

LA SUSSIDIARIETÀ NEL MAGISTERO SOCIALE DELLA CHIESA: UNA RIVOLUZIONE POSSIBILE

1. SUSSIDIARIETÀ E SOCIETÀ

Non v'è dubbio che il concetto di sussidiarietà è ormai uscito dalle nebbie che ancora lo avvolgevano pochi anni addietro per arrivare – fattore pesante – alla considerazione e al linguaggio della politica. E, anche per il suo tramite, a quello dei mass media e quindi ai cittadini. Frutto, tutto ciò, del favorevole vento culturale di fine Millennio che ha socchiuso molte porte, da tempo sbarrate dalle ideologie. E, nel contempo, affermazione di un'idea che ha per testimone a favore la storia stessa degli uomini, d'ogni luogo e d'ogni tempo. Per questo se n'era già occupata la filosofia scolastica ¹. Ma, com'è noto, solo nel 1931 e sotto l'impulso di particolari contingenze storiche il principio riemerge nella chiara formulazione di Pio XI. Scrive infatti il pontefice che «com'è ille-

¹ In queste pagine esaminerò le “conseguenze” che, nel campo sociale e dell'organizzazione politica, deriverebbero dall'applicazione del principio di sussidiarietà quale risulta formulato dalla dottrina sociale cristiana. È quindi appena il caso di ricordare come tale principio sia ben presente nel pensiero liberale e fosse conosciuto da pensatori come Locke, Stuart Mill e Proudhon. Notevole, in particolare, il fatto che già Charles De Tocqueville avesse posto l'uomo a fondamento dell'impianto politico dello Stato (ne: *La democrazia in America*) e avesse individuato nel mancato rispetto delle libertà dei gruppi sociali la continuità fra la Rivoluzione francese e il regime precedente (ne: *L'antico regime e la rivoluzione*). Nel campo della legislazione “positiva”, va registrato come il principio in parola sia presente in Costituzioni di Stati federali (ad esempio, in modo implicito, in quella degli USA, ed esplicitamente in quella tedesca). Ma la possibilità del potere centrale di avocare a sé funzioni degli Stati associati vanifica di fatto l'applicazione corretta del principio.

cito sottrarre agli individui ciò che essi possono compiere con le proprie forze e di loro iniziativa per trasferirlo alla comunità, così è ingiusto affidare ad una maggiore e più alta società quello che le minori e inferiori comunità possono fare. È questo, insieme, un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società, perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già di distruggerle o di assorbirle»². E, più recentemente, afferma Giovanni Paolo II che «deve essere rispettato il principio di sussidiarietà: una società d'ordine superiore non deve interferire nella vita interna di una di ordine inferiore privandola delle sue competenze, ma deve piuttosto sostenerla in caso di necessità e aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali, in vista del bene comune»³. L'accettazione del principio di sussidiarietà consegue logicamente a quella del personalismo. E, in effetti, se ancora si discetta sulla natura dell'uomo, sempre meno si contesta che egli è e nei fatti dev'essere il principio, l'attore e il fine dell'azione sociale⁴. I diritti umani vengono gridati, quanto meno dalla cultura dell'Occidente. Si afferma in tal modo che le aggregazioni di persone che l'uomo costituisce – a partire da quella elementare e naturale della famiglia – hanno un analogo diritto ad essere riconosciute, tutelate e rese libere di perseguire i loro scopi, con l'eventuale aiuto della comunità politicamente organizzata. In particolare la famiglia, monogamica ed eterosessuale, non è messa in discussione, pur se le si affiancano modelli diversi. Ma pacificamente si riconoscono i piccoli gruppi, le comunità multiformi e disparatamente finalizzate la cui frequentazione fa intuire alla gente, sul piano meramente esperienziale, di sentirsi a suo agio e di realizzarsi nel rapporto con l'altro. E ciò soprattutto nei cosiddetti gruppi primari, caratterizzati dalla dimensione limitata e dal carattere duraturo, nei quali sussiste un legame affettivo o comunque una "simpatia" fra i componenti. Il crescente peso del "terzo settore"

² Pio XI, *Quadragesimo anno*, n. 86.

³ Giovanni Paolo II, *Centesimus annus*, n. 48.

⁴ A chi si pone la domanda su chi sia l'uomo, consiglio il saggio (ancorché reperibile) di P. Foresi, *Teologia della socialità*, Città Nuova, Roma 1966.

nel nostro Paese – che, tra l'altro, concreta la progressiva acquisizione dell'effettiva soggettività politica della società civile – mette in luce, più di tante considerazioni, che le persone, sempre laddove sia loro permesso dalla situazione sociale e politica, sono in grado di soddisfare e di fatto soddisfano una notevolissima porzione di bisogni sociali⁵. E tutto questo, ripeto, mentre in campo dottrinale non esiste a tutt'oggi uniformità di vedute sulla definizione dell'uomo come persona e neppure sulla duplicità – individuale e sociale – della sua dimensione⁶.

2. SUSSIDIARIETÀ ED ENTI PUBBLICI

Mentre rimando allo studio curato dal Vittadini e testé citato in nota per ulteriori approfondimenti, ricordo solo che il passaggio dallo Stato assistenziale a quello sociale, così come la riforma dello “welfare State”, troverebbero proprio nel protagonismo sociale un potentissimo contributo, se non uno strumento risolutore.

