

MARIA ELENA GAZZOTTI E ALBERTO SCERBO

Solidarietà e sussidiarietà: questi fantasmi!

1. Il principio di sussidiarietà informa di sé ormai l'ordinamento giuridico, soprattutto perché costituisce la chiave di lettura privilegiata per la definizione dei rapporti tra Stato e società¹. Il tempo che stiamo vivendo è, infatti, caratterizzato da un'alterazione delle categorie tradizionali della politica e dall'insorgenza di forme diverse di rappresentazione delle fonti del diritto. A ciò ha contribuito la ricerca di un'internazionalizzazione degli spazi di tutela dei diritti, l'evoluzione del processo di integrazione europea e l'eruzione del fenomeno della globalizzazione. Il "tempo" e lo "spazio" degli uomini hanno modificato il loro significato, poiché all'immediatezza ed istantaneità dell'uno è andata corrispondendo la dilatazione sempre più vasta dell'altro: alla realtà dell'attimo temporale ha fatto eco, cioè, la dispersione dei luoghi, ovvero l'imposizione non di "altri luoghi", ma di "non luoghi"². Questo quadro problematico ha messo in crisi l'idea dello Stato moderno ed ha indotto i teorici ad ipotizzare l'eclissi della sovranità³. Sicuramente lo Sta-

¹ Sui diversi aspetti del principio di sussidiarietà cfr. C. MILLON DELSOL, *Il principio di sussidiarietà*, Milano 2003, G.P. CALABRÓ – P.B. HELZEL (a cura di), *La nozione di sussidiarietà tra teoria e prassi*, Rende 2009 e L. FRANZESE, *Percorsi della sussidiarietà*, Padova 2010.

² Sul problema cfr. J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazione e democrazia*, Milano 1999, A. GIDDENS, *Il mondo che cambia: come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Bologna 2000, Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione*, Roma-Bari 2001, A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari 2002, A. SEN, *Globalizzazione e libertà*, Milano 2003, U. BECK, *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Bari 2009.

³ Al riguardo si rinvia a AA.VV., *Crisi e metamorfosi della sovranità*, Milano 1996, L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno*, Bari 1997, G.M. CAZZANIGA (a cura di), *Metamorfosi della sovranità: tra Stato nazionale e ordinamenti giuridici mondiali*, Pisa 1999, G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe: la sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino 2005.

to ha mostrato con evidente chiarezza i propri limiti strutturali, nel senso che si è rivelato contemporaneamente troppo grande per rispondere efficacemente alle richieste dei cittadini e troppo piccolo per governare le questioni poste dal mercato globale e dalla preponderante dimensione internazionale assunta dalla vita politica. Ciò nonostante, si è assistito al ritorno della centralità di quanto è “vicino a sé” e all’anelito del recupero dell’identità, individuale e collettiva.

In tale contesto s’incastona l’incardinamento nell’esperienza politica e giuridica della sussidiarietà⁴. Appare necessario, però, sgombrare il campo dall’equivoco di ritenere che la scelta sussidiaria sia solamente la risposta all’avvertenza del bisogno di cambiamento nella gestione della cosa pubblica. E di ridurre, quindi, una questione valoriale ad un meccanismo ingegneristico. La logica che presiede al ragionamento non può essere quella meramente amministrativa, per la quale tutto si risolve nella modifica-
zione dell’organizzazione del potere, senza alterazione dello schema statalisti-
co e nel pieno rispetto delle regole costrittive dell’ordinamento giuridico.

Una simile impostazione scardina il potenziale eversivo del princi-
pio di sussidiarietà. Infatti, mette in luce esclusivamente le sottili elu-
cubrazioni perpetrate dalla politica per la sopravvivenza di sé e per la
conservazione dell’assetto esistente. Demandare ai singoli Stati l’eserci-
zio del potere in via principale e rivolgersi all’azione comunitaria sola-
mente in via sussidiaria trova giustificazione essenzialmente nella vo-
lontà di salvaguardare l’integrità della sovranità statale, accerchiata dal-
le spinte globalizzatrici e dalle interferenze normative di derivazione co-
munitaria. Per altro verso, dal punto di vista interno il desiderio impe-
rante di garantire che le decisioni siano prese “il più vicino possibile ai
cittadini” induce ad una disposizione delle funzioni secondo un ordine
ascendente, che risale dagli enti più piccoli fino alla compagine statale.
Dietro il paravento della sussidiarietà finisce, però, per mascherarsi il
fenomeno della moltiplicazione dei centri di potere, che produce un al-
lontanamento sempre più vistoso della comunità dalla politica e un ap-
piattimento del fenomeno in termini strettamente gestionali.

⁴ Preziose indicazioni si trovano in F. GENTILE, *Sovranità e sussidiarietà nella prospettiva della riforma delle istituzioni italiane*, in *Non profit. Diritto, management, servizi di pubblica utilità*, 2001, n. 3.

L'intrinseca relazionalità della dimensione verticale con quella orizzontale mette in discussione, però, questa prospettiva operativa e rimanda ad un approfondimento “filosofico”, capace di alterare il nesso di completezza dell’ordinamento giuridico ed evidenziare il valore sottostante, universale ed immutabile, dell’ordine delle cose. In quest’ottica la sussidiarietà diventa strumento autentico di scoperta del “senso” della politica, rispetto al quale il diritto compare come il risvolto di carattere pratico, finalizzato a ristabilire il ruolo della comunità e a costruire relazioni secondo giusta misura. E di accogliere una nozione di solidarietà non ripiegata sull’idea dell’aiuto di carattere assistenziale, ma proiettata, piuttosto, verso la scoperta dell’uguaglianza della dignità di ogni essere e la conseguente condivisione dei destini umani.

La risoluzione delle ambiguità e contraddizioni insite nel modello di sussidiarietà immaginato dalla dottrina giuridica e dalla prassi politica, può essere valutata solamente attraverso l’analisi delle dinamiche legislative poste materialmente in essere. E soprattutto delle opzioni concrete attuate in ambito regionale, luogo principale di espressione degli indirizzi normativi della dialettica istituzionale della comunità.

