

Dopo la crisi, un welfare nuovo, fondato sulla sussidiarietà'

Gregorio Arena

ABSTRACT:

Viviamo in un mondo in cui il 20 per cento della popolazione (fra cui noi italiani) consuma l'80 per cento delle risorse del pianeta. E' un assetto profondamente ingiusto, che condanna centinaia di milioni di persone a vite indegne di esseri umani. Ma è un assetto che sta rapidamente cambiando. È indispensabile scalzare l'egemonia della cultura individualistica proponendo un'altra visione del mondo, fondata su una tradizione che in Italia ha radici ben salde, che nemmeno decenni di individualismo proprietario sono riuscite ad inaridire. Si tratta della tradizione di solidarietà incarnata ogni giorno da migliaia di volontari e di cittadini attivi che concretamente dimostrano come si possa essere felici facendo non i propri interessi, bensì quelli degli altri. In questa prospettiva svolge un ruolo fondamentale il principio di sussidiarietà orizzontale che da dieci anni in Italia è stato riconosciuto come principio costituzionale. L'estate del 2011 segna forse lo spartiacque fra il mondo come lo abbiamo conosciuto finora e un mondo nuovo tutto da costruire. Per far questo sono indispensabili due cambiamenti: uno dalla cultura dell'individualismo proprietario alla cultura della solidarietà, l'altro dal modello dell'amministrazione bipolare al modello dell'amministrazione condivisa. Il benessere di comunità come risultato di un progetto complessivo governato dal comune, centro del governo di una rete di soggetti pubblici e privati che, in modo coordinato, si assumono collettivamente la responsabilità di realizzare, al di là degli specifici ruoli e interessi individuali, le condizioni per il pieno sviluppo di ciascun membro della comunità. E' una proposta complessa ma concreta, le cui condizioni di realizzazione sono tutte alla nostra portata, forse anzi più in Italia che altrove.

Sommario: 1. La vita dopo la crisi – 2. Impegnarsi per il bene comune – 3. La sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa – 4. Innovazione Il Welfare, gli enti locali ed i privati – 5. Un nuovo paradigma – 6. La sussidiarietà come libertà solidale e responsabile – 7. Un benessere di comunità – 8. Una nuova povertà.

“Ora che a minare la sostenibilità di quella grande e irrinunciabile conquista che è stata la creazione dell’euro concorre fortemente la crisi dei debiti sovrani di diversi Stati tra i quali l’Italia, è diventata ineludibile una profonda, accurata operazione di riduzione e selezione della spesa pubblica, anche in funzione di un processo di sburocratizzazione e risanamento degli apparati istituzionali e del loro modus operandi. Tale discorso non può non investire le degenerazioni parassitarie del “Welfare all’italiana”, rifondando motivazioni, obiettivi e limiti delle politiche sociali, ovvero rimodellandole in coerenza con l’epoca della competizione globale e con le sfide che essa pone all’Italia” (Giorgio Napolitano, lettera al direttore di Reset, 29.12.2011).

1. La vita dopo la crisi

Niente è più come prima, dovremo imparare a vivere in un mondo completamente diverso. Basta prendere in considerazione alcuni dati per rendersene conto.

Viviamo in un mondo in cui il 20 per cento della popolazione (fra cui noi italiani) consuma l’80 per cento delle risorse del pianeta. E’ un assetto profondamente ingiusto, che condanna centinaia di milioni di persone a vite indegne di esseri umani. Ma è un assetto che sta rapidamente cambiando.

Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica stanno crescendo a ritmi paragonabili a quelli dell’Europa negli anni Sessanta. Il loro prodotto interno lordo aumenta ogni anno dell’8-10 per cento, mentre i paesi oggi più ricchi sono sostanzialmente fermi. Salvo eventi oggi imprevedibili, nel 2020 la ricchezza prodotta dalla Cina supererà la somma della ricchezza totale prodotta da Germania, Francia, Gran Bretagna e Italia. Lo stesso succederà nel 2030 per quanto riguarda la produzione dell’India.

Nello stesso periodo Brasile, Russia, India e Cina insieme supereranno complessivamente i sei paesi che oggi dominano il mondo, cioè i quattro europei più gli Stati Uniti ed il Giappone. Alla fine, nel 2040, la Cina sarà la prima potenza economica mondiale.

Questi sviluppi produrranno molti cambiamenti, fra cui uno che avrà effetti radicali sui nostri stili di vita. Se infatti grandi paesi abitati dal 42 per cento della popolazione mondiale crescono con questi ritmi, poiché le risorse del pianeta non sono infinite, qualcuno in qualche altra parte del mondo dovrà diminuire i propri consumi. E quelli siamo noi.

L'assetto attuale nella ripartizione delle risorse mondiali ci ha consentito dalla fine della seconda guerra mondiale in poi di migliorare progressivamente il nostro tenore di vita, ma quell'assetto sta rapidamente cambiando. E alla fine produrrà un impoverimento delle nostre società.

Ecco perché non basta dire, come si dice in questi giorni, che al risanamento delle finanze pubbliche deve accompagnarsi la crescita. E' giusto, ma come potremo riprendere a crescere se non ci sono più le condizioni per il tipo di crescita su cui abbiamo fondato per decenni il nostro benessere?

Se dunque, come sembra purtroppo inevitabile, nei prossimi anni andremo progressivamente impoverendoci, che effetto avrà questo sul nostro modo di vivere, sui sistemi di welfare, sui rapporti all'interno delle nostre società e, non ultimo, sui nostri sistemi politici?

