

Novità e portata progressiva della sussidiarietà orizzontale nella costituzione italiana

A proposito dell'art.118, ult. comma, nella revisione del Titolo V

di Giuseppe Cotturri*

1. Ritardi e diffidenze della sinistra

Sussidiarietà cosiddetta "orizzontale", per moltissimi, è espressione sconosciuta fino alla seconda metà degli anni Novanta, e di essa molti a sinistra ancora ora continuano a diffidare. La diffidenza nasce anzitutto dal fatto che, attorno alla Bicamerale presieduta da D'Alema, s'intrecciò un tentativo di far passare nella riforma della seconda parte della Costituzione una formulazione del principio, elaborata soprattutto dalle componenti neoliberiste del mondo cattolico (Zamagni, Quadrio Curzio, Vittadini). Si voleva in sostanza che lo stato e le altre pubbliche istituzioni intervenissero per i bisogni dei cittadini solo quando questi non possono provvedere autonomamente o trovare sul mercato quanto necessario.

Si comprende che, con tale impostazione, il principio - oltre che essere impropriamente collocato nella seconda parte della Carta (art.56), peraltro in palese contrasto con principi della prima parte (soprattutto artt.2 e 3) - avrebbe portato a un rovesciamento nella materia dei diritti sociali, a un'idea di "stato minimo" estranea alla nostra Costituzione e per la quale la Bicamerale non aveva mandato, incaricata appunto di revisione della sola seconda parte (organizzazione dei poteri pubblici). Forti opposizioni delle sinistre, dei sindacati e del mondo dell'associazionismo e terzo settore bloccarono il tentativo. Poi, come si sa, la Bicamerale vide cadere il suo lavoro in Parlamento, per iniziativa unilaterale di Berlusconi.

Della sussidiarietà tuttavia si continuò a discutere, alcune leggi ordinarie l'hanno comunque introdotta (soprattutto la 59/1997 di Bassanini e la 328/2000 di Signorino-Turco), e infine nel 2001 con la revisione del Titolo V della Costituzione - voluta fortemente dalla allora maggioranza ulivista e confermata nell'ottobre dello stesso anno da referendum popolare - l'art.118, quarto comma, accoglie

* Presidente nazionale di Cittadinanzattiva, docente di Sociologia politica e di Sociologia giuridica nell'Università di Bari. Questo contributo è pubblicato in "Gli argomenti umani. Sinistra e innovazione", n. 9, settembre 2003, *Il welfare locale*, a cura del Cespe, pp.20-26.

una formulazione del principio, tutt'affatto differente da quella neoliberista. L'articolo nuovo non riduce i compiti pubblici, anzi li estende, perché impegna le istituzioni di ogni livello territoriale a favorire - cioè a svolgere politiche di accoglienza e sostegno verso - "la autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale".

La portata innovativa e la direzione progressiva della norma sembrerebbero evidenti. E' perfino sorprendente - e a quanto ne sappiamo è la prima volta in un ordinamento giuridico positivo - che sia così esplicitamente riconosciuta la attitudine della *cittadinanza attiva* a svolgere attività non solo per interessi limitati e corporativi, ma addirittura nell'interesse generale. E tuttavia la diffidenza e una certa contrarietà permangono in non piccola parte delle sinistre. Sembra chiaro che tali persistenti riserve non poggiano più sugli argomenti iniziali, non traggono alimento da occasionali contrapposizioni politiche, ma mettono a nudo una ben più profonda difficoltà culturale. Perché, per le culture "forti" che hanno storicamente connotato le diverse posizioni politiche di sinistra, è difficile da accettare l'idea che l'interesse generale non sia solo quello determinato e agito dallo stato. Le idee originarie circa società politica e società civile - la loro separazione e opposizione costitutiva - in tal caso cadono, come un tabù troppo a lungo conservato. E' evidente che, sul piano della teoria generale, qui siamo dinanzi a effetti impensati - e tuttavia impellenti di revisioni - della fine storica dei socialismi realizzati. Il lutto non del tutto elaborato, e forse una sorta di tacito e magari subconscio rifiuto a mettere in discussione perfino i fondamenti di una idea storica di "pubblico" (schiacciata sul "collettivo"), sono all'origine - io credo - di questo ritardo, di questa persistente difficoltà.

