

# L'evoluzione del principio di sussidiarietà nel contesto contemporaneo e la democrazia poliedrica

## *The Evolution of the Principle of Subsidiarity in the Contemporary Context and Multifaceted Democracy*

Giulia Gioeli, Gian Marco Sperelli\*

Questo studio esplora l'evoluzione del principio di sussidiarietà nel contesto europeo, concentrandosi sul periodo dalla formazione degli Stati nazionali alla costruzione dell'Unione Europea. L'enciclica *Rerum novarum* di Leone XIII del 1891 segna l'inizio dell'associazionismo come risposta alle tensioni sociali dell'era industriale. Un confronto tra le dottrine comuniste e il modello corporativista fascista italiano, tra le due guerre mondiali, fornisce una prospettiva chiave per comprendere la complessità politica del tempo. L'approccio organico proposto da Papa Francesco, con la teoria della c.d. democrazia poliedrica, aggiunge un'ulteriore prospettiva di analisi, allargando il paradigma di democrazia sussidiaria. La ricerca si concentra sulla relazione tra sussidiarietà e la promozione di beni pubblici e sociali, con particolare attenzione alle prospettive in Italia innescate a seguito della sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale. Questo studio si propone di contribuire alla comprensione del concetto di democrazia poliedrica e di sussidiarietà, segnalando nuove ipotesi di ricerca nella teoria politica contemporanea.

*This study explores the evolution of the principle of subsidiarity in the European context, focusing on the period from the formation of nation states to the construction of the European Union. Leo XIII's 1891 encyclical Rerum novarum marks the beginning of associationism as a response to the social tensions of the industrial era. A comparison between communist doctrines and the Italian fascist corporatist model, between the two world wars, provides a key perspective for understanding the political complexity of the time. The organic approach proposed by Pope Francis, with the theory of the so-called multifaceted democracy, adds a further perspective of analysis, broadening the paradigm of subsidiary democracy. The research focuses on the relationship between subsidiarity and the promotion of public and social goods, with particular attention to the prospects in Italy triggered following*

\* Giulia Gioeli (Dottoranda di ricerca in Scienze dell'Economia civile. Governance, Istituzioni e Storia presso la LUMSA di Roma) è autrice dell'Introduzione e dei paragrafi 1 e 2; Gian Marco Sperelli (Dottore di ricerca in Scienze dell'Economia civile. Governance, Istituzioni e Storia presso la LUMSA di Roma) è autore del paragrafo 3 e delle Conclusioni.

*the ruling 131/2020 of the Constitutional Court. This study aims to contribute to the understanding of the concept of multifaceted democracy and subsidiarity, highlighting new research hypotheses in contemporary political theory.*

**Keywords: Sussidiarietà, Democrazia poliedrica, Papa Francesco, Beni pubblici e sociali.**

## **Introduzione**

Tracciare un profilo del principio di sussidiarietà significa confrontarsi con il plurisecolare processo di formazione degli Stati nazionali europei dall'*ancien régime* fino alla genesi dell'esperimento politico dell'Unione Europea<sup>1</sup>. Ma sarà soltanto la pubblicazione dell'enciclica *Rerum novarum* di Leone XIII nel 1891, ad avviare compiutamente l'era di fioritura del libero associazionismo, quale antidoto alla guerra tra borghesia e classe operaia nelle società industrializzate europee:

Una volta suscitata la brama di cose nuove, che da tempo sta sconvolgendo gli Stati, ne sarebbe derivato come conseguenza che i desideri di cambiamenti si trasferissero alla fine dall'ordine politico al settore contiguo dell'economia. Difatti, i progressi incessanti dell'industria, le nuove strade aperte dalle professioni, le mutate relazioni tra padroni e operai; l'accumulo della ricchezza nelle mani di pochi, accanto alla miseria della moltitudine; la maggiore coscienza che i lavoratori hanno acquistato di sé e, di conseguenza, una maggiore unione tra essi ed inoltre il peggioramento dei costumi, tutte queste cose hanno fatto scoppiare un conflitto<sup>2</sup>.

Con l'avanzata impetuosa delle dottrine comuniste, a seguito del trionfo della rivoluzione bolscevica in Russia, assieme all'associazionismo cattolico la risposta più energica al collettivismo socialista proviene dal modello corporativista fascista italiano<sup>3</sup>. Nella dottrina fascista la corporazione, ben lungi dall'essere quell'entità di formazione spontanea tipica del periodo medievale, secondo anche le definizioni tomiste, assume invece una struttura esclusivamente gerarchica, per essere inglobata dallo stato totalitario. Di fronte alla sfida fascista, la dottrina cattolica articola la propria controffensiva culturale, rielaborando il concetto di sussidiarietà con l'enciclica *Quadragesimo anno* del 1931:

siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto

rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. [...] Perciò è necessario che l'autorità suprema dello stato, rimetta ad associazioni minori e inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento, dalle quali essa del resto sarebbe più che mai distratta; e allora essa potrà eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei solo spettano, perché essa sola può compierle; di direzione cioè, di vigilanza di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità<sup>4</sup>.

Il modello di costruzione della società, elaborato dalla dottrina sociale a cavallo dei due secoli, affida allo Stato il compito di sostenere le diverse parti del corpo sociale, creando tutte le condizioni favorevoli alla loro autopromozione. Lo Stato, pertanto, deve rimettere ad istanze inferiori il disbrigo di questioni di minore importanza, poiché solo così potrà lavorare con maggiore efficacia alle attività che soltanto ad esso possono competere. Il magistero sociale dei pontificati di Leone XIII e Pio XI si muovono in continuità, con lo scopo di mettere in luce i limiti del cosiddetto "Stato-tutore" ottocentesco. Il movimento cattolico del primo Novecento insiste nel proporre la teoria dello Stato sussidiario, per esaltare la crisi dello Stato liberale ottocentesco, che ha sostenuto una visione accentratrice nella gestione del potere<sup>5</sup>.

