

FRANCESCO MANGANARO

Solidarietà e sussidiarietà: profili di rapporti tra istituzioni e cittadini

1. Nella dottrina sociale della Chiesa, la costruzione di una città terrena più giusta si configura come una lotta al peccato individuale e collettivo, che, invece, genera divisioni e conflitti.

È bene non dimenticare che la finalità della politica, secondo l'insegnamento della Chiesa, è quella di costruire istituzioni che garantiscano lo sviluppo della persona, liberandola dall'indigenza. Non spettano alle istituzioni pubbliche le funzioni educative ed etiche, bensì la garanzia di un livello essenziale di diritti civili e politici, non ultimo un dignitoso ristoro economico del lavoro. Secondo il Compendio della dottrina sociale (n. 208) non basta la singola opera di misericordia, ma

«è un atto di carità altrettanto indispensabile l'impegno finalizzato ad organizzare e strutturare la società in modo che il prossimo non abbia a trovarsi nella miseria».

Già nel documento conclusivo del Convengo delle Chiese di Calabria del 2001, i Vescovi sollecitavano tutti i fedeli laici a

«combattere con i loro comportamenti l'ingiustizia sociale, che si manifesta ad esempio nel sistema delle clientele e delle raccomandazioni, nelle violazioni dei contratti di lavoro, nell'ottenere benefici economici non dovuti, nell'assenteismo o nella pigrizia nei propri doveri lavorativi, nello spreco delle risorse pubbliche».

In concreto, i Vescovi invitavano, ove possibile, a creare nelle parrocchie un “laboratorio politico”, che aiutasse *tutti* a partecipare consapevolmente alla vita pubblica, e *alcuni* a maturare specifiche vocazioni alla politica istituzionale.

In questo senso tutti siamo chiamati a superare la nostra pigrizia so-

ciale, allenare la nostra intelligenza per trovare il modo migliore di usare i beni comuni, scoprire come la carità ci costringa ad inventare soluzioni che consentano ad un maggior numero, di vivere più dignitosamente, avere l'ansia di testimoniare l'Amore del Padre che vuole un mondo più giusto e dignitoso.

L'impegno sociale e politico è un contenuto essenziale della fede cristiana, che riconosce Dio in un Uomo incarnato nelle vicende del mondo.

Il fondamento della carità politica è nella stessa Incarnazione di Gesù. La nostra fede – unica tra tutte le altre – ci presenta un Dio che si fa uomo, che assume la nostra stessa natura, con tutto quello che comporta l'esistenza umana. Come afferma il Catechismo degli adulti, l'Amore del Padre, per ristabilire il suo Regno, corrotto dal peccato, vuole innanzitutto cambiare il cuore dell'uomo, ma, a partire dal cuore, intende rinnovare anche la società. Chiede ai credenti di non separare la pratica religiosa dall'impegno sociale: «Io detesto le vostre feste ed i vostri sacrifici. Diritto e giustizia io voglio» (*Amos 5,21*), «Il digiuno che voglio è sciogliere le catene inique» (*Is 58, 6-7*). Già nel Vecchio testamento, i profeti ammoniscono costantemente il popolo, ricordando che la fedeltà di Dio si attua solamente nell'osservanza della sua legge, praticando il diritto e la giustizia, liberando l'oppresso, accogliendo i poveri ed i forestieri, rendendo giustizia allo straniero, all'orfano ed alla vedova (*Ger 22,3*, *Is 1, 13-17*). A maggior ragione nel *Nuovo testamento*, ove l'Amore del Padre dona il Figlio per la salvezza del mondo, la giustizia di Dio è rifiutata quando il povero, il misericordioso, il costruttore di pace sono rigettati (*Mt 5, 3-10*).

Per questo la lotta contro il peccato avviene nella coscienza di ognuno di noi, ma anche nella vita sociale in cui viviamo. Vi è dunque un fondamento teologico ben preciso all'impegno sociale dei cristiani, che non possono seguire Gesù se non impegnandosi alla sequela del Maestro, nel combattere il peccato nel mondo. Il Catechismo degli adulti ricorda che

«secondo la Bibbia, il peccato porta disordine, oppressione e violenza nella famiglia (*Gen 3,16*), nella città (*Gen 11,1-9*), nella nazione (*Am 8, 4-7*) e nei rapporti tra i popoli (*Es 1, 8-22*); corrompe la convivenza tra gli uomini (*Rom 1, 18-22*) e rende mostruoso il potere politico (*Ap 13, 1-2*)». (CEI, *Catechismo degli adulti*, 1087-1088).

