Francia: tra innovazione deliberativa e 'cul-de-sac' democratico", in F. Gelli (a cura di), La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione, Franco Angeli, Milano.

⁷⁰ Donolo C., 2005, op. cit.; si veda anche Bifulco L., 2006, "Governance, 'pubblico' e amministrazioni pubbliche: note dalle politiche sociali", in Bifulco, Borghi, de Leonardis, Vitale (a cura di), "Che cosa è pubblico?", numero monografico de La Rivista delle Politiche Sociali, 3.

state caratterizzate da iper-regolazione e ipo-decisione⁷¹. In altri termini, in Italia spesso si regola tantissimo, e poiché si regola troppo si finisce per sregolare⁷², perché di fatto queste regole non sono obbliganti né creano vincoli di riferimento. Quando parliamo di sussidiarietà che istituisce le premesse per valorizzare la regolazione, non intendiamo pertanto una iper regolazione, ma una buona regolazione.

Preciso un aspetto di fondo del mio ragionamento. Nel fare queste affermazioni, sto prendendo le distanze da alcune vulgate che circolano secondo cui sussidiarietà sarebbe pressoché sinonimo di **negoziazione**. La **negoziazione c'è sempre stata**, la novità non è la negoziazione, la novità della cultura politica che sta con molta fatica emergendo a seguito della nuova stagione della programmazione negoziata, è, semmai, il valorizzare il fatto di darsi delle buone regole, non tante regole. Il punto è la qualità della regolazione che può permettere (assieme ad altre condizioni, ovviamente) il coordinamento fra attori eterogenei. Come dice Carlo Donolo: **“L’innovazione maggiore qui alla fine non sta nell’elemento negoziale, ma nei contesti regolativi in cui deve avvenire la contrattazione: si tratta di una logica di progetto che esige più razionalità procedurale, più standard, più codici di comportamento, più networking”**. E per tale motivo **“la novità sta nel «darsi dei vincoli», non nello «scambio»”**⁷³.

La novità sta nell’importanza della pubblicità dei criteri che regolano la negoziazione. Ad esempio, la concertazione negoziata che cos’è? Solitamente si contrappone programmazione negoziata a programmazione centralizzata. Questa opposizione non vuol dire che la programmazione negoziata è quella in cui si negozia e la programmazione centralizzata è quella in cui non si negozia. Non esiste una amministrazione pubblica che non negozi, la pubblica amministrazione è sempre pressata dal gioco degli interessi: la **negoziazione di corridoio c’è sempre stata**. La differenza tra i due modelli di programmazione risiede su un continuum di visibilità

⁷¹ Ranci C., 2005, op. cit.

⁷² Cfr. Donolo C., 2001, *Disordine. L’economia criminale* e le strategie della sfiducia, Donzelli, Roma.

⁷³ Donolo, 2005, op. cit., pp. 44-45.

delle regole grazie a cui si negozia⁷⁴. La novità non è la negoziazione: la novità - se si può parlare di novità - è interrogarsi sulla presenza di regole trasparenti che dicono qual è il luogo esclusivo della negoziazione. Se un'amministrazione decide di negoziare solo con un unico soggetto del terzo settore, e lo dichiara pubblicamente, ed istituisce una regola, possiamo parlare di programmazione negoziata. Ed il fatto che vi sia una regola pubblica permette la critica⁷⁵.

