

2

IN ITALIA E IN EUROPA HA PREVALSO IL PRINCIPIO
DEL DIALOGO CON LA SOCIETÀ CIVILE

CULTURE E SOGGETTI DELLA SUSSIDIARIETÀ

GIUSEPPE
COTTURRI

Storia di una lunga battaglia, dalla prima legge di sostegno al volontariato fino alla revisione del Titolo V della Costituzione.

Nel saggio vengono tracciate le linee di un percorso durato oltre dieci anni, durante il quale studiosi ed associazioni di cittadini hanno dato il loro contributo per vedere riconosciuto il diritto della cittadinanza attiva alla partecipazione alla vita pubblica ed alle decisioni fondamentali per la vita del Paese.

I Processi reali e cammino delle idee
Naturalmente, da un punto di vista logico, un discorso di questo genere richiede una nozione di sussidiarietà ben specificata, abbastanza precisa da funzionare come principio di demarcazione. D'altra parte, un ragionamento generale intorno alla nozione di sussidiarietà e alle sue possibili interpretazioni — che restano tante anche una volta escluse quelle 'spurie' — supera i limiti di questo contributo. Pertanto mi limito a enunciare la nozione che adotto ai fini della tesi che intendo sostenere; meglio, mi limito a precisare una fattispecie che ritengo un buon modo di mettere in pratica la nozione di sussidiarietà, senza alcuna pretesa che si tratti dell'unico possibile, ma nella convinzione che si tratti di un modo legittimo e forte, di particolare interesse (come cercherò

Giuseppe Cotturri

MONOGRAFIA

di mostrare per mezzo degli esempi).

Cinque anni fa cercavo un titolo adeguato per il libro che avevo scritto su federalismo e sussidiarietà in Europa e in Italia. Tra marzo e l'autunno era stata approvata, e poi confermata da un referendum popolare, la revisione del Titolo V della Costituzione italiana, in cui un nuovo art.118 aveva introdotto il principio di sussidiarietà sia in senso verticale che orizzontale. Per il secondo significato, cui era dedicato il quarto comma appunto, si trattava di un punto di arrivo di una lunga battaglia, sviluppatasi nei dintorni della Commissione Bicamerale per la riforma della seconda parte della Costituzione (1997-98) e proseguita negli anni successivi: la formula adottata nella revisione riprendeva impostazione e proposte del Terzo Settore, cui avevo personalmente contribuito. Una vittoria, dunque, che mi appariva doppiamente importante. Eppure agli amici, cui chiedevo consiglio per il titolo (e ovviamente si trattava di persone non digiune dei temi in gioco), dovevo spiegare bene di cosa si trattava: sussidiarietà era ancora un oggetto misterioso, benché controverso.

Se, come recita il titolo di questo convegno, ora diamo per scontato che questi siano "tempi di sussidiarietà", allora vuol dire che un grande mutamento c'è stato, e ha scavato in profondità più rapidamente di quanto molti non si aspettassero. Questo aspetto dei tempi, della velocità o lentezza con cui attori e culture della sussidiarietà hanno fatto presa sulla realtà, costituirà uno dei fili di riflessione della presente relazione. Tutti sappiamo che quando nel '93 fu inserito il principio di sussidiarietà nel Trattato di Maastricht (per consentire alla Unione di intervenire anche al di fuori delle competenze prefissate) si sperava

2

che il potere sovranazionale potesse imprimere una accelerazione al difficile processo di costruzione dell'Europa, a fronte delle difficoltà e delle diffidenze-resistenze che frenavano dall'interno dei vari Stati. In un certo senso occorre una qualche capacità di invenzione, per concepire un potere dall'alto, privo della possibilità di procedere con decisione autoritativa, e connotato piuttosto da modalità prevalentemente dialogiche tra Stati e Unione, che tuttavia aspirava a ottenere che singoli Stati lasciassero fare (o, dopo il protocollo di Amsterdam del '96: fossero indotti a fare essi, decidendone i modi) quanto all'Unione appariva necessario nell'interesse comune. Per l'Europa in fieri, costituire un potere affidato soprattutto alla sfera dialogica e cognitiva, e non a una qualche catena del comando politico-burocratico, era peraltro la sola strada. Nessuna delle strutture istituzionali, che a questo livello si sono nel tempo sovrapposte e intrecciate (Consiglio, Parlamento, Commissione), ha infatti poteri ultimativi sulle altre e tantomeno sulle realtà nazionali. Cosicché la costruzione europea appare processo assai curioso, inedito nella storia: a tal proposito si è parlato di sapienza esperienziale - *acquis*, dicono gli eurocrati - che ad alcuni appare capacità di "addomesticamento" degli Stati-nazione, altrimenti segnati da volontà di po-

¹ Se poi, come fa rilevare Pinelli (in questo volume), in nessun caso portato al giudizio della Corte c'è stato conflitto UE/Stati nazionali originato dall'utilizzo della sussidiarietà dall'alto, questo probabilmente deve essere interpretato come rinuncia a tentativi di "accelerazione" del processo, in corrispondenza alle difficoltà di integrazione successivamente rivelate peraltro da vari referendum nazionali (ultimi quelli in Francia e Olanda sul Trattato istitutivo di una Costituzione per l'Europa).

Giuseppe Cotturri

MONOGRAFIA

tenza e spinte aggressive verso l'esterno. Non l'autorità o la deterrenza, dunque, ma le virtù civili del persuadere e sostenere solidalmente sono apparse realisticamente, ai costruttori europei (subito dopo la Guerra del Golfo, la fine dell'Urss e il profilarsi di un egemonismo statunitense preoccupante per il suo unilateralismo), le risorse più spendibili per l'accelerazione politica¹. Per legittimare una siffatta strategia, furono anche evocate figure di padri nobili, tradizioni di pensiero assai risalenti: anzitutto quella della Chiesa cattolica, poi certo federalismo germanico prestatuale (Althusius), o più recente il filone ottocentesco dell'autonomismo socialista (Proudhon), altri ancora. Ma sarebbe ingenuo leggere la vicenda come lento ma lineare e inarrestabile progresso delle idee. Le idee dei precursori ai loro tempi erano state battute, restarono marginali o furono travolte. La storia - con le sorti "magnifiche e progressive" del capitalismo dei potenti Stati-nazione - ha preso altre vie. Se dopo secoli soggetti nuovi e diversi, per ragioni nuove e diverse, rilanciano parole e linee di ricerca che parevano scomparse e dimenticate, è per il bisogno di dare un qualche appiglio ai tentativi di innovazione e cambiamento, che il lessico e le concezioni fin qui dominanti invece avversano e negano. Ma nel corso di rilanci e riappropriazioni di questo tipo non è il corso della storia che riprende, da dove le idee "buone" lo hanno lasciato: sono le idee che rinascono e, adattandosi a tutt'altra situazione storica, producono visioni e concetti sostanzialmente elaborati ex novo, talvolta profondamente trasformati rispetto a quelli cui pure nominalmente si legano. Il recupero del nome 'sussidiarietà' alla fine del Novecento, a me sembra, ha avuto successo anzitutto per la sua

2

capacità metaforica: parla di azioni di reciproco sostegno. E questo, in tempi difficili, riscuote sempre attenzione e interesse. Ma il come e il dove delle relazioni sussidiarie, il chi aiuta chi: sono tutt'ora oggetto di incomprensioni, talvolta scontri, e comunque sperimentazioni per prova ed errore. I significati, con cui a livello sovranazionale e all'interno degli Stati si sta tentando di produrre un cambiamento nel segno della sussidiarietà, sono dunque principalmente "creazione" di un movimento del nostro tempo, che con diversi gradi di sapienza e consapevolezza maneggia materiali pregressi. Insisto su questa responsabilità dei contemporanei, anche perché, come vedremo, gli eredi o epigoni di una medesima tradizione spesso sono tra loro in contrasto, e i nuovi enunciati normativi - e per quel che più preme in questa sede: i vari commi dell'art.118 - hanno trovato definitiva sanzione come prodotto dell'interazione conflittuale tra più culture e visioni, cosicché il fatto nuovo è anche un deciso superamento culturale di tradizionali visioni di parte.