Ci sono rischi concreti che l'impoverimento provochi maggiori disuguaglianze, accentuando la tendenza dei più forti a difendere i propri privilegi a danno dei settori più deboli, per esempio tagliando la spesa sociale e la spesa per la sanità. D'altro canto è possibile, anzi sta già accadendo, che nei settori della popolazione più colpiti dal peggioramento delle condizioni di vita maturino sentimenti ostili nei confronti dei più poveri, dei diversi, degli stranieri, considerati come soggetti potenzialmente pericolosi per l'ordine pubblico. E questi sentimenti potrebbero essere ulteriormente alimentati dai cosiddetti "imprenditori della paura", cioè forze politiche che fanno leva sul malessere sociale per aumentare i propri consensi. Tutto questo potrebbe a sua volta sfociare in una richiesta di maggiore sicurezza, anche a costo di qualche riduzione delle garanzie costituzionali dei diritti di cittadinanza.

Il quadro è a tinte fosche, ma non è irrealistico. Purtroppo questi fenomeni si sono già verificati in passato, spesso con esiti disastrosi anche sul piano dei rapporti internazionali. La paura e la povertà sono cattive consigliere e in qualche paese europeo potrebbero portare al potere personaggi disposti ad usare la forza per difendere gli interessi nazionali. Del resto il tentativo di instaurare in Ungheria un regime autoritario è la dimostrazione

che i demoni che hanno insanguinato il secolo scorso, dall'antisemitismo al razzismo al nazionalismo, sono purtroppo ancora vivi anche all'interno dell'Unione Europea.

Ma proprio perché è già successo, proprio perché siamo consapevoli, dobbiamo fare in modo che non si ripeta, facendo leva su tutte le nostre risorse di intelligenza, di cultura, di esperienza.

2. Impegnarsi per il bene comune

Innanzitutto, dobbiamo essere consapevoli che il quadro delineato sopra è inevitabile se continuiamo a farci condizionare dalla cultura dell'individualismo che in questi ultimi decenni è dilagata ovunque, fino a determinare ogni nostra scelta. Negli anni Ottanta del secolo scorso questa cultura si era manifestata attraverso lo slogan "L'Italia da bere" e poi con molta maggior forza e attrazione durante il ventennio segnato dal predominio di Berlusconi. Perché il berlusconismo come ideologia è stato anche questo, la celebrazione del successo fondato sull'egoismo, anziché sulla solidarietà. L'evidente conflitto di interessi dell'ex Presidente del Consiglio non è mai stato veramente un problema per l'opinione pubblica perché fare sempre e comunque i propri interessi, anche a spese degli interessi degli altri, è ormai da anni in Italia il modello di comportamento non soltanto accettato, ma da imitare.

Dunque, se il processo di riduzione delle risorse si compie nei prossimi anni sotto l'egemonia della cultura individualistica lo scenario futuro non può che essere quello delineato sopra. Per questo è indispensabile scalzare tale egemonia proponendo un'altra visione del mondo, fondata su una tradizione che in Italia ha radici ben salde, che nemmeno decenni di individualismo proprietario sono riuscite ad inaridire. Si tratta della tradizione di solidarietà incarnata ogni giorno da migliaia di volontari e di cittadini attivi che concretamente dimostrano come si possa essere felici facendo non i propri interessi, bensì quelli degli altri. Anzi, che si possono fare (meglio) i propri interessi facendo anche quelli degli altri.

Perché la cosa interessante (e paradossale, nell'ottica della cultura individualistica) è proprio questa. Che impegnarsi per il bene comune conviene anche dal punto di vista della realizzazione degli interessi individuali.

3. La sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa

In questa prospettiva svolge un ruolo fondamentale il principio di sussidiarietà orizzontale che da dieci anni in Italia è stato riconosciuto come principio costituzionale. Ma prima ancora esso è un principio della dottrina sociale della Chiesa che, recentemente, ha avuto uno sviluppo molto interessante e poco noto.

L'Enciclica *Caritas in veritate* del 2009 ha infatti innovato profondamente rispetto alla formulazione che di tale principio diede Pio XI nel 1931, nell'Enciclica *Quadragesimo Anno*, con l'intento di polemizzare con lo Stato liberale che, attuando i principî ereditati dalla rivoluzione francese e sopravvissuti alla restaurazione, aveva distrutto l'antico e ricco pluralismo dell'organizzazione sociale precedente la rivoluzione.

La sua formulazione è una reazione contro gli sviluppi caratteristici della società moderna, finalizzata a sostenere l'intrinseca superiorità delle società naturali (alla cui sommità si collocava la Chiesa stessa) rispetto alle organizzazioni artificiali, fra cui in particolare lo Stato moderno.

Fu la necessità storica dunque a spingere la Chiesa a teorizzare il principio di sussidiarietà come principio generale di filosofia sociale, affermando che lo Stato e le sue articolazioni interne sono sussidiarie perché sono organizzazioni volontarie, artificiali e dunque logicamente e naturalmente secondarie e successive rispetto alle società naturali.

La sussidiarietà intesa come *subsidium*, "ausilio", della comunità superiore rispetto a quelle inferiori, cioè dello Stato rispetto alle società naturali assume in questa prospettiva il significato della necessaria, perché imposta per natura, minorità della comunità statale rispetto alle comunità naturali.

Rispecchiava, tale concezione del principio di sussidiarietà, una concezione della società che si pretendeva descrivere come corrispondente ad un ordine naturale superiore, che si

voleva prescrivere proprio perché non più corrispondente alla realtà che si andava affermando.

