



HAL
open science

A cosa serve la sussidiarietà? Un criterio guida contro il "carsismo istituzionale"

Tommaso Vitale

► **To cite this version:**

Tommaso Vitale. A cosa serve la sussidiarietà? Un criterio guida contro il "carsismo istituzionale". Animazione Sociale, 2006, 36 (5), pp.20-28. hal-01021114

HAL Id: hal-01021114

<https://sciencespo.hal.science/hal-01021114v1>

Submitted on 9 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

- Vitale T., *Sussidiarietà: un criterio guida contro il carsismo istituzionale*, in *Animazione Sociale*, vol. 36, n. 5, 20-28, 2006.

TOMMASO VITALE

Sussidiarietà

Un criterio guida contro il carsismo istituzionale

Il concetto di sussidiarietà è spesso usato a sproposito, in particolare per contrapporre forzatamente il terzo settore, banalizzato a “privato sociale”, agli enti locali e alle istituzioni pubbliche. La sussidiarietà è ormai principio costituzionale, ed è urgente mostrarne la valenza euristica per intraprendere forme e strategie di collaborazione fra enti locali e terzo settore nella programmazione dell’insieme delle politiche sociali sui territori. In questo breve articolo inizierò tratteggiando per sommi capi alcuni dei maggiori problemi istituzionali che mettono a seria prova il welfare locale. Di seguito entrerò nel merito del concetto di sussidiarietà, con l’intento di fare un poco di chiarezza e di riflettere sulle ragioni per cui oggi la sussidiarietà è un criterio di estrema importanza nel campo delle politiche e dei servizi sociali. Tratterò poi un punto spinoso del dibattito: cosa è pubblico, oggi? Proverò, di conseguenza, a tematizzare i nessi fra sussidiarietà e autorità, per arrivare, infine, a discutere la posta in gioco per il terzo settore nella riflessione sulla sussidiarietà. L’articolo riprende le mie conclusioni alla giornata di studio “*La sussidiarietà in solido*”, organizzata dal Forum del III settore a Milano il 15 marzo 2006, e rimanda alle note bibliografiche per degli approfondimenti mirati.

Fenomeni di carsismo istituzionale

Oggi assistiamo a fenomeni di “carsismo istituzionale” preoccupanti¹. C’è qualcosa che scorre sotto le istituzioni e, più o meno rapidamente, ne erode le fondamenta. Se il terreno diventa troppo carsico, la costruzione istituzionale del welfare locale rischia di crollare. Fuori di metafora, questa immagine rimanda ad alcuni quesiti quali: chi determina le scelte pubbliche? E come incidono le lobby nella determinazione delle scelte pubbliche?

Se cresce il ruolo dei governi privati. L’ipotesi del carsismo istituzionale suggerisce di prestare attenzione al ruolo sempre maggiore assunto dai governi privati, in primo luogo le fondazioni, nell’indirizzare le politiche sociali a livello locale e i servizi privati. Un ruolo giocato attraverso finanziamenti e strategie non sottoposte ad alcuna prova di rappresentanza democratica. Esistono soggetti economici che erogano e allocano risorse che, tendenzialmente, non sono coordinate dalla programmazione sociale dei Comuni associati. Spesso queste risorse sono disperse in micro iniziative e a volte vengono pressoché sprecate.

Niente di nuovo, peraltro, nel senso che tradizionalmente le politiche sociali a livello locale hanno costituito un campo frammentato con una regolazione dei rapporti tra pubblico e privato di bassa qualità e di bassa trasparenza. Nel corso di tutti gli anni ’80, ad esempio, i rapporti con gli attori privati erano all’insegna del mutuo accomodamento². Le cose sono un po’ cambiate successivamente, con la ripresa delle funzioni di regolazione da parte dell’ente pubblico, pur rimanendo presente la tendenza a un rapporto collaterale o collusivo tra alcuni attori del non-profit e la pubblica amministrazione nella gestione dei servizi³.

Niente di nuovo, per l’appunto: oggi, occorre registrare che alcuni processi stanno accelerando, altri sono in parte differenti, e che – nel complesso - i governi privati sembrano scavare rapidamente sotto le fondamenta delle istituzioni del welfare locale.

¹ Devo l’espressione “carsismo istituzionale” a Sergio Silvotti (Arci) e Nereo Zamaro (Istat).

² Ascoli U., Pavolini E., Ranci C., “La nuova partnership: i mutamenti nel rapporto fra Stato e organizzazioni di terzo settore in Italia”, in Ascoli U., Ranci C. (a cura di), *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma 2003.

³ Ranci C., *Le sfide del welfare locale. Problemi di coesione sociale e nuovi stili di governance*, in “La Rivista delle Politiche Sociali”, 2, 2005.

