



HAL
open science

Sussidiarietà tra regia e caos

Tommaso Vitale

► **To cite this version:**

| Tommaso Vitale. Sussidiarietà tra regia e caos. *Bambini*, 2007, 4/07, pp.20-24. <hal-01021419>

HAL Id: hal-01021419

<https://sciencespo.hal.science/hal-01021419v1>

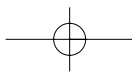
Submitted on 9 Jul 2014

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.



HAL Authorization



SUSSIDIARIETÀ, PROGRAMMAZIONE SOCIALE E COINVOLGIMENTO

Tommaso Vitale

*Terzo settore:
un'analisi
delle tensioni aperte
dal "carsismo
istituzionale".*

Secondo alcuni la sussidiarietà mina l'impianto dei diritti su cui si fonda il welfare. Altri la celebrano come una novità epocale. Quel che è certo è che la sussidiarietà è legge, presente nella Costituzione. Diventa oggi decisivo darne una corretta interpretazione, per evitare il rischio più grande: il carsismo istituzionale. Ossia un sistema in cui pur

esistendo una programmazione pubblica sui territori manca nella sostanza una regia pubblica con obiettivi di medio periodo e capacità di apprendimento, e un universo di privato più o meno riconoscibile gestisce in maniera casuale, frammentata e non trasparente i servizi e le politiche sociali.

Fenomeni di carsismo istituzionale

Oggi assistiamo a fenomeni di "carsismo istituzionale"⁽¹⁾ preoccupanti. 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 urgenti quali: chi determina le scelte pubbliche? E come incidono le lobby nella formulazione delle scelte pubbliche?

Se cresce il ruolo dei governi privati

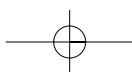
L'ipotesi del carsismo istituzionale suggerisce di prestare attenzione al ruolo sempre maggiore assunto dai governi privati, in primo luogo le *fondazioni*, nell'indirizzare le politiche sociali a livello locale. Un ruolo giocato attraverso

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⁽²⁾.

Esistono soggetti economici che erogano e allocano risorse che, tendenzialmente, non sono coordinate dalla programmazione sociale dei Comuni associati.

Tommaso Vitale è ricercatore in Sociologia presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca e membro di *Sui generis*, Laboratorio di sociologia dell'azione pubblica (tommaso.vitale@unimib.it).

Estratto dell'articolo pubblicato su "Animazione Sociale" n. 5/maggio 2006, pp. 20-28.





Se la programmazione sociale si chiude nel lamento

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 servizi⁽¹⁾. 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. Non ci si può concentrare solo su ciò che manca. Occorre ragionare anche su dei "pieni", su quello che è presente nei territori e sulle risorse potenziali, non ancora riconosciute e coordinate dalla programmazione locale. 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 manca⁽²⁾.

È cruciale ragionare sui processi programmatori a partire da quello che c'è e non da quello che manca.

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 coordinarsi⁽³⁾. 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 *che cosa sia 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*⁽⁴⁾. 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 un'impalcatura predefinita, è un criterio 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.

La sussidiarietà è un criterio guida: guida a cercare il livello più appropriato di competenza e di responsabilità per la prestazione di un bene pubblico.

La sussidiarietà aspira 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 riconoscere che la sussidiarietà, in quanto criterio, "obbliga" (o, quanto meno, spinge) a muoversi per arrivare il più vicino possibile ai cittadini. È un criterio guida che ci aiuta, perciò, a valutare nel dettaglio le politiche.

(1) Devo l'espressione "carsismo istituzionale" a Sergio Silvotti (Arci) e Nereo Zamaro (Istat).

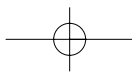
(2) Ranci C., *Politica sociale*, Il Mulino, Bologna, 2004.

(3) Vitale T., *Piani di zona, luoghi dell'intelligenza?*, in AA. VV., *I piani di zona come strumenti di integrazione. Le sfide per il terzo settore*, AU-SER Editore, Milano, 2006.

(4) In questa direzione, cfr. de Leonardis O., *Le istituzioni. Come e perché parlarne*, Carrocci, Roma, 2001.

(5) Vitale T., *Politiche attive del lavoro e sviluppo dei mercati sociali: i dilemmi locali della regolazione pubblica*, in Ranci C. (a cura di), *Il mercato sociale dei servizi alla persona*, Carrocci, Roma, 2001, pp. 119-143.

(6) Donolo C., *Dalle politiche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, in "Stato e Mercato", n. 73/2005, pp. 33-65.



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 appropriato 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.

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 dell'Ente locale. Tutto questo implica, in termini logici e di rispetto del mandato costituzionale, che non ci possa 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 pubblico (?).

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.

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

Siamo di fronte a una situazione "complicata" in cui, per un insieme ampio di ragioni, è diventato difficile riconoscere cosa sia pubblico (?). 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".

È pubblico non un soggetto ma una azione, non è pubblico "chi fa" ma "quello che si fa".

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 requisiti (?):

- un'azione diviene pubblica quando è vista da tutti. È pubblica quando c'è un qualche criterio di trasparenza sull'azione, nonché comunicazione aperta;
- un'azione diviene pubblica quando è condivisa da tutti secondo regole co-

muni, o meglio quando è informata da regole vincolanti e comuni;

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

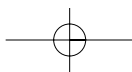
I primi tre punti riguardano caratteristiche dell'azione: deve essere trasparente, deve essere informata da regole, deve tendere a produrre beni e servizi che costituiscano uno spazio in comune per la popolazione. Il quarto punto riguarda invece il rapporto fra l'azione e le istituzioni, per focalizzare l'attenzione su ciò che l'azione determina in termini di cambiamento istituzionale (ovverosia con delle conseguenze costanti e continuative per la popolazione).