2 Storia del quarto comma dell'art. 118 Costituzione italiana nella revisione del 2001

C'è una non piccola storia del quarto comma dell'art. 118, che dimostra quello che s'è appena detto. Il decennio che va dalla prima legge di sostegno al volontariato (L. 266/1991) alla revisione del Titolo V appare attraversato da una persistente volontà del legislatore di "riconoscere e sostenere" le autonome espressioni della società civile (seguirono infatti leggi su associazionismo di promozione sociale, ONLUS, cooperative di solidarietà sociale ecc.). L'apparenza dunque è quella di un procedere univoco e coerente verso il pieno riconoscimento

Giuseppe Cotturri

MONOGRAFIA

costituzionale di un "principio di favore" verso tali esperienze, come appunto recita il 118.4. La realtà è molto più confusa e contraddittoria. Parte della confusione è derivata dalla stessa concorrenza tra forme di volontariato e di associazionismo. Nessuna di queste esperienze aggregative ha lavorato per l'affermazione di un "principio generale", ma ciascuna piuttosto anzitutto per la conquista di tutele per sé, per la propria "famiglia" di pratiche sociali. La cosa è comprensibile. Questo però alla lunga ha rovesciato il segno della fase: la politica, che nei momenti propri di massima debolezza tende a "riconoscere l'autonomia del sociale" e a fargli spazio nell'arena pubblica, attraverso quella legislazione regolamentare - diciamo così: a "canne d'organo" - forse al di là delle intenzioni o di un disegno consapevole, ha comunque finito con l'imbrigliare nuovamente l'autonomo e multiforme movimento del sociale. Ogni figura è stata iscritta in un Albo (ma il 50% circa di quelle del volontariato vi si sottraggono...), i requisiti di accesso sono stati affidati al presidio di burocrazie ministeriali e locali occhiate e formaliste, sono stati indicati altrettanti assessori di riferimento per la assegnazione di contributi o contratti su progetti: insomma si è strutturato tutto un nuovo sistema di dipendenza del sociale dalle forme della politica.

Nel complesso la legislazione che doveva essere promozionale ha conseguito quindi - nella concreta traduzione e implementazione - effetti di controllo e talvolta perfino di freno: quale gruppo di base, quale associazione è riducibile a una sola casella, a un solo campo di iniziativa e progetto? a un solo tipo di soggettività: puro volontariato? solo advocacy? solo "impresa sociale"? Questo è invece quanto la legislazione e la burocrazia finiscono

2

col pretendere. Gli aspetti più innovativi, i progetti più in anticipo sui tempi, le variazioni e mutazioni (che pure sono crescita): non sono di per sé sostenuti e incoraggiati al loro sorgere. Mentre, per converso, la certezza del sostegno a ipotesi predefinite di attività socialmente rilevante (e certificate dalla documentazione depositata) riduce la propensione delle formazioni sociali a allargare lo spettro dell'impegno, a diversificare la propria azione. In conclusione possiamo dire che le spinte dei vari tipi di organizzazione per mettere ciascuna la sua "bandierina" sul titolo e nel testo delle leggi si sono esposte o prestate a una sostanziale "restaurazione": nel decennio le classi di governo dalle istituzioni hanno rilanciato una loro visione del "primato del politico" sul sociale. Inoltre, ed è quel che importa in questa sede, tale non previsto esito dell'affacciarsi del Terzo Settore nella legislazione ordinaria rende incomprensibile l'inaspettata conquista di un'enunciazione costituzionale così forte, come quella del 118.4. Lì infatti si riconosce all'iniziativa autonoma dei cittadini di saper perseguire l'interesse generale, e questo colloca la cittadinanza attiva tra le forme di manifestazione della sovranità popolare (Arena), al pari delle istituzioni rappresentative. Altro che "nuova dipendenza" dunque. Anzi, sono le pubbliche istituzioni, dallo Stato al Comune, che devono "seguire" l'iniziativa civica, quando si manifesta in concreto e mostra appunto di rivestire quei caratteri che interessano "la generalità". Il principio affermato nel 118.4 insomma non è il compimento naturale di un percorso lineare: ne è il rovesciamento, l'inaspettato granello di sabbia nel motore, che apre scenari nuovi. Come si spiega questo esito? Si capisce qualcosa di più, se si considera che in quel decennio

Giuseppe Cotturri

MONOGRAFIA

la potente spallata referendaria e l'onda per Mani Pulite posero all'ordine del giorno un cambiamento di sistema politico, che la riforma elettorale avviava, ma non garantiva. Perduto il fondamento proporzionale della rappresentanza, il principio maggioritario e la elezione diretta di Sindaci e Presidenti di Giunte provinciali e regionali indebolivano il ruolo delle opposizioni consiliari o parlamentari. Era necessario almeno - per garantire i cittadini - rivedere il sistema di "contrappesi" dal loro punto di vista: nacque già nel 1994 una iniziativa civica detta "Parte civile" a questo diretta (cartello di Fuci, Legambiente e Movimento federativo democratico): Parte civile fu poi apripista e guida del Forum del Terzo Settore nel percorso di partecipazione ai tentativi di riforma della Costituzione.

Ma urgevano altre questioni, che si intrecciarono con la prima. La crisi dei sistemi di welfare pubblico spingeva a ricercare in due direzioni: si poteva fare conto sulla "capacità autonoma" dei cittadini di autoaiuto (self-help) per surrogare quanto lo Stato non riusciva più a dare? e quanto poteva venire, sempre a fini sostitutivi, da un mercato "riformato" dei beni e servizi? Gli osservatori della economia civile e solidale dissero la loro, così come i sostenitori di politiche di privatizzazione e liberalizzazione dei servizi pubblici (Zamagni, Quadrio Curzio). In particolare la dimensione locale sembrava riassumere in modo pregnante l'intreccio delle questioni: riforma dello stato accentratore, riforma del rapporto pubblico-privato, riforma del welfare locale furono pensate in connessione sempre più stringente. Del territorio si cominciò a parlare come di una manifestazione di "soggettività": in pochi anni sorse una letteratura sulle identità locali di-

2

menticate o neglette, non ci fu solo “l’invenzione” della Padania, ma il Sud rivendicò l’autonomia di un “pensiero meridiano”. Culture diverse dettero il loro contributo, rimescolando ciascuna, come vedremo, visioni originarie e scelte innovative.

