

CENTRO STUDI SOCIALI BACHELET ONLUS
TERZO INCONTRO DEL LABORATORIO DI FORMAZIONE SOCIALE
CITTADINANZATTIVA:
“IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA”
RELATORE: PROF. GASPARE LISELLA

Il giorno 24 gennaio 2009, presso l'Auditorium dell'ITCG “M. Carafa” di Cerreto Sannita, si è tenuto il primo incontro del Laboratorio di Formazione Sociale CittadinanzAttiva, organizzato dal Centro Studi Sociali Bachelet ONLUS, della Diocesi di Cerreto S.- Telesse- Sant'Agata dei Goti. Il prof. Gaspare Lisella, Prorettore e docente ordinario dell'Università del Sannio, è intervenuto sul tema: *“Il principio di sussidiarietà”*.

Prende subito la parola il prof. Lisella, il quale apre il suo intervento precisando che cercherà di delineare, da un lato, qual è il problema che pone il concetto di sussidiarietà e, dall'altro, di individuare qualche profilo indicativo, per toccare con mano qual è il risvolto che hanno i principi, ossia concetti di carattere giuridico-sociale nel contesto in cui si vive. Nello specifico, tratterà dei seguenti argomenti: 1. Radici culturali e valenza assiologica del principio. – 2. Quadro normativo di riferimento. – 3. Sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale. – 4. Sussidiarietà e compatibilità con altri principi costituzionali. – 5. in particolare la realizzazione dei diritti sociali. – 6. Profili funzionali.

Il termine sussidiarietà fa parte del nostro bagaglio culturale politico-giuridico, perché lo ritroviamo in documenti importanti, quali il Trattato dell'Unione Europea, la Carta Costituzionale. Deriva dal latino *subsidiium ferre* e significa: prestare aiuto, soccorso. Veniva utilizzato già in epoca romana per individuare la funzione delle truppe di riserva, pronte ad intervenire qualora ce ne fosse stata la necessità. La sussidiarietà, secondo un'accezione moderna, infatti, indica il prestare aiuto qualora ce ne sia la necessità; si interviene non sempre, non necessariamente, ma quando si verificano i presupposti.

Il processo evolutivo del principio corre lungo tre differenti filoni culturali, che ne rinvengono il fondamento in valori diversi e difficilmente sovrapponibili.

Nella dottrina sociale della Chiesa, la sussidiarietà si fonda sulla centralità del singolo individuo (e delle strutture sociali intermedie nelle quali è inserito) e sul primato etico della persona rispetto allo Stato (il quale non può pretendere di assorbire le articolazioni della società, dovendone piuttosto garantire il libero sviluppo). In altri termini, le società intermedie, cioè la famiglia, i partiti, i sindacati, le associazioni che si pongono a metà strada tra individuo e Stato, hanno ragione di esistere solo se contribuiscono allo sviluppo della persona umana. In quest'ottica, per far fronte ai bisogni della persona, le organizzazioni a questa più vicine devono essere impegnate in prima battuta e soltanto qualora queste organizzazioni non riescono a risolvere i problemi, interviene un organismo di grado superiore: ad esempio lo Stato. In un contesto nel quale il primato non è attribuito alla persona, ma all'organizzazione, come avveniva nell'epoca fascista, dove l'individuo e le stesse formazioni sociali erano in funzione all'attuazione di un interesse superiore, quello statale, il concetto di sussidiarietà sarebbe una contraddizione interna. In ambito ecclesiastico, il criterio di sussidiarietà viene applicato per la prima volta in modo ufficiale nel 1891, in un'enciclica: la *Rerum Novarum* di Papa Leone XIII:

«E' dunque un errore grande e dannoso volere che lo Stato possa intervenire a suo talento nel santuario della famiglia. Certo, se qualche famiglia si trova per avventura in sì grandi ristrettezze che da se stessa non le è affatto possibile uscirne, è giusto in tali frangenti l'intervento dei pubblici poteri, giacchè ciascuna famiglia è parte del corpo sociale».

Il problema è: qual è il rapporto tra individuo, famiglia e Stato? Il Pontefice afferma che lo Stato deve intervenire il meno possibile, laddove la famiglia riesca a svolgere la sua funzione. Subito dopo, precisa che *se qualche famiglia si trova per avventura in sì grandi ristrettezze che da se stessa non le è affatto possibile uscirne, è giusto in tali frangenti l'intervento dei pubblici poteri, giacchè ciascuna famiglia è parte del corpo sociale*. Qui troviamo presupposto il criterio di sussidiarietà, ma non viene menzionato. Leone XIII dice: laddove si tratta di contribuire, di favorire lo sviluppo dell'individuo innanzitutto è chiamato in causa la famiglia, qualora la famiglia si trovi in difficoltà è necessario l'intervento di un

organizzazione di rango superiore. Le organizzazioni, quindi, devono svolgere le proprie funzioni in piena autonomia fino a quando riescono. In antitesi a questa visione del mondo, c'è lo statalismo, cioè lo Stato programma tutto e provvede per tutti.