2. I Costituenti si sono impegnati per prefigurare una forma di Stato basata su un sostanziale decentramento politico ed amministrativo, quale applicazione del principio del pluralismo istituzionale. In aderenza al dettato costituzionale, lo Statuto della Regione Calabria del 1971 traccia più che altro le linee direttive di un necessario decentramento amministrativo, compiutamente esplicato dall’art. 48, in cui si stabilisce che

«la Regione riconosce nella partecipazione degli enti locali alla sua attività, anche legislativa e politico-amministrativa, un momento essenziale dell’autonomia e del decentramento politico ed amministrativo. Favorisce il potenziamento effettivo dell’autonomia dei Comuni e delle Province e ne coordina l’azione con gli obiettivi della programmazione».

A cui si aggiunge la dichiarata volontà di favorire e promuovere “la formazione di comprensori” per un’organizzazione più rispondente alle esigenze di programmazione economica (art. 50). Per tale ragione,

inizialmente la legislazione regionale non sviluppa al proprio interno un'adeguata concezione dei principi di solidarietà e sussidiarietà.

Ad un'attenta analisi si scopre che l'ente regionale, nel primo periodo di esistenza, interpreta il proprio ruolo in un'ottica meramente "amministrativa", scelta da qualunque forma di programmazione e lontana da spinte di tipo promozionale. L'intendimento principale che accompagna lo sforzo del legislatore è focalizzato, pertanto, sull'esercizio di un'attività diretta a favorire una soluzione in chiave esclusivamente monetaria dei problemi economici e sociali che attanagliano il territorio calabrese, attraverso l'apporto di risorse di carattere finanziario. In tal modo la regione si prodiga a pianificare e realizzare solamente azioni di sostegno economico, che non sono orientate da definite linee progettuali, bensì tendono a fornire risposte immediate ad esigenze contingenti, in modo generico e senza la previsione di un disegno unitario. Dal che scaturisce la costruzione di un progetto politico di matrice tipicamente assistenzialista.

Sotto questo profilo è sufficiente soffermare l'attenzione sulle iniziative legislative in tema di cooperazione. L'art. 1 della legge n. 23 del 3 giugno 1975 sancisce l'impegno ad attuare programmi pluriennali a sostegno della cooperazione nel campo dell'agricoltura, che si traduce fondamentalmente nella concessione di aiuti economici. Una visione ripresa dalla successiva legge n. 3 del 6 dicembre 1979, che, all'art. 1, comma 2, ripropone un'idea di promozione e sviluppo della cooperazione riassumibile in termini di "erogazione di contributi".

Tale nozione solidaristica appare appiattita su una visione della politica strettamente operativa, che si dimostra incapace di ipotizzare percorsi "ideali" improntati all'attuazione del bene comune, ma solamente di proiettarsi verso il perseguimento di interessi "particolari" o al massimo "settoriali". Questa prospettiva si può riscontrare anche nelle leggi regionali n. 28 del 1975 e n. 19 del 1977, nelle quali l'espressione della solidarietà è interamente ricompresa nella concessione di contributi finanziari.

Non si discosta da una siffatta impostazione neppure la legge del 22 maggio 1980 n. 10, che promuove l'assistenza sociale agli anziani e la creazione di centri di incontro. Anche in questa circostanza l'azione regionale non si riveste di un'effettiva modalità promozionale, ma si ac-

contenta di svolgere una funzione del tutto passiva e si limita, perciò, alla semplice rilevazione e constatazione dei dati della realtà sociale, senza neanche tentare di incidere sulla possibilità di mutamento. Tant'è che, all'art. 1, comma 2, ma anche nelle norme successive, si elenca una pluralità di interventi, che non sottendono una progettualità strutturale, ma si abbandonano, più facilmente, alla consolidata consuetudine dell'aiuto finanziario sotto forma di contributi economici⁵.

In modo ancora più evanescente è inteso il principio di sussidiarietà, che fino al tramonto degli anni ottanta non è oggetto di particolare elaborazione sul piano della prassi politica. Come evidenziato, del resto, dall'organizzazione del ruolo, dei compiti e delle relazioni di Stato e regioni. Ancor meno concepibili sono, in questa fase della storia politica e giuridica repubblicana, rapporti più articolati ad un livello inferiore, capaci di coinvolgere ed esaltare le istituzioni pubbliche minori e le espressioni dell'autonomia dei privati.

Un preciso riscontro emerge dalla lettura della legge n. 4 del 16 gennaio 1985, istitutiva del difensore civico. Infatti, l'art. 2, nel delineare i compiti del difensore civico, precisa che si esplicano esclusivamente nella

«cura del regolare svolgimento delle pratiche presso l'Amministrazione regionale, presso gli enti e aziende da essa dipendenti o presso gli enti destinatari di deleghe di funzioni amministrative regionali, limitatamente, per questi ultimi, alle funzioni delegate, segnalando agli organi statutari della Regione eventuali ritardi o irregolarità».

E da questo punto di vista non si avvertono particolari mutamenti negli anni immediatamente successivi. La legge 8 agosto 1988 n. 20, istitutiva del garante dei diritti del cittadino, ripete l'impostazione esistente, al punto da provvedere all'individuazione di questa nuova figura pubblica mediante un processo di investitura “dall'alto”. Con quanto ne consegue tanto in ordine alle funzioni esercitate, quanto in merito agli interessi perseguiti. Ci si trova di fronte, per l'appunto, ad un'istituzione che soltanto in apparenza agisce a salvaguardia dei diritti del-

⁵ Le problematiche legate ai servizi sociali in questo periodo sono affrontate da U. MARELLI, *Sottosviluppo e servizi sociali in Calabria: decollo economico e proposta di piano dei servizi socio-assistenziali*, Milano 1980.

la comunità, poiché, in verità, si prospetta come un ulteriore strumento al servizio del potere costituito. Basti pensare che il garante dei diritti del cittadino non è eletto "dai cittadini", che dovrebbe tutelare con la sua azione, ma dal Consiglio regionale, che dovrebbe, in realtà, costituire il suo antagonista e del cui operato dovrebbe rappresentare l'organo di controllo; senza contare che, a dispetto delle dichiarazioni di principio, i compiti assegnati sono del tutto circoscritti, in quanto ri-compresi negli ambiti dei servizi sanitari e socio-sanitari.