Se la programmazione sociale si chiude nel lamento. I fenomeni di carsismo istituzionale sono accelerati dalla diffusa “cultura del piagnisteo” a cui tradizionalmente fanno riferimento molte delle persone e delle organizzazioni a diverso titolo impegnate nelle politiche sociali. Secondo questo *frame*, le fondamenta su cui si basano gli edifici istituzionali delle politiche sociali sarebbero così deboli e così erose da rendere pressoché inutile fare alcunché. La cultura del piagnisteo è un fenomeno preciso: spinge a guardare con precisione a ciò che manca, a quello che non c'è, e a sottovalutare sistematicamente ciò che c'è, ovverosia ciò che caratterizza un territorio e in particolare i suoi potenziali di sviluppo⁴. Potenziali perché ci sono, esistono, ma non sono riconosciuti. Risorse e capacità di azione che vanno riconosciute per essere programmate, messe in circolo e utilizzate⁵.

Certamente in questo momento il welfare locale sta attraversando grandissimi problemi a causa della forte riduzione della spesa sociale, che colpisce in maniera particolare gli enti locali di piccole dimensioni. Il budget per le politiche sociali a livello locale è tendenzialmente vincolato a costi fissi, e sempre più i Comuni, anche associati, fanno molta fatica a mantenere il livello e la qualità precedente dei servizi⁶. Complessivamente, sembra non esserci più un soldo per l'innovazione. Ma questi problemi di carattere economico non possono essere affrontati all'interno di una cultura del piagnisteo.

La cultura della lamentela, che porta a dire “non ci sono soldi per cui non si può fare”, spinge all'inazione e – solo apparentemente in modo paradossale – inibisce anche la capacità di criticare il governo per le sue scelte allocative. Anche per protestare, per chiedere aumenti per la spesa sociale, per i servizi culturali, per lo sport (in breve, per l'ampio campo della socialità), occorre prendere le distanze dall'immobilismo tipico della cultura del piagnisteo. Occorre ragionare anche su dei pieni, su quello che c'è e sui suoi potenziali. Soprattutto, la tesi che qui voglio sostenere è che è cruciale ragionare sui processi programmatori a partire da quello che c'è e non da quello che manca⁷.

Come contrastare il carsismo istituzionale? Inutile negare che questo punto è strettamente legato a quello precedente. A partire da una considerazione banale: se oggi emergono come più evidenti i luoghi di governo privato in cui vengono allocate risorse economiche, è anche vero che la programmazione sociale, abituata a lamentarsi, troppo spesso trascura di guardare ai governi privati come a possibili partner con cui negoziare obiettivi di (almeno) medio termine e grazie a cui valorizzare qualche potenziale di innovazione.

Si tratta di coordinare e pensare l'insieme dei potenziali di un territorio, non per arrivare a un unico grande Piano, ma per trovare un orizzonte strategico in cui attori diversi, anche con opzioni valoriali e obiettivi politici differenti, possano coordinarsi⁸. Se la programmazione locale non trova modi di negoziare con i governi privati, questi restano unicamente fenomeni carsici che erodono inesorabilmente la stessa legittimità istituzionale con cui si è costruito l'edificio delle politiche sociali.

La sussidiarietà, un criterio guida

In questo quadro di carsismo istituzionale, non è di poca importanza chiedersi cosa sia la sussidiarietà. La letteratura è molto ampia a questo proposito. Molti assumono posizioni estreme e polarizzate. Vi è chi, per farla breve, sostiene che la sussidiarietà è il “nemico”, cioè è una leva capace di distruggere l'impianto dei diritti sociali, politici e civili su cui si fonda il welfare. Altri usano

⁴ Sulla retorica del piagnisteo, si veda il famoso e sempre attuale articolo di Hirschman A., “In difesa del possibilismo”, in AA. VV., *I limiti della democrazia*, Liguori, Napoli, 1980.

⁵ Donolo C., *Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo*, Franco Angeli, Milano 2003.

⁶ Vitale T., *Piani di zona, luoghi dell'intelligenza?*, in AAVV, *I piani di zona come strumenti di integrazione. Le sfide per il terzo settore*, AUSER Editore, Milano, 2006.

⁷ In questa direzione, cfr. de Leonardis O., *Le istituzioni. Come e perché parlarne*, Carocci, Roma 2001.

⁸ Vitale T., 2001, “Politiche attive del lavoro e sviluppo dei mercati sociali: i dilemmi locali della regolazione pubblica”, in C. Ranci (ed.) *Il mercato sociale dei servizi alla persona*, Roma: Carocci, 119-143.

il termine come un intercalare, ripetendo ogni tre quattro parole “sussidiario” o “sussidiarietà” o “sussidiariamente”. Dunque, cos’è la sussidiarietà?