2. Partendo da questi presupposti, una Settimana Sociale che voglia interrogarsi sulla solidarietà e la sussidiarietà deve necessariamente comprendere il significato che questi termini hanno oggi nell'attuale situazione del Paese, anche per evitare che tralaticie definizioni non servano più a descrivere fenomeni sociali ed istituzionali in rapido mutamento.

È bene perciò porre qualche riflessione generale, ovviamente sintetica, sulla situazione attuale. La legge, negli originari Stati nazionali, tutelava i diritti. Ma oggi non è più così per una serie di motivi. Nell'attuale sistema istituzionale, la pluralità dei livelli istituzionali moltiplica le fonti normative nonché le autorità giurisdizionali legittimate ad interpretare tali fonti. Il fenomeno del cd. diritto globale comporta che, oltre lo Stato nazionale vi siano ordinamenti giuridici sovraordinati (l'Unione europea, l'Onu), ma anche organizzazioni settoriali (Organizzazione mondiale del commercio, Organizzazione mondiale della sanità) in grado di dettare regole vincolanti per i singoli Stati nazionali. Alla stessa stregua vi sono giudici sovranazionali (Corte europea di giustizia, Corte europea dei diritti dell'uomo) in grado di applicare la normativa sovranazionale con effetti diretti nei singoli Stati nazionali. Per converso, l'autorità dello Stato nazionale si frantuma al suo interno, consentendo a livelli istituzionali di minori dimensioni territoriali (Regioni, Province, Comuni) maggiori poteri autonomistici e forme di autonomia normativa e finanziaria più ampie.

In questo quadro articolato e complesso la tutela dei diritti non passa più attraverso un'impossibile uniformità normativa, garantita da una struttura ampiamente omogenea, ma da un'amministrazione che deve ora perseguire quei diritti attraverso percorsi differenziati, autonomamente definiti. In altre parole, è l'assetto organizzativo, ora affidato ad autonome determinazioni degli enti sub nazionali, a incidere sul contenuto dei diritti e a condizionare l'eguaglianza in ordinamenti unitari, ma fortemente autonomistici. Esemplificando, le prestazioni sanitarie non saranno eguali su tutto il territorio nazionale per una prescrizione in tal senso di una norma nazionale, ma vengono differenziate secondo il livello organizzativo dei singoli territori e, in futuro con il cd. federalismo fiscale, in forza delle risorse economiche proprie di ogni territorio.

3. In questo rinnovato quadro istituzionale, anche il tradizionale concetto di sussidiarietà acquisisce un nuovo significato, la cui essenza va attentamente indagata.

È noto che proprio il concetto di sussidiarietà ha origine nella dottrina sociale della Chiesa, facendolo in genere risalire alla *Quadragesimo anno*. Ovviamente la sussidiarietà di cui parliamo è quella orizzontale, che attribuisce alle formazioni sociali capacità di gestire interessi collettivi, senza l'eventuale intervento degli enti pubblici, che intervengono solo ove i primi non siano in grado di gestirli. Peraltro, anche la sussidiarietà verticale, che attribuisce le funzioni agli enti più vicini ai cittadini, è un principio fondamentale della dottrina sociale, che auspica da sempre una maggiore autonomia delle collettività territoriali rispetto allo Stato nazionale, nella convinzione, tradizionalmente radicata, che lo Stato nazionale sia meno attento alle effettive esigenze sociali delle persone.

Nota di recente la dottrina (Sterpa), a questo proposito, che

«diversamente da allora, oggi *le pretese di sussidiarietà* operano non più di fronte ad un unico attore con il quale dover competere, ma innanzi a una pluralità di soggetti che rappresentano i diversi livelli di governo nei quali si sostanzia il potere pubblico».