Alla luce di quanto s'è ora detto, si comprende meglio perché nell'Enciclica *Quadragesimo Anno* si potesse affermare che, a causa dell'individualismo "le cose si trovano ridotte a tal punto che, abbattuta e quasi estinta l'antica ricca forma di vita sociale, svoltasi un tempo mediante un complesso di associazioni diverse, restano di fronte quasi soli gli individui e lo Stato. E siffatta deformazione dell'ordine sociale reca un non piccolo danno allo Stato medesimo, sul quale vengono a ricadere tutti i pesi, che quelle distrutte corporazioni non possono più portare, onde si trova oppresso da una infinità di carichi e di affari".

Sulla base di tali premesse, in polemica anti-liberale ma anche in opposizione al regime fascista, Pio XI proclamò la definizione del principio di sussidiarietà: "E' vero certamente e ben dimostrato dalla storia che, per la mutazione delle circostanze, molte cose non si possono più compiere se non da grandi associazioni, laddove prima si eseguivano anche dalle piccole.

Ma deve tuttavia restare saldo il principio importantissimo nella filosofia sociale che come è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Ed 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 quello di aiutare in maniera suppletiva (*subsidium afferre*) le membra del corpo sociale, non già distruggerle ed assorbirle".

L'applicazione di tale principio esige pertanto che "l'autorità suprema dello Stato rimetta ad associazioni minori ed inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento, dalle quali essa del resto sarebbe più che mai distratta; ed allora essa potrà eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei sola spettano, perché essa sola può compierle; di direzione cioè, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità".

La definizione di sussidiarietà che dà ora l'Enciclica *Caritas in veritate* non sviluppa la concezione originaria, per così dire "antagonistica", della nozione, bensì ne mette semmai in evidenza i profili eminentemente "relazionali".

Una prima indicazione in tal senso arriva dal contesto in cui tale nuova definizione è inserita, che è dato dalla collocazione all'interno del documento pontificio.

Sebbene il termine sussidiarietà ricorra per tredici volte nell'intera Enciclica, la trattazione più importante ed impegnativa di tale concetto si trova nel Cap. V, dedicato alla "Collaborazione della famiglia umana", che inizia così: "Una delle più profonde povertà che l'uomo può sperimentare è la solitudine ... La creatura umana, in quanto di natura spirituale, si realizza nelle relazioni interpersonali. Più le vive in modo autentico, più matura anche la propria identità personale. Non è isolandosi che l'uomo valorizza se stesso, ma ponendosi in relazione con gli altri e con Dio. L'importanza di tali relazioni diventa quindi fondamentale" (par. 53).

Il testo prosegue poi affermando che il tema dello sviluppo (che è poi quello attorno a cui ruota l'intera Enciclica, tant'è che la parola "sviluppo" ricorre ben 250 volte) "coincide con quello dell'inclusione relazionale di tutte le persone e di tutti i popoli nell'unica comunità della famiglia umana, che si costruisce nella solidarietà sulla base dei fondamentali valori della giustizia e della pace" (par. 54).

Il par. 55 riprende il tema dell'inclusione ("La rivelazione cristiana sull'unità del genere umano presuppone un'interpretazione metafisica dell'*humanum* in cui la relazionalità è elemento essenziale"), mentre il par. 57 riprende e sviluppa il tema della famiglia umana: "Il dialogo fecondo tra fede e ragione non può che rendere più efficace l'opera della carità nel sociale e costituisce la cornice più appropriata per incentivare la collaborazione fraterna tra credenti e non credenti nella condivisa prospettiva di lavorare per la giustizia e la pace dell'umanità. Nella Costituzione pastorale *Gaudium et spes* i Padri conciliari affermavano: 'Credenti e non credenti sono generalmente d'accordo nel ritenere che tutto quanto esiste sulla terra deve essere riferito all'uomo, come a suo centro e a suo vertice'. Per i credenti, il mondo non è frutto del caso né della necessità, ma di un progetto di Dio. Nasce di qui il dovere che i credenti hanno di unire i loro sforzi con tutti gli uomini e le

donne di buona volontà di altre religioni o non credenti, affinché questo nostro mondo corrisponda effettivamente al progetto divino: vivere come una famiglia, sotto lo sguardo del Creatore".

A questo punto del Cap. V, dedicato alla "Collaborazione della famiglia umana", dopo aver a lungo e da diverse prospettive sottolineato l'importanza della relazionalità come elemento essenziale dell'umano, l'Enciclica afferma che "Manifestazione particolare della carità e criterio guida per la collaborazione fraterna di credenti e non credenti è senz'altro il principio di sussidiarietà, espressione dell'inalienabile libertà umana. La sussidiarietà è prima di tutto un aiuto alla persona, attraverso l'autonomia dei corpi intermedi. Tale aiuto viene offerto quando la persona e i soggetti sociali non riescono a fare da sé e implica sempre finalità emancipatrici, perché favorisce la libertà e la partecipazione in quanto assunzione di responsabilità. La sussidiarietà rispetta la dignità della persona, nella quale vede un soggetto sempre capace di dare qualcosa agli altri. Riconoscendo nella reciprocità l'intima costituzione dell'essere umano, la sussidiarietà è l'antidoto più efficace contro ogni forma di assistenzialismo paternalista. Essa può dar conto sia della molteplice articolazione dei piani e quindi della pluralità dei soggetti, sia di un loro coordinamento".

Risalta, in questo brano, come la definizione della sussidiarietà sia costruita intrecciando fra loro tre concetti diversi.

In primo luogo, essa è "Manifestazione particolare della carità". Tenendo conto che "La carità è amore ricevuto e donato" (par. 5), ciò equivale a dire che "la sussidiarietà è un modo particolare per manifestare amore" verso gli altri. Lo è perché "La sussidiarietà è prima di tutto un aiuto alla persona, attraverso l'autonomia dei corpi intermedi. Tale aiuto viene offerto quando la persona e i soggetti sociali non riescono a fare da sé e implica sempre finalità emancipatrici, perché favorisce la libertà e la partecipazione in quanto assunzione di responsabilità".