Questi costituiscono, però, spiragli di innovazione, che si iniziano ad intravedere. Nella seconda metà degli anni ottanta si va sviluppando, difatti, un approfondimento del principio solidaristico ed un diretto collegamento con l'aspetto della sussidiarietà. La riflessione politica e giuridica viene spostata dal piano istituzionale al livello della collettività, in ragione anche di una valorizzazione dell'azione dei privati, che, in sostanziale adesione ed applicazione dell'insegnamento costituzionale, acquistano effettivo rilievo tanto come singoli quanto nelle formazioni sociali in cui si sviluppa la personalità.

In questo senso appaiono indicativi alcuni testi legislativi. Innanzitutto, la legge 26 gennaio 1987 n. 5, avente ad oggetto il «riordino e la programmazione delle funzioni socio-assistenziali», che, all'art. 3, propone nuove modalità di relazione tra il cittadino e la pubblica amministrazione. Scompare, infatti, ogni riferimento all'erogazione di contributi e si fa avanti una nozione più "moderna" di cittadino, che ricorda da vicino l'attuale concetto di "utente" di servizi. Per tale motivo si insinua la pratica della partecipazione attiva dei cittadini direttamente alla gestione sociale dei servizi; a cui si accompagna la rivalutazione del ruolo e dei compiti delle formazioni sociali, chiamate ad assumere rilevanza fondamentale nella definizione e nel processo di crescita delle politiche sociali intraprese dall'ente regionale. Si comprende, così, perché il titolo III attribuisce una posizione preminente alle istituzioni private e al volontariato impegnati in attività socio-sanitarie. Con la conseguenza di riservare loro funzioni e competenze specifiche di carattere amministrativo, allo scopo precipuo di un coinvolgimento espresso degli enti e dei soggetti privati, finalizzato alla fattiva collaborazione con il "pubblico" per il perseguimento di "interessi pubblici".

Medesimi principi caratterizzano la successiva legge del 25 marzo

1988 n. 8. L'obiettivo prefissato è costituito dall'individuazione di strumenti idonei a favorire l'aggregazione giovanile⁶. A questo fine si provvede all'istituzione di centri polivalenti mediante l'assegnazione di contributi ai comuni. La novità è rappresentata, però, dall'assunzione diretta della gestione ad opera di cooperative o associazioni di giovani, a cui è concessa l'opportunità di impegnarsi attivamente con la stipula di apposite convenzioni.

In linea con questa prospettiva teorica si pone la legge n. 46 del 5 maggio 1990, dedicata in maniera precisa alla disciplina del variegato mondo del volontariato⁷. A questo punto emerge con prepotenza la necessità di una regolamentazione dei rapporti tra pubblico e privato orientata nel senso della ricerca di un comune disegno di azione in favore delle realtà disagiate e di sostegno ai bisogni che affiorano dal tessuto sociale regionale. E così il principio di solidarietà si manifesta con nuove sfumature, visto che appare ormai svincolato da logiche di tipo assistenziale e più rispondente ad una dimensione di autentica eticità. E che si raccorda in maniera profonda con una concezione politico-giuridica della sussidiarietà. Si staglia, in tal modo, all'art. 1 il riferimento espresso al principio pluralistico, che contorna in maniera decisiva il riconoscimento del valore delle attività delle organizzazioni di volontariato, "che persegono, anche mediante autonome iniziative, finalità di solidarietà sociale".

Pertanto, il legislatore regionale, al limitare degli anni novanta, anticipa temi, problemi e concetti che diventeranno successivamente patrimonio indiscusso della politica e del diritto. La connessione imprescindibile tra solidarietà e sussidiarietà e il richiamo ad un'idea di autonomia carica di significati etico-filosofici fanno da corollario ad una essenziale modificazione dell'essere del pubblico e delle relazioni con l'u-

⁶ Il mondo giovanile calabrese è indagato in profondità nel lavoro di P. FANTOZZI (a cura di), *Giovani in Calabria*, Soveria Mannelli 2003.

⁷ Precisi riferimenti si trovano in G. PANIZZA (a cura di), *Il dono: iniziatore di senso, di relazioni e di polis*, Soveria Mannelli 2003, in particolare pp. 75-76. Più in generale sulla legislazione in materia di volontariato v. G. BONFANTE, *Legge sul volontariato e cooperative di solidarietà sociale*, in *Società*, 1991, V. ITALIA, *Il volontariato. Organizzazione. Statuti e convenzioni*, Milano 1992 e G. COLACINO, *Il volontariato nel "sistema" delle relazioni gratuite. Profili ricostruttivi e regole di tutela*, Torino 2005.

niverso del privato. In una prospettiva che spinge verso una collaborazione indirizzata alla presa di coscienza dei mali atavici della società calabrese e alla affermazione di iniziative, comuni e generali, capaci di far esplodere le potenzialità reali sopite nello spirito della comunità regionale. In questa diversa condizione si inserisce compiutamente la previsione legislativa di un'azione in favore delle scuole e delle università calabresi, mirata all'accrescimento della coscienza civile e democratica nella lotta contro la criminalità mafiosa.

3. Il consolidamento e l'esatta specificazione del principio di sussidiarietà avviene con il processo di integrazione europea. Nell'ordinamento comunitario tale principio è introdotto dal Trattato sull'Unione Europea del 7 febbraio 1992 (meglio noto come Trattato di Maastricht)⁸, per il quale i compiti di gestione della *res publica* devono essere affidati alla struttura più vicina alla cittadinanza (quindi all'ente locale) lasciando alle strutture amministrative sovraordinate soltanto quelle funzioni che, per loro natura, non possono essere svolte localmente. Ogni ente sovraordinato svolge una funzione "sussidiaria" rispetto all'ente più vicino al cittadino, secondo una scala di attribuzioni di funzioni sussidiarie che inizia dal Comune e passando attraverso la Provincia, la Regione e lo Stato, termina con l'attribuzione delle fun-