Una prima conseguenza, apparentemente letterale ma invero sostanziale, consiste nel fatto che

«non dovremmo parlare in realtà di *una* sussidiarietà orizzontale ma di *più sussidiarietà orizzontali*, nel momento in cui il principio entra in rapporto ora con il potere comunitario, ora con quello statale, ora con i poteri regionali e locali, trovandosi così ad operare in contesti giuridici e culturali di volta in volta diversi».

In sistemi multilivello conta più *come* si decide che *chi* decide, nel senso che sempre più tutte le singole funzioni vengono attribuite non solo ad un livello di governo, ma richiedono intese e collaborazioni tra diversi livelli istituzionali.

Perciò parlare oggi di sussidiarietà orizzontali significa riconsiderare i rapporti tra formazioni sociali intermedie ed enti pubblici, tra privato e pubblico.

Invero un'acritica riproposizione della sussidiarietà orizzontale *tout court* potrebbe produrre un effetto contrario a quello voluto.

La sussidiarietà orizzontale privilegia le formazioni sociali, ma spesso queste non si configurano più come le tradizionali formazioni sociali che il costituente voleva tutelare, (famiglia, associazioni di volontariato), quanto piuttosto come gruppi organizzati che persegono interessi corporativi più che il bene comune.

Privilegiando, dunque, la sussidiarietà orizzontale si finisce paradossalmente per favorire quei gruppi più forti, in grado di piegare anche le istituzioni ai propri fini: ad uno Stato autoritario, potenzialmente lesivo dei diritti individuali, si sostituiscono gruppi di interessi che utilizzano le risorse pubbliche per fini privati.

4. La stessa precauzione bisogna avere quando parliamo di sussidiarietà verticale.

Il principio della dottrina sociale, circa la migliore tutela degli interessi da parte degli enti più vicini ai cittadini, ha avuto pieno riconoscimento giuridico prima nel Trattato di Maastricht e poi nella riforma della Costituzione del 2001.

Non è questa la sede per approfondire l'ampia letteratura giuridica sulla riforma degli enti locali.

È sufficiente, a questo proposito, ricordare che la riforma degli enti locali, realizzata con la legge 142 del 1990, ha comportato una significativa riorganizzazione degli enti territoriali, a cui la riforma attribuisce nuove funzioni e poteri anche in ordine allo sviluppo locale, poi rafforzati dalle successive leggi cd. Bassanini del 1997, fino a giungere alla riforma costituzionale del 2001 e alla successiva legge sul federalismo fiscale n. 42 del 2009, con tutti gli attuali decreti attuativi (d.lgs. sul federalismo demaniale).

In questo – tutto sommato – breve arco di tempo, la tradizionale struttura degli enti locali ereditata dall'impianto statale risorgimentale, viene radicalmente mutato, anche se ancora troppo fragili sono le connotazioni di un'autonomia locale senza effettive risorse, tuttora troppo legata ai trasferimenti statali e, perciò, alle volontà delle leggi finanziarie nazionali: sopravvive, perciò, un'insufficiente autonomia locale, nonostante i principi già presenti nella Costituzione del 1948 (art. 5 Cost.).

Le innegabili trasformazioni avvenute in questi ultimi anni nei rap-

porti tra Stato nazionale e autonomie locali hanno avuto come idea fondamentale quella della necessaria differenziazione di regimi giuridici rispetto a enti che non sono affatto uniformi: ma, questa giusta intuizione non ha sortito tutti gli effetti sperati, nel senso che le difformità territoriali del nostro Paese dovrebbero indurre a differenziazioni sostanziali nei regimi giuridici degli enti locali.

Il giusto riconoscimento dell'autonomia delle collettività locali pone oggi almeno due ordini di problemi, tra loro connessi, da considerare. La rivendicazione di sempre maggiori poteri si scontra con gli attuali problemi della finanza pubblica e le ristrettezze, dovute alla crisi finanziaria mondiale.

In questo quadro diventa sempre più difficile intendere la sussidiarietà come metodi di sviluppo dei territori: la limitatezza delle risorse spinge, invece, a rinnovate forme di egoismo territoriale, che mal si configurano con criteri di solidarietà.