Un criterio guida per valutare le politiche. Innanzitutto la sussidiarietà è legge, presente nella nostra Costituzione italiana. Se ne possono dare diverse definizioni, a volte un po’ tecniche. Io preferisco la definizione che ne dà Carlo Donolo: la sussidiarietà è un *criterio guida*⁹. Dire che è un criterio guida vuol dire che non è una formula risolutiva, non è una indicazione che suscita automatismi. E’ un criterio guida: guida a cercare il livello più appropriato di competenza e di responsabilità per la prestazione di un bene pubblico. Quindi non è una impalcatura predefinita, è un criterio guida che spinge a ragionare su due quesiti:

- qual è il livello pertinente per implementare una politica?
- chi sono gli attori pertinenti per implementare una politica?

Più ancora, la sussidiarietà è un criterio che ci suggerisce di rispondere a queste domande in maniera congiunta. Per trovare il luogo e l’attore più appropriato bisogna rispondere insieme alle due domande, non è sufficiente dire qual è il livello più appropriato di una politica, qual è la giusta grandezza del territorio di riferimento di una politica. Non è più un problema di grandezza.

Dal fondamento dell’economia politica in avanti si è ragionato su quale sia il livello appropriato di governo in termini di grandezza, perché il problema sembrava essere quello di trovare la scala giusta per realizzare – appunto – economie di scala. Il quesito era: qual è il livello di governo, cioè l’estensione sufficiente del territorio tale per cui il governo può provvedere un bene in maniera efficiente? Al contrario, il principio di sussidiarietà ci dice che non è soltanto un problema di livello ma anche di attori, che non è solo un problema di grandezza ma è anche un problema di densità. In altri termini potremmo dire che non è più solo un problema di “piccolezza” ma di “solitudine”. La domanda diviene: qual è la grandezza del territorio in cui la densità di attori sia più pertinente? O, detto in maniera più semplice: quali attori a quale livello, affinché servizi e politiche siano il più vicino possibile ai cittadini?

In questo senso la sussidiarietà è un criterio guida, ispira ad *andare il più vicino possibile ai cittadini definendo congiuntamente livello e attori*, sapendo che non è possibile prescindere da una delle due cose. Tutto ciò implica che la sussidiarietà in quanto criterio “obbliga” (o, quanto meno, spinge) a muoversi per arrivare il più vicino possibile ai cittadini. E’ un criterio guida che ci aiuta, perciò, a valutare nel dettaglio le politiche.

Pensiamo per esempio a un problema centrale in Italia oggi: le politiche di istituzionalizzazione (e a volte di re-ospedalizzazione) degli anziani. Il principio di sussidiarietà forza a chiedersi se il livello e l’attore scelto siano quelli che si avvicinano il più possibile ai cittadini, oppure se ce ne potrebbero essere altri che permettono di spingerci più in là, in direzione di una maggiore prossimità ai cittadini. In questo senso, la sussidiarietà non è soltanto un principio che permette di stabilire chi può gareggiare per un appalto; è un criterio guida, cioè un parametro di valutazione in base a cui si può sostenere che prevedere unicamente RSA non va bene: è una politica ancora “lontana” rispetto al livello e all’attore che potrebbe essere più prossimo¹⁰.

Non banalizzare la distinzione orizzontale/verticale. A questo punto, bisogna precisare un po’ meglio cosa sia la sussidiarietà orizzontale. Innanzitutto: in nessun modo *sussidiarietà verticale* vuol dire disporre di un criterio per decidere qual è il livello per una politica, ancorati a un problema di grandezza, laddove *sussidiarietà orizzontale* vorrebbe dire disporre di un criterio per decidere qual è l’attore più pertinente per implementare una politica ed erogare un servizio. Abbiamo detto che la sussidiarietà è più esigente come criterio guida, richiede di combinare sempre i due quesiti.

⁹ Donolo C., *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, in “Stato e Mercato”, 73, 2005, pp. 33-65.

¹⁰ Sull’importanza di disporre di criteri di valutazione ampi nella vita politica, si veda Boltanski L., Vitale T., *Una sociologia politica e morale delle contraddizioni*, in “Rassegna Italiana di Sociologia”, 1, 2006, pp. 91-116.

La sussidiarietà orizzontale è un criterio estremamente esigente perché guida, spinge e motiva a diventare sempre più prossimi nella produzione di un bene pubblico. In altri termini, la sussidiarietà orizzontale non spinge a interrogarsi sull'attore pertinente, ma a definire quali siano le condizioni grazie alle quali il bene che quell'attore produce possa diventare un bene pubblico, condizioni che rimandano a luoghi di programmazione e regolazione. Pertanto la sussidiarietà orizzontale è un criterio guida per riconoscere che i beni forniti dai soggetti privati hanno un carattere pubblico se sono ancorati a diritti e se sono promossi da una programmazione pubblica vincolante. Sebbene l'equivalenza tra statale e pubblico non tenga più, la sussidiarietà orizzontale è un criterio che spinge a valorizzare l'importanza della programmazione da parte dell'ente locale. Tutto questo implica, in termini logici e di rispetto del mandato costituzionale, che non ci può essere contrapposizione fra il ruolo forte di regia e di programmazione dell'ente locale e la selezione dell'attore più prossimo nella fornitura di un bene pubblico¹¹.