⁸ Nei settori in cui non vengono espressamente elencate le competenze della comunità e degli Stati e dove, di conseguenza, in base all'art. 3B del Trattato di Maastricht si applica rigidamente il principio di sussidiarietà, vengono elaborati criteri di ripartizione delle competenze. I criteri elaborati a livello comunitario si possono classificare secondo due gruppi: quelli che possono servire a decidere se l'azione della comunità è veramente necessaria; quelli che possono contribuire a definire l'incisività dell'azione dal momento che la comunità si è dichiarata competente. Nel primo gruppo viene inserito il c.d. test di efficacia comparata. Questo test si basa su diversi fattori: l'effetto scala, il costo dell'inazione, la necessità di mantenere una ragionevole coerenza, i limiti di un'azione isolata da parte di uno Stato membro, la necessità di rispettare la norma sulla libera concorrenza. Il test deve evidenziare il vantaggio supplementare che potrebbe risultare dall'intervento comunitario. Dal punto di vista dell'incisività dell'azione comunitaria, per la quale deve prevalere l'idea di proporzionalità i criteri sono i seguenti: ad uguale efficacia, bisogna preferire l'intervento che lascia più libertà; bisogna evitare che un'azione giudicata indispensabile si traduca in un eccesso di regolamentazione; bisogna privilegiare la concisione a livello di testi scritti. *Europe documents n.1804/1805 del 30.10.1992*. Un'analisi esaustiva del Trattato è svolta da M.R. SAULLE, *Il Trattato di Maastricht*, Napoli 1995.

zioni comuni di interesse sovranazionale all'Unione Europea. Pertanto, il principio individua degli enti a "titolarità naturale" a cui può essere sottratta la titolarità di esercizio di tali funzioni, "con devoluzione al livello superiore, solo per ragioni connesse al loro miglior soddisfacimento".

L'ordinamento italiano si adeguà alle indicazioni comunitarie con l'art. 4, terzo comma, della L. n. 59 del 1997 (prima "legge Bassanini"), secondo il quale il conferimento di funzioni agli enti territoriali deve osservare, tra gli altri,

«il principio di sussidiarietà [...], 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»⁹.

A cui fa seguito il Testo Unico sugli enti locali (D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) secondo il quale «i Comuni e le Province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali»(art. 3, quinto comma)¹⁰.

Il principio di sussidiarietà ha avuto ulteriore attuazione attraverso la legge 328/2000 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali)¹¹. La suddetta legge «promuove la partecipazione attiva dei cittadini, il contributo delle organizzazioni sindacali, delle associazioni sociali e di tutela degli utenti» ai fini della realizzazione del sistema integrato dei servizi sociali (art. 1 c. 6). Si prevede, infatti, che

⁹ Al riguardo può osservarsi che è proprio con la L. n. 59/97 che il dibattito dottrinale sul principio di sussidiarietà sposta la sua attenzione dalla sussidiarietà verticale a quella orizzontale, come dimostra un esame della letteratura giuridica sull'argomento, ma anche il dibattito sviluppatosi dentro e fuori la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII legislatura.

¹⁰ Per uno sguardo d'insieme cfr. F. CARINGELLA, A. GIUNCATO, F. ROMANO, *L'ordinamento degli enti locali: commentario al testo unico*, Milano 2007.

¹¹ Per un commento analitico V.E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Milano 2003.

«alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati» (art. 1 c.5).

Viene anche valorizzata l'iniziativa delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata.

I mutamenti *in itinere* non disperdono totalmente la convinzione consolidata che l'ente regionale è innanzitutto chiamato ad esercitare funzioni di mera "contabilità" e che il suo impegno si esplica soprattutto nella distribuzione di provvidenze a coloro che sono ritenuti più meritevoli di sostegno economico. Le motivazioni delle scelte compiute, che iniziano a far esplicito capolino dalla lettera dei singoli enunciati normativi, rivelano, però, l'intenzione di manifestare un espresso riconoscimento dell'importanza rivestita dalle attività svolte dai diversi soggetti, nonché la necessità del loro contributo all'esercizio di primari compiti di natura sociale. In tal modo, insieme alla semplice, ed usuale, concessione di contributi, compare l'intuizione del ruolo sussidiario del "privato". Sì che la previsione di contributi finanziari alle sedi provinciali dell'Associazione Nazionale Fanciulli e Adulti Subnormali e dell'Associazione Nazionale Privi della Vista è ora giustificata dall'intenzione «di favorire il potenziamento dell'attività socio-assistenziale in favore dei fanciulli e adulti subnormali e dei soggetti privi della vista» (art. 1 L.R. n. 37 del 3 maggio 1995). Così come gli aiuti economici all'Associazione Donatori Midollo Osseo trovano fondamento nel fatto che l'ADMO

«persegue scopi sociali, volti essenzialmente alla sensibilizzazione ed alla diffusione della conoscenza dei problemi inerenti la donazione ed il trapianto di midollo, a promuovere la formazione dei gruppi di volontariato decentrati sul territorio che persegono gli stessi fini, a collaborare con i centri di tipizzazione tessutale e con l'organizzazione preposta al funzionamento del registro regionale donatori di midollo osseo» (art. 1 L.R. n. 40 del 19 dicembre 1995).

Il medesimo spirito anima l'art. 1 della legge 24 febbraio 1998 n. 5, secondo il quale «alle società, associazioni, federazioni sportive è riconosciuta primaria importanza» (comma 2) nel perseguimento dello

«sviluppo delle attività sportive, in favore delle persone disabili, considerando la pratica delle stesse un servizio sociale ed un elemento basilare di formazione psicofisica» (comma 1).

Il lento incedere dei principi di solidarietà e sussidiarietà dischiude, così, nuove linee evolutive di intervento per il legislatore regionale e fa scoprire la rilevanza dei processi di collaborazione tra soggetti, pubblici e privati, nella determinazione delle opportunità di cambiamento nella vita della società calabrese. Si comprende, perciò, per quale ragione la riscrittura delle norme sul volontariato appare sorretta, a distanza di pochi anni, da una maggiore incisività teorica. Come si evince dall'iniziale dichiarazione di principio, da cui risulta che «la Regione Calabria riconosce e valorizza le attività delle organizzazioni di volontariato che realizzano, senza scopo di lucro e a fini esclusivi di solidarietà, finalità di carattere sociale, civile e culturale» (art. 1 L.R. 19 aprile 1995, n.18), su cui si innestano alcune indicazioni precettive ispirate all'idea di sussidiarietà. L'art. 8 fa riferimento, infatti, ai campi di applicazione «che consentano l'apporto continuativo delle organizzazioni di volontariato»; mentre il successivo art. 15 dà mandato ai comuni, capoluogo di provincia, di istituire centri di servizio regionale, ma affida la loro gestione alle “organizzazioni di volontariato che siano operanti nel Comune”.