2. *Nuovi attori dell'interesse generale*

Fino a quando questi ritardi e diffidenze non saranno superati, la carica progressiva del nuovo principio non sarà piena. Perché esso ha bisogno del dispiegamento di enormi energie sociali. Non escluse quelle larghe e generose di sinistre, che hanno arricchito la storia democratica e hanno aperto nuovi capitoli dell'esperienza umana progressiva. Diversamente, si può temere un immiserimento e forse la chiusura per lungo tempo della possibilità nuova, che l'agire sociale solidale s'è procurato in questo confuso passaggio del paese, che chiamiamo transizione. Qui e ora infatti c'è in *nuce* una possibilità di determinare in modo nuovo - più partecipato - l'interesse generale. E questo procede da un

"movimento" all'interno della separazione storica dei poteri che, se ci si pensa, dà certo inizio a un tempo sociale e politico del tutto nuovo.

Il fatto è che dentro la sussidiarietà cosiddetta "orizzontale" s'è andata ad annidare la più esigente e irriducibile delle spinte partecipative. La defatigante e sovente sterile partecipazione al "dire" la politica (democrazia *discutidora*, sperimentata soprattutto negli anni settanta) s'è vista superare da un "fare le cose", da parte di gruppi organizzati di cittadini. I quali prima si limitavano a chiedere alla politica di fare essa, con i suoi apparati pubblici. E ora scoprono di poter fare da sé tanto. Diciamo, con una vecchia massima: di necessità la cittadinanza ha fatto virtù.

Nella dinamica della sussidiarietà pubblico-privato c'è quindi una manifestazione diretta della accresciuta capacità di iniziativa e di realizzazione delle politiche sociali da parte di gruppi di cittadini, i quali concorrono (e competono) per questo con le politiche demandate alle istituzioni. Chiaro che il professionismo politico e le burocrazie pubbliche si allarmino, e difendano le loro prerogative, quelli che credono i propri spazi. Ma se è vero che le rappresentanze politiche e gli apparati amministrativi erano già in crisi da decenni - per l'insufficienza dei relativi meccanismi a contenere potenzialità e domande delle società contemporanee: quindi per cause generali, comuni a e visibili in ogni altro paese occidentale - allora la questione che a tutti si pone è di progettare un sistema più ampio e ricco, a partire da questo "capitale sociale", a partire cioè da risorse e poteri anche diffusi.

In tale nuovo sistema, la politica agita direttamente dai cittadini e la politica delegata a governanti eletti devono evidentemente trovare equilibri per ora impensati: sbaglia chi sceglie la via del contrasto e della competizione, occorre saper produrre combinazioni nuove e occorre cooperare tutti (cittadini e delegati al governo). Poiché le relazioni ipotizzabili non sono affatto a senso unico, credo che piuttosto che di sussidiarietà orizzontale sia opportuno intanto parlare di circolarità del potere sussidiario: non conta tanto rivendicare primazie o priorità d'iniziativa, sia essa presa da cittadini o da amministrazioni pubbliche. Conta invece il fatto che si delinea una "necessaria integrazione" delle iniziative di ogni tipo, un loro reciproco aiutarsi. E' veramente l'idea di una relazione pubblico-privato di tipo "virtuoso" che si fa strada, anziché basarsi su tensioni e sospetti, su volontà elitarie di potere e esclusione di partecipazioni larghe.

Va già chiaramente in questa direzione il disegno dell'art.118 Cost. riformato. E sarebbe sbagliato credere che esso sia frutto "casuale e frettoloso" d'una stagione di riforme confusa e inconcludente. Il fatto è, invece, che a fronte di quelle spinte del neoliberismo, che s'è detto, e a fronte della inconcludenza dei riformatori c'è stato tutto un lavoro di elaborazione più ricca e di tessitura di alleanze, da parte del mondo del terzo settore, che proprio per quei limiti e quelle contrarietà esterni

acquista ancor più valore. Questo lavoro ha saputo farsi strada fino a influenzare la scrittura della revisione costituzionale, pur nella evidente sottovalutazione di tali contributi da parte delle forze politiche e nella nota autoreferenzialità di esse (soprattutto dei loro vertici).

Materialmente la scrittura del 118 si deve, credo, alla penna dell'on. Cerulli Irelli, che con Russo Jervolino ha curato per l'Ulivo questa parte della revisione. Ma la scrittura è stata possibile in quei termini, perché essi s'erano ormai imposti in un crescendo di proposte (di cui io personalmente ho qualche merito: coordinai le proposte di Parte Civile e del Forum del Terzo Settore alla Bicamerale - audizione del 4.4.97 - che generarono emendamenti condivisi e fatti propri trasversalmente da decine di deputati in luglio di quell'anno: in essi il discrimine riguardava appunto l'afferenza dell'iniziativa civica a interessi generali. Ci fu poi una mia relazione in un seminario dei gruppi parlamentari DS nel luglio 2000; e concretamente infine un passaggio di queste carte, secondo la testimonianza di G. Lolli, allora responsabile DS per il terzo settore, al gruppo che per l'Ulivo metteva a punto la bozza di revisione).