Il presente studio analizzerà l'evoluzione del principio di sussidiarietà nel contesto contemporaneo, focalizzandosi sul periodo che va dalla formazione degli Stati nazionali alla costruzione dell'Unione Europea. Nel primo paragrafo ci si concentrerà sull'evoluzione del concetto di sussidiarietà, evidenziando le trasformazioni teoriche e pratiche avvenute nel corso dei secoli. Si delinea un percorso che, seguendo il conflitto sociale tra borghesia e classe operaia nell'Europa post-rivoluzionaria, per poi passare alle influenze delle dottrine comuniste e del modello corporativista fascista, arriverà a sottolineare l'originalità della proposta politica cattolica nella ridefinizione dei rapporti giuridico-economici tra Stato e cittadini. Il secondo paragrafo verterà sul contributo di Papa Francesco alla teoria della sussidiarietà attraverso la sua prospettiva di democrazia poliedrica. In conclusione si prenderà in esame la relazione tra sussidiarietà e la promozione di beni pubblici, in virtù delle prospettive innescate dalla sentenza 131/2020 della Consulta italiana. Si cercherà di dimostrare come questo nuovo approccio organico possa offrire un nuovo sguardo sulla relazione tra pubblici poteri per valorizzare le diversità e promuovere la partecipazione attiva della cittadinanza.

## 1. L'evoluzione del concetto di sussidiarietà tra teoria e prassi

Il mondo sorto dalle ceneri della Guerra Fredda è apparso nei decenni successivi sul punto di implodere per dar inizio ad una nuova grande trasformazione socio-politica, di cui la sussidiarietà ne rappresenterebbe il pilastro, come rilevato qualche anno fa dallo storico Giulio Sapelli:

La sussidiarietà è la rivoluzione in marcia. La ragione di ciò risiede nel fatto che la società viene scoprendosi attraverso la relazionalità e l'associazione delle persone come ente primigenio e intermedio rispetto allo Stato. [...] Ora però non è lo Stato ad agire: è la società animata dalla fede e dalla volontà di rappresentazione diretta a fondare la sovranità e non viceversa. Lo Stato dipende da questa nuova forma di sovranità, in quanto e se, la protegge e insieme l'esalta e, ancora, dà a essa le condizioni per svilupparsi e non viceversa. Non stupisce che l'impulso più profondo a questa trasformazione epocale venga dai regimi giuridici a *common law*. Essi sono, per loro natura, fondati sui presupposti che il viaggiatore francese più intelligente riconobbe e descrisse, in opposizione all'antico regime centralizzato del suo Paese d'origine. Tocqueville *docet*<sup>6</sup>.

La riforma del Titolo V della Costituzione, compiuta con la legge costituzionale 3/2001, ha consolidato questo trend evolutivo. Nel nuovo articolo 118 non è ridefinita soltanto l'architettura del modello amministrativo in base al principio di sussidiarietà verticale, ma viene irrobustita la garanzia per l'autonoma iniziativa dei cittadini e di quelli associati liberamente per lo svolgimento di attività d'interesse generale. A rinforzare tale impostazione, vi è da ricordare l'innovazione introdotta con il novellato articolo 114, attraverso cui viene sancito il carattere strutturalmente policentrico dell'ordinamento istituzionale, basato su un pluralismo tra soggetti dotati di eguale dignità<sup>7</sup>. L'unità e l'indivisibilità della Repubblica, ai sensi dell'articolo 5, si connota per meccanismi di coordinamento di tipo non gerarchico, fondati sul principio costituzionale della leale collaborazione tra le istituzioni statali. L'obbligo di collaborazione, imposto alle pubbliche amministrazioni nei confronti delle iniziative dei cittadini singoli o associati in base all'articolo 118, risulta un logico corollario di uno Stato di matrice comunitaria e personalista. Con la riforma del Titolo V, si attua il rovesciamento definitivo dell'architettura gerarchico piramidale dello Stato europeo ottocentesco, dando piena attuazione al meccanismo della sussidiarietà verticale. Sul versante, invece, della sussidiarietà orizzontale, si ristrutturava il quadro di riferimento amministrativo in cui si restringono le attività pubbliche di diretta gestione di beni e servizi di interesse collettivo, se quest'ultime pos-

sono essere svolte dal mondo del Terzo settore e delle comunità professionali, garantendo – almeno sulla carta – risultati migliori in termini di costi per i bilanci delle amministrazioni pubbliche. Al tempo stesso, si assiste con l'istituzione delle autorità indipendenti<sup>8</sup>, seppur in ritardo rispetto alle esperienze degli Stati anglosassoni, al consolidamento di un arcipelago di organismi più o meno relativamente indipendenti dal potere dei partiti, liberando maggiormente gli operatori economici da una condizione di perversa sudditanza nei confronti dei detentori del potere politico. Si attua il riconoscimento della necessità di istituzioni autonome non più soggette al condizionamento dei partiti, al fine di tutelare il pluralismo sociale e la libera iniziativa delle comunità intermedie.