La sussidiarietà è un modo particolare di amare gli altri in quanto, facendo leva sull'autonomia dei corpi intermedi, li aiuta a sviluppare le proprie capacità, a realizzare se stessi, rendendoli pienamente autonomi. Essa "implica sempre finalità emancipatrici", cioè

letteralmente finalità di liberazione, tant'è vero che poco dopo viene definita "l'antidoto più efficace contro ogni forma di assistenzialismo paternalista".

La sussidiarietà inoltre favorendo "la libertà e la partecipazione in quanto assunzione di responsabilità", favorisce lo sviluppo di soggetti liberi, attivi, responsabili e solidali, capaci di prendersi cura del bene comune.

Questa concezione della sussidiarietà come principio suscitatore di energie, di capacità, in una parola di sviluppo, è poi ulteriormente rafforzata dall'affermazione secondo la quale "La sussidiarietà rispetta la dignità della persona, nella quale vede un soggetto sempre capace di dare qualcosa agli altri".

E' dunque un principio rispettoso da un lato dell'autonomia di ciascuno, intesa come capacità di operare scelte di cui ci si può assumere la responsabilità, dall'altro della sua dignità, perché ogni essere umano ha risorse che possono contribuire al proprio ed altrui sviluppo, ovvero è "sempre capace di dare qualcosa agli altri".

Il nesso fra sussidiarietà e sviluppo in questa Enciclica è fortissimo, in quanto "Lo sviluppo umano integrale suppone la libertà responsabile della persona e dei popoli: nessuna struttura può garantire tale sviluppo al di fuori e al di sopra della responsabilità umana" (par. 17). E dunque la sussidiarietà favorendo "la libertà e la partecipazione in quanto assunzione di responsabilità" favorisce lo sviluppo di ciascuno e di tutti.

Non è del resto un caso se la sussidiarietà viene trattata all'interno del capitolo riguardante la "Collaborazione della famiglia umana". Perché questo principio è anche "criterio guida per la collaborazione fraterna di credenti e non credenti" nel perseguimento del bene comune, definito come "il bene di quel 'noi-tutti', formato da individui, famiglie e gruppi intermedi che si uniscono in comunità sociale. Non è un bene ricercato per se stesso, ma per le persone che fanno parte della comunità sociale e che solo in essa possono realmente e più efficacemente conseguire il loro bene. Volere il bene comune e adoperarsi per esso è esigenza di giustizia e di carità. Impegnarsi per il bene comune è prendersi cura, da una parte, e avvalersi, dall'altra, di quel complesso di istituzioni che strutturano giuridicamente, civilmente, politicamente, culturalmente il vivere sociale, che in tal modo prende forma di pólis, di città. Si ama tanto più

efficacemente il prossimo, quanto più ci si adopera per un bene comune rispondente anche ai suoi reali bisogni” (par. 7).

Ma la sussidiarietà non è soltanto manifestazione di carità e criterio ispiratore della collaborazione all'interno della grande famiglia umana in vista del pieno sviluppo di ciascuno.

Essa è anche “espressione dell'inalienabile libertà umana”.

L'originaria definizione di sussidiarietà della *Quadragesimo Anno* aiuta a comprendere meglio il senso di questa affermazione. Essa proclamava infatti che “... come è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare”. Se si rilegge oggi quella definizione di sussidiarietà non più in polemica con lo Stato liberale e con il fascismo bensì alla luce di quanto affermato dalla *Caritas in veritate*, ne emerge l'idea fondamentale che gli individui devono essere liberi di contribuire al proprio sviluppo ed a quello della comunità. “Solo se libero, lo sviluppo può essere integralmente umano; solo in un regime di libertà responsabile esso può crescere in maniera adeguata (par. 17).

Pertanto, che la sussidiarietà sia “espressione dell'inalienabile libertà umana” lo afferma implicitamente anche la nostra Costituzione all'art. 118, ultimo comma, prevedendo che i soggetti pubblici favoriscano le autonome iniziative dei cittadini volte a prendersi cura dei beni comuni. Abbiamo sempre sostenuto, infatti, che tali iniziative dei cittadini non devono essere considerate né come manifestazioni di un potere (che i cittadini attivi non hanno e non possono avere), né come mere facoltà, bensì appunto come manifestazioni di una nuova forma di libertà, solidale e responsabile.

In conclusione, emerge nella *Caritas in veritate* una prospettiva nuova della sussidiarietà, che si potrebbe definire al tempo stesso personalista e relazionale. Da un lato infatti il principio viene in più modi fortemente ancorato alla persona umana, alla sua libertà e dignità, alle sue aspettative di sviluppo. Dall'altro, questa stessa persona è sempre considerata come parte attiva di una comunità, all'interno di una fitta rete di relazioni intessuta di diritti e di doveri.

Anche per questo il paragrafo successivo a quello appena esaminato ed in cui si definisce la sussidiarietà afferma con chiarezza che “Il principio di sussidiarietà va mantenuto strettamente connesso con il principio di solidarietà e viceversa, perché se la sussidiarietà senza la solidarietà scade nel particolarismo sociale, è altrettanto vero che la solidarietà senza la sussidiarietà scade nell'assistenzialismo che umilia il portatore di bisogno (par. 58). E la solidarietà è definita con una bella espressione: “sentirsi tutti responsabili di tutti” (par. 38).