3. *Culture e iniziative nuove*

Nella sostanza, la revisione del titolo V della Costituzione italiana ha introdotto all'art.118, 4° comma, un potere nuovo della cittadinanza tutta - milioni di persone in concreto, anche da singole. Potere di base, rispetto al quale i poteri pubblici hanno l'obbligo di fornire sostegno. Ma quel che colpisce è l'accostamento tra istituzioni e cittadini, rispetto alla possibilità di realizzare in concreto l'interesse generale. Iniziative pubbliche e private in proposito sono destinate ad affiancarsi e integrarsi, in un certo senso godono della medesima autorità.

Il cambiamento è così radicale, nella sfera concettuale, da mandare in soffitta i fondamenti tradizionali degli stessi saperi giuridici. I migliori studiosi se ne sono subito accorti (Gregorio Arena, in un convegno ASTRID, 7-8 febbraio 2003), i politici più attenti anche (e magari si interrogano su come è potuto "scappare" dalla penna un rivolgimento così grande, le cui implicazioni non erano state calcolate attentamente...). Associazioni civiche e movimenti di *advocacy* - che con le loro azioni positive, dispiegate da decenni, sono all'origine del riconoscimento - pure esse appaiono incredule e disorientate: il fatto è che lo spazio aperto è tale da dare... vertigini.

E' indubbio che gli strumenti e spazi da conquistare impongono una capacità di appropriarsi con saggezza di tali conquiste, di esercitare una sorta di sperimentazione di questo potere di governo allargato a tutti, insomma promuovere cartelli e nuove forme di sperimentazione sociale di massa. Per

impulso di Cittadinanzattiva, un cartello a questi fini si è costituito ("Quelli del 118", che già raccoglie decine di organizzazioni del volontariato, dell'ambientalismo, delle associazioni di consumatori) e crea momenti di sperimentazione e costruzione di nuovi rapporti con i governi locali (ad es. 28 marzo 2003, a Bologna; poi la campagna per la eliminazione di barriere per i disabili, ecc.); nonché iniziative internazionali: con altre realtà in un forum europeo si è proposto che la costituzione europea accolga la sussidiarietà circolare.

4. *Un nuovo paradigma costituzionale*

Quello che qui va subito evidenziato è il "nuovo paradigma costituzionale", che attraverso tale innovazione e la relativa esperienza applicativa potrà dispiegarsi. Tale paradigma vincola l'arbitrio politico più che in passato: questo maggior vincolo è il riflesso di quanto si è riconosciuto in potere dei cittadini, ma anche di quanto sarà necessario verificare con essi. Vediamo.

Come potranno gruppi di cittadini o addirittura singole persone dimostrare che stanno agendo nell'interesse generale? Come si valuta questo, e chi lo valuta? Scollegato dal fondamento maggioritario, che costituisce la legittimazione delle rappresentanze politiche a operare in tal senso, l'ammissione di questo potere della cittadinanza attiva pone di fronte alla necessità di riconoscere che minoranze e perfino figure isolate possano integrare l'interesse generale. Ma, in tali casi, ciò non può essere presunto, o semplicemente "predicato" dell'azione concreta (come ordinariamente è per l'azione dei pubblici poteri): deve essere dimostrato. Dobbiamo ipotizzare, infatti, che - soprattutto all'inizio - l'esercizio di questo potere dei cittadini sollevi dubbi e contrarietà anche forti.

Non sta però all'autorità politico-amministrativa giudicare, né "autorizzare", tantomeno vietare (essa appunto deve "favorire"). Ma se c'è il dubbio che l'iniziativa civica corrisponda solo a interessi particolari e non realizzi un interesse generale: allora si dovrà ricorrere a un accertamento giudiziale, cioè l'amministratore dovrà lui fare ricorso. In questo senso dicevo che la corrispondenza ora deve essere provata: davanti a un giudice, se del caso. E i magistrati, naturalmente, non potranno fare altro che riferirsi alla Costituzione, alle convenzioni internazionali, alle definizioni di diritti fondamentali, insomma a quei beni e valori comuni, a quei principi e quelle garanzie che già sono stati accolti dall'ordinamento. Il 118, 4° comma, dunque realizza quanto era nelle aspirazioni (dei giuristi), e cioè riporta al centro il principio di legalità costituzionale. Ciò non potrà non avere una ricaduta sulle

decisioni delle rappresentanze. Questo anzi è il principale effetto riflesso dell'innovazione, e potrà cambiare tante cose.