La Costituzione italiana del 1948, collocandosi sullo stesso orizzonte culturale di Paesi come Francia e Germania, ha raccolto l'epocale sfida novecentesca del superamento dell'eguaglianza formale tipica dello Stato liberale, con lo scopo di giungere ad un pieno riconoscimento delle libertà dei cittadini mediante l'intervento statale. L'erosione della sovranità statale, a seguito degli imponenti processi di globalizzazione economica, porta ad un ripensamento sulla visione antropologica del nostro viver comune, a partire da un recupero dei diritti e doveri fondamentali dei cittadini. La riscoperta parziale di un'antropologia positiva tenderà a favorire logiche premiali per il cittadino, a discapito di dinamiche repressive tipiche di un approccio antropologico negativo. Tutto ciò comporterebbe l'inizio di un meccanismo virtuoso, in cui si assisterebbe ad un ridimensionamento di politiche assistenzialiste, con l'obiettivo finale di rivalutare il cittadino come risorsa per la comunità e di non abdicare al solo potere pubblico la cura dell'interesse generale. L'ultimo passaggio istituzionale periodizzante nell'ordinamento repubblicano è da rintracciare nella riforma del Titolo V della Costituzione del 2001<sup>9</sup>. Come segnalato da Francesco Bonini, la Consulta ha vissuto una fase da assoluta protagonista nella transizione politica degli anni '90:

La stagione del passaggio «dalla Corte dei diritti alla Corte dei conflitti», che ha caratterizzato gli anni centrali del primo decennio del nuovo secolo, gestita con prudenza, ha rappresentato un momento significativo di *apprentissage* istituzionale, nel quadro di un sistema-Paese che, nell'accelerazione confusa dei processi, richiama la necessità ad un ancoraggio non peregrino agli elementi più saldi della sua identità<sup>10</sup>.

Il lavoro di cesellatura della Consulta ha consentito di portare a termine la fase di ridefinizione delle funzioni e dei compiti tra Stato e regioni, in virtù di marcate diversità di condizioni socio-economiche, di capacità amministrative e di tradizioni culturali, che attraversano la realtà italia-

na. L'apporto delle autonomie territoriali, così come dei corpi intermedi e soprattutto del Terzo settore appare decisivo nel realizzare un federalismo efficiente e cooperativo, come sottolineato già a suo tempo da Giuseppe Cotturri:

A chi pensa che federalismo sia regime di diritti differenziati, a seconda delle ricchezze, questi movimenti oppongono una concreta ricerca di strategie anche differenziate per il recupero e impiego di risorse, ma orientate a promuovere l'*eguale protezione e tutela dei diritti*. Scrivere nella Costituzione italiana una clausola come quella dell'art. 72 del *Grundgesetz* in Germania può essere uno degli obiettivi più qualificanti dell'impegno del Terzo settore nel cammino di revisione costituzionale<sup>11</sup>.

Ciò significherebbe introdurre una clausola di supremazia per lo Stato, garantendo l'attuazione della *sussidiarietà verticale*:

limitare la rappresentatività di tutto al Parlamento significherebbe perciò lasciare a mezz'aria tutti gli altri fattori dello Stato, togliere ad essi stabilità e giustificazione, togliere ad essi anche la responsabilità del rispettivo operare<sup>12</sup>.

Il modello di *amministrazione sussidiaria* comincia a strutturarsi in relazione ad un contesto normativo, che è certamente influenzato dall'orizzonte comunitario<sup>13</sup>. Nell'ordinamento italiano, d'altra parte, il principio di sussidiarietà ha avuto un primo importante riconoscimento con la legge delega n. 59/1997 per il conferimento di funzioni alle regioni ed enti locali per la riforma della pubblica amministrazione, fino alla riformulazione dell'art. 118 della Costituzione con la revisione del Titolo V nel 2001:

Il principio di sussidiarietà orizzontale non impone solo di ridefinire il «perimetro», o la «missione» del sistema istituzionale e amministrativo, riducendo le attività di gestione o di produzione diretta di beni e servizi di interesse generale, quando esse possono essere svolte da altri (privato, Terzo settore, volontariato) in modo da garantire migliori risultati in termini di qualità delle prestazioni e dei servizi e di costi per i bilanci pubblici, gli utenti e/o i contribuenti, in tali settori focalizzando il ruolo delle istituzioni pubbliche sulle attività di regolazione, controllo, monitoraggio delle attività private e garanzia dell'uguaglianza nell'accesso ai servizi e dell'universalità dei diritti. Ma – come espressamente sottolineato dalla disposizione del comma 4 del nuovo art. 118 – impone anche di sostenere le autonome iniziative non profit della società civile, che possono integrare l'azione delle amministrazioni pubbliche nel perseguimento di interessi generali<sup>14</sup>.

## 2. Un nuovo approccio organico? La democrazia poliedrica di Papa Francesco

Finché non si risolveranno radicalmente i problemi dei poveri, rinunciando all'autonomia assoluta dei mercati e della speculazione finanziaria e aggredendo le cause strutturali della disuguaglianza, non si risolveranno i problemi del mondo e in definitiva nessun problema. La disuguaglianza è la radice dei mali sociali<sup>15</sup>.

Nel percorso prospettato sin qui, una menzione spetta al magistero di Papa Francesco, in cui per la prima volta è tematizzato organicamente l'idea delle politiche sociali, concepite come una politica intesa ad includere «gli esclusi dalla globalizzazione dell'indifferenza»<sup>16</sup>. Secondo il Papa, il futuro della nostra epoca non può essere solo nelle mani dei leaders politici, delle grandi potenze e delle élites tecno-finanziarie, ma in quelle dei popoli. Quest'ultimi devono essere nelle condizioni di potersi organizzare in un grande processo di cambiamento dei meccanismi economico-sociali, che governano le relazioni tra le nazioni nel mondo<sup>17</sup>. L'impegno del magistero di Francesco si muove, dunque, nel costante richiamo ad un continuo processo di “ri-democratizzazione” delle nostre istituzioni politiche:

Essa richiede la partecipazione e il coinvolgimento di tutti e dunque domanda fatica e pazienza. È complessa, mentre l'autoritarismo è sbrigativo e le facili rassicurazioni proposte dai populismi appaiono allettanti. In diverse società, preoccupate della sicurezza e anestetizzate dal consumismo, stanchezza e malcontento portano a una sorta di “scetticismo democratico”. Ma la partecipazione di tutti è un'esigenza fondamentale; non solo per raggiungere obiettivi comuni, ma perché risponde a quello che siamo: esseri sociali, irripetibili e al tempo stesso interdipendenti<sup>18</sup>.