E veniamo all'argomento in oggetto. A fronte del riconoscimento, di fatto e talora di diritto, dell'uomo e delle organizzazioni

⁵ Per i gruppi sociali di dimensioni considerevoli, organizzati frequentemente in modo complesso, e così per gli enti pubblici elettivi di cui dirò successivamente, si pone eventualmente un problema diverso: quello di vedere in quale modo, e cioè con quali strumenti e atteggiamenti, la persona umana possa conservare la centralità che le compete, restare soggetto e protagonista. Lì infatti essa rischia di diventare oggetto, di essere schiacciata o emarginata. Scrive in proposito Attilio Danese: «La socialità, nell'estendersi a più larghi cerchi, tende a divenire più anonima ed impersonale e perde la relazione vivente con la persona e i suoi rapporti primari... Si delinea così l'opposizione tra il mondo delle relazioni personali e quello delle istituzioni oggettive», cf. A. Danese, *Il modulo personalista: unità - diversità per l'unità federale dei popoli europei*, in «Melita theologica», 2, 1988, p. 142. Nel testo viene utilizzato uno schema di rappresentazione, oggi abbastanza usato, del modello sociale personalista: una serie di cerchi concentrici, che hanno al centro la persona e nella parte più esterna gli enti pubblici.

⁶ Le possibilità di applicazione della sussidiarietà nei variegati settori della società civile, con particolare riferimento ai suoi effetti nel campo economico, sono esaminati in una serie di importanti contributi nel volume di G. Vittadini (a cura di), *Sussidiarietà. La riforma possibile*, Etaslibri, Milano 1998.

sociali ⁷, con la possibilità già vista e anche dianzi ricordata di fronteggiare una serie lunga e significativa di problematiche, emerge il ruolo che l'uomo stesso potrà attribuire all'ente pubblico. Lo si desume "per esclusione", non essendo il singolo né quelle organizzazioni nella possibilità, per ragioni diverse, di corrispondere a una quantità di bisogni che nascono dalla vita associata. Tale ruolo o funzione, integrativa ma non meno essenziale, sostanzia il concetto di sussidiarietà. Cerchiamo di chiarire. Come affermano le encicliche richiamate (e lo fanno con significativo "peso magisteriale", che si evince dal tono), la "società" ha come "oggetto naturale" quello di «aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale»; e ancora una "società d'ordine superiore" deve "sostenere in caso di necessità" una società d'ordine inferiore. Detto in termini diversi, la società organizzata ha il duplice compito "naturale" di fornire aiuto (*subsidium*) alla persona, alla famiglia e ai gruppi sociali mediante un'attività di supplenza, o suppletiva, in ordine agli obiettivi di interesse diffuso per essi difficilmente raggiungibili (anche per la pratica impossibilità di mobilitare le risorse necessarie allo scopo); e, in secondo luogo, di aiutare i singoli e i gruppi medesimi nel conseguimento dei rispettivi traguardi "naturali". Un'impalcatura politica che intenda rispettare la natura dell'uomo dovrebbe cioè consentire al "sociale", per quanto sia ad esso possibile, di soddisfare tutti i bisogni, ove serva con i debiti controlli, riservando al "pubblico" le restanti funzioni integrative. A chi continua a sostenere la necessità, nell'interesse generale, di ridurre al minimo gli spazi occupati dal sociale, assimilando il sociale al "privato" inteso in senso deteriore, obietto che proprio detto interesse suggerisce quella "divisione dei compiti" che sola può indurre l'auspicato "alleggerimento" e la rivitalizzazione del pubblico. Come dire che «se lo Stato permette che gruppi subordinati affrontino ciò che sono in grado di fare, sarà libero di fare meglio ciò che essi non possono

⁷ La politica e la legislazione, dicevo all'inizio, si riferiscono con sempre maggiore frequenza al principio di sussidiarietà. L'esplicito utilizzo dell'espressione nelle leggi è poi una novità degli ultimi anni. Vedremo peraltro in seguito come, nella realtà, tale principio non venga osservato, quanto meno in modo corretto e completo.

compiere. L'osservanza del principio della "funzione sussidiaria" rafforza sia l'ordine sociale che l'autorità sociale»⁸. Ma esiste un terzo livello di intervento dell'autorità politica, pur esso "naturale" perché connesso, per un verso, alla necessità del coordinamento dei vari soggetti sociali ancorché "sviluppati" e "adulti" e ciò in vista del bene comune e, per l'altro, all'esercizio del potere di coercizione qualora richiesto. Il coordinamento non basta. L'azione dei pubblici poteri ha sfaccettature diverse, quante sono le esigenze del corpo sociale. Al coordinamento si affiancherà pertanto un'azione di orientamento e di stimolo, oltre che di supplenza e di integrazione⁹. Per lo stesso coordinamento serve infine quell'autorità che, secondo l'insegnamento paolino, viene da Dio. «La convivenza fra gli esseri umani non può essere ordinata e feconda se in essa non è presente un'autorità che assicuri l'ordine e contribuisca all'attuazione del bene comune in grado sufficiente»¹⁰. Il bene comune. È ben nota la ricchezza del Magistero sociale nel definirlo. È un concetto "relativo", nel senso che è definito in relazione al contesto socio-economico e ai soggetti destinatari. Con riferimento alle esigenze della persona, il bene comune consiste nell'insieme di quelle condizioni sociali che consentono e favoriscono negli esseri umani lo sviluppo integrale della loro persona¹¹. Ma il bene comune non è la sommatoria del bene dei singoli. «Esiste un bene che è – nello stesso tempo – di ciascuno e di tutti; un bene indivisibile, che solo si può ottenere con l'impegno comune, perché nello stesso tempo trascende e realizza il bene personale di ciascuno»¹².