4. Il Welfare, gli enti locali e i privati

Il Welfare così come noi lo conosciamo si sviluppò in Italia nei primi decenni del secondo dopoguerra, quando il reddito pro capite degli italiani crebbe come mai nelle generazioni precedenti. L'aumento della ricchezza privata e pubblica consentì, attraverso lo strumento fiscale, di reperire le risorse necessarie a sostenere una crescita notevole degli interventi e dei servizi sociali, così come, in un altro ambito, dei servizi scolastici e sanitari.

Alla fine degli anni Settanta del secolo scorso lo Stato sociale raggiunse un traguardo di grande importanza e ambizione, grazie all'istituzione nel 1978 del servizio sanitario nazionale. Eppure è proprio in quegli anni che lo sviluppo dell'economia rallentò fino quasi a fermarsi.

La pressione fiscale non poteva crescere ulteriormente, ma d'altro canto non si poteva nemmeno rinunciare alla realizzazione dei diritti sociali, sia perché tutelati dalla Costituzione, sia per le aspettative crescenti ormai consolidate in ampie fasce della popolazione.

Il Welfare venne così finanziato ricorrendo all'indebitamento dello Stato, contando su una ripresa della crescita. Che invece non si realizzò (o almeno non nella misura necessaria a finanziare un Welfare ormai notevolmente cresciuto), finché negli anni Novanta fu inevitabile prendere atto che la spesa pubblica in termini reali non poteva più crescere. A ciò si aggiunse l'adesione all'Euro che, imponendo il rientro dalla posizione debitoria pubblica, comportava di conseguenza tagli significativi alla spesa pubblica in tutti i settori.

L'azione pubblica doveva inevitabilmente ridursi o diventare meno costosa, ma le forze politiche non intendevano contrarre gli interventi ed i servizi sociali. Si adottarono allora due linee di condotta, entrambe miranti a ridurre i costi di tali interventi e servizi.

La prima comportava la valorizzazione del ruolo delle regioni e degli enti locali, la seconda del ruolo dei privati. Per questo forse non è un caso, bensì l'esito di una vicenda storicamente connotata, se nel 2001 nella revisione del Tit. V della Costituzione venne compiuta una scelta precisa in entrambi i sensi indicati.

La valorizzazione del ruolo delle regioni e degli enti locali è evidente in tutta l'impostazione del nuovo Tit. V ma emerge con particolare nettezza nel primo comma dell'art. 118, che dispone che "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

A sua volta la valorizzazione del ruolo dei privati, già evidente nella legge n. 328/2000, viene sancita a livello costituzionale nell'ultimo comma dell'art. 118, che introducendo il principio di sussidiarietà dispone che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Ed è interessante notare come la nostra sia l'unica Costituzione europea a riconoscere in maniera così esplicita e chiara il ruolo dei privati nel perseguimento dell'interesse generale.

5. Un nuovo paradigma

L'estate del 2011 segna forse lo spartiacque fra il mondo come lo abbiamo conosciuto finora e un mondo nuovo tutto da costruire. Ma le due modalità individuate sopra per ridurre i costi degli interventi e dei servizi sociali continueranno a rimanere valide, anche perché valorizzazione degli enti locali e valorizzazione dei privati sono due politiche che si intrecciano e si rafforzano a vicenda, tant'è che il Welfare è sempre più Welfare locale.

Quella che negli anni Novanta del secolo scorso era chiamata "valorizzazione dei privati" negli interventi e servizi sociali acquista però oggi ben altro significato, perdendo anche la

valenza un po' strumentale del termine "valorizzazione", per diventare invece il segnale principale dell'affermarsi di un nuovo modello di amministrazione, l'amministrazione condivisa¹. In realtà lo sviluppo di questo nuovo modello di amministrazione, in atto ormai da circa venti anni, è molto più che non un semplice cambiamento organizzativo. Esso segnala infatti la nascita di un nuovo paradigma per il Diritto amministrativo, che affianca e in alcuni casi sostituisce il paradigma teorico su cui per due secoli si sono fondate le amministrazioni pubbliche.

Tradizionalmente infatti le amministrazioni pubbliche sono state e sono organizzate sulla base di un paradigma detto bipolare, che risale agli albori dello Stato amministrativo, secondo il quale spetta unicamente alle amministrazioni dette appunto pubbliche prendersi cura dell'interesse pubblico e dei beni pubblici, mentre i privati si occupano dei propri interessi.

La partecipazione dei privati alla vita pubblica in quanto cittadini avviene, nelle democrazie rappresentative, solo nella sfera della politica e solo in certi momenti attraverso l'esercizio del diritto di voto, con cui gli elettori delegano i propri rappresentanti a governare in nome e per conto loro. Non sono previste, nel modello bipolare tradizionale, forme di partecipazione alla vita pubblica nella sfera dell'amministrazione. Soltanto nel 1990 la legge n. 241 riconosce ai privati il diritto di partecipare al procedimento amministrativo, ma rimane pur sempre in capo all'amministrazione il potere di adottare la decisione finale.

L'amministrazione, secondo questo modello tradizionale, ordina, autorizza, permette e vieta esercitando un potere che può incidere nella sfera di diritti e di interessi dei privati a prescindere dal loro consenso. Tale schema non cambia nemmeno quando, nel secondo dopoguerra, a questa amministrazione tradizionale detta di regolazione si affianca l'amministrazione di prestazione, cioè l'apparato burocratico del Welfare e, in generale, dei servizi pubblici.