Grande rilievo è posto nella riflessione di Bergoglio al ruolo dei movimenti – soprattutto giovanili- nella ridefinizione delle società democratiche contemporanee, condizionate sempre più da una globalizzazione selvaggia:

Le sfide del mondo attuale sono la competitività, che Papa Bergoglio chiama la cultura dello scarto, e la globalizzazione dell'indifferenza. Di contro, si assiste impassibili di fronte alla cultura del benessere materiale, del tornaconto e dell'utilità. Il fondamentalismo rappresenta la resistenza ai privilegi e il consumismo non è solo consumi, ma rappresenta il desiderio incontrollabile di possedere [...]<sup>19</sup>.

Nella visione di Bergoglio, il trionfo dell'ideologia tecnocratica è stata suffragata dalla supremazia dell'economia finanziaria su quella reale. Il governo tecnocratico, infatti, si pone in netta contrapposizione con il regime democratico, che si fonda non sul governo di pochi competenti, ma sulla sovranità popolare. L'ideologia tecnocratica, invece, fondandosi esclusivamente sul principio di competenza, ha gradualmente eroso gli spazi e le responsabilità del governo democratico; tecnica e politica nell'ultimo trentennio si sono alla fine sovrapposte, relegando la cittadinanza in una condizione di subordinazione nei confronti di istituzioni burocratiche, percepite distanti dalle esigenze dei cittadini<sup>20</sup>. Un cambio di paradigma che intacca le fondamenta dei regimi democratici, favorendo l'ascesa della tecno-democrazia<sup>21</sup>. Francesco mette in guardia le democrazie occidentali riguardo alla tentazione tecnocratica. Quest'ultima può essere definita come l'operazione, attraverso cui si neutralizza il conflitto politico nei regimi democratici. Tale operazione culturale tende, infine, a far approdare le liberal-democrazie ad un sistema di governo, in cui il potere decisionale è affidato a tecnici ed esperti, in quanto detentori di conoscenze razionali e di competenze specialistiche<sup>22</sup>.

Il regime *tecno-democratico* pone non soltanto il rischio di ridurre enormemente gli spazi dei cittadini nella partecipazione dei processi decisionali politici, ma preconizza una sostanziale alienazione degli individui dal circuito politico-decisionale. In altre parole, si sottraggono maggiori quote di autorità politica ai cittadini, al fine di nascondere un regime politico con tendenze sempre più autoritarie. Se è vero che la società ha subito una decentralizzazione a livello economico, in virtù della globalizzazione e dell'affermazione della *digital economy*, tuttavia, quest'ultima si è segmentata sul piano socio-politico<sup>23</sup>. Non casualmente Mauro Magatti parla di "scissione istituzionale", per sottolineare la frattura intercorsa tra comunità ed istituzioni politiche:

La scissione istituzionale prodotta dalla società tecnica è evidente nella progressiva perdita di legittimazione delle istituzioni e delle classi dirigenti democratiche. Perdita che si manifesta con diversi sintomi: scarto di efficienza accusato dalle strutture statali (almeno se valutate secondo il criterio della potenza tecnica); impoverimento culturale e morale del ceto politico; incapacità di contrastare efficacemente gli effetti più distortivi (come l'aumento delle disuguaglianze) causati dal modello tecnocratico<sup>24</sup>.

Per scongiurare l'egemonia delle strutture tecnocratiche, Francesco insiste sulla sussidiarietà quale antidoto alla verticalizzazione del potere finanziario. Una democrazia sussidiaria – in questo senso organica –

potrebbe contrastare una macchina del potere sempre più centralizzata, delocalizzata e soprattutto irresponsabile nei confronti dei cittadini. Dinanzi allo smarrimento degli elettori nel ricercare punti di riferimento politici<sup>25</sup> – non più individuati nei vecchi partiti di massa<sup>26</sup> – l’alternativa più efficace e convincente allo strapotere del capitalismo finanziario e alla nuova ascesa del nazionalismo risiede ancora nella cooperazione sovranazionale, poiché quest’ultima può essere l’unica strada per rendere socialmente accettabili gli odierni e futuri processi di globalizzazione economica. Nell’ottica di Bergoglio, si deve inaugurare una nuova fase di *ri-democratizzazione* delle istituzioni politiche nei nostri ordinamenti<sup>27</sup>. Il rapporto, che intercorre tra democrazia e partecipazione<sup>28</sup>, verte su un’idea di società, fondata sul principio di sussidiarietà quale strumento per favorire il contributo del singolo o in associazione con altri alla vita sociale ed economica. Il principio di sussidiarietà, nella visione di Bergoglio, implica la rivalutazione qualitativa e quantitativa dei diritti dei cittadini, promuovendo l’autonomia, la responsabilità e la partecipazione della società civile per il bene comune. Il nuovo paradigma dell’economia civile, risalente agli anni ’90, offre tale alternativa sia all’individualismo neoliberista che al controllo statale centralizzato, enfatizzando il ruolo sussidiario dello Stato per preservare l’autonomia degli attori economici e garantire la solidarietà economica e sociale<sup>29</sup>. La democrazia poliedrica non va tuttavia confusa con una forma aggiornata di populismo, poiché Bergoglio propone un approccio in grado di superare vecchi stereotipi coinvolgendo la cittadinanza nella costruzione di una società più giusta<sup>30</sup>. Papa Francesco insiste invece sul concetto di una “democrazia a più alta intensità”, rivendicando l’istruzione e l’assistenza sanitaria nell’ottica di beni comuni<sup>31</sup>. Una democrazia a più alta intensità consoliderebbe una effettiva partecipazione della cittadinanza nel processo deliberativo. La democrazia poliedrica pone in sé la sfida di tenere insieme la tutela dei diritti, la *governance* e il rapporto tra la dimensione globale e quella locale. Si tratta di un nuovo patto culturale:

È tempo di sapere come progettare, in una cultura che privilegia il dialogo come forma d’incontro, la ricerca di consenso e di accordi, senza però separarla dalla preoccupazione per una società giusta, capace di memoria e senza esclusioni. L’autore principale, il soggetto storico di questo processo, è la gente e la sua cultura, non una classe, una frazione, un gruppo, una élite. Non abbiamo bisogno di un progetto di pochi indirizzato a pochi, o di una minoranza illuminata o testimoniale che si appropri di un sentimento collettivo<sup>32</sup>.

Il magistero di Bergoglio propone una nuova concezione di democrazia economica, che sia premessa indispensabile per lo sviluppo di quella politica. Le crescenti diseguaglianze in seno al tessuto civile rappresentano la più grande sfida per i regimi democratici contemporanei<sup>33</sup>. Appare necessario dare nuovo slancio alla creatività democratica, vale a dire, elaborando differenti processi decisionali per affrontare le grandi sfide del nostro tempo e andando oltre obsoleti modelli gerarchici, per abbracciare il *primato della poliedricità* sull'uniformità preesistente<sup>34</sup>. Nella visione di Papa Francesco, il nuovo processo di democratizzazione delle istituzioni politiche è stato analizzato ricorrendo alle figure geometriche della sfera e del poliedro, per mostrare quale sia la vera natura della globalizzazione, cioè l'unità nelle differenze in base al primato dell'unità sul conflitto:

la definizione di popolo risente dell'esperienza specifica sudamericana, ma che nel corso del tempo viene riproposta e reinterpretata da Bergoglio adattandola ad altri contesti. L'idea di popolo da un lato mantiene sempre il suo nucleo religioso ed ecclesiologico di "popolo di Dio", dall'altro diventa pluridimensionale o poliedrica e relazionale<sup>35</sup>.

Il Pontefice immagina l'umanità come un poliedro, al cui interno forme molteplici, esprimendosi liberamente, vanno a comporre nella loro pluralità l'unica famiglia umana. Francesco indica come modello il cooperativismo cristiano per approdare ad una uguaglianza nelle differenze<sup>36</sup>. In questo quadro, si avverte l'esigenza di rigenerare lo Stato sociale dinanzi all'incapacità del vecchio modello dello Stato nazionale di garantire la sopravvivenza del *Welfare-State*:

Immaginare un nuovo scambio sociale vuol dire rispondere, da un lato, alla domanda che cosa potrebbe significare "crescita" nelle economie avanzate, in particolare passando per una ridefinizione della nozione di valore e della sua misurazione; dall'altro, significa individuare quali politiche governative potrebbero abilitare i diversi gruppi sociali a nuove forme di partecipazione, contribuzione e riconoscimento<sup>37</sup>.

Papa Francesco suggerisce l'alternativa del poliedro, a discapito della sfera, preconizzando un paesaggio economico, sociale ed istituzionale capace di andare oltre il conflitto tra locale e globale<sup>38</sup>. Si tratta di fare sintesi politica ed istituzionale, pur in presenza delle "tante facce" del poliedro.

### 3. Sussidiarietà e promozione di beni pubblici: la sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale

La sussidiarietà è un'applicazione del liberalismo sociale<sup>39</sup> in accordo con due direttrici fondamentali: la ripartizione di competenze tra diversi attori politici, sociali ed economici dotati di autonomie proprie; l'intangibilità delle autonomie dei soggetti economico-sociali da parte dei poteri istituzionali. A tal proposito, appare utile riprendere alcune riflessioni di Alberto Quadrio Curzio:

Le istituzioni devono “produrre” i beni pubblici, i più tipici dei quali sono la difesa, la giustizia, la politica estera, il governo della moneta. La società è titolata a “produrre” i beni sociali, anche se nel contesto istituzionale italiano per un lungo periodo il ruolo della società nella produzione di beni sociali, anche se nel contesto istituzionale italiano per un lungo periodo il ruolo della società nella produzione di beni sociali è stato largamente trascurato, essendo dominio incontrastato di una combinazione tra Stato e sindacato che ha generato grandi rendite burocratiche. Al mercato spetta, naturalmente, di “produrre” i beni economici. Al centro dello stesso si colloca l'impresa come soggetto promotore e creatore di bene comune anche attraverso il perseguimento, indispensabile ma non onnicomprensivo, del profitto [...] Questo problema si riproduce, a monte, nei rapporti tra istituzioni e società. Infatti, molti beni prodotti dalle istituzioni, dallo Stato, ma anche dalle Regioni e dai comuni, possono benissimo essere prodotti da soggetti sociali, purché siano chiari i criteri di comportamento e i fini da perseguire: efficienza sì, profitto no; valore sì, prezzo no; servizio sì, mercato no<sup>40</sup>.