⁸ C. Kossel, *La comunità universale e la sussidiarietà*, in AA.VV., *La dottrina sociale e i diritti dell'uomo*, Jaca Book, Milano 1981, p. 87.

⁹ Giovanni XXIII, *Mater et Magistra*, n. 40.

¹⁰ Id., *Pacem in terris*, n. 26.

¹¹ *Ibid.*, n. 35.

¹² B. Sorge, *Per una civiltà dell'amore*, Queriniana, Brescia 1996, p. 129. Nella stessa pregevole pubblicazione viene notato, per una serie di adeguate considerazioni, anzitutto come il bene comune coincida oggi giorno con la qualità della vita umana, più che con la quantità delle disponibilità materiali. E, poi, come la crescente interdipendenza universale faccia sì che un singolo Stato non sia più in grado di garantire da solo il bene comune. Pensiamo alla salvaguardia dell'ambiente, alla tutela delle minoranze, ai flussi non più contenibili delle migrazioni, ai mercati della droga, alla mafia, alla lotta contro l'AIDS... e, di fronte a quanto recentemente avvenuto in Burundi, nella ex Jugoslavia e a Timor Est, al

Se, dunque, tali sono i fini della società politicamente organizzata, appare evidente che per conservare il loro primato o sovranità saranno i cittadini – tramite la rappresentanza politica – a precisarli e a dettagliarli con l'attribuzione delle funzioni e delle risorse alle apposite istituzioni pubbliche. Nei regimi democratici, i cittadini ormai esigono tutto ciò. Eppure solo quattro lustri sono passati da quando G. Medail pubblicava *L'onorevole cittadino e il suo segreto potere*¹³, e poco più di dieci anni sono trascorsi da *Il cittadino come arbitro*, di R. Ruffilli e P. A. Capotosti¹⁴. Ma sembra davvero un secolo, tanto è cambiata – almeno in Italia – la mentalità della gente! Va infine ricordato come, per la dottrina sociale cristiana, la sussidiarietà vada applicata anche ai rapporti internazionali, non meno che a quelli interni ai singoli Stati. «Come i rapporti tra individui, famiglie, corpi intermedi, e i poteri pubblici delle rispettive comunità politiche, nell'interno delle medesime vanno regolati secondo il principio di sussidiarietà, così nella luce dello stesso principio vanno regolati pure i rapporti tra i poteri pubblici delle singole comunità politiche e i poteri pubblici della comunità mondiale». Analogamente a quanto spetta all'autorità politica dei singoli Stati, «ciò significa che i poteri pubblici della comunità mondiale devono affrontare e risolvere i problemi a contenuto economico, sociale, politico, culturale che pone il bene comune universale; problemi che per la loro ampiezza, complessità ed urgenza i poteri pubblici delle singole comunità politiche non sono in grado di affrontare con prospettive di soluzioni positive»¹⁵. È appena il caso di rileva-

dovere di “ingerenza umanitaria”, introdotto da Giovanni Paolo II. Come si dirà di seguito, anche il Magistero non ha trascurato le questioni transnazionali e ha esplicitamente introdotto la nozione di “bene comune universale”.

¹³ G. Medail, *L'onorevole cittadino e il suo segreto potere*, Sugarco, Milano 1978.

¹⁴ R. Ruffilli e P.A. Capotosti (a cura di), *Il cittadino come arbitro*, il Mulino, Bologna 1988.

¹⁵ Giovanni XXIII, *Pacem in terris*, n. 74. Nella stessa linea il Concilio Vaticano II: «Spetta alla comunità internazionale di coordinare e di stimolare lo sviluppo, curando tuttavia di distribuire con la massima efficacia ed equità le risorse a ciò destinate. Salvo il principio di sussidiarietà, ad essa spetta anche di ordinare i rapporti economici mondiali secondo gli imperativi della giustizia» (*Gaudium et spes*, n. 86).

re, al riguardo, che al contrario di quanto avviene per la sussidiarietà, sempre più accettata, e della necessaria autorità nazionale, l'idea di un organismo mondiale che possa efficacemente esercitare le azioni indicate a favore del "bene comune universale" ha sinora lasciato tiepidi gli Stati. Certo, per alcuni le cose vanno bene così come stanno. In altri regna la perplessità (quanto di sovranità dovrebbero cedere?) e in altri ancora v'è sfiducia nella concreta possibilità di realizzare un organismo davvero indipendente, sopra le parti, e dotato di potere effettivo. Eppure esso s'impone, di fronte all'inerzia o all'impotenza dell'ONU e delle altre istituzioni esistenti. E, a mio avviso, dovrebbe essere dotato anche di un effettivo potere di "ingerenza umanitaria". Quasi inutile sottolineare che i fautori di un'idea del genere non pensano, utopicamente, alla possibilità di eliminare dal mondo ogni sorta di male e di ingiustizia, ma solo a quella di evitare o di por fine alle guerre, di superare le più gravi ingiustizie e di realizzare piani e programmi di intervento per altri problemi di dimensione planetaria, sul tipo di quelli elencati dal Sorge (v. nota 12). Gli studiosi di matrice cristiana dovrebbero a mio parere alzare maggiormente la voce su questi punti, avendo un ricchissimo quanto poco conosciuto patrimonio ideale al quale attingere!