Che cosa è pubblico?

L'insieme di cose dette finora costringe a interrogarci più in dettaglio su che cosa sia pubblico, più precisamente, come vedremo fra poco, su quali siano i requisiti dei processi in cui un'azione diventa pubblica.

È pubblico non un soggetto ma una azione. Torniamo su quanto abbiamo appena detto: non basta e non tiene più l'equivalenza fra statale e pubblico. In entrambi i sensi: ci può essere una prestazione pubblica fornita da un soggetto privato, e ci può essere un soggetto pubblico che fornisce un servizio all'insegna del privatismo, ad esempio non rispettando i diritti dei cittadini.

Siamo di fronte a una situazione "complicata" in cui, per un insieme ampio di ragioni, è diventato difficile riconoscere cosa sia pubblico¹². Pubblico non è qualcosa in sé, non c'è un attore che in sé e per sé, nelle proprie pratiche, è sempre pubblico. Ed è per questo che la sussidiarietà, in quanto criterio guida che spinge ad andare più prossimi ai cittadini, diviene così importante.

Di conseguenza, che cosa è pubblico? È pubblico non un soggetto ma una azione, non è pubblico "chi fa" ma "quello che si fa". Per questo oggi c'è uno spostamento così forte nelle scienze sociali e si tende a parlare sempre meno de "il pubblico" e sempre più di "azione pubblica".

Ad esempio, non so se l'Arci sia un soggetto pubblico o privato, so che molte iniziative dell'Arci rispondono ai criteri di pubblicità, che in molti casi l'azione dell'Arci diviene pubblica. Pertanto occorre spostare lo sguardo dall'attore all'azione, dal soggetto ai processi.

Quando un'azione diventa pubblica? Per tutte queste ragioni, serve interrogarsi su quali siano i *requisiti* dei processi in cui un'azione diventa pubblica. Per svolgere questo ragionamento mi appoggerò sull'elaborazione fatta recentemente da Lavinia Bifulco e Ota de Leonardis. Esse sottolineano quattro requisiti¹³:

- ❑ una azione diviene pubblica quando è vista da tutti. È pubblica quando c'è un qualche criterio di trasparenza sull'azione, nonché comunicazione aperta¹⁴;
- ❑ una azione diviene pubblica quando è condivisa da tutti secondo regole comuni, o meglio quando è informata da regole vincolanti e comuni¹⁵;

¹¹ Vitale T., *Contrattualizzazione sociale*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", 1, 2005, pp. 291-324.

¹² Per ragioni di sintesi, mi permetto di rimandare al numero monografico de "La Rivista delle Politiche Sociali" su questi temi: Bifulco L., Borghi V., de Leonardis O., Vitale T. (a cura di), *Che cosa è pubblico?*, 3, 2006.

¹³ Bifulco L., de Leonardis O., "Sulle tracce dell'azione pubblica", in Bifulco L. (a cura di), *Le nuove politiche sociali: temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma 2005.

¹⁴ L'importanza della visibilità per l'azione pubblica è discussa con grande precisione da Alessandro Pizzorno in un suo contributo recente: "Capitale sociale, reputazione, visibilità", in Borghi V., Vitale T. (a cura di), *Le convenzioni del lavoro, il lavoro delle convenzioni*, numero monografico di "Sociologia del Lavoro", 102, 2006.

- una azione diviene pubblica quando produce dei beni pubblici, fruibili in comune dall'insieme di una popolazione;
- una azione diviene pubblica quando si stabilizza con continuità, diventando oggetto di confronto e di agire coordinato e istituzionalizzato (quello che in inglese abitualmente si chiama *institution-building*).

I primi tre punti riguardano caratteristiche dell'azione: deve essere trasparente, deve essere informata da regole, deve tendere a produrre beni e servizi che costituiscano uno spazio in comune per la popolazione. Il quarto punto riguarda invece il rapporto fra l'azione e le istituzioni, per focalizzare l'attenzione su ciò che l'azione determina in termini di cambiamento istituzionale (ovverosia con delle conseguenze costanti e continuative per la popolazione). E' inutile nascondersi, infatti, che nel campo delle politiche sociali molte sperimentazioni, anche interessanti, proficue nel breve periodo ma avulse da un criterio di sostenibilità, sono rimaste progetti¹⁶ e non sono diventate innovazioni, cioè si sono disperse quando è finito il finanziamento *ad hoc*¹⁷. Non a caso, nel dibattito di oggi, in molti hanno insistito su questo nodo dell'istituzionalizzazione: non basta fare "buoni progetti", diviene sempre più necessario incorporare un parametro di sostenibilità nei progetti, affinché prestazioni e servizi abbiano una loro continuità, essendo pensati, anche nella fase iniziale di finanziamenti di *start-up*, per essere sostenibili nel lungo periodo.