Forze portatrici di esperienze e pensieri diversi provarono a giocare una importante partita su questo nodo allorché, dopo la vittoria dell’Ulivo nel ‘96, si cercò di affrontare in Parlamento la questione della riforma costituzionale: la Commissione Bicamerale presieduta da D’Alema aveva ricevuto mandato di rivedere tutta la seconda parte della Carta e, avviando un ricco percorso di audizioni, si offriva come luogo di presentazione e valutazione di concrete proposte. In particolare il mondo cattolico mostrò un fermento inedito: correnti sue diverse sembrarono riunirsi attorno alla riscoperta del principio di sussidiarietà “orizzontale”, che dall’Ottocento fino alle più recenti posizioni della Chiesa di Wojtyła ne aveva caratterizzato la “dottrina sociale”. Per legittimare questa spinta, si osservò criticamente che in Costituente i “professorini” cattolici erano forse stati troppo timidi (ordine del giorno Dossetti, poi ritirato: vedi Magnani in questo volume). Comunque, insistendo sul fatto che la parola sussidiarietà non fosse stata scritta in Costituzione, i cattolici degli anni Novanta dettero l’impressione di attribuire al suo inserimento esplicito valore “di bandiera” - credo che per loro di trattasse di una ripresa significativa di protagonismo unitario, dopo la divisione nel referendum sul divorzio e la crisi politica, ancor più dopo la scomparsa del grande partito scudocrociato. Se così è stato, mi sembra tuttavia si sia pagato qualcosa, perfino con una riduzione nominalistica del problema,

Giuseppe Cotturri

MONOGRAFIA

che ha velato l’aspetto sostanziale della questione. Nella Carta del ‘48 infatti c’è non la parola, ma il principio di sussidiarietà orizzontale. E, se l’accortezza di Dossetti gli consigliò di non insistere su una parola, che altri non condividevano, questo va a suo merito, visto l’esito del confronto, che appunto accolse il principio. Chi infatti oggi legge in sequenza gli artt.2 e 3 della Costituzione (pieno riconoscimento della priorità della persona, obbligo per la Repubblica di “rimuovere gli ostacoli” allo sviluppo e alla partecipazione di tutti a ogni aspetto della vita pubblica) altro non vede che una precoce e forte affermazione dell’idea sussidiaria, in un circolo “virtuoso” tra pubblico e privato.

Ma con quelle riserve sulla conduzione dossettiana circa la sussidiarietà, gli attuali critici del compromesso originario intendevano porre in discussione altro punto: il Codice di Camaldoli dei cattolici del 1943 non conteneva, a dire di queste recenti riletture, quel favore per l’intervento pubblico in economia, che invece fu punto di convergenza tra diverse posizioni politiche dei costituenti (e non si trattò solo di comunisti e cattolici: anche ai liberali di allora si imputa ora un eccesso di “intenti dirigisti” in economia). A voler dare spazio a tale dibattito, ci sarebbe da chiedere come avrebbe potuto il paese operare la ricostruzione e il cambiamento della sua struttura economica - da agricolo a industriale - senza la potente leva dell’intervento pubblico, dal ‘45 a tutti gli anni Sessanta. Ma, lasciando agli storici il compito di giudizi più equilibrati, il fatto è che a metà anni Novanta lo scontro era nel presente e sul presente, tra una veduta neoliberalista - e talvolta ultraliberista - del rapporto stato-mercato e l’irrinunciabile esigenza di difesa del lavoro e

62

delle fasce sociali più deboli. Il neoliberalismo, muovendo da posizioni laiche minori attraversava ormai tutto il campo dei cattolici e cominciava ad avere ascolto anche a sinistra. Qui però, pur essendo superato certo statalismo più ambizioso ed esigente (ricordiamo la “programmazione economica?”), permanevano idee di “primato del politico-pubblico”.

L'argomento forte di queste posizioni, cui era sottesa una preoccupazione centrale del tutto condivisibile, poggiava sulla necessaria responsabilità pubblica verso la tutela dell'uguaglianza e dei diritti sociali, preziose e irrinunciabili conquiste della nostra

Costituzione. La questione però, per i mutamenti intervenuti nella società e nel campo delle istituzioni, avrebbe dovuto essere posta in modo più problematico e articolato. Pur essendo infatti ormai evidenti i tanti casi in cui solo l'iniziativa sociale diretta garantiva la tutela di diritti, tardavano a farsi strada una concezione allargata dei modi di costituzione della “sfera pubblica”, e un credibile ridisegno degli assetti sociali e istituzionali del potere. Anche tra i soggetti sociali più attenti alla concretezza del fare quotidiano - penso a sindacati e nuovo associazionismo - non correva un gran dialogo su questi temi.

La complessità della materia e l'insufficienza del confronto culturale di quegli anni resero quindi impossibile in Bicamerale trovare una formulazione soddisfacente. Un deputato prodiano (Bressa) presentò una proposta che risentiva della idea di sussidiarietà come formulata nella Enciclica Quadragesimo anno del 1931, più simile a certe ottocentesche enunciazioni rosminiane (“non faccia lo Stato”), che non alla ispirazione forte e progressiva di Leone XIII nella *Rerum novarum*. Quel papa

Giuseppe Cotturri

MONOGRAFIA

infatti già nel 1891 aveva richiamato a prendersi cura delle condizioni sociali di nuova povertà e sfruttamento indotte dall'industrialismo: e non si trattava solo di una mobilitazione della stessa Chiesa e dei credenti, ma di un esplicito richiamo ai poteri pubblici liberali, per una loro responsabilità, per un fare positivo. La formulazione di Bressa, in conclusione, trovò opposizione netta e convergente di molti. In particolare, dirimente fu un argomento di diritto, che CGIL (documento del Direttivo, luglio '97, estensore R. Terzi) e Terzo Settore prospettò e che il relatore D'Onofrio, per la competenza costituzionalistica che gli si riconosce, non poté non registrare: la proposta di nuovo art. 56, in quei termini, implicava una modifica dei principi della prima parte. E questo non era nei poteri della Commissione!

L'impasse tuttavia aveva svelato che quel che si muoveva sotto la superficie del tema era un progetto radicale di mutamento del rapporto stato-mercato, con altro disegno di società, che investiva l'intero dispositivo della Carta. Il successo di un fronte sociale del NO a un'idea privatistica di sussidiarietà, però, non si trasformò in una alleanza e una nuova proposta più largamente condivisa. Allora il sindacato, pur proponendosi come “sindacato dei cittadini” - o forse proprio per questo intento di riassumere nel proprio seno le politiche per la cittadinanza - nutriva diffidenze di vario genere verso le associazioni di Terzo Settore e di volontariato. Più in generale, tutta un'area di sinistra tardava a confrontarsi con quanto emerge da queste esperienze e, per la parte più ideologica, l'avversione riguardava tanto il “privatismo” sotteso ad alcune ipotesi quanto, più in generale, l'influenza del variegato mondo delle organizzazioni cattoliche. Si

2

aggiungeva così, a complicare le cose, una tensione tra visione laica della sfera pubblica e “ritorno in politica” di un cattolicesimo che combinava in un nuovo impasto integralismo ideologico e pragmatismo corporativo (richiesta di sostegno alle scuole confessionali, conquista di spazi negli appalti locali di servizi: Vittadini).

Per tutte queste cose, la bozza della Bicamerale alla fine non poté andare oltre una formulazione generica e in fondo superflua (si scrisse: “nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall’autonoma iniziativa dei cittadini...le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province ecc.”). Rispetto non è sostegno, e neppure astensione dall’intervenire. Mentre poi l’iniziativa privata (economicamente rilevante) ha già la sua più piena garanzia nella prima parte della Costituzione, ove invece la libera istituzione di scuole private non ha diritto a “oneri per lo Stato”.