3. ENTI PUBBLICI NUOVI

Nel dibattito che ha preceduto e accompagnato i lavori della Commissione bicamerale per la riforma costituzionale è stato giustamente ricordato da più parti – cosa nota da sempre – che tra i "Principi fondamentali" e la prima parte della Costituzione italiana, riguardante i diritti e i doveri dei cittadini, ossia tra i primi 54 articoli da un lato e la seconda parte della Costituzione dall'altro esiste una sorta di "discrasia" o, forse meglio, di "non consequenzialità". Infatti in questa seconda parte, relativa all'ordinamento della Repubblica, non hanno trovato una coerente applicazione i principi dell'etica e della dottrina sociale cristiana solennemente riconosciuti nella prima parte ed oggi accolti, come dianzi accen-

nato, anche da molti esponenti della cultura e della politica di matrice laica, per la loro valenza universale. Mi riferisco al principio personalista (art. 2), a quello della sussidiarietà (art. 2; ma anche articoli: 3, 5, 18, 29, 30 e 31...), al principio della solidarietà (art. 4) ed infine a quello del bene comune (articoli 41 e 53). Vedremo subito come la coerente applicazione dei principi anzidetti – a partire da quello personalista e da quello della sussidiarietà – porterebbe alla realizzazione di uno Stato federale o, comunque, di un vero “Stato delle autonomie”. Per completezza d’esposizione, anche se trattasi di questioni diverse, aggiungo il mio personale convincimento che la riforma istituzionale debba inserirsi nel contesto di altri necessari ritocchi alla Carta, urgentemente richiesti, oltre che dalla riforma stessa, da pressanti esigenze di ordine economico e sociale, e sia di carattere “interno” che internazionale. Senza considerare che uno Stato delle autonomie, uno Stato cioè che realizzi l’unità nella diversità (secondo un’espressione cara a Giovanni Paolo II), permetterebbe di arginare i pericoli, più volte denunciati ed effettivi, derivanti dalla cosiddetta “Costituzione reale”. È infatti noto, al riguardo, che accanto alla Costituzione vera, formale, ne esiste un’altra, quella appunto “materiale” o “reale”, venutasi a creare col tempo e che più o meno visibilmente condiziona, e non poco, l’attività dei massimi organi dello Stato e gli enti pubblici in generale. Pensiamo al potere dei grandi gruppi economici e finanziari, delle autorità dotate per ragioni di Stato di grandissima e non più tollerabile autonomia (che, di fatto, si traduce in indipendenza), dei mezzi di comunicazione sociale, ma anche a quello della criminalità organizzata e di altri grandi (e, secondo alcuni, determinanti) “poteri occulti”.

Accennavo poc’anzi ai risultati dell’“incarnazione costituzionale” del personalismo e della sussidiarietà: un vero Stato delle autonomie. Non è difficile capirlo. Se alla base dell’organizzazione politica della società noi mettiamo la persona umana, quale cittadino, comprendiamo che comune, provincia, regione e Stato sono tutti enti che essa crea perché soddisfino bisogni differenti che essa avverte e che, come già visto, non possono essere soddisfatti dai gruppi sociali. Ma allora hanno, per così dire, lo stesso valore e – salva l’azione di coordinamento, che suppone il potere adeguato –

non debbono essere neppure funzionalmente uno inferiore o subordinato all'altro, rispondendo ciascuno direttamente al cittadino di quanto fa o non fa per corrispondere ai suoi bisogni.

La priorità del sociale sul politico suggerisce la prima riforma. Ricordo che, nel marzo del 1998, in sede di Commissione bicamerale, è stato respinto un emendamento che sanciva tale primato (e che dovrebbe essere sostanzialmente riproposto qualora, com'è vivamente auspicabile, si ponesse nuovamente mano alle "riforme"). Stabiliva che gli enti pubblici esercitano le funzioni ad essi attribuite quando il conseguimento dei relativi obiettivi «non può essere adeguatamente assicurato dall'autonomia dei privati, anche attraverso le formazioni sociali». Eppure, una siffatta disposizione sembra tradurre, pari pari, il dettato dell'art. 2 Cost.: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità». Il testo già precedentemente approvato, a un'attenta lettura suona in modo ben diverso e rovescia il rapporto società – enti pubblici quale emergeva dal ricordato emendamento: «Nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite ai comuni, città metropolitane, province, regioni e Stato sulla base di sussidiarietà e differenziazione». Riconoscere il primato del sociale significa invece, mi permetto ribadirlo, stabilire che esso possa soddisfare tutti i bisogni, anche di carattere generale e diffuso, se ciò rientra nelle sue possibilità, con l'eventuale "aiuto" dell'ente pubblico.

Ciò detto per la norma di carattere generale e programmatico, considero di seguito i rapporti e le funzioni degli enti, conseguenti all'applicazione dei "principi" in parola. Un breve excursus, storico e cronistico, chiarirà meglio la situazione "antea" e "postea" la Bicamerale e quanto resta attualmente da fare.