Il trasferimento delle risorse corrispondenti alle funzioni decentrate è stato in realtà annullato dalla mancata riduzione degli apparati statali, sospeso a causa della non attuazione della riforma sul federalismo fiscale. Nel 2009, con l'approvazione della legge sul cosiddetto federalismo fiscale (legge n. 42/2009), si è riconosciuta a Regioni ed enti locali una capacità impositiva propria, non derivata dallo Stato, assieme alla libertà di scelta di ripartizione e allocazione delle risorse, in modo tale da poter consentire agli enti preposti il pieno svolgimento delle funzioni decentrate. Sempre la legge n. 42/2009 ha previsto la graduale sostituzione del criterio della spesa storica col criterio del fabbisogno standard, per rendere in qualche misura comparabili tra loro le gestioni degli enti, prevedendo un sistema di incentivi e disincentivi per gli enti più efficienti. A complicare l'attuazione della riforma sul federalismo fiscale, vi è stata l'esplosione della crisi economico-finanziaria del 2008-2011:

L'esito della crisi finanziaria, infatti, non è stato, in Italia, semplicemente un processo di ri-centralizzazione di funzioni o risorse, che poteva anche trovare una qualche giustificazione in ragione dell'emergenza, ma una profonda ed ingiustificata alterazione dei principi fondamentali che da sempre ed ovunque riguardano l'autonomia fiscale degli enti territoriali. In Italia negli ultimi anni e quindi nell'assetto attuale, si è quindi determinato un quadro di finanza locale insostenibile, fonte di inaudite complicazioni e di gravissime alterazioni dei presupposti che permettono l'ordinato sviluppo del sistema fiscale e delle stesse autonomie<sup>41</sup>.

Una completa attuazione del federalismo fiscale nella forma di sussidiarietà fiscale, finalizzato al sostegno del Terzo settore, costituisce altresì la realizzazione di altri principi. In un sistema di welfare centralizzato i cittadini pagano le tasse, ottenendo in cambio

i servizi che lo Stato decide di accordargli e con le modalità stabilite centralmente, ma non ha la possibilità di optare per un privato, proprio perché l'esazione fiscale gli ha tolto ogni possibilità di scelta. Questa, invece, rimane alle fasce più elevate della popolazione; fasce che, tra l'altro, grazie alla globalizzazione, possono scegliere il sistema fiscale nazionale più conveniente e quindi ottengono ulteriori risorse da spendere liberamente<sup>42</sup>.

In tal senso, appare quasi superfluo ribadire il riferimento della Corte al principio pilastro della solidarietà sociale, sancito all'art. 2 del dettato costituzionale:

Evidente è il riferimento al principio costituzionale di solidarietà: ragione per cui si è detto come la presente decisione si ricolleggi idealmente e "culturalmente" a quella sentenza che, quasi trent'anni fa, aveva rinvenuto nelle organizzazioni di volontariato un "modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo che effettua spontaneamente e gratuitamente prestazioni personali a favore di altri individui ovvero di interessi collettivi degni di tutela da parte della comunità", che in quanto tale "rappresenta l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo, derivante dall'originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini". Per il Terzo settore oggi, secondo quanto si afferma nella sentenza n. 131 del 2020, vale quanto detto dalla Corte con riferimento al volontariato nel 1992: esso è "la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale"<sup>43</sup>.

## Conclusioni

In questo saggio si è cercato di analizzare il concetto di sussidiarietà, in relazione ai nuovi rapporti instauratisi tra cittadini, mercato e istituzioni in Italia, all'interno del quadro europeo negli ultimi trent'anni. Una faticosa marcia come sottolineato da Sapelli:

Il crollo dello Stato imprenditore in Italia deve però essere accompagnato da una trasformazione radicale del possesso dei beni pubblici da parte delle comunità nelle più varie forme, perché esse servano il principio del servizio ottimale ai cittadini fruitori e insieme garanti della loro stessa esistenza. È necessaria una nuova teoria dell'allocazione dei diritti di proprietà dello Stato, non solo dei privati, che ponga al centro la qualità della prestazione e l'efficacia della deliberazione nella trasparenza dei diritti e dei doveri. [...] Il principio di sussidiarietà riemerge dopo un lunghissimo sonno dalle ceneri<sup>44</sup>.

Attraverso un articolato percorso analitico, si è esplorata l'applicazione del principio di sussidiarietà nel contesto storico culturale europeo, partendo dal magistero di Leone XIII fino all'Unione Europea. L'evoluzione del principio ha influenzato la conseguente costruzione delle istituzioni europee fino ai giorni nostri. Nell'analisi ha trovato uno spazio non secondario il contributo del magistero di Papa Francesco, il quale introducendo il concetto di democrazia poliedrica, ha posto la sussidiarietà come pilastro fondamentale nella costruzione di una società più equa e solidale. La sua visione ha abbracciato la necessità di una "democrazia a più alta intensità", sottolineando il coinvolgimento attivo della cittadinanza come antidoto al governo tecnocratico e alla crescente disaffezione politica dei cittadini. In tal contesto, la sussidiarietà si presenta come uno strumento cruciale nella resistenza a un potere centralizzato, promuovendo il decentramento del potere e un coinvolgimento più attivo delle comunità locali nella governance.

Attraverso l'analisi del rapporto tra sussidiarietà e la promozione di beni pubblici, con uno sguardo particolare alle conseguenze della sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale italiana, si è cercato di sollevare le opportunità e le sfide che emergono dalla pronuncia della Consulta. In tal senso, là il banco di prova cruciale appare la piena valorizzazione del Terzo settore come espressione della solidarietà sociale. In conclusione, questo studio ha tentato di offrire una panoramica articolata delle dimensioni teoriche e pratiche del principio di sussidiarietà nel contesto italiano. L'analisi critica delle sfide contemporanee e la proposta di soluzioni basa-

te sulla sussidiarietà evidenziano la rilevanza continua di questi concetti per la costruzione di società giuste, inclusive e partecipative. La visione di Papa Francesco fornisce un contributo significativo alla ridefinizione del panorama politico e socio-economico, aprendo la strada a nuove prospettive e riflessioni sulla democrazia nel XXI secolo. L'intersezione tra teoria e prassi, nel corso della storia e nelle visioni attuali, suggerisce che la sussidiarietà possa essere un fondamento robusto per una governance che rispetti le diversità, promuovendo la partecipazione democratica ed una *multilevel governance*.