Sussidiarietà e autorità

Il problema di dare continuità e stabilità alle politiche e ai servizi sociali ci riporta al nodo iniziale del ragionamento, ovverosia alla "faccenda" del carsismo istituzionale. Riassumendo quanto abbiamo detto finora, possiamo trattenere due proposizioni:

- la sussidiarietà guida verso criteri che affermano l'importanza della programmazione, cioè del coordinamento di attori e livelli eterogenei;
- ciò che è pubblico non dipende dalla natura degli attori (e dei livelli) coinvolti, ma è un effetto emergente di un'azione che risponde ad alcuni requisiti.

Entrambe queste proposizioni rimandano al problema dell'autorità.

Se l'autorità non è più solo nella pubblica amministrazione. Procediamo con ordine: cosa è l'autorità? In sociologia l'autorità è il potere legittimo¹⁸, non basato solo su una prova di forza ma su una prova legittima¹⁹. Il divenire pubblico si realizza e si rende riconoscibile nel momento in cui

¹⁵ In altre parole, quando aumenta il suo grado di generalità, collegando e costruendo "equivalenze" fra casi e situazioni particolari. In questo senso, l'azione diviene pubblica quando si basa (e a sua volta sostiene) anche su un lavoro politico, che consiste proprio nel mettere insieme fatti particolari, nel creare le connessioni e nel far *riconoscere* le connessioni fra situazioni particolari frammentate. Noto per inciso che Habermas sostiene che i processi di generalizzazioni avvengono solo laddove l'azione supera una prova di verità, equità e pertinenza (cfr. Habermas J., *Verità e giustificazione*, Laterza, Bari-Roma 2002), mentre, a parere di chi scrive, l'azione può diventare pubblica a partire da una pluralità di prove legittime che fanno riferimento a criteri di giustizia anche molto differenti fra loro: e Thévenot L., "Organizzazione e potere. Pluralità critica dei regimi di coinvolgimento", in Borghi V., Vitale T., *Le convenzioni del lavoro, il lavoro delle convenzioni*, op. cit.

¹⁶ Sulla rilevanza e le contraddizioni della forma progetto, cfr. Boltanski L, *Gli attuali cambiamenti del capitalismo e la cultura del progetto*, in "Studi di Sociologia", 4, 2005, pp. 369-388.

¹⁷ E' un problema complessivo, oggi, dell'azione pubblica. Si pensi, ad esempio, ai progetti in campo urbano, come le azioni complesse (multi attori, multidimensionali) promosse e co-finanziate dall'Unione Europea. Spesso, superato il momento della spinta iniziale, anche avendo raggiunto risultati brillanti, terminano d'improvviso: finiti gli incentivi, sono azioni che non diventano innovazioni istituzionali. Sono azioni non sostenibili, incapaci di riprodursi nel tempo, riproducendo i propri fattori produttivi; cfr. Vitale T. (in via di pubblicazione) *Contradiction and Reflexivity in Social Innovation*, in "European Urban and Regional Studies".

¹⁸ Sennett R., *Autorità. Sordinazione e insubordinazione: l'ambiguo vincolo tra il forte e il debole*, Bruno Mondadori, Milano 2006.

¹⁹ Una prova legittima è una prova ben configurata, ovverosia che risponde ad almeno tre condizioni minimali: che sia specifica nell'oggetto che viene sottomesso alla prova (ovverosia che le persone siano verificate su un solo piano, e non su una molteplicità di aspetti); che siano stabili le procedure che regolano il

viene riconosciuto collettivamente e viene reso legittimo un sistema di autorità²⁰. Il riferimento all'autorità legittima è decisivo. Un'autorità che non risiede più solo nella pubblica amministrazione, ma – come appunto ci dice il principio di sussidiarietà - in una pluralità di attori. Ugualmente, la sussidiarietà non “distrukge” l'autorità degli enti locali, non è un criterio per attaccare o corrodere l'autorità dei Comuni, ma per spingere affinché quella autorità concorra a determinare il livello e l'attore più appropriato per una politica.

È chiaro che il problema dell'autorità è molto complesso, in particolare per i problemi di definizione degli attori da includere nei processi²¹: spetta alle istituzioni rappresentative decidere chi, come, dove e quando si può partecipare, ad esempio, ai tavoli della programmazione negoziata. Tavoli, appunto, di interlocuzione, non di decisione: perché la facoltà di decidere rimane dell'ente locale. Se tutti gli attori compartecipassero alla decisione con uguale responsabilità, probabilmente la responsabilità finirebbe per non essere più identificabile. Come si dice abitualmente: “responsabilità di tutti, responsabilità di nessuno”, così diluita da non essere riconoscibile.