5. Sussidiarietà, a che pro?

Io credo che tutto ciò di cui abbiamo discusso oggi mette al centro dell'attenzione l'importanza, in Lombardia soprattutto, di un'alleanza fra terzo settore ed ente locale rappresentativo, cioè fra terzo settore e Comuni, anche nelle loro forme aggregate. Abbiamo visto che la sussidiarietà spinge a guardare qual è il territorio e l'insieme di attori pertinente per le politiche. Abbiamo ragionato sul fatto che anche il terzo settore può avere un potere legittimo, precisando che quella autorità, cioè che la legittimità attribuita a quel potere, deve essere stabilita democraticamente. Quanto detto non implica in nessun modo che il terzo settore abbia in sé e per sé un carattere di pubblicità che gli deriva dalla sua natura. In nessun modo si distingue a priori dai governi privati: la sua autorità dipende dalla qualità delle sue azioni. Parimenti, l'alleanza fra enti locali rappresentativi e terzo settore non deve portare porta a disinteressarsi delle risorse dei governi privati. Occorre riconoscerne i potenziali, tentare di implicarli, sapendo che nelle attività di coordinamento si confrontano logiche e interessi confliggenti e fra loro in contraddizione.

Questo è l'esatto contrario dei tentativi preoccupanti a cui assistiamo in Lombardia di rifeudalizzazione della società. L'espressione l'ha usata oggi Sergio Silvotti, ed io la condivido molto⁷⁶: richiama il tentativo di appiattire il confronto e lo scambio

⁷⁴ Vitale T., *Coinvolgimenti. Dilemmi della regolazione locale delle politiche sociali*, Carocci, Roma 2006.

⁷⁵ Cfr. Boltanski L., Thévenot L., 1999, «The Sociology of Critical Capacity», in *European Journal of Social Theory*, vol. 2, n° 3, pp. 359-77.

⁷⁶ E' per altro una espressione che circola sempre di più nel dibattito aperto nelle scienze giuridiche e sociali. A titolo di esempio si veda: Supiot A., 2006, "Critica del darwinismo normativo", in Bifulco, Borghi, de

fra le persone, le organizzazioni ed il “principe”, come se persone ed organizzazioni fossero atomi fra loro separati e indifferenziati. In cui fra l’atomo, il singolo cittadino o il singolo soggetto di terzo settore, e governo regionale centralista, non ci fosse in mezzo nulla. Sempre più, sembra che in Lombardia, l’accezione di sussidiarietà che prevale non sia quella di avere un criterio guida per avvicinarsi a definire qual è il livello e l’attore pertinente, ma sia semplicemente il creare delle forme immediate (non mediate) di rapporto fra soggetti e governo regionale⁷⁷. E’ opportuno ricordare, allora, uno dei problemi che caratterizzavano il feudalesimo: il vassallo, il valvassore, il valvassino rispondevano al principe ma non avevano vincoli di responsabilità nei confronti delle persone.

Ma al di là della Lombardia, più complessivamente, stiamo vivendo una stagione in cui si tende a privilegiare il finanziamento ai singoli soggetti del terzo settore, senza rinforzare gli strumenti e le possibilità della programmazione sociale, in reazione forte, perciò, alla l. 328/2000. Si pensi a leggi come la “più dai meno versi”, e a strumenti come il 5 per mille. Il problema, dal mio punto di vista, è che questi strumenti, depotenziando le funzioni pubbliche di programmazione, finiscono a ridurre le risorse per la programmazione di zona. Questo implica ridurre le opportunità di riconoscere i potenziali e affrontare i problemi del carsismo istituzionale. I governi privati ci sono, e se non si investe per stabilizzare un po’ le fondamenta dell’edificio istituzionale, si rischia il crollo. I governi privati ci sono, e ci sono sempre stati, ed

Leonardis, Vitale (a cura di), “Che cosa è pubblico?”, numero monografico de La Rivista delle Politiche Sociali, 3; Supiot A., 2005, Homo juridicus, Paris: Seuil (trad. it. in corso di stampa, Bruno Mondadori, Milano); de Leonardis O., Nuovi conflitti a Flatlandia: la crisi del principio di terzietà e le libertà politiche, paper presentato al Dipartimento di Sociologia e ricerca sociale, 5 aprile 2006.