Il Forum del Terzo Settore e Parte civile avevano avanzato però proposte alquanto diverse, non riprese dalla Bicamerale. Cosicché tali soggetti dovettero insistere sulle proprie formulazioni in forma di emendamenti, che decine di deputati (soltanto essi potevano farlo, nel successivo percorso parlamentare) presentarono come propri. Ma in questo passaggio qualcosa si perse: operando come lobby “trasversale” ai partiti, i deputati vicini all’associazionismo e al volontariato raccolsero infatti solo quelle formulazioni che credettero più facili da far passare, stanti le divisioni e le concezioni prevalenti. Una di queste “omissioni” è particolarmente significativa in negativo, perché lì fu messa da parte la formulazione del principio, che poi avrà successo nel 2001, e che consente all’universo civico di rivendicare la “paternità” del 118.4,

Giuseppe Cotturri

MONOGRAFIA

così come è ora scritto. Si tratta dell’emendamento all’art. 55 della bozza, ove erano elencati i soggetti (istituzionali) che costituiscono la Repubblica: l’emendamento delle associazioni vi inseriva, al primo posto e a pari grado, i cittadini. E poi, nel secondo comma, dopo l’indicazione della bozza secondo cui “la Repubblica garantisce l’esercizio delle libertà e dei diritti costituzionalmente protetti” - altra formulazione in definitiva ridondante e inutile, contenuta già nella prima parte -, l’emendamento aggiungeva: “e favorisce la libera organizzazione dei cittadini volta a perseguire gli interessi generali della comunità secondo principi di imparzialità e trasparenza”. Un emendamento all’art. 56 poi completava la proposta, prescrivendo che: “nell’esercizio delle loro funzioni Comuni, Province, Regioni e Stato riconoscono e valorizzano interventi autonomi dei cittadini e delle loro formazioni sociali”.

Come si vede, l’idea che la cittadinanza attiva: 1) possa autonomamente perseguire interessi generali; 2) partecipi, in questo senso, della sovranità (addirittura rispondendo, come l’amministrazione pubblica, a principi di imparzialità e trasparenza!); 3) e che le istituzioni debbano favorirla e valorizzarla a fini di governo: questa idea dunque era chiaramente e fortemente enunciata. Il fatto che essa, in quella formulazione, non fosse raccolta neppure dai deputati “amici” e pertanto non fosse trasmessa al Parlamento può indurre a varie considerazioni, sulla cultura dei rappresentanti politici, e sulla forma di quel percorso per la riforma costituzionale, che qui lascio da parte. Piuttosto è da spiegare come mai, scartata dai materiali su cui lavorò il legislatore nel ‘97-8, l’idea e perfino - alla lettera - certe sue formulazioni ricompaiono tra le

2

carte del legislatore costituzionale del 2001.

Due ordini di fatti mi sembrano salienti per gli anni immediatamente successivi, e riguardano entrambi la sfera propriamente politica. Dall'alto e dal basso le pressioni per l'introduzione della sussidiarietà orizzontale furono molto forti. Il mondo dell'associazionismo raccolse un milione di firme per la ripresa del tema. Mentre importanti leggi di riforma del governo di centrosinistra richiamarono il principio e cercarono di definirlo (legge Bassanini per la riforma della pubblica amministrazione, n. 59/1997, e legge Turco, n. 328/2000, cosiddetta riforma della assistenza): si trattò, come poi è parso evidente, di "anticipazioni" di una costituzione ancora non scritta. Inutile dire che, al cambio di governo nel 2001, molti si sono industriati a fermare, rovesciare o disattendere quelle riforme.

Contraddizioni del resto erano presenti anche nell'iniziativa dal basso. Le forze cattoliche che più caricarono su di sé la raccolta di firme per premere sul Parlamento (Compagnia delle Opere e Comunione e liberazione) affiancarono alla petizione per la sussidiarietà - scritta in accordo con tutte le organizzazioni del Terzo Settore - una seconda petizione per il sostegno alla scuola privata asserendo che questo anche fosse il significato del principio. Non credo che abbia giovato alla sussidiarietà questa declinazione di parte (in che senso la istituzione di scuole confessionali risponde a un "interesse generale"? ora forse, di fronte alla istituzione di scuole musulmane, quei cattolici vedono l'errore di confondere questioni che si pongono su piani diversi...). L'iniziativa creò confusione e rinfocolò divisioni. Ad es., nei Ds la Turco sostenne entrambe le petizioni, Mussi (allora capogrup-

Giuseppe Cotturri

MONOGRAFIA

po alla Camera) le avversò entrambe².

In altri ambiti e ad altri propositi, del resto, alla sussidiarietà in quegli anni non ardivano migliori sorti. Nel mondo sindacale la CGIL di Cofferati s'oppose a che forze del Terzo Settore sedessero al tavolo della concertazione, che si poneva come nuova forma d'un governo allargato. Se ci si pensa, la "filosofia" della concertazione poggia sull'ipotesi di convocare e coinvolgere in comuni scelte di programma forze sociali che hanno risorse proprie, capaci di favorire o ostacolare l'azione di governo: non ha il Terzo Settore risorse preziose per un qualsiasi programma di politiche sociali? In un certo senso, la concertazione non può neppure essere concepita, se non si ha la visione di possibili "azioni sussidiarie". Ma la sussidiarietà come idea-forza di un'altra cultura di governo doveva ancora manifestarsi. Come che sia, il Governo dell'Ulivo dovette procedere a incontri successivi e separati col Forum delle associazioni e dei movimenti civici (il cui bilancio, peraltro, non fu gran cosa...). Quanto all'estrema sinistra, la parola concertazione veniva addirittura demonizzata, con tutta la famiglia di concetti e nomi connessi (neppure a parlare di "sussidiarietà", ma perfino "volontariato" e "volontario" provocavano diffidenze e irritazione: lo verificò a sue spese ad es. Marco Revelli, che

² Mussi mi espresse perdurante contrarietà ancora in occasione di un seminario specifico sul principio di sussidiarietà, richiesto da vari deputati del suo gruppo e da lui concluso (relazioni mia e di L. Bobba, allora presidente delle Acli: gli atti, curiosamente, non furono pubblicati). E tuttavia fu quella mia relazione che Giovanni Lolli più tardi andò a riprendere, per dare una base al gruppo che preparava le proposte di revisione del 2001 (vedi più avanti nel testo).

2

in un suo meditato libro sul Novecento aveva preso le distanze da culture politiche “di guerra”, e si interrogava sull’avvento di una figura nuovo di volontario, dedita al fare, al costruire relazioni sociali libere e solidali...).

3 Crisi dei partiti e ingresso della “cittadinanza attiva” in Costituzione

Se al passaggio di millennio la temperie era questa tra le culture più propriamente politiche, per quanti passi avanti e per quante generose accelerazioni fossero state tentate è difficile ancora dar conto di quel che allora apparve un improvviso “scarto”, nella revisione costituzionale della primavera del 2001. La congiuntura elettorale spiega solo in parte. Certo, il centrosinistra valutò l’opportunità di sottrarre alla Lega Nord, che era tornata ad accordarsi con Berlusconi, il tema politico del federalismo. Il ridisegno del Titolo V ebbe questa intenzione, neppure nascosta (e se mai, l’incompletezza del disegno istituzionale, circa la istituzione di una Camera delle Regioni, e la macchinosità di tanta regolamentazione hanno mostrato incapacità dell’Ulivo di procedere con idee chiare e largamente condivise su questa strada).