L'esigenza di un'effettiva autonomia di comuni, province e regioni era presente, già nel 1946, in più di un componente dell'Assemblea costituente. Ma tale consapevolezza, lo ripeto, non trovò una conseguente applicazione nella Carta costituzionale. Mentre infatti nei Principi fondamentali e quindi solennemente – dico cose arcinote, ma forse non per tutti – la Costituzione

dichiara (art. 5) che la Repubblica “riconosce” e promuove le autonomie locali, l’insieme delle norme costituzionali finisce per consegnare al Paese enti locali con limitata autonomia amministrativa, capaci solo di applicare localmente le leggi e gli atti assunti dalle autorità “gerarchicamente” superiori e, come se ciò non bastasse, con penetranti controlli sulla loro attività. Anche le regioni hanno notoriamente poteri assai “deboli”. In poche parole: la Costituzione colloca lo Stato al vertice e stabilisce una gerarchia di poteri, da esso discendente sino agli enti locali attraverso le regioni, che realizza una figura di Stato a forma piramidale. Il documento della diocesi di Milano che si occupa di federalismo ¹⁶ aveva per primo – a quanto mi risulta, fra i contributi più recenti – suggerito il modo col quale la “nuova” Costituzione avrebbe dovuto applicare il principio di sussidiarietà, cominciando col variare l’ordine dei termini contenuti nell’art. 114: da «La Repubblica si riparte in regioni, province e comuni» a «La Repubblica si riparte in comuni, province e regioni». Invertire l’ordine delle parole significa infatti invertire l’ordine costituzionale dei valori politici e collocare al primo posto, in una graduatoria a valenza non gerarchica, l’ente in certo senso più importante perché più prossimo al cittadino, quello che la persona costituisce e amministra perché ne soddisfi “direttamente” i bisogni, a partire da quelli più ricorrenti e quotidiani. Dunque il comune dovrebbe avere competenze tali da corrispondere a “tutti” i bisogni dei cittadini che esso, e non la società civile, possa soddisfare, considerando il suo ambito territoriale e se del caso col solidale intervento di altri enti. Analogamente, i cittadini affideranno ad un ente competente a intervenire in un più vasto ambito territoriale, comprensivo quindi di più comuni, il soddisfacimento di tutti gli altri bisogni trascendenti le possibilità d’intervento dei gruppi sociali, che, per la loro natura, si manifestino in un territorio del genere. Ciò dovrebbe dirsi per la provincia (e, ovviamente, per la comunità montana e per l’eventuale città metropolitana) e similmente procedersi per la regione. Conseguo che lo Stato eserciterà funzioni, residue certo, ma che esso solo può svolgere. In particolare, nel

¹⁶ *Autonomie regionali e federalismo solidale*, ed. Centro Ambrosiano, Milano 1996.

cammino verso l'autonomia conseguente all'applicazione del principio di sussidiarietà dovrebbe essere stabilito – anche per il connesso significato simbolico – un più confacente contenuto per gli statuti dei comuni e delle province, tale comunque da esaltare la specificità dell'ente¹⁷. Come stanno le cose, attualmente? Nel '97 la Bicamerale ha licenziato un testo di “nuova” Costituzione che recepisce la proposta della diocesi di Milano, stabilendo (art. 55, 1° c.) che «la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle regioni e dallo Stato». Ed, inoltre (art. 55, 2° c.), che «i comuni, le province e le regioni sono enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione». Nello stesso testo si stabilisce (art. 58, 5° c.) che «spetta alla regione la potestà legislativa in riferimento a ogni materia non espressamente attribuita alla potestà legislativa dello Stato». Per quest'ultimo, il testo stesso fa un elenco di venti “materie” di competenza, attinenti le esigenze interne e i rapporti internazionali. Tornando agli enti locali, interessante è la disposizione (art. 56, 2° c.) secondo cui «è attribuita ai comuni la generalità delle funzioni regolamentari e amministrative anche nelle materie di competenza legislativa dello Stato o delle regioni», con alcune eccezioni. In tal modo si sostituisce al sistema del decentramento amministrativo delle funzioni medesime un «sistema di amministrazione locale totalmente imputato agli enti territoriali», come richiesto dal già ricordato documento della diocesi di Milano (*Autonomie regionali...*, p. 90). È interessante la disposizione perché, com'è peraltro evidente, non bastano funzioni adeguate se non si ha la facoltà di amministrarle come meglio visto. Completa l'opera l'art. 62, attinente le risorse, un passo certo di non poco conto sulla strada del federalismo fiscale, ossia dei mezzi economici direttamente acquisiti per l'espletamento dei compiti affidati. La Commissione bicamerale nulla ha infine innovato in ordine alla cosiddetta “gerarchia delle norme”. Il discorso meriterebbe un approfondimento, del resto inutile in questa sede. Resta il fatto che per il coordinamento diretto al bene comune (in linea di massima: dell'attività dei comuni da parte delle province e delle re-

¹⁷ Per tali ragioni non ritengo ancora sufficiente quanto ultimamente disposto, in ordine al contenuto dello statuto, dall'art.1 della legge 265/99.

gioni; di quella delle province da parte delle regioni e dell'attività di queste ultime da parte dello Stato) occorrerà il potere necessario all'occorrenza, per cui, sotto questo aspetto, l'applicazione della sussidiarietà non determina il venir meno della gerarchia¹⁸.

Nel campo del diritto positivo, dopo che la nota legge 142 del 1990 ha precisato funzioni e compiti degli enti locali, e per taluni versi anche delle regioni, altre leggi, quali la 59 e la 127 del 1997, modificate e integrate dalla legge 191 del 1998 (le cosiddette tre "leggi Bassanini") ed infine la legge 265/99 hanno ampliato l'autonomia ed aggiunto una notevole quantità di competenze a quelle precedenti, nell'asserita applicazione del principio di sussidiarietà¹⁹. In realtà, con tali leggi si sancisce ancora una volta il primato del settore pubblico sulla società civile, consentendo a questa di esprimersi, con l'aiuto dell'autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati, attraverso le famiglie, le associazioni e le comunità, alle quali infatti è attribuito l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale. In tal modo le "leggi Bassanini" anticipavano quanto, come s'è visto, avrebbe poi deciso la Commissione bicamerale a proposito di sussidiarietà²⁰. Occorrerà procedere in senso inverso, attribuire alla società civile il primato che le compete (e che, accettandosi il principio del personalismo, dovrebbe essere rispettato). Non più

¹⁸ Ricordo che, dopo l'interruzione dei lavori della Commissione bicamerale, nel marzo del '99, il Governo ha autonomamente ripreso il discorso della riforma con il varo di un disegno di legge costituzionale – al presente rimasto tale – che sostanzialmente recepisce il testo già approvato dalla Bicamerale.