Il principio di sussidiarietà non mette in discussione l'idea che la decisione, la scelta pubblica debba essere dell'ente locale rappresentativo al livello di governo di pertinenza. Non c'è nulla nel principio di sussidiarietà che metta in discussione l'autorità, cioè il potere legittimo, nonché la responsabilità dell'istituzione rappresentativa di rispondere di una scelta presa. Ciò che è rilevante è che l'autorità è esposta al controllo pubblico, perché l'autorità dell'ente locale, in quanto autorità di un'istituzione rappresentativa, è sottoponibile ad una prova di rappresentanza democratica.

Come selezionare gli attori al tavolo della negoziazione? Rimane, comunque, il problema della selezione dei partecipanti ai tavoli della negoziazione. Pur esplicitando i meccanismi di negoziazione, sovente i meccanismi di selezione degli attori rimangono opachi. Se guardiamo a molte esperienze di negoziazione a livello di zona, ci accorgiamo che il problema della selezione degli interlocutori è stato spesso affrontato con un criterio di rappresentanza di tipo “neocorporativo”, attribuendo un rappresentante al volontariato, uno all'associazionismo di promozione sociale e uno alla cooperazione. Ma non è detto che bastino i criteri di rappresentanza per selezionare i partecipanti. In questi tavoli non si tratta solo di negoziare su interessi già chiari e ben definiti. Questi sono anche luoghi di inclusione, in cui, per riprendere la felice espressione di Carlo Donolo, la sussidiarietà gioca come meccanismo includente nei processi programmatori²².

Questo meccanismo non può essere banalizzato: la chiarezza sulle regole di selezione non è sinonimo di apertura generale. Inutile nascondere che l'apertura totale avrebbe dei costi molto forti, allungando i tempi di decisione e aumentando l'impegno della pubblica amministrazione per garantire il coordinamento, la piena informazione e la qualità della comunicazione fra i partecipanti. Inoltre, l'apertura totale potrebbe facilmente portare a luoghi di deliberazione non esclusivi: in cui non conta soltanto il tavolo – il luogo ufficiale della negoziazione - ma conta soprattutto il corridoio, i rapporti politici legati alla capacità di pressione.

Emanuele Polizzi ci aiuta a porre le giuste domande a questo proposito:

Come evitare che in arene così aperte alla libera argomentazione e destrutturate finiscano per prevalere comunque i gruppi che, in virtù di una maggiore forza economica o di un maggiore

processo stesso della prova; che queste procedure siano controllata da un *Terzo*. Sulla distinzione fra prove di forza e prove legittime, si veda Boltanski L., Chiapello E., “Esclusione e sfruttamento: il ruolo della mobilità nella produzione delle disuguaglianze sociali”, in Borghi V. (a cura di), *Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro*, Franco Angeli, Milano 2002.

²⁰ Si veda De Leonardis O., “Una sfida per il welfare pubblico: l'onda lunga della soggettivazione”, in Bifulco et al., *Che cosa è pubblico?*, op. cit.

²¹ Molte delle idee che qui espongono mi vengono dal dibattito “*Le politiche sociali e il loro statuto pubblico*” del 13 gennaio 2006, organizzato dal Laboratorio di Politiche Sociali del Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano, a cui hanno partecipato Ota de Leonardis, Nicola Negri, Emanuele Pavolini, Costanzo Ranci e Rossana Torri che qui ringrazio.

²² Donolo C., 2005, op. cit.

capitale culturale, riescono maggiormente a mobilitare risorse di tempo e di competenze comunicative?

Di conseguenza:

Si pone la necessità di vedere come contemperare nelle arene partecipative della progettazione sociale le logiche comunicative valide per una deliberazione tra attori ideali dotati solo di competenze e di sensibilità morali, con le logiche più negoziali della composizione degli interessi e della loro rappresentanza unitaria raggiunta tramite compromessi.²³

L'autorità del terzo settore nella stagione della programmazione negoziata. Detto tutto ciò, occorre adesso avanzare ancora un poco: non possiamo esplorare i nessi fra sussidiarietà e autorità concentrandoci soltanto sull'autorità dell'ente pubblico. Poiché ciò che è pubblico è un effetto emergente di alcune azioni, c'è autorità, o verosimilmente c'è un potere legittimo (almeno in potenza), anche dei soggetti del terzo settore. E tuttavia, fino a quando certi attori non si riconoscono dotati di autorità, non approdano a questo requisito. Inoltre, questa autorità non è istituita solo da un principio costituzionale, ma emerge in relazione alla qualità del processo programmatico.

L'autorità dell'ente locale è l'autorità di un ente rappresentativo e democratico che istituisce delle regole – il che è sua esclusiva responsabilità – e questo facilita l'autorità legittima delle azioni del terzo settore. Non a caso Donolo ha sottolineato l'elevata interdipendenza delle pratiche "politico-amministrative" e delle "pratiche sociali". Il tutto complicato dal fatto che tradizionalmente le politiche sociali a livello locale sono state caratterizzate da iper-regolazione e ipo-decisione²⁴. In altri termini, in Italia spesso si regola tantissimo, e poiché si regola troppo si finisce per sregolare²⁵, perché di fatto queste regole non sono obbligatorie né creano vincoli di riferimento. Quando parliamo di sussidiarietà che istituisce le premesse per valorizzare la regolazione, non intendiamo pertanto una iper-regolazione, ma una *buona* regolazione.