Questo presupposto di sussidiarietà del 1891 viene ripreso da Pio XII nel 1931, il quale nell'enciclica "Quadragesimo anno", afferma:

«Siccome 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.

In questo primo passaggio, il principio di sussidiarietà non è più applicato al rapporto individuo-famiglia-società, ma teorizzato in forma di carattere generale. Qualunque comunità che è in grado di svolgere la propria funzione, non può essere accantonata da un'organizzazione di rango superiore, ma deve essere lasciata alla comunità più vicina la funzione di contribuire alla realizzazione delle sua personalità.

*Ed è questo insieme un grave danno ed uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di **aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle ed assorbirle.** [...] Perciò è necessario che l'autorità suprema dello Stato rimetta ad associazioni inferiori e superiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento, dalle quali essa del resto sarebbe più che mai distratta; e allora essa potrà eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei solo spettano, perché essa sola può compierle; di direzione, cioè, vigilanza, di incitamento, di repressione».*

In questo secondo passaggio, si parla dell'ottimizzazione del sistema. Pio XII afferma che se l'organizzazione di rango superiore si intricasse in tutte le attività, diventerebbe invadente e avrebbe tanti e tali competenze da non svolgere bene alcuna funzione. Lo Stato deve svolgere quelle funzioni per le quali le organizzazioni intermedie, inferiori, non riescono a raggiungere il risultato in maniera ottimale.

Questa stessa esigenza viene avvertita nella società liberale. Anche il liberalismo vuole la promozione dell'individuo, soprattutto in campo economico. In questo caso il principio di sussidiarietà taglia a 360 gradi la società: l'individuo non può essere sacrificato nell'organizzazione dello Stato, ma è lo Stato che deve realizzare quelle attività che l'individuo non può realizzare in forma singolare. Si favorisce la libertà individuale, ma la valorizzazione di tale libertà finisce col limitare l'intervento pubblico all'essenziale, che nell'Ottocento riguardava la garanzia dell'ordine costituito, della pace sociale, mentre attualmente consiste nell'intervenire nella società e garantire i diritti sociali.

Il terzo filone culturale che pone il principio di sussidiarietà è il federalismo, che si impone soprattutto in Germania. Un'organizzazione federale dello Stato si basa sul rapporto tra organizzazioni di rango inferiore, i singoli Stati, e lo Stato federale, che riassume in sé tutti gli Stati che fanno parte della federazione. Tra il singolo Stato e lo Stato federale, c'è una diversità di funzioni. Lo stesso federalismo è, pertanto, un'applicazione del principio di sussidiarietà. In funzione dell'attuazione dell'interesse del cittadino, i singoli Stati provvedono ad alcuni bisogni, dove questi Stati non possono da soli raggiungere il risultato ottimale, entra in gioco lo Stato federale.

Nonostante le diversità di filoni culturali su cui si basa il principio di sussidiarietà, il prof. Lisella passa ad analizzare la definizione unitaria di tale principio, la quale, tuttavia, impone i seguenti presupposti:

- presenza di entità diverse collegate fra di loro (se il potere fosse attribuito ad un soggetto soltanto, il principio sarebbe escluso automaticamente)
- scala di priorità fra i soggetti (uno competente in prima istanza e uno competente in via sussidiaria)

- direzione privilegiata dei rapporti (decisione di preferenza a favore dell'ambito più vicino agli interessati), cioè un soggetto deve essere privilegiato nella realizzazione della funzione.
- giustificazione della sostituzione, totale o parziale, del soggetto sussidiario a quello sussidiato soltanto in ragione del perseguimento di un miglior risultato. Perché un soggetto deve essere protagonista in prima battuta rispetto ad un altro? Perché quel soggetto è considerato come l'organizzazione più idonea al raggiungimento del miglior risultato.

La sussidiarietà rappresenta il «criterio in base al quale un tipo di azione (o una specifica azione) spetta prioritariamente ad un determinato soggetto di livello inferiore rispetto ad un altro e può essere svolto in tutto o in parte da un altro soggetto, al posto o ad integrazione del primo se, e solo se, il risultato di tale sostituzione è migliore (o si prevede migliore) di quello che si avrebbe o si è avuto senza tale sostituzione»

La sussidiarietà è un'ottimizzazione delle azioni.