Per quanto riguarda specificamente la formulazione del principio che qui interessa, il coordinamento del gruppo che preparò la riforma fu affidato alla Russo Jervolino e la mano che scrisse il comma sulla sussidiarietà orizzontale fu quella di Cerulli Irelli, un valente giurista cattolico, eletto tra i “popolari” e approdato alla Margherita. Il cattolicesimo democratico dunque prese nelle sue cure la sedimentazione teorico-culturale d’un percorso ormai lungo e tormentato di dibattito. La Jervolino d’altronde era stata tra i firmatari degli emendamenti del Terzo

Giuseppe Cotturri

MONOGRAFIA

Settore, di cui prima ho detto; e per quanto riguarda i Ds il lavoro dal lato del partito fu seguito da Giovanni Lolli, responsabile appunto in questo settore e convinto sostenitore della linea che dal ‘96 s’era delineata (fu lui a passare carte, appunti, materiali nostri...).

Reso il merito che si deve ad alcune persone in particolare, non credo basti la spiegazione in termini di iniziativa e capacità di pochi, date le perduranti tensioni e la concreta conflittualità che ho raccontato: il 118.4 è stato una innovazione non prevista e, per certi aspetti, una rottura. Certo non tutti intesero che, con quell’articolo, s’era operata intanto una vera “rivoluzione” nel campo della teoria politica e del diritto. A Cittadinanzattiva, che prontamente prese l’iniziativa di chiamare a un confronto sul nuovo principio, è capitato di ascoltare da dirigenti politici del massimo livello di entrambi gli schieramenti che essi credevano solo d’aver rafforzato l’indicazione di dare sostegno finanziario alle associazioni (noi dovemmo obiettare che, per questo, non c’era bisogno di cambiare la Costituzione...). Ma il fatto stesso che a nessun parlamentare sia apparso strano scrivere che la cittadinanza attiva, ancorché minoritaria per definizione e priva di investitura elettiva, con autonoma iniziativa concorre alla realizzazione dell’interesse generale: questo fatto appunto, e cioè la mancanza di sorpresa o di dubbi per una affermazione così forte di nuove manifestazioni della sovranità popolare concreta, testimonia di un mutamento intervenuto, al di là di specifiche consapevolezza teoriche, circa il modo di intendere il processo politico-sociale.

Alle spalle di questa svolta nella configurazione del rapporto tra cittadini e istituzioni, al di là di meritori contri-

62

buti di singoli o piccoli gruppi di pressione quindi, c'è la percezione diffusa di un mutamento politico-sociale epocale impossibile da ignorare, con le sue (ancora poche) luci e le non poche ombre. In anni lontani i partiti di massa e le organizzazioni loro collaterali esaurivano il panorama della associabilità e organizzabilità dei cittadini - sembra raggiungessero un 29% della popolazione, e tuttavia agli osservatori più distaccati il panorama appariva nel complesso povero di senso civico (Almond e Verba). Una recente indagine, con voto disaggregato per regioni, indica che il 22,5% di cittadini - dati costanti 1993-2001 - partecipa a pratiche di associazionismo politico-sociale: ma di questi, solo il 4,6% in partiti (e solo l'8,4% in sindacati: i due dati peraltro in gran parte si sovrappongono), mentre l'8,5 si impegna nel volontariato e il 9% in associazionismo culturale, ambientalista, gruppi civici (La Valle). Meno di un italiano su quattro, quindi, si "organizza per partecipare", ma in questo ambito due su tre hanno scelto forme "altre" da sindacati e partiti. Sono questi sbilanciati rapporti di forza, in quel poco di democrazia organizzata che persiste nel paese, che certo "fanno problema" per la classe politica: a guardarci dentro, i partiti sono infatti accusati per "il regime partitocratico" instaurato al di là del disegno costituzionale, mentre anche il vecchio associazionismo corporativo e dipendente s'è - almeno in parte - evoluto in forme più capaci di civismo e di autonoma iniziativa.

Cose molto diverse dunque si affiancano, vecchio e nuovo, interessi corporativi e visione di "beni comuni", facendo attrito più che trovare un nuovo positivo "equilibrio di sistema". Ma il dato più nuovo, sicuramente positivo, è che c'è stato e ancora c'è un fare quotidiano

Giuseppe Cotturri

MONOGRAFIA

di centinaia di migliaia, talvolta milioni di cittadini che da un quarto di secolo nel nostro paese, come in altri tra quelli più avanzati, hanno profuso risorse proprie, materiali e di intelligenza, acquisendo competenze altrimenti insostituibili, per la produzione e preservazione di beni comuni, la tutela associata dei diritti, la qualità delle relazioni sociali, accanto e ben oltre quanto pubblici bilanci e apparati burocratici possano dare. La migliore cultura del diritto pubblico negli anni Novanta ha parlato di "amministrazione condivisa", per dire quanto sia necessario al governo pubblico integrare il proprio ruolo con apporti spontanei della cittadinanza (Arena). E la scienza politica, anche americana (Putnam), da tempo spiega le buone performances delle istituzioni con la presenza, nell'ambiente in cui esse operano, di crescente capitale sociale, cioè di cittadini colti, attenti, competenti e dotati di senso civico.

Forse non tutti gli amministratori pubblici italiani conoscono queste elaborazioni, ma decenni di esperienza di rapporto con attivismo civico di questo tipo li hanno abituati a considerare "risorsa" queste presenze e la interlocuzione con esse. Certo vi è un marasma da riordinare, una gran fatica di interlocuzioni e rapporti nuovi da costruire: ma quel che si può fare con i soli apparati amministrativi è, sempre più chiaramente, molto meno di quel che si è chiamati a curare, quando si è al governo. La dimensione territoriale limitata, d'altro canto, è anche quella in cui la cittadinanza attiva massimizza le proprie capacità di intervento: cosicché non c'è da stupirsi se, confrontandosi con la necessità di intraprendere una riforma "in senso federalista" del nostro stato accentratore, la classe politica nel 2001 abbia trovato naturale acco-

62

gliere e riconoscere un ruolo all'autonomia della società civile. Credo infatti che sia proprio il combinarsi del principio di sussidiarietà verticale (avvicinare ai cittadini, nei Comuni, la responsabilità istituzionale primaria dell'intervento pubblico) con la sua accezione "orizzontale" (favorire quel che autonomamente i cittadini possono fare), che rende credibile il disegno. Le possibilità di un "circuito virtuoso" tra iniziativa delle istituzioni e azione diretta dal basso hanno a disposizione molte esperienze concrete, per verificarsi e progredire. Si apprende insieme, governanti e governati. Io insisto da tempo sulla necessità di considerare la sussidiarietà come principio di un "movimento circolare" nella sfera pubblica, piuttosto che fermarsi allo schematismo della "priorità alto-basso" nelle istituzioni o della "priorità orizzontale" dell'iniziativa sociale³.

4 Quando la teoria è in ritardo

Visto da questo lato, il percorso che ha portato al-

³ Più difficile naturalmente è il dispiegarsi di azioni di cittadinanza a livello nazionale, e ancor più sovranazionale. Ma forse, tra i limiti della costruzione europea, vi è anche non aver saputo saldare sussidiarietà dall'alto e iniziative dal basso. Il principio di sussidiarietà orizzontale, pur proposto alla Convenzione europea da un cartello di associazioni e movimenti civici, non fu raccolto nella formulazione del Trattato per la Costituzione. È la dimensione della "democrazia partecipativa", pur evocata nella Convenzione, è restata formula generica e alquanto retorica. L'Unione si basa essenzialmente su poteri rappresentativi. Il cartello di associazioni e movimenti, di cui s'è detto, tuttavia non demorde: ha ora lanciato la proposta di una Carta della cittadinanza attiva europea (vedi Fondaca), che sta raccogliendo molti consensi e che mira alla "implementazione" di queste modalità partecipative e di advocacy dei diritti per il concreto cammino di costruzione europea.