La modificazione di indirizzo traspare con rinnovata intensità nella legge regionale 22 gennaio 1996 n. 2, che detta «Norme per il riordino del servizio sanitario regionale». La spinta verso pratiche politiche e sociali dettate dal principio di sussidiarietà si rileva in maniera immediata già nell'art. 1 dedicato ai principi fondamentali. Qui si precisa, al comma 3, che:

«Il servizio sanitario regionale garantisce la partecipazione dei cittadini, degli organismi di volontariato e di tutela dei diritti, delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, attivando modalità di informazione reciproca e preventiva volte ad individuare esigenze e bisogni degli utenti nonché eventuali disservizi o carenze strutturali».

E questo vasto quadro di virtuose sinergie si completa con il successivo comma 4, che profila la costruzione di una rete istituzionale la più ampia possibile, prefigurando, con andamento ascendente, il concorso di comuni, comunità montane e province per il raggiungimento delle

finalità proprie del servizio sanitario regionale, oltre al coinvolgimento delle strutture sanitarie pubbliche e private, degli ospedali militari e dei singoli professionisti¹².

Ancora una volta è il tema della cooperazione sociale a fornire i parametri del cambiamento che va compiendosi. La legge 3 marzo 2000 n. 5 contiene, difatti, una sintesi delle elaborazioni dottrinarie che, dopo essere riuscite ad imporsi nell'agone politico, finalmente riescono a filtrare sul piano della prassi legislativa¹³. Pertanto, si afferma la funzione “di promozione della solidarietà sociale” della cooperazione, da cui si fa discendere il riconoscimento di “un ruolo specifico in ragione della finalità pubblica, della democraticità e della imprenditorialità che la contraddistinguono”. Tali connotazioni costituiscono la premessa per la predisposizione di programmi ed azioni diretti a favorire “il raccordo e la collaborazione – con i – servizi pubblici in materia socio-assistenziale, sanitaria, educativa, formativa e di sviluppo dell’occupazione”. E l’intersecazione tra i principi di solidarietà e sussidiarietà si palesa con evidenza soprattutto allorquando si perviene alla conclusione di attribuire all’esperienza della cooperazione sociale una posizione “privilegiata” per l’attuazione delle politiche del lavoro e per l’incentivazione dell’occupazione a favore delle fasce deboli e dei soggetti svantaggiati del mercato del lavoro. L’identificazione di ambiti privati a cui affidare precisi compiti di supporto all’attività della pubblica amministrazione, non soltanto agevola il processo di avvicinamento del pubblico al cittadino, ma consente anche di rendere effettiva, in un contesto solidaristico, la collaborazione del privato all’attuazione del bene della collettività. Si verifica, di conseguenza, un cambiamento anche nel modo di intendere e disciplinare le erogazioni contributive, che sono ora configurate secondo un sistema articolato su due livelli, uno generale finalizzato alla promozione, sostegno e sviluppo del settore cooperativo, e l’altro, più specifico, indirizzato a sostenere singole iniziative. La differenza rispetto al passato scaturisce inoltre dalla formula-

¹² Un’indagine accurata è compiuta da G. LATORRE (a cura di), *I servizi socio-assistenziali in Calabria*, Soveria Mannelli 2003.

¹³ Per alcuni spunti di riflessione si rinvia a SVILUPPO ITALIA, *Il terzo settore nel Sud Italia: un’indagine sulle realtà dell’associazionismo e della cooperazione sociale*, Roma 2001, ma anche G. PANIZZA, *Occhi aperti sul lavoro sociale*, Soveria Mannelli 2004.

zione di uno schema operativo che connette gli aiuti economici ad una ben definita attività progettuale e alla capacità di realizzare forme di accordo con gli enti locali ed altri enti pubblici.

La legislazione regionale si dimostra, in tal modo, sensibile alle spine provenienti dalla comunità per un rinnovamento delle categorie della politica e per un adeguamento delle istituzioni giuridiche alle profonde trasformazioni economiche e sociali in atto.

4. L'art.118 della Costituzione, così come riscritto dalla L. cost. 18.10.2001¹⁴, introduce il principio di sussidiarietà a livello costituzionale secondo la dimensione verticale ed orizzontale¹⁵. Sotto il primo profilo si opera una diversa distribuzione delle funzioni amministrative partendo non più dall'alto ma dal basso. Destinatario di tutte le attribuzioni è, infatti, principalmente il Comune, le cui funzioni amministrative possono essere però devolute a livelli superiori:

- 1) per i vincoli naturalmente insiti nel principio di sussidiarietà, cioè se l'esercizio delle funzioni risulta incompatibile con le ridotte dimensioni e possibilità operative dell'ente;
- 2) per il principio di adeguatezza, in relazione al quale l'ente locale ricevente deve possedere una struttura organizzativa idonea a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni;

¹⁴ V. B. CARAVITA, *La costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino 2002.

¹⁵ Vasta è la letteratura sul principio di sussidiarietà in riferimento all'ordinamento costituzionale. Fra i tanti lavori cfr. A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in «Quaderni costituzionali», 2001, G. COTTURRI, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma 2001, A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2002, G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 2002, A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, Padova 2003, G. RAZZANO, *Sui principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione*, in P. CARNEVALE-F. MODUGNO (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regioni dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, Milano 2003, G. VITTADINI (a cura di), *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Milano 2007. In chiave critica cfr. gli studi di A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano 2001 e di L. VENTURA (a cura di), *Autonomie e sussidiarietà: vicende e paradossi di una riforma infinita*, Torino 2004. Per un'efficace analisi sintetica si rinvia a F. GENTILE, *Il principio di "sussidiarietà" nell'ordinamento dell'Unione europea e nell'ordinamento italiano*, in «Critica penale. Rivista di dottina, giurisprudenza e criminologia» n. 3-4, (2004), 235.

3) per il principio di differenziazione, per cui la distribuzione delle funzioni deve necessariamente prendere in considerazione le diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi.

Nel secondo comma le funzioni amministrative sono ripartite in senso discendente, laddove si precisa che «i Comuni, le Province, le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie», alle quali vanno aggiunte quelle che possono essere conferite «dallo Stato e dalle Regioni con apposite leggi».