Infatti, se all'autorità politico-amministrativa non basterà più enunciare la propria interpretazione dell'interesse generale, e non potrà essa più pretendere che il comune cittadino immediatamente si conformi a quell'interpretazione, vuol dire che la politica tutta e l'agire amministrativo dovranno, come mai finora, esibire i propri titoli di legittimità costituzionale sostanziale. Non si tratta più di asserire la sufficienza della detenzione di un potere di maggioranza politica, per pretendere rispetto e obbedienza. Si tratta di verificare se certe determinazioni - anzi se tutte le determinazioni - della maggioranza governativa sono, non in via presuntiva, ma in concreto legittime costituzionalmente. La forma della legge ordinaria, di per sé, non assicura di questo: e infatti le leggi sono passibili di giudizio di illegittimità costituzionale. Questo già c'era nell'ordinamento. Il dato nuovo è che ora il contenzioso potrà instaurarsi non per un interesse privato del singolo cittadino, ma per una legittimazione del cittadino stesso a interpretare e perseguire l'interesse generale.

Può insomma nascere un diverso atteggiamento diffuso rispetto all'azione pubblica, può estendersi lo spazio di partecipazione effettiva dei cittadini al farsi della sfera pubblica. E' una questione di mentalità e di consapevolezza dei propri poteri, delle proprie responsabilità anche. Di riflesso alla innovazione relativa ai poteri della cittadinanza, insomma, è possibile che si dispieghi nei fatti su tutte le leggi un serrato controllo di legittimità costituzionale, pervasivo e continuo come finora non s'era mai visto.

Ora che il sistema maggioritario - e l'interpretazione rozza e talvolta eversiva che ne fa la coalizione di centro-destra - mostrano in modo ostentato il rischio di corrispondenza delle leggi soltanto a interessi di parte, ora dunque il nuovo paradigma del costituzionalismo offre una trincea tanto più avanzata, da cui lottare per la democrazia. Tutti, anche le leggi di maggioranza, devono "dimostrare" di corrispondere a interessi generali. La "dottrina politica" della Casa della Libertà, che una vittoria elettorale consente ai vincitori di prendere qualunque decisione (e che gli sconfitti debbano stare impotenti a guardare), può e deve essere sconfitta, a partire da questi avanzamenti costituzionali.

Io sostengo, in conclusione, che siamo a un passaggio di sistema: dalla "presunzione" di corrispondenza a interessi generali, posta a tutela della politica delegata, siamo passati a un regime della "verifica" possibile e anzi necessaria di tale corrispondenza. Il nuovo sistema valorizza, del costituzionalismo democratico, la pretesa di introdurre un potere di controllo giuridico della legittimità costituzionale su tutti i cambiamenti e le innovazioni: è ragionevole che tale controllo ci sia sul dispiegarsi della "fantasia costituente" del cittadino (e del resto questo è quanto prescrive il 118). Ma la

conseguenza sarà poi che le decisioni dei politici dovranno sistematicamente affrontare analogo filtro. Si è messa in moto nei fatti una spinta a realizzare un più avanzato paradigma: i diritti e le garanzie fondamentali dei cittadini devono fare da guida della direzione di marcia degli sviluppi costituzionali. Solo pochi anni fa questa era una aspirazione di parte illuminata quanto minoritaria degli studiosi (Zagrebel'sky, Dogliani): il processo reale ha innescato questa soluzione perfino al di là delle intenzioni.

5. *Mutamenti in corso*

In questo cammino la cultura laico-democratica - vittoriosa nella riformulazione costituzionale del principio - ha conseguito un importante risultato di chiarificazione anche in ordine ad altre questioni controverse, e concorre a delineare un terreno più avanzato su cui le stesse forze cattoliche si vanno ora ricomponendo. La questione controversa è quella della volontà cattolica di "forzare" il divieto costituzionale di assunzione di oneri pubblici per il sostegno di scuole private (art.33), che alcune componenti di quel mondo (soprattutto Comunione e Liberazione, Compagnia delle Opere) ritennero nel '98 di superare con l'invocazione appunto del principio di sussidiarietà, in una petizione al Parlamento sorretta da un milione di firme. Allora l'ambiguità non giovò né al principio di sussidiarietà, né all'intento di favorire la scuola privata, più di quanto già non fosse stato fatto con la legge sulla parità. L'ancoraggio costituzionale del principio, nella successiva revisione, allo svolgimento di "interesse generale" esclude ora, evidentemente, che ne ricorrano i termini nel caso di percorsi formativi strettamente "confessionali" (di parte). Si è aperta così la strada a una interlocuzione nuova, in cui chi chiede il sostegno deve ragionevolmente condividere e dare garanzia almeno rispetto ad alcuni principi di formazione di base, ove sia ben chiaro il valore della laicità e del pluralismo per la democrazia.