Anche nell'amministrazione di prestazione i privati, in questo caso in veste di assistiti, utenti, pazienti, etc. sono in posizione passiva e subordinata rispetto ai soggetti pubblici, i

¹ G. Arena, *Cittadini attivi*, Laterza, 2011, 2° ed.

soli legittimati a fornire loro le prestazioni ed i servizi con cui si dà concretezza ai diritti sociali riconosciuti dalla Costituzione. E anche quando, per i motivi visti sopra, connessi principalmente (ma non solo) con le esigenze di riduzione della spesa pubblica, si decide di valorizzare l'apporto dei privati nella gestione del Welfare, lo schema "domanda dei cittadini-risposta delle istituzioni" rimane intatto. Ai cittadini che chiedono prestazioni rispondono comunque le istituzioni, da sole o con l'apporto dei privati, che in questa logica sono meri strumenti dei soggetti pubblici che li "valorizzano" decidendo a chi e con quali modalità affidare, esternalizzandoli, determinati interventi o servizi sociali.

Ma lo schema "domanda dei cittadini-risposta delle istituzioni" funziona quando le istituzioni hanno le risorse finanziarie, organizzative e di altro genere per dare risposte. Poiché, come s'è visto, nel mondo dopo la crisi queste risorse non saranno più sufficienti a garantire il mantenimento di sistemi di Welfare come quelli che abbiamo conosciuto negli ultimi decenni, dobbiamo interrogarci su come continuare a garantire il benessere delle persone (il loro *welfare*) in carenza di risorse, uscendo dallo schema "domanda dei cittadini-risposta delle istituzioni".

Per far questo sono indispensabili due cambiamenti: uno dalla cultura dell'individualismo proprietario alla cultura della solidarietà, l'altro dal modello dell'amministrazione bipolare al modello dell'amministrazione condivisa. Entrambi sono resi possibili da un lato dalla ricca e radicata tradizione del volontariato italiano, dall'altro dalla presenza in Costituzione del principio di sussidiarietà.

6. La sussidiarietà come libertà solidale e responsabile

"Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Questa è la formulazione del principio di sussidiarietà contenuta nell'art. 118, ultimo comma della Costituzione.

Se accostiamo a questa disposizione costituzionale la definizione che della sussidiarietà dà l'Enciclica *Caritas in veritate* scopriamo che in entrambi i testi si trovano alcune parole chiave simili o identiche: "Manifestazione particolare della carità e criterio guida per la

collaborazione fraterna di credenti e non credenti è senz'altro il principio di sussidiarietà, espressione dell'inalienabile libertà umana. La sussidiarietà è prima di tutto un aiuto alla persona, attraverso l'autonomia dei corpi intermedi. Tale aiuto viene offerto quando la persona e i soggetti sociali non riescono a fare da sé e implica sempre finalità emancipatrici, perché favorisce la libertà e la partecipazione in quanto assunzione di responsabilità. La sussidiarietà rispetta la dignità della persona, nella quale vede un soggetto sempre capace di dare qualcosa agli altri”.

I concetti essenziali che accompagnano la sussidiarietà sia nella Costituzione sia nell'Enciclica sono interesse generale, carità, libertà, autonomia (dei corpi intermedi e dei cittadini), partecipazione, responsabilità, dignità della persona. Questa sintonia ideale fra due testi fondamentali ma anche molto diversi fra loro è importante nel momento in cui cerchiamo di capire in che modo il principio di sussidiarietà può aiutarci a garantire ai nostri concittadini situazioni di benessere e di pieno sviluppo della persona umana nel mondo dopo la crisi.

Esiste infatti una corrente di pensiero secondo la quale la sussidiarietà consiste nella libertà di scelta fra servizi accompagnata da una contestuale ridefinizione del ruolo dei soggetti pubblici, da erogatori (diretti o indiretti) di servizi a semplici regolatori e controllori dei servizi offerti da soggetti privati, sia for profit sia non profit. Secondo questa interpretazione della sussidiarietà essa equivale ad una nuova forma di libertà perché per esempio consente agli utenti dei servizi di welfare di scegliere fra offerte diverse in materia di istruzione, assistenza sanitaria, assistenza agli anziani, e simili. Secondo l'interpretazione in questione la sussidiarietà è dunque “il nuovo nome della libertà” in quanto consente questa libertà di scelta fra servizi.

Ora è certamente vero che bisogna ridurre il peso delle burocrazie pubbliche non solo nel settore del welfare ma anche in altri settori, dove quelle che il Presidente Napolitano chiama “le degenerazioni parassitarie”, l'inefficienza ed il clientelismo inghiottono buona parte delle risorse prelevate dai contribuenti in cambio di servizi spesso scadenti. Ma dire che “la sussidiarietà è un altro nome della libertà” e poi ridurre questa nuova forma di libertà alla possibilità di scegliere fra diversi servizi significa semplicemente aggiornare il

vecchio schema “domanda dei cittadini-risposta delle istituzioni” senza cogliere le enormi potenzialità di cambiamento contenute in questo principio.

Si deve invece essere più ambiziosi e riconoscere che la libertà di cui la sussidiarietà è il nuovo nome è una libertà più grande di quella che consiste semplicemente nello scegliere fra diversi servizi. Una libertà solidale, responsabile, attiva, rivolta a soddisfare concrete esigenze del vivere quotidiano, ma non da meri utenti dei servizi pubblici, bensì da cittadini attivi inseriti in una rete di relazioni. E non pensando solo a sé stessi, perché come abbiamo visto la sussidiarietà è per i credenti “Manifestazione particolare della carità” e per tutti espressione di solidarietà.