Giuseppe Cotturri

MONOGRAFIA

l'affermazione del principio di sussidiarietà (verticale e orizzontale) non appare particolarmente veloce, ma al contrario in grave ritardo. La transizione verso altra forma di stato, e altra combinazione di 'civile' (almeno per quel che attiene all'azione diretta e autonoma di realizzazione di "beni comuni") e 'politico' (delega di poteri alle rappresentanze), per quel che riguarda l'Italia è iniziata negli anni Settanta.

Dopo il '68-9 la questione dell'autonomia politica dei "movimenti sociali" era posta con tutta evidenza, ma solo negli anni Ottanta si ebbero studi rilevanti (come quelli di Melucci). La strategia di "contenimento", concepita allora dai partiti (consigli di scuola, di quartiere, di fabbrica), offrì come canale di scorrimento la "partecipazione", combinata con un (tardivo) sforzo di "decentramento" dello Stato. Dalla metà degli anni Settanta si sperimentò questa doppia misura, partecipazione-decentramento. Ma il "politicismo" prevalente, comune a professionisti della politica ma anche a molta parte dei nuovi movimenti, immaginò e realizzò la partecipazione come forma allargata del processo di discussione parlamentare, a immagine e somiglianza delle modalità assembleari delle istituzioni: molto dire, poco o nulla fare (quegli organi collegiali ebbero pochissimi poteri propri e ancor meno risorse). "Democrazia discutidora" disse con non poca ironia e molta delusione un filosofo (Tronti). Mentre il decentramento, applicato a cascata e come unica formula dalle piccole alle grandi città, vide ben presto mutare l'idea di "consigli di quartiere" (comunità partecipante) in quella di "municipalità" (decentramento di poteri della amministrazione comunale ad apposite strutture nuove, ove l'essere eletto prendeva forme e garanzie retributive,

62

rapidamente requisite dal professionismo politico). Entrambe le linee di traduzione concreta della doppia misura partecipazione-decentramento, dunque, aprirono spazi a percorsi nuovi per l'accesso al potere territoriale di governo. Si delineò una possibile "carriera" (dai distretti scolastici, ad es; alle candidature nelle elezioni locali e poi nazionali), fu di fatto operante una tradizionale modalità di cooptazione nel "ceto politico". In particolare, con lo sviluppo delle Regioni siffatto sistema allargato di riproduzione partitica trovò risorse di potere e misure adeguate a una nuova "presa" sulla realtà. Le spinte partecipative più spontanee e, diciamo pure, ingenuie in larga parte rifluirono, mentre il sistema assorbì e metabolizzò quelle a sé più organiche.

Quale che sia la nostalgia o la critica delle esperienze partecipative negli anni Settanta, l'insieme della vicenda ebbe effetti sulla forma di governo e sulla forma di Stato. Il "regionalismo partitocratico" ha prodotto classi politiche regionali e locali, che nel bene e nel male hanno portato a maturazione questioni di sviluppo territoriale diversificato, con un risvolto forse impreveduto ma inevitabile di frantumazione e indebolimento dei dispositivi di guida e mediazione nazionale (partiti, parlamento). Sotto il segno di questi nuovi problemi, confuse lotte di potere hanno sfigurato e modificato la geografia politica del paese. E' dai primi anni Novanta che, sotto l'impatto della globalizzazione e delle diverse opportunità dei sistemi economici e politici regionali, alcuni problemi di riforma del disegno costituzionale si pongono come ineludibili. Ma quindici anni di "transizione istituzionale" sono trascorsi invano, nella confusione e con rischi degenerativi. Non è però la sola cultura dei partiti (di quel che sono

Giuseppe Cotturri

MONOGRAFIA

divenuti i partiti) imputabile di ritardo. Teorie politiche e visioni sociologiche, che negli anni Settanta cercarono di interpretare e raccogliere a modo loro l'onda di mutamento nel post-68, non sono meno responsabili.

Ovviamente, qui è possibile solo qualche cenno. A sinistra, singolare è la vicenda della categoria "autonomia del politico", che precocemente Tronti propose in seminario, su invito di Bobbio: Bobbio poi volle liberarsene, mentre tutta la "nuova sinistra" accusò Tronti (spesso senza aver letto) d'aver dato giustificazione teorico-ideologica della prassi berlingueriana di "compromesso storico" (ha ricostruito questa vicenda Peduzzi). Un'occasione persa, dobbiamo dire: poiché il modo in cui, ad es. Negri, ripropose il tema - imprigionato nella gabbia di un "classismo" tanto schematico quanto astratto - perdeva proprio quel che di nuovo andava a prendere forma: figure sociali diverse che, al di là delle ideologie, convergevano a produrre e preservare beni comuni, cioè a un fare società che non s'attardava più a pretendere e attendere dall'amministrazione la soddisfazione dei bisogni. Dominava in quelle sinistre ancora l'idea del potere-potenza, che nel dispiegarsi di inediti "movimenti" vedeva tendenze di politicizzazione della società. Mentre quelli che usarono la formula rovesciata, "socializzazione della politica" - e cioè: politica diffusa - tardavano a trarne le conseguenze pratiche e teoriche (autonomia politica del sociale, formazione di cittadinanza attiva, crisi del primato delle forme rappresentative, integrazione e "condivisione" del potere di governo e amministrazione). A metà degli anni Ottanta provai a ottenere un riconoscimento almeno del "dato di fatto", che si fosse ormai in presenza di forme di "militanza senza appartenenza" (le quali esigevano di

2

pensare a un “processo costituente” aperto e partecipato, piuttosto che a “riforme dall’alto” o evocazione di improponibili poteri d’una nuova assemblea costituente...). Ma, se questa era “l’emergenza”, elaborazioni e proposte (comprese quelle cui partecipai nel Crs) erano a loro volta in ritardo sui tempi (in un saggio in via di pubblicazione da Laterza Felice Blasi ricostruisce la ricerca di nuova democrazia, che caratterizzò la cosiddetta Scuola barese, e le complesse vicende di una sconfitta).

Ebbero invece una parte ben più influente nel processo concreto di quegli anni le intuizioni e le idee di alcuni sociologi cattolici. Achille Ardigò per primo, nella seconda metà degli anni Settanta, e poi Pierpaolo Donati, anch’egli di scuola bolognese, coniarono l’espressione “privato-sociale”, per dire del volontariato e di un universo associativo in nuce - che poi sarà detto Terzo Settore. La definizione divenne presto egemonica, e tuttora ha largo uso. In realtà tra i due studiosi c’erano e permangono differenze. La visione di Ardigò non perdeva di vista la necessità d’una politica democratica, mentre certi sviluppi della ricerca di Donati (spesso con Colozzi) immaginano un sociale molto “ritirato” in una sua sfera di istituzioni private - da rafforzare - che sembra scontare un sostanziale allontanamento e declino della politica. Non sono sicuro di questa lettura: ma è evidente l’interesse preferenziale di questi studiosi per una sorta di “missione civilizzatrice” del privato-sociale (di ispirazione cattolica) rispetto alla contemporanea “società civile” - spesso così tanto incivile - e invece una assenza di interesse e di proposte per l’analogo impegno relativamente alla “società politica”, ai partiti cioè e ai gestori pubblici in genere, che pure sovente appaiono primitivi e incivili.