Nel fare queste affermazioni, sto prendendo le distanze da alcune vulgate che circolano secondo cui sussidiarietà sarebbe pressoché sinonimo di negoziazione. La negoziazione c'è sempre stata, la novità non è dunque la negoziazione. La novità della cultura politica che sta con molta fatica emergendo a seguito della nuova stagione della programmazione negoziata è, semmai, il valorizzare il fatto di darsi delle *buone* regole, non tante regole. Il punto è la qualità della regolazione che può permettere (assieme ad altre condizioni, ovviamente) il coordinamento fra attori eterogenei. Come dice Carlo Donolo:

L'innovazione maggiore qui alla fine non sta nell'elemento negoziale, ma nei contesti regolativi in cui deve avvenire la contrattazione: si tratta di una logica di progetto che esige più razionalità procedurale, più standard, più codici di comportamento, più networking.

E per tale motivo «la novità sta nel "darsi dei vincoli", non nello "scambio»²⁶.

Regole trasparenti per regolare la negoziazione. La novità sta nell'importanza della pubblicità dei criteri che regolano la negoziazione. Ad esempio, la concertazione negoziata che cos'è? Solitamente si contrappone programmazione negoziata a programmazione centralizzata. Questa opposizione non vuol dire che la programmazione negoziata è quella in cui si negozia e la programmazione centralizzata è quella in cui non si negozia. Non esiste una amministrazione pubblica che non negozi, la pubblica amministrazione è sempre pressata dal gioco degli interessi: la negoziazione di corridoio c'è sempre stata. La differenza tra i due modelli di programmazione

²³ Polizzi E., *Governance e Terzo Settore. I piani di zona come istituzione partecipativa complessa*, testo non pubblicato.

²⁴ Ranci C., 2005, op. cit.

²⁵ Cfr. Donolo C., *Disordine*, Donzelli, Roma 2001.

²⁶ Donolo, 2005, op. cit., pp. 44-45.

risiede su un *continuum di visibilità delle regole* grazie a cui si negozia. La novità non è la negoziazione: la novità – se si può parlare di novità - è interrogarsi sulla presenza di regole trasparenti che dicono qual è il luogo *esclusivo* della negoziazione. Se un'amministrazione decide di negoziare solo con un unico soggetto del terzo settore, e lo dichiara pubblicamente, ed istituisce una regola, possiamo parlare di programmazione negoziata. E il fatto che vi sia una regola pubblica permette la critica²⁷.

Sussidiarietà, a che pro?

Credo che tutto ciò di cui abbiamo discusso oggi mette al centro dell'attenzione l'importanza di un'*alleanza* fra terzo settore ed ente locale rappresentativo, cioè fra terzo settore e Comuni, anche nelle loro forme aggregate. Abbiamo visto che la sussidiarietà spinge a guardare qual è il territorio e l'insieme di attori pertinente per le politiche. Abbiamo ragionato sul fatto che anche il terzo settore può avere un potere legittimo, precisando che quella autorità, cioè che la legittimità attribuita a quel potere, deve essere stabilita democraticamente. Quanto detto non implica in nessun modo che il terzo settore abbia in sé e per sé un carattere di pubblicità che gli deriva dalla sua natura. In nessun modo si distingue *a priori* dai governi privati: la sua autorità dipende dalla qualità delle sue azioni. Parimenti, l'alleanza fra enti locali rappresentativi e terzo settore non deve portare a disinteressarsi delle risorse dei governi privati. Occorre riconoscerne i potenziali, tentare di implicarli, sapendo che nelle attività di coordinamento si confrontano logiche e interessi confliggenti e fra loro in contraddizione.

I tentativi preoccupanti di rifeudalizzazione della società. Questo è l'esatto contrario dei tentativi preoccupanti a cui assistiamo in Lombardia di rifeudalizzazione della società. L'espressione circola sempre di più nel dibattito scientifico, e la condivido molto²⁸: richiama il tentativo di appiattire il confronto e lo scambio fra le persone, le organizzazioni e il "principe", come se persone e organizzazioni fossero atomi fra loro separati e indifferenziati. In cui fra l'atomo, il singolo cittadino o il singolo soggetto di terzo settore, e governo regionale centralista, non ci fosse in mezzo nulla. Sempre più, sembra che l'accezione di sussidiarietà che prevale non sia quella di avere un criterio guida per avvicinarsi a definire qual è il livello e l'attore pertinente, ma sia semplicemente il creare delle forme immediate (non mediate) di rapporto fra soggetti e governo regionale²⁹. E' opportuno ricordare, allora, uno dei problemi che caratterizzavano il feudalesimo: il vassallo, il valvassore, il valvassino rispondevano al principe ma non avevano vincoli di responsabilità nei confronti delle persone.