E’ questa la prospettiva nuova della sussidiarietà che emerge sia nella Costituzione sia nella *Caritas in veritate*. Che la sussidiarietà sia espressione di libertà e di solidarietà lo afferma la Costituzione all’art. 118, ultimo comma, prevedendo che i soggetti pubblici favoriscano le “autonome”, cioè libere iniziative dei cittadini per “lo svolgimento di attività di interesse generale”, cioè nell’interesse di tutti, ma anche l’Enciclica, ancorando fortemente il principio alla persona umana, alla sua libertà e dignità, alle sue aspettative di sviluppo. Una persona peraltro sempre considerata come parte attiva di una comunità, all’interno di una fitta rete di relazioni intessuta di diritti e di doveri.

Non a caso l’Enciclica afferma con chiarezza che “Il principio di sussidiarietà va mantenuto strettamente connesso con il principio di solidarietà e viceversa, perché se la sussidiarietà senza la solidarietà scade nel particolarismo sociale, è altrettanto vero che la solidarietà senza la sussidiarietà scade nell’assistenzialismo che umilia il portatore di bisogno” (par. 58).

La sussidiarietà così intesa presuppone un’antropologia positiva, capace di riconoscere nei cittadini singoli e associati dei soggetti responsabili che autonomamente si mobilitano per prendersi cura dei beni comuni insieme con le amministrazioni.

Che ciò non sia un’utopia lo dimostra l’esperienza quotidiana di migliaia di persone che, pur non sapendo nulla della sussidiarietà come principio costituzionale, nelle grandi città come nei borghi da anni mettono a disposizione tempo, competenze, reti di relazioni, esperienze per prendersi cura dei beni comuni presenti sul proprio territorio. Questi

cittadini attivi sono e si sentono liberi. Ma non tanto perché gli viene consentito di scegliere fra diversi fornitori di servizi, quanto perché in piena autonomia scelgono di impegnarsi per la comunità, prendendosi cura dei beni di quella comunità, con le modalità spiegate nella [*Carta della sussidiarietà*](#)².

La libertà solidale e responsabile in cui consiste la sussidiarietà porta al convergere di soggetti pubblici e privati per il perseguimento congiunto di fini di interesse generale creando 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 che è poi lo stesso che giustifica l'esistenza dei sistemi di Welfare, intesi come apparati per la realizzazione dei diritti sociali attraverso la "rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona".

Un obiettivo al cui perseguimento i soggetti pubblici non possono sottrarsi, perché questa è la missione che la Costituzione assegna loro ("E' compito della Repubblica...."). Un obiettivo che anziché il "ritrarsi" dei soggetti pubblici o l'esternalizzazione di servizi dal pubblico al privato richiede al contrario la messa in comune 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 il mercato possono pensare di risolverne da soli i problemi.

Alla sussidiarietà intesa come principio che comporta un "astenersi" dei soggetti pubblici dallo svolgimento dei compiti loro attribuiti per "valorizzare" i privati (utilizzando fondi pubblici) noi contrapponiamo una concezione della sussidiarietà intesa 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 dalle decine di casi pubblicati nel sito del Laboratorio

² La Carta della sussidiarietà è pubblicata in www.labsus.org nella sezione Chi siamo.

per la sussidiarietà (www.labsus.org), è liberamente scelto sulla base delle più diverse motivazioni.

7. Il benessere di comunità

Si diceva sopra che per costruire il Welfare dopo la crisi è necessario un doppio cambiamento: dalla cultura dell'individualismo proprietario alla cultura della solidarietà, dal modello dell'amministrazione bipolare al modello dell'amministrazione condivisa.

Per quanto riguarda il primo passaggio il volontariato con la propria azione dimostra quotidianamente come si possa uscire dallo schema tradizionale "domanda dei cittadini-risposta delle istituzioni" non cercando una risposta privata ai bisogni, bensì una risposta "insieme con gli altri", cioè solidale.

In tal modo il volontariato dimostra concretamente che i cittadini hanno le capacità e le competenze per dare autonomamente risposte ai propri bisogni, senza delegare sempre tutto alle istituzioni. E in più, come chiunque faccia volontariato può testimoniare, dimostra come dando risposte insieme con gli altri si soddisfino al tempo stesso sia le esigenze altrui, sia le proprie, sviluppando le proprie "capacitazioni" (Amartya Sen), ciò che non sempre accade quando la risposta la fornisce lo Stato, né quando la risposta si ottiene privatamente.

La capacità del volontariato di dare risposte solidali conferma che si può costruire un sistema di welfare nuovo, che consideri il benessere come un obiettivo dell'intera comunità, non soltanto di parti specializzate di essa. Anche perché il benessere di tutti è preconditione di sviluppo per l'intera comunità.

Per realizzare il benessere di comunità con il concorso dell'intera comunità occorre in primo luogo passare dalla figura del cittadino-cliente, interessato solo alla propria utilità individuale, mero fruitore di interventi e servizi, alla figura del cittadino responsabile e solidale, protagonista della vita della propria comunità. Questo già accade, per nostra fortuna, in tutta Italia. Ovunque ci siano volontari che si prendono cura delle persone in condizioni di disagio e dei beni comuni si dimostra nel modo migliore possibile, cioè con l'esempio, cosa vuol dire essere cittadini attivi, responsabili e solidali.

In secondo luogo occorre promuovere e sostenere i legami sociali, rafforzare i rapporti di comunità, riscoprire l'importanza della vita di quartiere valorizzando l'apporto di tutti i soggetti presenti sul territorio. Dai singoli cittadini alle istituzioni, dalle associazioni alle imprese, dalle parrocchie alle fondazioni, tutti devono diventare protagonisti nella costruzione del benessere della comunità, vivendo concretamente giorno per giorno nello spirito di quella libertà solidale e responsabile che chiamiamo sussidiarietà.