⁷⁷ Cfr. Tosi S., “La riorganizzazione dei servizi socio-sanitari in Lombardia: le nuove politiche sociali e la via del mercato”, in Monteleone R. (a cura di), 2006, La contrattualizzazione nelle politiche sociali: forme ed effetti, Officina, Roma; si veda anche Giorgi A., Tosi S., 2006, “Commercializzazione e privato nei sistemi socio-sanitari. Alcune riflessioni a partire dal caso lombardo”, in Bifulco, Borghi, de Leonardis, Vitale (a cura di), “Che cosa è pubblico?”, numero monografico de La Rivista delle Politiche Sociali, 3.

oggi è urgente trovare forme di azione pubblica capaci di implicarli su qualcosa che si approssima a una messa a regime dell'insieme delle politiche per la socialità di un territorio. Parliamo di operazioni di coordinamento difficilissime, che richiedono di confrontarsi, ascoltare, valorizzare, interloquire, implicare, costruire accordi, contratti e partnership finalizzati a sostenere, al tempo stesso, le capacità dei cittadini e delle organizzazioni al loro servizio⁷⁸. Se invece la politica va nella direzione di svuotare le funzioni e le capacità e quindi anche l'autorità dell'ente locale rappresentativo democratico, crollano gli strumenti che permetterebbero di potenziare anche l'autorità del terzo settore, e al tempo stesso, di contrastare il carsismo istituzionale.

⁷⁸ Diverse ricerche empiriche mostrano la rilevanza e la possibilità del ragionamento che qui affronto in piena generalità. A titolo di esempio, si vedano Bifulco L., Vitale T., 2006, "Contracting for Welfare Services in Italy", in *Journal of Social Policy*, vol. 35, n. 3, 1-19; Bonvin J.-M., Farvaque N., 2005, "Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali" in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 1, 2005, pp. 47-77; Borghi V., 2006, "Tra cittadini e istituzioni" in Bifulco, Borghi, de Leonardis, Vitale (a cura di), "Che cosa è pubblico?", numero monografico de *La Rivista delle Politiche Sociali*, 3; Bricocoli M., 2003, "Abbassare la soglia. Organismi ricettivi e pratiche di rigenerazione urbana a Vienna, Amburgo, Torino e Milano", in A.A. V.V., *Sostegno tra pari e servizi a bassa soglia*, Gruppo Abele, Torino; Bricocoli M., Centemeri L., 2005, "Abitare: tra l'alloggio e la città. Quando le politiche entrano in casa", in Bifulco, a cura di, *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma; Centemeri L., de Leonardis O., Monteleone R., 2006, "Amministrazioni pubbliche e Terzo Settore nel welfare locale. La territorializzazione delle politiche sociali tra delega e cogestione", in *Studi Organizzativi*, n. 1; de Leonardis O., Emmenegger T., 2006, "Le istituzioni della contraddizione", in *Rivista Sperimentale di Freniatria*, n° 1; Emmenegger T., Vitale T., *Effective Incentives in Critical Situations*, report wrote for The Department of Health Service Provision - OSD, World Health Organization, Geneva; Monteleone R., 2005, "La contrattualizzazione nelle politiche sociali: il caso dei voucher e dei budget di cura", in L. Bifulco (a cura di) *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma; Monteleone R. (a cura di), 2006, *La contrattualizzazione nelle politiche sociali: forme ed effetti*, Officina, Roma; Vitale T., 2005, "Contrattualizzazione sociale", in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1, pp. 291-324.

Dal mio punto di vista, perciò, la sussidiarietà non impone formule e non feudalizza, è semmai un criterio che guida e spinge nella direzione di un governo dei processi agiti da attori differenti ed eterogenei, per natura e per livello, con l'obiettivo di avvicinarsi il più possibile al cittadino. La sussidiarietà non è un principio che promuove frammentazione, non vuol dire rifeudalizzare creando un sistema di dipendenze personali dal governo regionale centralista, né vuol dire deresponsabilizzare, anzi!

Vitale T., 2006, Sussidiarietà: un criterio guida contro il carsismo istituzionale, intervento al Convegno La sussidiarietà in solido, organizzato dal Forum del III settore, Milano Palazzo Turati, 15 marzo 2006.