A questo punto, il prof. Lisella entra nella parte tecnica dell'incontro, verificando se questo criterio è stato fatto proprio da qualche fonte normativa. Nell'ambito del diritto comunitario, viene riportato l'art. 5, comma 2, del Trattato dell'Unione Europea, che recita:

«Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità interviene, in virtù del principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario».

La disposizione presuppone l'individuazione di:

- settori ad esclusiva competenza della Comunità;
- settori nei quali l'intervento è consentito ma la competenza spetta prioritariamente agli Stati membri.

Il giudizio relativo all'eventuale sostituzione, totale o parziale, da parte della Comunità (soggetto sussidiario) è orientato dai concreti "obiettivi dell'azione" e dalle effettive possibilità di migliore realizzazione.

Nell'esperienza italiana, il principio di sussidiarietà, pur non essendo espressamente richiamato, sembra ispirare alcune disposizioni costituzionali.

Ad esempio:

- art. 30, commi 1 e 2, Cost.:

si riserva ai genitori il diritto e il dovere di mantenere, istruire ed educare i figli e si ammette tuttavia l'intervento surrogatorio dello Stato, qualora i genitori non siano in grado di assolvere i propri compiti;

- art. 5 Cost.:

si sottintende l'intento di promuovere le autonomie locali (Comuni, Comunità Montane, Provincia e Regione);

si deduce non soltanto una relazione di preferenza in favore di tali autonomie, ma anche il proposito che le competenze originariamente godute dagli enti che ne sono dotati, si configurino come un punto di partenza, essendo destinate ad ampliarsi per effetto degli interventi del legislatore in attuazione del principio di promozione.

La nostra Carta Costituzionale, alle origini, conosceva implicitamente il concetto di sussidiarietà, senza esplicitarlo. Nei successivi quaranta anni, assistiamo ad un accantonamento di questo principio, perché anche da un punto di vista culturale si diffondono ideologie, ad esempio il comunismo, che lo negano, in quanto il centralismo del potere dello Stato finisce col comprimere le autonomie intermedie. Successivamente e più precisamente dopo la caduta del muro di Berlino, si diffonde la consapevolezza secondo la quale non sempre lo Stato riesce al meglio a realizzare gli interessi dei cittadini e di conseguenza, si diffonde l'esigenza di valorizzare il principio di sussidiarietà. Ad esempio l'art. 4, comma 3 della Carta europea dell'autonomia locale (Strasburgo, 15 ottobre 1985), resa esecutiva in Italia con l. n. 439 del 1989, recita:

«l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve incombere di preferenza sull'autorità più vicina ai cittadini» – presumibilmente quella che più delle altre garantisce la partecipazione democratica dei cittadini – tenuto conto dell'ampiezza e della natura del compito, nonché delle esigenze di efficacia e di autonomia.

La L. 8 giugno 1990, n. 142, 'Ordinamento delle autonomie locali', ricostruisce in termini di sussidiarietà il rapporto tra Comuni, Province e Regioni, riconoscendo ai primi una competenza residuale ed elevando a criterio distributivo delle competenze tra essi e gli altri livelli la dimensione degli interessi pubblici coinvolti, nonché l'economicità e l'efficienza nell'esercizio delle competenze stesse.

Fino ad ora, la sussidiarietà da un punto di vista normativo, individua il rapporto tra organizzazioni dello Stato, tra Unione Europea e singoli Stati e tra singoli Stati e autonomie locali. Questo concetto di sussidiarietà è da considerarsi di tipo verticale, cioè specifica la relazione che intercorre tra poteri pubblici.

Nella legislazione Bassanini, che favoriva negli anni '90 il decentramento amministrativo, viene introdotto un nuovo concetto di sussidiarietà: la sussidiarietà di tipo orizzontale, che fa riferimento ai rapporti tra enti pubblici e privati. In altri termini, qual è l'intervento nella società che deve consentire la partecipazione dei privati alla realizzazione dell'interesse pubblico?

L'Art. 4, comma 3, l. Bassanini (15 marzo 1997, n. 59) recita:

«I conferimenti di funzioni di cui ai commi 1 e 2 (n.d.r.: conferimenti a Province, Comuni e altri enti locali delle funzioni che non richiedano l'esercizio unitario a livello regionale) avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali:

il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, ad esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati; [...]