In questa prospettiva la tendenza di cui si diceva sopra alla valorizzazione degli enti locali si realizza non tanto applicando la sussidiarietà verticale, affidando cioè ai comuni nuove funzioni (che non sarebbero comunque in grado di svolgere in mancanza di risorse), bensì applicando la sussidiarietà orizzontale, facilitando cioè il loro passaggio dal modello bipolare a quello dell'amministrazione condivisa, l'unico che consente di valorizzare le risorse di cui sono portatori i cittadini.

In pratica, si tratta di considerare il comune come centro del governo di una rete di soggetti pubblici e privati che, in modo coordinato, si assumono collettivamente la responsabilità di realizzare un progetto complessivo per il benessere della comunità, al di là degli specifici ruoli e interessi individuali.

Ad ogni attore viene chiesta la rinuncia a qualche vantaggio e l'assunzione di nuove responsabilità.

Alle imprese può essere chiesto di contribuire al benessere di comunità rinunciando ad una parte dei propri profitti per attivare per esempio convenzioni con gli asili nido, oppure partecipando concretamente all'integrazione dei propri lavoratori stranieri.

Ai soggetti del terzo settore può essere chiesto di rinunciare ad un po' di visibilità e di protagonismo delle singole associazioni per contribuire al miglior funzionamento di un progetto complessivo per il benessere della comunità.

Ai singoli cittadini si può chiedere di cambiare alcune delle proprie abitudini per contribuire al benessere di comunità, sapendo che ne trarranno vantaggi sia i singoli sia la collettività e che interesse individuale e interesse generale possono coincidere, più spesso di quanto non si creda.

Al comune viene chiesto di rinunciare, in una parte della sua attività, all'esercizio del potere amministrativo per diventare il centro di governo di una fitta rete di attori di interesse generale, ampliando l'accesso ai processi decisionali e integrando le logiche di programmazione delle singole politiche pubbliche in una visione complessiva della comunità. Nelle città che applicano il modello dell'amministrazione condivisa la politica e l'amministrazione sono centrali non perché dominano ma perché "governano" nel senso letterale del termine, cioè imprimono una direzione alla comunità grazie alla leadership progettuale ed alla visione di sistema che solo la politica e l'amministrazione possono (devono) avere.

Il comune in questa prospettiva ha tre funzioni essenziali. In primo luogo deve svolgere un ruolo per così dire "imprenditoriale" nei confronti delle risorse civiche presenti nella comunità, incoraggiando l'emersione delle capacità e delle competenze dei cittadini, delle associazioni (fra cui in primo luogo ovviamente quelle del Terzo Settore) e delle imprese.

In secondo luogo deve svolgere un ruolo di regolazione di tutti gli attori che partecipano alla realizzazione del benessere di comunità. Ci deve essere una regia e non può che essere pubblica. Lo sviluppo di questo modello di benessere ha bisogno di una forte azione di governo da parte dell'ente locale, perché è essenziale (sia dal punto di vista dell'imparzialità sia da quello dell'efficienza) coordinare le diverse iniziative, garantire medesime opportunità ai cittadini, destinare risorse pubbliche, introdurre criteri comuni in termini di qualità.

In terzo luogo, come questo ultimo accenno fa capire, il comune deve svolgere un ruolo di controllo sui risultati. I profili qualitativi sono cruciali per garantire il benessere di comunità e, così come per la regia, la loro verifica è una responsabilità pubblica.

8. Una nuova povertà

Il benessere di comunità come risultato di un progetto complessivo governato dal comune, centro del governo di una rete di soggetti pubblici e privati che, in modo coordinato, si assumono collettivamente la responsabilità di realizzare, al di là degli specifici ruoli e interessi individuali, le condizioni per il pieno sviluppo di ciascun membro della

comunità. E' una proposta complessa ma concreta, le cui condizioni di realizzazione sono tutte alla nostra portata, forse anzi più in Italia che altrove.

Abbiamo un principio costituzionale come la sussidiarietà che legittima il ruolo attivo, responsabile e solidale dei cittadini singoli e associati. Abbiamo un modello organizzativo come l'amministrazione condivisa che legittima il comune come centro di governo della rete. Abbiamo un Terzo Settore diffuso, radicato, autorevole, una riserva di energie e competenze preziose su cui fare affidamento per affrontare la crisi senza rinunciare a troppi dei traguardi civili e materiali raggiunti negli scorsi decenni.

Ma questa proposta consentirebbe di dare risposta sia alle esigenze connesse con il Welfare tradizionale, sia ad un'altra esigenza, oggi particolarmente sentita. Potremmo chiamarla una "nuova" povertà, anche se è sempre esistita, perché oggi è particolarmente accentuata dal tipo di società sviluppatosi in questi ultimi decenni. In sostanza, come il pauperismo stava al capitalismo della società industriale, così l'esclusione sta al capitalismo della società dell'informazione. Ed esclusione, nella società dell'informazione, significa solitudine.

Riprendendo la *Caritas in veritate*: "Una delle più profonde povertà che l'uomo può sperimentare è la solitudine ... La creatura umana, in quanto di natura spirituale, si realizza nelle relazioni interpersonali. Più le vive in modo autentico, più matura anche la propria identità personale. Non è isolandosi che l'uomo valorizza se stesso, ma ponendosi in relazione con gli altri e con Dio. L'importanza di tali relazioni diventa quindi fondamentale" (*Caritas in veritate*, par. 53).

Il benessere di comunità si nutre di una rete di relazioni fra singoli, associazioni, istituzioni. E le relazioni sono il miglior antidoto alla solitudine. E così mentre si garantisce il benessere di tutti si ottiene anche un altro risultato, che è il valore aggiunto del benessere di comunità, ovvero si sconfigge la solitudine.