È 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 progetti e non sono diventate innovazioni, cioè si sono disperse quando è finito il finanziamento *ad hoc* (?). 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, già 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, overosia alla "facenda" 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 legittimo, non basato solo su una prova di forza ma su una prova legittima. Il divenire pubblico si realizza e si rende riconoscibile nel momento in cui viene riconosciuto collettivamente e viene reso legittimo un sistema di autorità. Il riferimento all'autorità legittima è decisivo. Un'autorità che, si noti bene, non risiede più solo nella pubblica amministrazione, ma – come appunto ci dice il principio di sussidiarietà – risiede in una pluralità di attori. La sussidiarietà, infatti, non “distrugge” 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 processi: 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 partecipassero 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, discutibile e criticabile.

La sussidiarietà non “distrugge” 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.

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 ciascuna 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 a una prova di rappresentanza democratica.

Sussidiarietà, a che pro?

Credo che tutto ciò metta 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* ⁽¹¹⁾. Parimenti, l'alleanza fra Enti locali rappresentativi e terzo setto-

re 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. Diviene perciò cruciale il coordinamento, che la ricerca ci aiuta a vedere strettamente correlato a due “capacità” da sviluppare nella pubblica amministrazione ⁽¹²⁾:

1. la capacità di “pilotaggio” e di “regia”;
2. la capacità di favorire la discussione e l'accordo sui criteri di giustizia capaci di orientare l'azione pubblica.

I tentativi di rifeudalizzazione della società

Questo è l'esatto contrario dei tentativi preoccupanti a cui assistiamo, ad esempio, in Lombardia di rifeudalizzazione

⁽⁷⁾ Vitale T., *Contrattualizzazione sociale*, in “La Rivista delle Politiche Sociali”, 1, 2005, pp. 291-324.

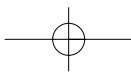
⁽⁸⁾ Per ragioni di sintesi, mi permetto di rimandare al numero monografico de “La Rivista delle Politiche Sociali” a cura di Bifulco L., Borghi V., de Leonardi O., Vitale T., *Che cos'è pubblico?*, n. 3/2006. Cfr. anche Bifulco L., *Politiche sociali e governance: cos'è pubblico?*, in “Bambini” n. 6/giugno 2006, pp. 8-12.

⁽⁹⁾ Bifulco L., de Leonardi O., *Sulle tracce dell'azione pubblica*, in Bifulco L. (a cura di), *Le nuove politiche sociali: temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma, 2005.

⁽¹⁰⁾ Non posso qui dilungarmi sui limiti e le contraddizioni del progetto, come strumento di azione pubblica e come criterio di giustizia. È un tema cruciale per la programmazione sociale, per cui mi permetto di rimandare a Vitale T., *Limiti e contraddizioni del progetto come criterio di giustizia*, in “Itinerari di Impresa”, n.3/2006.

⁽¹¹⁾ Laddove questa “qualità” è legata ai criteri di giustizia usati per interpretare i beni e i servizi erogati. Per un approfondimento su questo punto, cruciale per la programmazione sociale, mi permetto di rimandare a una introduzione al programma di ricerca dell'economia delle convenzioni, cfr. Borghi V., Vitale T., *Convenzioni, economia morale e ricerca sociologica*, in Borghi, Vitale (a cura di), *Le convenzioni del lavoro, il lavoro delle convenzioni*, numero monografico di “Sociologia del Lavoro”, n. 102, Franco Angeli, Milano.

⁽¹²⁾ Cfr. Salais R., Villeneuve R. (a cura di), *Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005 (ed. francese presso Anact, 2006).



della società. L'espressione circola sempre di più nel dibattito scientifico: 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 regionale. È 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 incentivava 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 sottraggono risorse potenziali e perciò depotenziano le funzioni pubbliche di programmazione. Il che implica ridurre le opportunità di riconoscere i potenziali presenti sul territorio, valorizzandoli e coordinandoli su piani strategici, e di conseguenza affrontare i problemi del carsismo istituzionale.

Dare stabilità alle fondamenta dell'edificio istituzionale

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 coinvolgerli. Implicarli, non reprimerli; coinvolgerli per evitare processi di frammentazione e, soprattutto, di polarizzazione estremamente pericolosi⁽¹³⁾. Stabilire meccanismi e processi per coinvolgerli su qualcosa che si approssimi a una messa a regime dell'insieme delle politiche per la socialità di un territorio. Parliamo di operazioni di coordinamento difficili, che richiedono, cioè, di confrontarsi, ascoltare, valorizzare, interloquire, implicare, mediare, e imparare come costruire accordi, alleanze, compromessi, contratti e partnership finalizzati a sostenere, al tempo stesso, le capacità dei cittadini e delle organizzazioni al loro servizio. 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 la sussidiarietà non impone formule e non feudalizza. Semmai essa è 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 – tantomeno – vuol dire deresponsabilizzare, anzi!

⁽¹³⁾ Dovremmo imparare qualcosa dal caso statunitense; cfr. Hunter J. D., *United States of America: the American Culture War*, in Berger, *The Limits of Social Cohesion*, Westview Press, Oxford, 1998; Mayer M., *Movimenti urbani nell'era neoliberista: i casi degli Stati Uniti e della Germania*, in Vitale T., *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, Franco Angeli, Milano, 2006.

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.

- 1 riga?

- 1 riga?