Giuseppe Cotturri

MONOGRAFIA

almeno del “dato di fatto”, che si fosse ormai in presenza di forme di “militanza senza appartenenza” (le quali esigevano di pensare a un “processo costituente” aperto e partecipato, piuttosto che a “riforme dall’alto” o evocazione di improponibili poteri d’una nuova assemblea costituente...). Ma, se questa era “l’emergenza”, elaborazioni e proposte (comprese quelle cui partecipai nel Crs) erano a loro volta in ritardo sui tempi (in un saggio in via di pubblicazione da Laterza Felice Blasi ricostruisce la ricerca di nuova democrazia, che caratterizzò la cosiddetta Scuola barese, e le complesse vicende di una sconfitta). Ebbero invece una parte ben più influente nel processo concreto di quegli anni le intuizioni e le idee di alcuni sociologi cattolici. Achille Ardigò per primo, nella seconda metà degli anni Settanta, e poi Pierpaolo Donati, anch’egli di scuola bolognese, coniarono l’espressione “privato-sociale”, per dire del volontariato e di un universo associativo in nuce - che poi sarà detto Terzo Settore. La definizione divenne presto egemonica, e tuttora ha largo uso. In realtà tra i due studiosi c’erano e permangono differenze. La visione di Ardigò non perdeva di vista la necessità d’una politica democratica, mentre certi sviluppi della ricerca di Donati (spesso con Colozzi) immaginano un sociale molto “ritirato” in una sua sfera di istituzioni private - da rafforzare - che sembra scontare un sostanziale allontanamento e declino della politica. Non sono sicuro di questa lettura: ma è evidente l’interesse preferenziale di questi studiosi per una sorta di “missione civilizzatrice” del privato-sociale (di ispirazione cattolica) rispetto alla contemporanea “società civile” - spesso così tanto incivile - e invece una assenza di interesse e di proposte per l’analogo impegno relativamente alla “società

62

politica”, ai partiti cioè e ai gestori pubblici in genere, che pure sovente appaiono primitivi e incivili.

Questo prendere la distanza dalla politica aveva ai suoi tempi diverse valenze. Negli anni “di piombo”, la metafora di un ritiro delle mobilitazioni su un terreno “privato-sociale” era indicazione di salvezza, per un movimento cattolico democratico atterrito dalla violenza dilagante di certo estremismo politico, e poi da vicende per tutti tragiche, come rapimento e assassinio di Moro a opera delle Br, col conseguente cupo rinchiudersi dei partiti in “logiche di Stato”, a molti incomprensibili. Dire “privato-sociale” era anche avvertimento ai partiti, della cui crisi quei cattolici erano ben consapevoli: avvertimento di non cercare di “mettere le mani” su questo movimento, non illudersi d’una facile cattura nelle forme consuete di clientelismo assistito. Era forse in largo anticipo un segno di quel “ritiro della fiducia”, che poi negli anni diverrà travolgente, con effetti a valanga sulla stessa tenuta del sistema. In tale contesto storico, uomini di Chiesa e laici assai lungimiranti accompagnarono l’esordio d’un progetto alternativo (Nervo, Lipari, Tavazza): la politica come “dono”, disinteresse e gratuità dell’azione solidarle come nuovo principio costitutivo d’un ordine sociale condiviso.

Tuttavia, incrociato da spinte neolibériste, il discorso del volontariato fu sussunto nel più ampio disegno di un “Terzo Settore”, con esiti di ambiguità e contraddizioni ancora non sciolte in quel mondo: intenti alti e “imprenditività sociale” mischiarono nonprofit e profit, per la necessità e urgenza di fronteggiare le evidenti “ritirate” dell’intervento pubblico e il dilagare di poteri economici privati. Forse si sarebbe dovuto dire “pubblico-sociale”,

Giuseppe Cotturri

MONOGRAFIA

per segnalare che quel nuovo universo di soggetti concorreva a produrre un’altra sfera pubblica. Ma al tempo questa lettura non fu raccolta da nessuno.

Qualcosa però è cambiato col tempo. Dopo l’introduzione del principio di cui all’art. 118.4, con la sua storia sotterranea e contorta, non poche sono le voci di parte cattolica che dubitano del ripiegamento privatistico del volontariato: Zamagni ad es. denuncia la tentazione minoritaria e “di nicchia” di questo soggetto, altri riflettono sulla “capacità istitutiva” del sociale non dubitando che si tratti di una trasformazione del “pubblico” (Magatti). Con gli stessi dirigenti della Fondazione per il volontariato, vicini a Compagnia delle Opere o Comunione e liberazione, c’è un fecondo confronto sulle “politiche pubbliche” (Antonini).

Per la sinistra, la riflessione s’è approfondita nel tempo per merito soprattutto di alcune sensibilità e attenzioni di parte sindacale. La rivista della Funzione pubblica CGIL, “Quale Stato”, ha il merito di aver costantemente “monitorato” quanto veniva elaborato e proposto dall’universo associativo e civico. Alcune organizzazioni, come l’Auser e lo Spi Cgil, si sono confrontate, chiedendo esplicite precisazioni sulla permanenza di responsabilità pubbliche per la garanzia di diritti sociali. Le iniziative di Cittadinanzattiva, in particolare le “Convenzioni nazionali per la sussidiarietà” promosse dal Comitato “Quelli del 118” - in cui operano anche forze della cooperazione e vari soggetti associativi (ormai al terzo anno) - hanno offerto l’occasione di sfide nuove, protocolli d’intesa con numerose amministrazioni locali, collaborazione con il Forum PA nell’orientare la cultura dei pubblici amministratori a una visione dell’amministrazione condivisa. In

62

particolare incalzante e feconda è stata la linea di ricerca della rivista “Relazioni solidali” (espressione di Auser, Uisp, Centri del volontariato), il cui direttore, Montebugnoli, ha evidenziato un punto strategico: l’interesse per la sussidiarietà sta nel rendere possibile quello che né i privati da soli, né le pubbliche amministrazioni da sole, possono fare. E’ il senso alto della sfida, che può dare a soggetti, culture, elaborazioni teoriche e visioni di questo “movimento” il senso e un ruolo per il futuro.

Vorrei chiedere con una sfida, appunto. C’è qualcosa che i bilanci pubblici non consentono di mettere all’ordine del giorno, e la cittadinanza attiva non può realizzare da sola. E che tuttavia è necessario e urgente per il paese. Si tratta della sicurezza dei giovani, a partire dalle scuole. Cittadinanzattiva ha documentato, investendo oltre 10mila scuole italiane (presidi, insegnanti, famiglie, studenti) che qui c’è una “emergenza nazionale”. I lavoratori però possono fare molto. I recenti accordi sulla destinazione del TFR all’INPS danno un’opportunità. L’Istituto per legge deve investire quei fondi, e la legge fa riferimento a “grandi opere”. Chi dice che “mettere in sicurezza” le scuole italiane non sia “grande opera”, al pari e anzi ancor più, poniamo, del ponte sullo Stretto di Messina, o dell’Alta Velocità? C’è una battaglia culturale e politica da vincere. E se il mondo del lavoro saprà legare politiche di previdenza per gli anziani a cura delle nuove generazioni, uscirà anche dallo scacco in cui certe parti vogliono tenerlo, speculando su un preteso contrasto di interesse tra i “già protetti” e le nuove generazioni. Nel recente Congresso tenuto a Roccella Ionica il mio movimento, Cittadinanzattiva, ha lanciato questa idea. E’ uno dei modi in cui una alleanza tra mondo del lavoro e

Giuseppe Cotturri

MONOGRAFIA

soggetti della cittadinanza può dare concretezza alla prospettiva e alla politica della sussidiarietà.