Proprio per queste ragioni, appare sempre più fondata l'affermazione secondo cui

«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»

(*Caritas in veritate*, n. 58), di recente richiamato dal documento dei Vescovi italiani *Per un Paese solidale. Chiesa italiana e Mezzogiorno*.

5. La sussidiarietà va quindi coniugata con la solidarietà.

Ma, il vero problema delle società contemporanee è l'accentuato individualismo, che oscura orizzonti pratici di collaborazioni e che, a livello istituzionale si traduce in una mancanza di partecipazione civica alle questioni generali.

Insomma un *deficit* di partecipazione indotta dall'acuirsi di problemi personali e familiari, dalle ristrettezze economiche, da un senso di pessimismo nello sviluppo globale o di egoismo identitario.

È su questo versante che l'impegno dei cattolici italiani potrà produrre frutti. La riscoperta attuale della necessità di una democrazia partecipativa va ampiamente sostenuta.

Tutte le più gravi storie di corruzione istituzionale presuppongono amministrazioni “opache” e non partecipate.

Anche qui non bisogna illudersi che invocare il feticcio della partecipazione serva a risolvere tutti i problemi. Bisogna – a mio avviso – non solo riscoprire l’importanza teorica di istituzioni partecipate, ma il valore che la partecipazione può avere per ciascuno di noi.

Come ben ricordava Benedetto XVI nel messaggio per la giornata della pace del 2009, «a che serve avere una casa d’oro in un deserto», il che significa che tutti i nostri sforzi egoistici di arricchimento personale si infrangono in un contesto sociale degradato (basti vedere i tuguri in cui vivono i mafiosi che pure dispongono di patrimoni miliardari). Insomma partecipare non è un costo individuale, ma serve a chi lo fa, per vivere meglio, realizzare già ora una qualità di vita migliore e, poi anche, realizzare uno sviluppo sostenibile per le future generazioni.

Dunque, una partecipazione configurata non solo come un dovere civico, ma come una risorsa per chi la realizza.

6. In questo senso, molto può fare la dottrina sociale della Chiesa, configurando la partecipazione come modalità necessaria ed utile.

E visto che ci prepariamo ad una importante Settimana Sociale, una piccola digressione va fatta anche in rapporto alla stessa dottrina sociale.

L’esigenza di riformare in senso sociale la pastorale trova un ostacolo che indico sinteticamente: la teologia ufficiale e quella esistenziale dei laici camminano su strade diverse.

È stato notato che sebbene siano numerosi i credenti che lasciano la loro impronta nelle arti, nella letteratura, nelle scienze umane

«sembra che la Chiesa gerarchica si accorga appena di questa loro fatiga e continui ad impostare i temi del rinnovamento e del cambiamento – comunque necessari – avendo davanti un’immagine di Chiesa costruita essenzialmente sulle figure dei Vescovi e di presbiteri» (Cappanini).

Insomma, la dottrina sociale della Chiesa va ripensata a partire dalle contingenti esperienze dei laici impegnati nelle professioni e nel mondo sociale e politico.

Anzi, la riscrittura della dottrina sociale della Chiesa può diventare – a

mio avviso – il luogo paradigmatico per sperimentare un nuovo rapporto laico – presbitero.

Uno sforzo comune di tradurre la fede nell'impegno sociale significa garantire una circolarità tra convinzioni dei fedeli, maturate a contatto con la vita della società e prese di posizione della gerarchia ecclesiastica.

La comunità ecclesiale deve costruire una nuova modalità di rapporto bidirezionale: non solo la gerarchia dà principi della pastorale sociale, ma anche i laici forniscono alla gerarchia conoscenze specifiche e modalità di attuazione che servono all'ulteriore riflessione pastorale.

Per fare questo bisogna anche inventare nuovi spazi di condivisione e di elaborazione tra laici e presbiteri e, perciò, ad esempio, così come a livello nazionale è stata proposta la costituzione di un consiglio di laici, come organismo di collaborazione con la CEI, ugualmente si potrebbe proporre – a livello locale – un consiglio di laici, come organismo di collaborazione con le Conferenze episcopali regionali.