L'ultimo comma dell'art 118 sintetizza il principio di sussidiarietà orizzontale, poiché favorisce «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale»¹⁶. Questo principio porta ad un nuovo modo di amministrare, in virtù del quale si realizza la novità sostanziale di un diverso rapporto tra politica, pubblica amministrazione e cittadini rispetto al perseguimento dell'interesse generale¹⁷. Ciò costituisce la base teorica del nuovo modello di amministrazione condivisa, da cui discende la legittimazione di tutti i cittadini ad agire nell'attivazione delle leggi e nel perseguimento del bene collettivo, evitando burocratismi o omissioni. In questa luce la sussidiarietà non è un modo per rimediare a carenze dell'amministrazione, bensì si prospetta come una diversa modalità di amministrare, che pone i cittadini in posizione paritaria al fianco dell'amministrazione nella gestione della vita collettiva¹⁸.

¹⁶ Fra gli scritti più significativi che si dedicano allo studio del principio di sussidiarietà orizzontale si vedano P. DURET, *La sussidiarietà orizzontale: le radici e le suggestioni di un concetto in Jus*, 2000, A. D'ANDREA, *La prospettiva della costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 2000, L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da welfare state a welfare society*, in «Rivista di diritto finanziario e scienze delle finanze» (2000), T.E. FROSINI, *Profilo costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale*, in «Rivista giuridica del mezzogiorno» (2000), G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà e diritti sociali*, in «Diritto pubblico» (2002).

¹⁷ In proposito occorre considerare la diversa opinione di G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit. Egli ritiene, infatti, calcando l'aspetto "interventista" della sussidiarietà, che il contributo dei soggetti privati e delle autonomie sociali consisterebbe solo nell'integrare o sussidiare le prestazioni dei servizi pubblici, permettendo di aumentarne l'efficacia e l'efficienza grazie al miglior costo. In questa visione il principio di sussidiarietà da valore sociale diventa, nella migliore delle ipotesi, una tollerabile possibilità per sanare i deficit statali; nella peggiore delle ipotesi, un "pericolo" per lo Stato sociale.

¹⁸ Tale aspetto è affrontato da prospettive diverse da D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà solidarietà e azione amministrativa*, Milano 2004, da P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione*.

Come effetto dei mutamenti apportati a livello costituzionale si assiste ad una sostanziale revisione dello Statuto della Regione Calabria¹⁹. Con la legge 19 ottobre 2004, n. 25, modificata ed integrata dalle successive leggi 20 aprile 2005, n. 11 e 19 gennaio 2010, n. 3, s'interviene in modo specifico innanzitutto sui principi fondamentali. Si prospetta basilare l'art. 2, il quale precisa che la regione informa «il proprio ordinamento ai principi di libertà, democrazia, egualianza, giustizia, solidarietà, sussidiarietà, pari dignità sociale, pace e non violenza». In tal modo sono espressi compiutamente valori nuovi di riferimento orientativi dell'azione politica e della vita istituzionale regionale. In aderenza tanto alle disposizioni comunitarie quanto alle innovazioni costituzionali. E a tal fine si opera anche per dare attuazione e specificazione al principio di sussidiarietà. In tal senso si stabilisce di conferire

«ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane tutte le funzioni e i compiti che non attengono ad esigenze unitarie per la collettività ed il territorio regionale, incentivando l'esercizio associato delle funzioni sulla base dei criteri di differenziazione, adeguatezza e prossimità, nonché promuovendo e valorizzando l'autonoma iniziativa delle formazioni sociali, delle autonomie funzionali e dei cittadini singoli o associati per lo svolgimento delle attività di interesse generale, di soddisfacimento dei diritti e di realizzazione della solidarietà sociale».

Traspare chiaramente l'intima connessione tra sussidiarietà e solidarietà. Anzi, si palesa in maniera evidente che la solidarietà sociale può trovare concreta attuazione solamente attraverso la più ampia esplicazione di pratiche politiche e di organizzazione amministrativa di tipo sussidiario. Sotto questo aspetto risultano emblematici gli artt. 54 e 55. Infatti, con il primo comma dell'art. 54 si

«riconosce, garantisce e favorisce l'intervento delle autonomie locali, sociali e funzionali dei soggetti privati nella promozione dello sviluppo

ne dei privati, Padova 2004, e da G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo si pensare l'Italia*, Roma-Bari 2006.

¹⁹ Per alcune notazioni critiche si rinvia a A. SPADARO, *Notarelle sullo Statuto calabrese*, in AA.VV., *Nuovo Statuto della Regione Calabria. Alcune riflessioni e proposte prima della definitiva approvazione e Devolution: verso un Paese diviso? Echi ed opinioni in Calabria sulle modifiche costituzionali in itinere*, Reggio Calabria 2003.

economico, sociale e culturale del proprio territorio, nel rispetto del principio di sussidiarietà e di solidarietà».

La norma successiva chiarisce, invece, che «nel quadro delle iniziative per lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, la Regione promuove e favorisce la cooperazione a carattere di mutualità e senza fini speculativi». Risulta, pertanto, del tutto centrale il ruolo assunto dai cittadini e dalle collettività calabresi, non soltanto in termini vagamente partecipativi, ma, più direttamente, nella prospettiva dell'affermazione di una soggettività attiva, anche sotto il profilo gestionale.

Il modello che ne scaturisce è, pertanto, quello di una comunità aperta alla concretizzazione di forme di libertà “solidale e responsabile”, che esaltano, al contempo, i singoli e le formazioni sociali, in vista del perseguimento dell'interesse generale, finalmente definito attraverso la tutela dei “beni comuni” e l'incentivazione delle “attività autonome” intraprese dai cittadini.

Ciò nonostante, la solidarietà continua a seguire i percorsi usuali d'intervento, nel senso che non viene meno assolutamente lo schema contributivo. La differenza rispetto al passato consiste, però, nel tentativo di non piegarsi più ad una politica di assistenzialismo “a pioggia” o “casuale”, bensì di seguire una linea d'azione mirata ed indirizzata a fronteggiare particolari situazioni di emergenza. Un esempio arriva dalla legge 14 marzo 2003, n. 5, che prevede una diretta azione di sostegno in favore dei calabresi in Argentina, per alleviare le «condizioni di grave indigenza nella quale si sono venuti a trovare per effetto della crisi socio-economica che ha investito quella Nazione» (art. 1, primo comma). Il fine immediato appare quello di sostenere calabresi emigrati in una situazione d'imprevedibile difficoltà, nella convinzione che solamente un appoggio assistenziale tempestivo è in grado di assicurare una dignitosa qualità della vita: ma l'aiuto non si sostanzia in un elemento esclusivamente economico, poiché riguarda anche l'erogazione di prestazioni sanitarie e farmaceutiche.