## Bibliografia

- ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, 2010.
- ANTONINI L., *Un requiem per il federalismo fiscale*, in «Federalismi.it», 16, 2016.
- BARCA F., PIERO I., *Il triangolo rotto: Partiti, società e Stato*, Gius. Laterza & Figli Spa, 2013.
- BASSANINI F., *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in «Astrid Rassegna», 12, 2007.
- BASSANINI F., *La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali*, in BASSANINI, F., CERNIGLIA, F. PIZZOLATO, A. QUADRO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Il mostro effimero: democrazia, economia e corpi intermedi*, il Mulino, Bologna 2019.
- BECCHETTI L., LUIGINO B., ZAMAGNI S., *Taccuino di economia civile. È tempo di una nuova economia. A portata di mano*, Ecra, Roma 2016.
- BERTI G., *La responsabilità pubblica. Costituzione e amministrazione*, Cedam, Padova 1994.
- BONINI F., *La Corte nel maggioritario*, in DE VERGOTTINI G., FROSINI T.E. (a cura di), *Giustizia costituzionale e politica - Percorsi costituzionali*, n. 2/3, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010.
- CARETTI P., *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in «Quaderni costituzionali», 1, 1993.
- CASTELLANI L., *L'ingranaggio del potere*, Liberilibri, Macerata 2020.
- CASTELLS M., *Potere delle identità*, Università Bocconi, Milano 2008.
- CERRUTO M., *La partecipazione elettorale in Italia*, in «Quaderni di sociologia», 60/2012.
- COTTURRI G., *La transizione lunga - Il processo costituente in Italia dalla crisi degli anni '70 alla Bicamerale e oltre*, Editori Riuniti, Roma 1997.
- CROCE B., LUIGI E., *Liberismo e liberalismo*, Ricciardi, Napoli 1957.
- DARHENDORF R., *Dopo la democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2001.
- D'ALBERTI M., ALESSANDRO P. (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le autorità indipendenti e l'economia*, il Mulino, Bologna 2009.

- DI GIACOMO RUSSO B., *La democrazia poliedrica di Papa Francesco - Una prospettiva inclusiva a livello globale*, Aracne editrice, Roma 2017.
- FELICE F., *Welfare Society. Dal paternalismo di Stato alla sussidiarietà orizzontale*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2007.
- FITOUSSI J.-P., *La democrazia e il mercato*, Feltrinelli, Milano 2004.
- HIBOU B., *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, La Découverte, Paris 2012.
- MAGATTI M., *Cambio di paradigma. Uscire dalla crisi pensando il futuro*, Feltrinelli, Milano 2017.
- *Oltre l'infinito: Storia della potenza dal sacro alla tecnica*, Feltrinelli, Milano 2018.
- MATTEI U., *Beni comuni: un manifesto*, Laterza, Roma-Bari 2011.
- MAZZUCCATO M., *Lo Stato innovatore*, Laterza, Roma-Bari 2013.
- MUSSOLINI B., Gentile G., *La dottrina del fascismo*, voce *Fascismo*, in Enciclopedia Italiana, 1932.
- PAPA FRANCESCO, Lettera enciclica, *Evangelii gaudium*, 2013.
- *Discorso al II incontro mondiale dei movimenti popolari*, Santa Cruz de la Sierra, 9 luglio 2015.
- *Discorso in occasione della visita in Grecia*, 4 dicembre 2021.
- PAPA LEONE XII, Lettera enciclica, *Rerum novarum*, 1891.
- PAPA PIO XI, Lettera enciclica, *Quadragesimo anno*, 1931.
- PIKETTY T., *Capital et Idéologie*, Le Seuil, Paris 2018.
- PIN A., *La sussidiarietà in azione. Le buone pratiche e i nuovi orizzonti*, in Stefano Zamagni (a cura di), *Libro bianco del Terzo settore*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- PREDIERI A., *L'erompere delle Autorità amministrative indipendenti*, Passigli, Firenze, 1997.
- CURZIO A.Q., *Sussidiarietà e competitività per un sistema Paese*, in G. VITTADINI (a cura di), *Che cosa è la sussidiarietà - Un altro nome della libertà*, Guerini e Associati, Milano 2007.
- RUSCONI G.E., *La teologia narrativa di Papa Francesco*, Laterza, Roma-Bari 2017.
- SAPELLI G., Prefazione, in G. VITTADINI (a cura di), *Che cosa è la sussidiarietà - Un altro nome della libertà*, Guerini associati, Milano 2007.
- URBINATI N., *Democrazia sfigurata: il popolo fra opinione e verità*, Feltrinelli, Milano 2014.
- ZANATTA L., *Il peronismo*, Carocci, Roma 2008.