Indicazioni bibliografiche

Nel mio *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Carocci, Roma 2001, si possono trovare i riferimenti relativi alla particolarità della costruzione europea (cap. II: è di **P. Magonette**, *L’Europe, l’État et la démocratie. La Souverain apprivoisé*, Ed. Complexe, Bruxelles 2000, l’immagine dell’addomesticamento degli Stati); e così anche la ricostruzione del dibattito in Bicamerale per la riforma della seconda parte della Costituzione italiana (cap. III), con particolare attenzione alle elaborazioni di parte cattolica e nell’area politico-culturale di sinistra (per la critica della richiesta di sostegno pubblico alla scuola privata come espressione di sussidiarietà vedi p. 142 ss.).

Sul ruolo e sui limiti della iniziativa del Forum del Terzo Settore rispetto alle tematiche costituenti vedi anche Cotturri, *L’esordio costituente* (per ora debole) del terzo settore, in **N. Iovene, M. Viezzoli** (a cura di), *Il libro del Terzo Settore*, Adnkronos Libri, Roma 1999. Le proposte di “Parte Civile” sono in *Manifesto di Parte Civile per la revisione della Costituzione*, ed. in proprio, Roma dicembre 1996. La traduzione di alcune di queste proposte in emendamenti alla Bozza della Commissione Bicamerale è in “Quale Stato”, Riv. trim. della Funzione Pubblica della CGIL, n. 3-4/1997, pp. 109-19. Nel medesimo fascicolo di questa rivista è pubblicato il citato *Documento del Direttivo della CGIL*, pp. 100-08.

Per una diversa definizione del terzo settore: **Cotturri**,

62

Mutamenti. Soggetti e culture di un pubblico sociale, la Meridiana, Molfetta 1992. Per le posizioni cattoliche che più hanno accompagnato lo sviluppo del volontariato si vedano la rivista e le varie pubblicazioni della FIVol, in partic.: **L. Tavazza**, *Il volontariato nella transizione. Le prospettive e le sfide fondamentali*, FIVol, Roma 1998; e più recenti **AA.VV.**, *Un modello di cittadinanza*, FIVol, Roma 2005 (relaz. **Lipari**, pp.16-28, intervento **Nervo**, pp.196-99). E ancora **N. Lipari**, *Diritto e valori sociali. Legalità condivisa e dignità della persona*, Edizioni Studium, Roma 2004.

Di ampio respiro il ritorno sul tema di **A. Ardigò**, *Volontariati e globalizzazione. Dal "privato sociale" all'etica del globale*, Edizioni Dehoniane, Bologna 2001. Le posizioni circa la "missione civilizzatrice" del privato-sociale (di ispirazione cattolica) sono ampiamente svolte nella ricerca in più volumi diretta da **Pierpaolo Donati** e **Ivo Colozzi**: si veda l'introduzione di Donati al primo volume, *Generare "il civile": nuove esperienze nella società italiana*, il Mulino, Bologna 2001, p. 11 ss. Gli stessi autori poi hanno riproposto una meditata problematizzazione delle categorie preferite: **Donati e Colozzi** (a cura di), *Il privato sociale che emerge: realtà e dilemmi*, il Mulino, Bologna 2004.

Le posizioni dell'area cattolica legata a Compagnia delle opere e a Comunione e liberazione, successive al confronto avvenuto in Bicamerale, sono in **G. Vittadini** (a cura di), *Liberi di scegliere. Dal welfare state alla welfare society*, Etas, RCS Libri, Milano 2002. Vedi anche **L. Antonini**, *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Ed. Guerini e Associati, Milano 2005.

È stato citato **A. Quadrio Curzio**, *Sussidiarietà e sviluppo*.

Giuseppe Cotturri

MONOGRAFIA

Paradigmi per l'Europa e l'Italia, Vita e Pensiero, Milano 2002. Di **S. Zamagni**, oltre al saggio scritto con **L. Bruni**, *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, il Mulino, Bologna 2004, si vedano i vari contributi di impostazione e gli interventi alle "Giornate di Bertinoro", promosse da AICCON (in partic. si vedano gli atti della IV edizione delle "giornate" nel 2004, *Impresa sociale, diritti di cittadinanza e governance del territorio*, a cura di **G. Ecchia** e **R. Villani**, Forlì 2005, ove forse per la prima volta tutte le "culture della sussidiarietà" furono messe a confronto ravvicinato).

I saggi di **Gregorio Arena** citati sono *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in "Studi parlamentari e di politica costituzionale", n. 117-18/1997, e *Cittadini attivi*, Ed. Laterza, Roma-Bari 2006.

La ricostruzione del dibattito a sinistra è in **A. Peduzzi**, *Lo spirito della politica e il suo destino. L'autonomia del politico, il suo tempo*, Ediesse, Roma 2006. Per la sociologia della partecipazione politica e gli autori citati (Almond, Verba, Melucci) rinvio a **R. Biorcio**, *Sociologia politica. Partiti, movimenti sociali e partecipazione*, il Mulino, Bologna 2004. Ho inoltre citato *Crs, Militanza senza appartenenza*. Schede su movimenti e associazioni della politica diffusa, a cura di **M.L. Boccia** e altri, mia introduzione, "materiali e atti", n.6/1986, suppl. di "Democrazia e diritto". I dati sulla associabilità e organizzabilità in Italia nell'ultimo quindicennio sono tratti da **D. La Valle**, *La partecipazione alle associazioni nelle regioni italiane (1993-2001)*, in "Polis", n.3/2004, pp. 445-74.

La proposta di *Una alleanza per l'interesse generale* e una *Carta della sussidiarietà*, prospettate dal Comitato "Quelli del 118", sono in "Relazioni solidali. Rivista di Terzo set-

62

tore”, n. 0/2, nov. 2004-feb.2005, pp. 73-83, ove pure sono le relazioni di Arena, p. 84 ss., e Cotturri, p. 97 ss., alla I Convenzione nazionale della sussidiarietà, promossa dal Comitato. Informazioni sulla proposta di EUROPEAN CHARTER OF ACTIVE CITIZENSHIP, June 2006; promosse dalla Fondazione per la cittadinanza attiva, sono in www.fondaca.org, Report 2005.

Nel fascicolo già citato di “*Relazioni solidali*” si veda l’editoriale - ove si chiarisce che lo sviluppo del Terzo settore non è visto come positivo in sé, ma alla prova della capacità di produrre “sviluppo umano” complessivo, non riconducibile quindi solo agli schemi della concertazione e della sussidiarietà - e si vedano ancora i contributi di impostazione generale di *Guido Memo*, p. 11 ss., e di *Alessandro Montebugnoli*, p. 27 ss. Di quest’ultimo poi particolarmente rilevante è la nota di discussione con le posizioni del Comitato “*Quelli del 118*”, Sussidiarietà, con giudizio, p. 55 ss., ove molto insistita è l’idea che il valore del principio di sussidiarietà è dato dalla possibilità di accedere, per questa via, a “imprese comuni”, pubblico-privato, altrimenti inconcepibili.