¹⁹ Approfondite analisi di quanto lo Stato ha operato con le "leggi Bassanini", e relativi decreti delegati di attuazione, sono contenute in AA.VV., *Il nuovo volto della pubblica amministrazione*, ed. Simone, Napoli 1997, e in AA.VV., *Diritto degli enti locali*, Simone, Napoli 1998.

²⁰ Nello stesso ordine di idee si colloca la già citata legge 265 del 1999, concernente: *Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142*. L'art. 2, c. 5, è anzi l'esempio più chiaro di come la legge intenda ancora la sussidiarietà. È il caso di riportarlo testualmente: «I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dall'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali».

uno Stato che conferisce attribuzioni agli enti “minori” e alle formazioni sociali dall’alto del suo potere, ma uno Stato che riconosce e sancisce quanto viene richiesto “dal basso”, a partire proprio da dette “formazioni”. Anche l’individuazione dei compiti dovrebbe possibilmente avvenire in modo diverso. Non sarà certo impossibile, in apposito “forum” della società civile, costituito nel modo più adeguato, determinare con precisione e con un po’ di lungimiranza, per i continui mutamenti sociali, tutte le “materie” di cui dovrebbero occuparsi i comuni e poi le province e infine le regioni, tenuto conto – mi si perdoni l’insistenza – di quanto può fare direttamente la società. Spetterà infine al Legislatore, dicevo prima, di prendere atto della volontà popolare (alla quale, non va dimenticato, appartiene il Potere) e di legiferare di conseguenza ²¹. Si arriverà mai a questo? È forse solo questione di tempo, come molti segni lasciano intravedere.

Nel campo internazionale – ne accenno appena –, in ordine ai rapporti fra gli Stati dell’Unione europea, quanto richiesto dalla dottrina sociale cristiana pare invece recepito dal Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992. Dispone infatti l’art. 3B, paragrafo 2, che «nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possano essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possano dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell’azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario». Si deve tuttavia rilevare che, non riconoscendo i compiti “naturali” e pertanto intangibili degli Stati membri, e consentendo per contro alla Comunità di avocare a sé funzioni anche non

²¹ Quanto sopra affermato non intende ovviamente significare che il Parlamento non è in grado di individuare quelle funzioni, né vuole esprimere sfiducia verso i massimi organi amministrativi dello Stato (anche se, per la verità, molte resistenze sono state opposte in passato allo stesso decentramento amministrativo, e sia “autarchico” che “gerarchico”). Si vuole invece significare, anche per i relativi riflessi di carattere “socio-educativo”, che problemi di siffatta importanza non dovrebbero essere delegati dalla società civile ai “suoi” enti pubblici, ma direttamente affrontati dalla società medesima, con i dovuti supporti a carattere tecnico.

assegnate allorché ne riconosca la rilevanza transnazionale, il Trattato in realtà snatura e non applica correttamente il principio in argomento ²².

4. NUOVI RAPPORTI SOCIALI E POLITICI

Uno Stato in cui si applicasse nel modo più completo la sussidiarietà – alla società e agli enti pubblici da essa costituiti – apparirebbe forse come un grande prato punteggiato di molti fiori, magnifici perché sviluppati e maturi. Ma ciò non basterebbe per decidere di viverci. La sussidiarietà è come la faccia di una medaglia. L'altra è quella della solidarietà. Due principi che non possono applicarsi disgiuntamente, pena l'anarchia o comunque il disordine. È cosa nota ²³. Come per la sussidiarietà, per definire la solidarietà mi avvarrò ancora della dottrina sociale cristiana, chiarissima al riguardo. Tre pregnanti paragrafi della *Sollicitudo rei socialis* ne costituiscono un piccolo trattato. «Nel cammino della desiderata conversione verso il superamento degli ostacoli morali per lo sviluppo, si può già segnalare, come valore positivo e morale, la crescente consapevolezza dell'interdipendenza tra gli uomini e le nazioni» ²⁴. E «quando l'interdipendenza viene così riconosciuta la correlativa risposta, come atteggiamento morale e sociale, come "virtù", è la solidarietà..., determinazione ferma e perseverante di impegnarsi per il bene comune, ossia per il bene di tutti e di ciascuno» ²⁵. Ma «l'esercizio della solidarietà all'interno di ogni società è valido quando i suoi componenti si ricono-

²² Dubbi sull'effettiva applicazione del principio sono anche espressi da G. Strozzi ne: *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione europea*, in «Riv. it. dir. pubbl. comunitario», 1993, n. 1-2, p. 67.

²³ B. Sorge, nel già citato *Per una civiltà dell'amore*, afferma che cattolici e laici in Italia potrebbero trovare un linguaggio politico comune attorno a una "grammatica etica" basata sui quattro principi del personalismo, della sussidiarietà, della solidarietà e del bene comune (p. 115).