- <sup>1</sup> Il principio di sussidiarietà è definito nell'articolo 5 del Trattato sull'Unione Europea di Maastricht del 1992. Si tratta del principio in base al quale l'UE non interviene, se non in caso di maggiore capacità di intervento politico e gestionale rispetto ai livelli nazionale, regionale o locale.
- <sup>2</sup> Lettera enciclica, *Rerum novarum*, l.c., 97.
- <sup>3</sup> B. MUSSOLINI, G. GENTILE, *La dottrina del fascismo*, voce *Fascismo*, in *Enciclopedia Italiana*, 1932.
- <sup>4</sup> Lettera enciclica, *Quadragesimo anno*, l.c., 80-81.
- <sup>5</sup> F. FELICE, *Welfare Society. Dal paternalismo di Stato alla sussidiarietà orizzontale*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2007.
- <sup>6</sup> G. SAPELLI, *Prefazione*, al volume di G. VITTADINI, *Che cos'è la sussidiarietà - Un altro nome della libertà*, Guerini e Associati, Milano 2007, p. 14.
- <sup>7</sup> F. BASSANINI, *La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, F. PIZZOLATO, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Il mostro effimero: democrazia, economia e corpi intermedii*, il Mulino, Bologna 2019, p. 156.
- <sup>8</sup> Si rimanda a M. D'ALBERTI, A. PAJNO (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le autorità indipendenti e l'economia*, il Mulino, Bologna 2009; A. PREDIERI, *L'erompere delle Autorità amministrative indipendenti*, Passigli, Firenze 1997.
- <sup>9</sup> Cfr. *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla Riforma del 2001*, organizzato dal CNR e Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico, comparato ed europeo, 13-14/10/2021.
- <sup>10</sup> F. BONINI, *La Corte nel maggioritario*, in G. DE VERGOTTINI, T.E. FROSINI (a cura di), *Giustizia costituzionale e politica - Percorsi costituzionali*, n. 2/3, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, pp. 109-119, p. 119.
- <sup>11</sup> G. COTTURRI, *La transizione lunga - Il processo costituente in Italia dalla crisi degli anni '70 alla Bicamerale e oltre*, Editori Riuniti, Roma 1997, p. 145.
- <sup>12</sup> G. BERTI, *La responsabilità pubblica. Costituzione e amministrazione*, Cedam, Padova 1994, p. 122.
- <sup>13</sup> Cfr. P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in «Quaderni costituzionali», 1, 1993, pp. 6 e ss.
- <sup>14</sup> F. BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in «Astrid Rassegna», 12, 2007, p. 15.
- <sup>15</sup> Lettera enciclica *Evangelii gaudium*, 202.
- <sup>16</sup> *Ibidem*.
- <sup>17</sup> PAPA FRANCESCO, *Discorso al II incontro mondiale dei movimenti popolari*, Santa Cruz de la Sierra, 9 luglio 2015.
- <sup>18</sup> PAPA FRANCESCO, *Discorso in occasione della visita in Grecia*, 4 dicembre 2021.
- <sup>19</sup> B. DI GIACOMO RUSSO, *La democrazia poliedrica di Papa Francesco - Una prospettiva inclusiva a livello globale*, Aracne editrice, Roma 2017, pp. 93-94.
- <sup>20</sup> B. HIBOU, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, La Découverte, Paris 2012.
- <sup>21</sup> L. CASTELLANI, *L'ingranaggio del potere*, Liberrilibri, Macerata 2020.
- <sup>22</sup> N. URBINATI, *Democrazia sfigurata: il popolo fra opinione e verità*, Feltrinelli, Milano 2014.
- <sup>23</sup> T. PIKETTY, *Capital et Idéologie*, Le Seuil, Paris 2018.
- <sup>24</sup> M. MAGATTI, *Oltre l'infinito: Storia della potenza dal sacro alla tecnica*, Feltrinelli, Milano 2018, p. 362.
- <sup>25</sup> M. CERRUTO, *La partecipazione elettorale in Italia*, in «Quaderni di sociologia», 60/2012, pp. 17-39.
- <sup>26</sup> F. BARCA, P. IGNAZI, *Il triangolo rotto - Partiti, società e Stato*, Roma-Bari, Laterza 2013.
- <sup>27</sup> B. DI GIACOMO RUSSO, *op. cit.*, Aracne editrice, Roma 2018, p. 119.
- <sup>28</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, 2010.
- <sup>29</sup> L. BECCHETTI, L. BRUNI, S. ZAMAGNI, *Taccuino di economia civile. È tempo di una nuova economia. A portata di mano*, Ecura, Roma 2016.
- <sup>30</sup> L. ZANATTA, *Il peronismo*, Carocci, Roma 2008.
- <sup>31</sup> U. MATTEI, *Beni comuni: un manifesto*, Laterza, Roma-Bari 2011.
- <sup>32</sup> PAPA FRANCESCO, *Evangelii gaudium*, 239, 2013.
- <sup>33</sup> J.P. FITOUSSI, *La democrazia e il mercato*, Feltrinelli, Milano 2004, p. 63.
- <sup>34</sup> R. DARHENDORF, *Dopo la democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2001; M. MAZZUCCATO, *Lo Stato innovatore*, Laterza, Roma-Bari 2013.
- <sup>35</sup> G.E. RUSCONI, *La teologia narrativa di Papa Francesco*, Laterza, Roma-Bari 2017, p. 31.
- <sup>36</sup> PAPA FRANCESCO, Lettera enciclica *Evangelii gaudium*, 188, 2013.
- <sup>37</sup> M. MAGATTI, *Cambio di paradigma. Uscire dalla crisi pensando il futuro*, Feltrinelli, Milano 2017, p. 15.

<sup>38</sup> M. CASTELLS, *Potere delle identità*, Università Bocconi, Milano 2008.

<sup>39</sup> Cfr. B. CROCE, L. EINAUDI, *Liberismo e liberalismo*, Ricciardi, Napoli 1957.

<sup>40</sup> A.Q. CURZIO, *Sussidiarietà e competitività per un sistema Paese*, in G. VITTADINI (a cura di), *op. cit.*, Guerini e Associati, Milano 2007, pp. 170-171.

<sup>41</sup> L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in «Federalismi.it», 16, 2016, pp. 2-3.

<sup>42</sup> A. PIN, *La sussidiarietà in azione. Le buone pratiche e i nuovi orizzonti*, in S. ZAMAGNI (a cura di), *Libro bianco del Terzo settore*, il Mulino, Bologna 2011, p. 199.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> G. SAPELLI, *Prefazione*, in G. VITTADINI (a cura di), Guerini associati, Milano, 2007, pp. 15-16.