Su questo binario si pongono anche le norme dettate in favore di calabresi illustri che versano in condizioni di disagio economico. Anche in detta circostanza la concessione dei benefici si carica di una motivazione più alta, consistente nel riconoscimento del valore dell'attività compiuta da questi uomini nei diversi campi del sapere, che si traduce nella capaci-

tà di «offrire alti insegnamenti e modelli esemplari con le loro virtù umane, civili e professionali» (art. 2, comma 1, L.R. 30 aprile 2009, n. 16).

La solidarietà secondo l'accezione promossa dalla contemporaneità si rinvie ancora in alcune recenti leggi regionali. All'interno delle quali si affaccia l'impegno delle istituzioni ad affrontare problematiche di fondamentale rilevanza sociale e a prendere posizioni di assoluta fermezza rispetto a fenomeni che attanagliano ed offendono la comunità. Questo obiettivo caratterizza la legge n. 31 del 16 ottobre 2008, che, in maniera espresa, denuncia il pericolo delle infiltrazioni mafiose e la capacità di erosione svolta dalle attività ad esse collegate dell'estorsione e dell'usura. Di conseguenza si afferma perentoriamente il bisogno di «favorire la convivenza civile e democratica e sostenere lo sviluppo economico» del territorio e di attuare «una più efficace strategia per la tutela delle vittime, la prevenzione della criminalità, la diffusione della legalità, la formazione e la partecipazione alla vita civile di tutta la comunità regionale». L'erogazione di contributi diventa, in questa ottica, un semplice strumento di ausilio al servizio di un'azione politica di intervento diffuso per incidere sulle radici del tessuto sociale. Appare ora palese, quindi, il convincimento che l'ente regionale è chiamato a svolgere un'attività radicale di “impegno civile”, capace di esaltare i valori autentici della democrazia e di rendere effettivi i principi fondamentali della solidarietà e sussidiarietà.

Un identico approccio si intravede nella legge del 26 febbraio 2010, n. 11, grazie alla quale sono promossi «interventi di solidarietà al fine di assicurare un adeguato e tempestivo sostegno a favore di familiari di lavoratrici e lavoratori deceduti o gravemente invalidi a causa di incidenti sui luoghi di lavoro» (art. 1). Sebbene si connoti con funzioni differenti, la medesima attitudine si scopre anche nell'ambito delle norme riguardanti la disciplina del servizio civile regionale in Calabria. Da questo punto di vista è esplicativo l'art. 1 della legge 5 novembre 2009, n. 41, che puntualizza come il servizio civile volontario debba essere considerato «espressione delle politiche di solidarietà sociale e di partecipazione democratica» e debba essere incentivato con lo scopo preminente di «concorrere alla realizzazione dei principi costituzionali di solidarietà sociale» e «di dare attuazione ai principi di egualianza sostanziale, di sussidiarietà, di cittadinanza attiva».

Il banco di prova dell'ulteriore mutamento di rotta realizzato dalla politica regionale è nuovamente costituito dal tema della cooperazione

sociale. La legge n. 28 del 17 agosto 2009 visualizza perfettamente l'intervenuto radicamento dei principi di solidarietà e sussidiarietà nel patrimonio giuridico regionale e l'avvenuta acquisizione di tali valori come aspetti indefettibili di una rinnovata impostazione dei rapporti tra l'«essere» della comunità e il «dover essere» delle istituzioni pubbliche. Infatti, ora si procede al riconoscimento di un ruolo ancora più incisivo della cooperazione sociale, in virtù del suo carattere strutturale di

«forma di autogestione e partecipazione diretta dei cittadini ai processi solidaristici di sviluppo economico e di crescita del patrimonio sociale delle comunità locali regionali, di emancipazione e di sostegno alle fasce deboli della popolazione, di costruzione di reti civiche e di progetti e interventi volti a realizzare il buon governo e la crescita del territorio» (art. 1).

A queste condizioni l'esperienza cooperativa si propone quale dispositivo principale di crescita economica e di contrasto al disagio sociale, non più con compiti sostanzialmente esecutivi, ma con funzione anche decisionale. Come si evince dall'importanza rivestita nella costruzione di un sistema integrato di servizi sociali, ma anche dalla centralità dell'ufficio ricoperto nell'ambito dei piani di politica del lavoro destinati all'inserimento delle «persone svantaggiate e deboli».

La composizione di un ordinamento a base sussidiaria, che valorizza l'iniziativa e il contributo attivo dei privati, perviene a sistema per il tramite della formulazione di successivi piani regionali di intervento nei settori più rilevanti della realtà sociale. Il documento di più immediato impatto è sicuramente il Piano sociale regionale, nel quale si dichiara espressamente la volontà di creare in ambito regionale un «welfare delle responsabilità», che si traduce in un «sistema sociale plurale e pluralistico», con cui ci si propone di

«dare piena attuazione ai principi di Sussidiarietà Verticale, facendo incombere di preferenza l'esercizio delle responsabilità pubbliche sulle autorità più vicine ai cittadini, ma soprattutto di Sussidiarietà Orizzontale, valorizzando e potenziando, laddove possibile, l'impegno della società civile».

Ciò implica in particolare il coinvolgimento delle imprese sociali e degli altri soggetti del volontariato con il dichiarato intento di incidere sul mercato del lavoro per agevolare l'occupazione dei soggetti più svantaggiati. Le medesime proposizioni programmatiche si rinvengono

nel successivo piano degli interventi a sostegno delle situazioni di povertà, in cui si insiste fortemente sulla necessità di predisporre una larga rete di assistenza coinvolgente indistintamente soggetti pubblici, privati e del volontariato sociale²⁰.

Il paradigma politico ed amministrativo definito dalla più recente legislazione regionale privilegia, così, piani di azione integrata, capaci di tradurre in misure concrete di solidarietà il concetto giuridicamente orientato di sussidiarietà. A tale visione s'ispira anche l'innovativa decisione legislativa per la creazione di un sistema di accoglienza ed integrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, che si affida ai Comuni, singoli o associati, alle Province e alle Comunità montane, ma richiede anche l'indispensabile contributo delle istituzioni scolastiche, delle aziende sanitarie e delle associazioni ed enti senza scopo di lucro²¹.