Qui, troviamo, afferma il prof. Lisella, un elemento di novità, in quanto il rapporto di sussidiarietà non interessa soltanto gli enti pubblici, ma chiama in causa anche le famiglie, le associazioni, le comunità. La legge Bassanini afferma che le famiglie, le associazioni, le comunità devono essere privilegiate nelle attività quando meglio dell'ente pubblico riescono a realizzare l'obiettivo in funzione dei cittadini. L'ente pubblico, in questo caso, svolge un ruolo suppletivo, cioè agisce soltanto quando l'organizzazione non riesce o quando c'è la necessità di uniformare l'intervento.

La sussidiarietà in termini moderni, da un lato interessa il rapporto tra enti pubblici (dimensione verticale), dove l'ente più vicino al cittadino deve essere privilegiato nella realizzazione della funzione e l'ente più lontano interviene soltanto se il primo ha fallito; dall'altro interessa il rapporto tra organizzazioni private e ente pubblico (dimensione orizzontale).

Questo parallelismo tra sussidiarietà verticale e orizzontale non può essere parafrasato in termini comprensibili, perché vi sono delle funzioni che possono essere poste all'attenzione della sussidiarietà verticale e non di quella orizzontale. Finora, infatti, quando abbiamo parlato di sussidiarietà, abbiamo fatto riferimento ad un intervento finalizzato o all'esercizio di un potere o all'attuazione di un servizio. Abbiamo detto che nell'ente pubblico queste funzioni devono essere demandate all'organizzazione più vicina al cittadino, fino a quando questa riesce a realizzare un risultato migliore. Nello specifico, la funzione dell'esercizio di un potere non può essere trasposta nella sussidiarietà orizzontale, perché i privati non possono esercitare un potere. La sussidiarietà orizzontale, pertanto, può riguardare soltanto l'erogazione di un servizio in funzione degli interessi dei cittadini.

Il concetto di sussidiarietà verticale, formalizzato nella legge Bassanini, lo ritroviamo nella legge costituzionale del 2001, che nell'art. 118, comma 4, recita:

«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».

A questo punto, il prof. Lisella si chiede: il principio di sussidiarietà è compatibile con gli altri principi sanciti dalla Carta Costituzionale, in particolare con il principio di solidarietà e di uguaglianza?

Se la sussidiarietà è un criterio che individua un percorso per realizzare al meglio gli interessi dei cittadini, si sposa perfettamente con essi.

Avviandosi a conclusione, il prof. Lisella fornisce qualche criterio applicativo del principio di sussidiarietà:

- assistenza a soggetti deboli, soprattutto anziani, che si può fare o ricoverando l'anziano in case di riposo oppure fornendo misure di sostegno alle famiglie che scelgano di mantenerlo presso di sé. Il principio di sussidiarietà, costituzionalmente garantito, con la riforma del 2001 impone allo Stato una normativa che incentivi l'aiuto alle famiglie per svolgere le loro funzioni, senza coinvolgere direttamente i poteri pubblici nella loro realizzazione. La scelta del principio di sussidiarietà non necessariamente deve essere quella più conveniente da un punto di vista economico, ma deve essere la migliore in relazione all'attuazione della funzione;
- rapporto tra scuola pubblica e scuola privata. Secondo la nostra Carta Costituzionale, i privati possono istituire scuole, ma senza oneri per lo Stato. In quest'ottica, il principio di sussidiarietà non potrebbe trovare applicazione in relazione alla scuola, per la presenza di un vincolo di carattere normativo. In contrapposizione a quest'affermazione, il prof. Lisella precisa che se lo Stato non investe risorse economiche nella scuola privata, ottiene un guadagno, risparmiando in termini di spesa. Quindi, per il prof. Lisella la specificazione "senza oneri dello Stato", deve essere intesa nel senso che lo Stato non deve tirar fuori quattrini, ma deve essere più correttamente intesa nel senso che lo Stato non deve tirar fuori più quattrini di quanti ne tirerebbe fuori se quei soggetti, invece di rivolgersi ad una scuola privata, si rivolgessero ad una scuola pubblica. In questa logica, il principio di sussidiarietà acquista una valenza importante, perché se è la famiglia l'organizzazione più idonea a dare l'educazione ai propri figli, allora bisogna rispettare le scelte effettuate dalla famiglia anche sotto il profilo educativo.

I momenti applicativi del concetto di sussidiarietà, sia in senso verticale che in senso orizzontale, sono della massima importanza per la democraticità della società, perché consentono all'individuo, nel limite del possibile, di fare le scelte più opportune.

Il principio di sussidiarietà, se da un lato è un modo di vedere l'organizzazione della società, dall'altro sollecita il cittadino a controllare l'attività dei pubblici poteri, garantendo una maggiore efficienza.

Agata Abbamondi
Patrizia Lombardi
Ada Mancinelli