Il terreno più avanzato è quindi dato dall'attenuarsi di certo intento egemonico in questo ambito del neoliberalismo (che tuttavia non disarmò e ancora di recente rilancia la propria posizione, con una riserva sulla sussidiarietà come formulata nel 118: Quadrio Curzio, p.255). Nel maggio 2002 comunque decine di personalità di quel mondo - dal sindacato all'associazionismo e al volontariato - hanno promosso una iniziativa chiamata "Retinopera", per la diffusione della dottrina sociale della Chiesa. Le divisioni seguite al pressing di CL e Compagnia delle Opere sembrano sopite. Anche esponenti di queste organizzazioni aderiscono alla recente iniziativa: ma il punto è che la ricomposizione avviene su una piattaforma politica e concettuale che fa pienamente conto della scelta costituzionale che è intervenuta.

Un documento di 14 pagine di Retinopera riguarda specificamente la sussidiarietà. In esso non si fa alcuna parola della questione delle scuole privato-confessionali. L'accento valorizza i principi "pubblici" della dottrina sociale: principio di personalità, di solidarietà, di ricerca del bene comune. Il criterio di sussidiarietà è ancorato soprattutto allo sviluppo di dinamiche verticali nel territorio (privilegio dei governi vicini): è intervenire sullo spirito pubblico del federalismo prossimo venturo che interessa a questi cattolici. E' una idea della "civilizzazione" di ogni comunità umana che viene esposta. Una insistita polemica è dedicata alle visioni burocratiche e mortificatrici delle risorse personali e comunitarie, che sarebbero proprie della cultura lib-lab ritenuta dominante. Sembra di cogliere influssi del pensiero del sociologo Donati: si possono certo fare obiezioni a tale lettura, e alla conseguente linea di proposta, ma è sicuro che in essa è esplicito un rifiuto del neoliberalismo individualista. E implicito uno scostamento e allarme per gli umori del leghismo. Siamo insomma in un'altra fase e, certo, non è estranea al suo aprirsi la scelta sulla sussidiarietà, che è passata con la revisione della Costituzione.

Riferimenti bibliografici

Per il dibattito fino al 2001 (e segnatamente per tutti gli autori citati nel testo) rinvio al mio *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Carocci, Roma 2001. Si fa poi riferimento alle seguenti opere successive: G. Vittadini (a cura di), *Liberi di scegliere. Dal welfare state alla welfare society*, Etas RCS libri, Milano 2002; A. Quadrio Curzio, *Sussidiarietà e sviluppo. Paradigmi per l'Europa e per l'Italia*, Ed. Vitaepensiero, Milano 2002; P. Donati, *La qualità civile del sociale*, in P. Donati e I. Colozzi (a cura di), *Generare "il civile": nuove esperienze nella società italiana*, il Mulino, Bologna 2001.

Gli emendamenti alla prima bozza della Bicamerale, ispirati alle proposte di Parte Civile e del Forum del Terzo Settore, sono in "Quale Stato", trimestrale della Funzione pubblica CGIL, n.3-4/1997, pp.109-19. I materiali del seminario del Gruppo parlamentare DS (oltre la mia relazione, quella di L. Bobba e numerosi interventi, conclusioni di F. Mussi) invece non furono pubblicati come previsto sul periodico "Info": segno forse di persistenti incertezze o contrasti, ma comunque sono reperibili presso il Gruppo (o, se necessario, nel mio archivio privato).

La migliore analisi del nuovo principio costituzionale è nella relazione di G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art.118, ultimo comma, della Costituzione*, al Convegno promosso da

Astrid e Cittadinanzattiva (www.astridonline.it). Il rapporto sul primo anno di attività del Comitato "Quelli del 118", *Partecipazione senza barriere*, contiene anche informazioni sulla iniziativa europea, ma più ampia documentazione nel sito Internet (www.cittadinanzattiva.it).

I documenti di "Retinopera" (retinopera@libero.it) mi sono stati gentilmente segnalati da Pino Ferraris, che ringrazio per la stimolante conversazione con cui mi ha anche indotto a elaborare questo scritto.