²⁴ Giovanni Paolo II, *Sollicitudo rei socialis*, n. 38.

²⁵ *Ibid.*, n. 38.

scono tra di loro come persone»²⁶. In un crescendo meraviglioso, si nota quindi come la solidarietà sia senza dubbio una virtù cristiana. «Alla luce della fede, la solidarietà tende a superare se stessa, a rivestire le dimensioni specificamente cristiane della gratuità totale, del perdono e della riconciliazione... Al di là dei vincoli umani e naturali, già così forti e stretti, si prospetta alla luce della fede un nuovo modello di unità del genere umano, al quale deve ispirarsi, in ultima istanza, la solidarietà. Questo supremo modello di unità, riflesso della vita intima di Dio, uno in tre Persone, è ciò che noi cristiani designiamo con la parola “comunione”... La solidarietà, perciò, deve contribuire all’attuazione di questo disegno divino tanto sul piano individuale quanto su quello della società nazionale e internazionale»²⁷. È per queste ragioni che, nello stesso paragrafo, si può parlare di “numerosi punti di contatto” fra la solidarietà e la carità. E se questa carità, questo amore gratuito, è corrisposta da chi la riceve, come spesso avviene – amor che a nullo amato amar perdona! – scatta il meccanismo della “reciprocità”, come a dire di quell’arma rivoluzionaria che può cambiare i rapporti fra gli uomini, fra gli enti e fra gli Stati. Ma alla base di tutto sta pur sempre la sussidiarietà. Per questo lo stesso Giovanni Paolo II definisce la sussidiarietà come il più fondamentale dei principi (*Redemptor hominis*, pt. III). Diciamo meglio. La solidarietà scatta in modo spontaneo e naturale e può diventare carità, e quindi reciprocità, quando all’uomo – sussistendo i necessari presupposti – è lasciata la libertà di esprimersi. Allora sente il desiderio irrefrenabile di aprirsi all’altro con la ricchezza della sua creatività e, così facendo, avverte il senso della sua realizzazione e l’impulso per nuove “aperture”. Così, in certo senso, avviene per i gruppi sociali e può accadere nel campo politico, fra gli enti istituzionali. È scontato che lo stesso rapporto dovrebbe stabilirsi fra società civile da un lato ed enti da essa delegati dall’altro. È da questo intreccio, da questa rete di rapporti che scaturisce l’interesse generale o, per meglio dire, quel bene comune che, come afferma la *Sollicitudo*, è il bene di tutti e di cia-

²⁶ *Ibid.*, n. 39.

²⁷ *Ibid.*, n. 40.

scuno. E ciò, va ripetuto, senza la mortificazione di alcuno, sia esso persona o gruppo o ente, ma anzi con tale rispetto della singola individualità da permetterle di “esprimersi” al meglio, nell’esaltazione delle sue potenzialità²⁸.

Torniamo alla solidarietà e alle sue possibili applicazioni. L’esperienza personale mi consente di esemplificare, riferendomi alla vita quotidiana. Considererò due situazioni, peraltro emblematiche: quelle attinenti il rapporto cittadini – comune e i rapporti fra gli enti. È evidente che, se animati dalla reciproca solidarietà, cittadini ed ente trasformerebbero il comune in una comunità dialogante. Ma entrambi devono “crescere”. Si deve anzitutto, da una parte e nonostante le disillusioni patite, riappropriarsi della partecipazione intesa in senso pieno ed attuale. E, dall’altra, avere sempre presente che le funzioni che si esercitano sono attribuite dalla società e in funzione di essa, donde la necessità e l’opportunità di un costante dialogo coi cittadini. In particolare, l’ente pubblico deve “capire” che quando “aiuta” la società, e cioè in pratica le innumerevoli associazioni od organizzazioni del “privato sociale”, ha il preciso obbligo di farlo, anche se obbligo morale e politico e non ancora giuridico. Altro che aiuto concesso per sensibilità dell’amministratore o, peggio, per mero calcolo politico o elettorale! La solidarietà consentirà poi di comprendere e di far proprie le ragioni dell’altro, armonizzandole nella giustizia con le proprie. La solidarietà deve anche caratterizzare i rapporti del comune con le altre istituzioni (e viceversa), anche a costo di qualche sacrificio per i suoi cittadini e d’accordo con essi. Prendiamo il rapporto “orizzontale”, con gli altri comuni, a partire da quelli più vicini e facciamo due esempi ricavati dall’attualità. Se le circostanze oggettive lo giustificano, il comune non solo non può rifiutare ma deve offrire il suo territorio per realizzarvi una discarica dei rifiuti utilizzabile anche da altri; e così rinuncerà ai fondi

²⁸ C’è un’immagine efficace, riferita ai rapporti ideali in una eventuale federazione fra gli Stati europei: è quella della sistole e della diastole. Ne parla Denis De Rougemont nel suo saggio *L’uno e il diverso*, ed. Lavoro, Roma 1995, p. 9. Può anche rendere l’idea di un rapporto altrettanto ideale fra i cittadini e il comune.

per la costruzione dell'ospedale di zona se ragioni oggettive, relative ad esempio alle distanze, avessero a giustificarlo. Se anche gli altri rispettano la solidarietà, prima o poi il comune "generoso" ne avrà un ritorno. E cresceranno i legami fra gli enti. Non meno necessaria appare infine la solidarietà, unita alla reale cooperazione, nelle relazioni "verticali" fra il comune da un lato e la provincia, la regione e lo Stato dall'altro. Non è il caso di dilungarci. I comuni, singoli o associati, collaboreranno – sempre per esemplificare – all'attività programmatica degli enti a maggiore dimensione territoriale, a partire ovviamente dalla provincia. Lo prevedono, del resto, anche le più recenti e già ricordate disposizioni sul decentramento amministrativo. Il comune e il suo funzionamento "ideale" costituiscono, entro certi limiti, un modello per la provincia, la regione e lo Stato. Limiti derivanti dalla diversità delle funzioni e dei compiti da svolgere, e quindi dal modo formalmente diverso di rapportarsi, che necessariamente connota l'attività di queste istituzioni a più ampia dimensione territoriale. Ma la sostanza o, meglio, l'anima non cambia.

