

Di quale sussidiarietà stiamo parlando?

di Gregorio Arena

Non basta dire sussidiarietà, perché questo concetto può essere interpretato in maniera radicalmente diversa a seconda dei diversi punti di vista sul rapporto fra soggetti pubblici e cittadini. Noi di Labsus pensiamo che sulla sussidiarietà debba fondarsi il nuovo paradigma che darà vita ad un Diritto amministrativo pluralista, paritario e relazionale, invece che bipolare, gerarchico e conflittuale. Solo così potranno svilupparsi nuove forme di cittadinanza, indispensabili per affrontare la complessità dei problemi attualmente presenti nella nostra società.

Dietro le diverse interpretazioni della sussidiarietà si nascondono idee diverse dell'Italia

Labsus è nato circa tre anni fa per promuovere il principio di sussidiarietà e in questo lasso di tempo si è spesso dovuto scontrare con il problema dell'interpretazione di tale principio. C'è infatti in Italia una scuola di pensiero che tende a dare della sussidiarietà un'interpretazione per così dire "in negativo", secondo una visione che, fondandosi su una concezione antagonista del rapporto fra Stato e società, oppone libertà individuale ed intervento pubblico, attribuendo alla sussidiarietà una funzione di delimitazione dell'intervento statale e di difesa da questo. Ne deriva un'interpretazione secondo la quale la sussidiarietà, "nella sua accezione piena", corrisponde "... alla riduzione del ruolo del pubblico nei limiti in cui il servizio o l'attività possano essere assicurati dai soggetti privati in modo efficiente e secondo gli interessi di pubblica utilità prefissati dallo stesso potere pubblico" (P. De Carli, Sussidiarietà e governo economico, Giuffrè, Milano, 2002, 345).

Una concezione riduttiva di un principio rivoluzionario

Questo modo di intendere il principio di sussidiarietà ha radici antiche, ma proprio per questo ha anche il difetto di rimanere totalmente all'interno del vecchio paradigma bipolare, rendendo così impossibile il pieno dispiegarsi degli effetti innovativi di tale principio sui rapporti fra cittadini e pubblici poteri e, più in generale, sul nostro sistema istituzionale.

Affinché tali effetti possano realizzarsi è invece indispensabile porsi di fronte alla sussidiarietà in una prospettiva che tenga conto della "portata dirompente" di tale principio, "equiparabile a quella della separazione dei poteri", tale da farne "un'idea forte del costituzionalismo contemporaneo" (A. D'Atena, Il principio di sussidiarietà nella costituzione italiana, in Riv. it. dir. pubbl. comun., 1997, 609).

In una prospettiva cioè che anziché interpretare tale principio alla luce del vecchio paradigma fondi sulla sussidiarietà il nuovo paradigma per un Diritto amministrativo pluralista, paritario e relazionale, invece che bipolare, gerarchico e conflittuale.

Dalla sussidiarietà verticale a quella orizzontale

Una volta individuato in base al principio di sussidiarietà verticale il livello istituzionale più appropriato per l'attribuzione di determinate responsabilità, il principio cessa di operare nella sua accezione "verticale" ed inizia ad operare nella sua accezione "orizzontale". La direzione del rapporto cambia realmente, oltre che metaforicamente: anziché un passaggio di responsabilità pubbliche a cascata da un livello istituzionale all'altro, con conseguente astensione del livello superiore rispetto a quello inferiore, si ha un convergere sullo stesso piano di soggetti pubblici e privati per l'assolvimento congiunto delle responsabilità attribuite a quei soggetti pubblici. Questi ultimi dunque non si astengono, non si ritraggono dall'assolvimento delle responsabilità loro

attribuite per lasciare che se ne facciano carico i cittadini, bensì le assolvono insieme con (anziché per conto dei) cittadini. In questo senso (ma solo in questo senso) si può dire che c'è un "limitarsi" dei soggetti pubblici, non da intendere però come un "non fare" o "lasciar fare ad altri", bensì piuttosto come un "fare insieme" anziché "fare da soli".

La sussidiarietà "circolare"

Il convergere di soggetti pubblici e privati sulla base della sussidiarietà per il perseguimento congiunto di fini di utilità pubblica (quello che l'art. 118, ultimo comma della Costituzione definisce "interesse generale") crea un'alleanza il cui vero, fondamentale obiettivo è la realizzazione del principio costituzionale di uguaglianza sostanziale (art. 3, 2° comma Costituzione), cioè la creazione delle condizioni per il pieno sviluppo della persona umana e la salvaguardia della sua dignità.

Un obiettivo al cui perseguimento i soggetti pubblici non possono sottrarsi, perché questa è la missione che la Costituzione assegna loro; un obiettivo, inoltre, che anziché il "ritrarsi" dei soggetti pubblici richiede al contrario l'utilizzazione di tutte le risorse disponibili, pubbliche e private, nella consapevolezza che la complessità delle società moderne è tale per cui né le amministrazioni pubbliche, né tantomeno i cittadini possono pensare di risolverne da soli i problemi.

Per questo secondo noi la soluzione sta unicamente nella condivisione delle risorse e delle capacità di tutti i soggetti interessati, dando vita a quella che non a caso è stata definita la "sussidiarietà come circolarità continua", grazie alla quale "l'iniziativa pubblica riconosce e sostiene forze sociali, selezionandole in base alla finalizzazione delle loro attività a interessi generali; l'iniziativa di queste a sua volta integra in piena autonomia la politica delle istituzioni sul piano attuativo, ma influenza perfino il momento della direzione programmatica, attraverso la concertazione. Quella che si può definire sfera pubblica di socialità (Stato e società come insieme indivisibile) è quindi il prodotto di una circolarità virtuosa... sussidiario è ciascun intervento rispetto all'altro, quello dell'azione pubblica delegata ad istituzioni rappresentative, e quello dell'azione pubblica agita direttamente da iniziative sociali autoorganizzate. Non c'è un prima e un dopo, non c'è regresso di responsabilità né residualità" (G. Cotturri, *Potere sussidiario*, Carocci, Roma, 2001, 128).

Risorse condivise nell'interesse generale

Alla sussidiarietà intesa come principio che comporta un "astenersi" dei soggetti pubblici dallo svolgimento dei compiti loro attribuiti, noi contrapponiamo dunque una concezione della sussidiarietà intesa invece come principio che comporta una condivisione di risorse pubbliche e private nell'interesse generale.

In questa prospettiva non sono i soggetti pubblici ad essere "sussidiari" (cioè di ausilio) nei confronti dei privati, né questi ultimi ad esserlo nei confronti dei soggetti pubblici, bensì gli uni e gli altri si sostengono a vicenda nel perseguimento di quell'interesse generale che per le istituzioni coincide con la loro stessa ragion d'essere, per i cittadini attivi è invece un obiettivo che, come risulta evidente dai casi che periodicamente pubblichiamo in questo sito, è liberamente scelto sulla base delle più diverse motivazioni.