Ma al di là della Lombardia, più complessivamente, stiamo vivendo una stagione in cui si tende a privilegiare il finanziamento ai singoli soggetti del terzo settore, senza rinforzare gli strumenti e le possibilità della programmazione sociale, in reazione forte, perciò, alla L. 328/2000. Si pensi a leggi come la "più dai meno versi" (L. 80/2005, che incentiva notevolmente le donazioni, in natura e in denaro, da parte di persone fisiche e da parte di aziende) e a strumenti come il 5 per mille. Il problema è che questi strumenti, depotenziando le funzioni pubbliche di programmazione, finiscono per ridurre le risorse per la programmazione di zona. Questo implica ridurre le opportunità di riconoscere i potenziali e di affrontare i problemi del carsismo istituzionale.

²⁷ Cfr. Borghi V., Vitale T., *L'economia delle convenzioni: un programma di ricerca istituzionalista*, in Borghi V., Vitale T., op. cit.

²⁸ Cfr. Supiot A., 2006, "Critica del darwinismo normativo", in Bifulco et al., *Che cosa è pubblico?*, op. cit.; de Leonardis O., *Nuovi conflitti a Flatlandia: la crisi del principio di terzietà e le libertà politiche*, paper presentato al Dipartimento di Sociologia e ricerca sociale, 5 aprile 2006.

²⁹ Cfr. Tosi S., "La riorganizzazione dei servizi socio-sanitari in Lombardia: le nuove politiche sociali e la via del mercato", in Monteleone R. (a cura di), *La contrattualizzazione nelle politiche sociali: forme ed effetti*, Officina, Roma 2006; si veda anche Giorgi A., Tosi S., "Commercializzazione e privato nei sistemi socio-sanitari. Alcune riflessioni a partire dal caso lombardo", in Bifulco et al., *Che cosa è pubblico?*, op. cit.

Dare stabilità alle fondamenta dell'edificio istituzionale. La sussidiarietà I governi privati ci sono e, se non si investe per stabilizzare un po' le fondamenta dell'edificio istituzionale, si rischia il crollo. I governi privati ci sono, e ci sono sempre stati; oggi è urgente trovare forme di azione pubblica capaci di implicarli su qualcosa che si approssima a una messa a regime dell'insieme delle politiche per la socialità di un territorio. Parliamo di operazioni di coordinamento difficilissime, che richiedono di confrontarsi, ascoltare, valorizzare, interloquire, implicare, costruire accordi, contratti e partnership finalizzati a sostenere, al tempo stesso, le capacità dei cittadini e delle organizzazioni al loro servizio³⁰. Se invece la politica va nella direzione di svuotare le funzioni e le capacità e quindi anche l'autorità dell'ente locale rappresentativo democratico, crollano gli strumenti che permetterebbero di potenziare anche l'autorità del terzo settore e, al tempo stesso, di contrastare il carsismo istituzionale.

Dal mio punto di vista, perciò, la sussidiarietà non impone formule e non feudalizza, è semmai un criterio che guida e spinge nella direzione di un governo dei processi agiti da attori differenti ed eterogenei, per natura e per livello, con l'obiettivo di avvicinarsi il più possibile al cittadino. La sussidiarietà non è un principio che promuove frammentazione, non vuol dire rifeudalizzare creando un sistema di dipendenze personali dal governo regionale centralista, né vuol dire deresponsabilizzare, anzi!

Tommaso Vitale - ricercatore in sociologia presso l'Università degli studi di Milano – Bicocca – membro di Sui generis, Laboratorio di sociologia dell'azione pubblica – e-mail: tommaso.vitale@unimib.it

³⁰ Diverse ricerche empiriche mostrano la rilevanza e la possibilità del ragionamento che qui affronto in piena generalità. A titolo di esempio, si vedano Bifulco L., Vitale T., *Contracting for Welfare Services in Italy*, in "Journal of Social Policy", vol. 35, n. 3, 2006, pp. 1-19; Bonvin J.-M., Farvaque N., *Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali* in "La Rivista delle Politiche Sociali", 1, 2005, pp. 47-77; Borghi V., *Tra cittadini e istituzioni* in Bifulco et. al., "Che cosa è pubblico?", op. cit.; Bricocoli M., Centemeri L., 2005, "Abitare: tra l'alloggio e la città. Quando le politiche entrano in casa", in Bifulco, *Le politiche sociali*, op. cit.; de Leonardis O., Emmenegger T., 2006, "Le istituzioni della contraddizione", in *Rivista Sperimentale di Freniatria*, n° 1; Emmenegger T., Vitale T., *Effective Incentives in Critical Situations*, report wrote for The Department of Health Service Provision – OSD, World Health Organization, Geneva; Monteleone R., 2006, *La contrattualizzazione nelle politiche sociali*, op. cit.