5. UNO STATO FEDERALE E UNITO

Riassumendo possiamo dire che, se l' "incarnazione" della sussidiarietà nell'ambito politico porta all'articolazione dello Stato in tante autonomie diverse, la solidarietà ne assicura ed anzi ne potenzia l'unitarietà. E, forse, opera qualcosa di più. C'è infatti un dato oggettivo che, in un sistema politico di autonomie, concorre a far convergere e a unificare il tutto. In Italia se n'è presa coscienza e se ne parla sempre più. Quando il popolo deciderà, attraverso i suoi rappresentanti, per la "moltiplicazione" delle autonomie, il risultato non sarà solo quello di consegnare finalmente alla persona-cittadino ciò che le spetta "per diritto naturale", e cioè la regia delle singole parti e dell'insieme. Tale evento concorrerà infatti alla salvaguardia e alla valorizzazione delle molte e diverse identità culturali esistenti nel Paese. E metterà in moto

energie ed entusiasmi ancora sopiti e invece in grado di contribuire efficacemente e in maniera dinamica all'unità dello Stato. In ogni caso, considerato l'impatto che la legge – la legge formale, scritta – ha sul comportamento dei cittadini, a me sembra che alcuni rapporti fra gli enti, e proprio nel campo della solidarietà, dovrebbero essere giuridicamente “raccomandati” (come fa l'art. 4 della più volte ricordata legge 59/97 a proposito della “cooperazione”).

6. CONCLUDENDO

Ma per raggiungere l'obiettivo di ricostruire lo Stato italiano nel senso auspicato, ricostruirlo quindi dalle fondamenta, e riformulare nei termini conseguenti la seconda parte della Costituzione, occorre una crescita tale dell'informazione e della formazione dei cittadini italiani, a partire da quelli più giovani, che li induca in coscienza ad esigere tutto ciò da chi li rappresenterà nelle debite sedi istituzionali. Nei regimi di libertà e di democrazia le costituzioni si formano o si modificano in tal modo. È allora vivamente desiderabile che il dibattito già iniziato in Italia in pochi ambienti elitari sulla “ridefinizione” del fondamento della vita associata si allarghi e coinvolga un numero sempre maggiore di soggetti, interessando in modo particolare il mondo della scuola. Tale “fondamento” consiste in un “patto” tra soggetti diversi, ma con eguale dignità: la persona, la famiglia, le variegate forme associative, le organizzazioni economiche, le istituzioni politiche di ambito territoriale sempre più vasto, sino ad arrivare allo Stato e alla comunità degli Stati. Con tale premessa, la “ridefinizione” del patto concerne allora, propriamente, il suo contenuto, ossia il tipo di rapporti che deve stabilirsi tra i vari soggetti liberi e autonomi. Sembra evidente che, se noi vogliamo arrivare all'unità fra gli uomini, non abbiamo alternative da preferire alla reciproca collaborazione e alla solidarietà... Ben venga dunque il dibattito, il più possibile approfondito, allargato e libero (anche dai condizionamenti di vario genere). Alla crescita culturale deve però affiancar-

si una crescita morale, senza la quale sarà difficile che la generalità o quanto meno la maggioranza delle persone sia disposta ad abbandonare il suo interesse particolare per l'interesse comune. Ma qui esistono molti segni di speranza. Basta pensare all'adesione riscossa, e proprio nel campo giovanile, dall'esempio di una Madre Teresa di Calcutta, o dall'insegnamento e dalla testimonianza di Giovanni Paolo II...

Importante per la "visibilità" di un nuovo "patto politico" improntato alla cooperazione e alla solidarietà sarebbe intanto che quel "giuramento" davanti ai rispettivi consigli che nella seduta di insediamento impegna i sindaci e i presidenti delle province ad osservare lealmente la Costituzione italiana (art. 4 della legge 127/97) venisse "integrato", nel senso di impegnare moralmente e politicamente gli enti rappresentati a stabilire nuovi e più vitali rapporti all'insegna appunto di detti valori.

Ma è sempre vero che a convincere le persone, prima e più profondamente della legge, è l'esempio di altre persone. Ecco allora che la cooperazione, la solidarietà ... potranno anzitutto essere personalmente vissute e incoraggiate nei rispettivi enti dalle persone, e cioè dagli uomini politici e dagli amministratori pubblici, che fermamente credono nella possibilità e nella liceità di "tradurle" in atti e rapporti anche formali, cominciando però col rapportarsi in modo nuovo tra loro, indipendentemente dalle idee e dal partito di appartenenza, per cercare l'unità di pensiero e di azione su ciò che davvero "vale" per il bene comune. Utopia? Forse. Personalmente sono però convinto che si tratta di una "utopia possibile" o, per dirla con Maritain, di un ideale storico concreto.

PAOLO VENZANO