Il quadro evolutivo dell'operato del legislatore regionale evidenzia, in verità, che la nozione sussidiaria ha attecchito nel cuore della politica quale primario strumento interpretativo del valore solidaristico. L'apparato amministrativo è, perciò, sempre più strutturato in termini di coordinamento tra sfera pubblicistica e privatistica, in una dimensione che ripete continuamente la convergenza tra percorsi di verticalità funzionale e di organicità orizzontale. Si ha la sensazione, però, che spesso le dichiarazioni di principio e le scelte di programma si scontrano con una realtà ancora oscura dai retaggi del passato. E che le difficoltà incontrate sono accentuate dalla contraddittorietà delle determinazioni provenienti dalla politica nazionale. In un contesto che finisce per favorire la staticità della situazione e l'inevitabile ineffettività dei contenuti normativi.

5. La reiterazione di formule stereotipate ad opera del legislatore regionale sembra quasi riproporre la consuetudine adottata dai documenti internazionali in tema di tutela dei diritti dell'uomo, che ha con-

²⁰ Il delicato tema è sviluppato nelle sue diverse sfaccettature da G. PANIZZA, G. MARCELLO (a cura di), "E si prese cura di lui". Dossier regionale 2004. Profili della povertà in Calabria, Soveria Mannelli 2004.

²¹ Si tratta della L.R. 12 giugno 2009, n. 18, per la quale si rimanda in particolare agli artt. 1 e 4.

dotto qualche studioso a parlare in questo caso di diritti *eolici*, dichiarati in modo continuo, ma, purtroppo, con la medesima consistenza del vento che si disperde come soffio nell'aria²².

Si può rilevare senza ombra di dubbio la presa di coscienza della necessità di organizzare l'azione politica ed amministrativa secondo i canoni della sussidiarietà. Ma è pur vero che spesso ci si imbatte nella vaghezza dei contenuti ovvero nella delineazione di uno scenario non rispondente alla realtà. Emerge comunque, a chiare lettere, la riproposizione di una concezione della politica intesa al modo della "modernità", in cui la soggettività della collettività si disperde nella soggettività statale e la personalità individuale si dissolve nella supremazia istituzionale. Là dove il principio di sussidiarietà costituisce, invece, il canone metodologico da cui dedurre la rielaborazione di una concezione "classica" della politica, che, superando la visione atomistica della modernità, è in grado di profilarsi come "intelligenza del bene comune" e, quindi, di recuperare l'inquadramento del momento politico e del fattore giuridico in una cornice "etica".

Sotto questo profilo diventa fondamentale riprendere il significato originario della sussidiarietà, che si ricava dai testi che hanno inaugurato la dottrina sociale della Chiesa del periodo postunitario, nei quali ritorna costantemente la critica dell'onnicomprendibilità statale e la preminenza della persona, in sé e quale componente della comunità sociale. Il messaggio anticipato dalla *Rerum Novarum* di Leone XIII è specificato e completato dalla lettura della *Quadragesimo Anno* di Pio XI, nella quale la capacità dell'azione individuale ed il conseguente ruolo primario della collettività si accompagna al richiamo della nozione di "aiuto", che deve ispirare i comportamenti della politica e gli interventi delle istituzioni pubbliche. Si traccia, in tal modo, una linea che, in continuità con gli insegnamenti della classicità, intende incidere sulla natura del potere e cogliere i tratti essenziali dell'essere della politica.

Il principio di sussidiarietà finisce così per rappresentare una modalità differente di concepire sia l'individuale che il sociale, dal momento che la regolamentazione delle relazioni interpersonali può essere strutturata

²² Il concetto è contenuto in D. COCCOPALMERIO, *Introduzione alla dottrina dello Stato*, Padova 1998.

secondo un procedimento che prende avvio dall'individuale e si conclude nell'intervento "ausiliario" e "suppletivo" delle istituzioni del pubblico solamente a condizione di riconoscere la capacità di *autonomia* dell'uomo. Si scopre, in tal modo, che la scientificità dell'ordinamento giuridico non può che affondare le proprie radici sul concetto anipotetico di ordine. Altrimenti l'azione del soggetto statale finisce per acquisire compiuta espli cazione per il tramite della legge soltanto in termini operativi ed essere, quindi, soggetta alle intemperie del contingente. La stabilità del sistema delle regole che presiede alla vita politica, come anche al mondo giuridico o all'organizzazione dei rapporti economici, discende direttamente dall'intima natura dell'uomo. Si deve riconoscere, cioè, che «l'ordinamento delle relazioni interpersonali comincia prima e indipendentemente dalla legislazione statale»; e quindi non ci si può che affidare per l'ordinamento «prima che allo Stato alle innumerevoli società naturali o, come sarebbe più corretto di dire, alle naturali forme di comunità e prima ancora all'autonomia personale di ciascuno»²³.

In questa prospettiva la sussidiarietà da formula amministrativa o da modello politico si eleva a principio costitutivo della politicità e della giuridicità. Perché rivela come l'autonomia di ogni singolo individuo rappresenti in verità il fondamento dell'ordinamento istituzionale. La costruzione di un procedimento decisionale che si attua, e si deposita, in basso e soltanto successivamente si allarga, ma rarefacendosi, verso il vertice denota che alla base di ogni struttura di potere e alla radice dell'effettività delle regole si situa l'attitudine dell'uomo all'autoregolamentazione, che trae ispirazione dalla capacità di ognuno di impegnarsi per far prevalere la parte per natura migliore dell'anima e diventare padrone di sé. Questa connotazione, con le sue implicazioni di individuale assunzione di responsabilità, si presenta, pertanto, come la suggestiva misura di risoluzione del problema dell'organizzazione della vita di relazione, che consente a ciascuno di dispiegare le ali della libertà e di riconoscere che il disegno proposto dall'ordinamento politico-giuridico costituisce, in verità, una mera rappresentazione del risultato della ricerca teoretica dell'essere dell'uomo.

²³ F. GENTILE, *Politica aut/et statistica. Prolegomeni di una teoria generale dell'ordinamento politico*, Milano 2003, p. 224.

