

## Welfare, sussidiarietà e diritti sociali

di Enzo Balboni

**Abstract:** This paper takes up the points made at the doctoral seminar held in Pisa in memory of Paolo Carrozza on: “Welfare, subsidiarity and social rights”. These notions are explored on the basis of a prior examination of the concept of territorial autonomy in Italian experience.

**Keywords:** Territorial Autonomy; Welfare; Subsidiarity; Social Rights.

### 1. La nozione di autonomia

Ringraziando per l’invito, esordisco ricordando come la mia prossimità, anzi amicizia, con Paolo risale a molti anni fa, veicolata dalla sua provenienza “pisana” che mi è stata sempre particolarmente cara (e spero ricambiata) e facilitata dalla comune appartenenza, almeno *pro quota*, a quel ramo un po’ eccentrico degli studi pubblicistici che è il *côté* comparatista. Vasta cultura, conoscenza piena dei fondamentali, curiosità ed autoironia erano alcuni dei suoi tratti caratteriali che mi piace ricordare adesso, come affettuosa memoria. Quando, all’incirca ogni biennio, arrivava al telefono la sua voce calda e simpatica per invitarmi a partecipare ad un seminario ovvero a qualche (rogno-setta) commissione d’esame non riuscivo mai a dirgli di no perché avrei avuto, in tal modo, l’opportunità di una conversazione amichevole. Di ciò gli sono grato.

Comincerò con un discorso teorico, sui dati “fondazionali”, quindi un’impostazione “ideologica”, di *Weltanschauung*, che mi pare appropriata per i nostri lavori seminariali.

In primo luogo, dobbiamo interrogarci sul concetto di autonomia (locale/regionale cioè territoriale ma anche funzionale e sociale), cercando di individuarne i suoi caratteri indefettibili.

Intanto, si differenzia dall’autarchia e/o dal *selfgovernment* – anche se ha diversi tratti in comune con entrambi questi concetti.

In secondo luogo, ha natura profondamente – qualitativamente – diversa dal decentramento (come risulta dallo stesso art. 5 Cost.): per questa distinzione rimando alla mia voce *Decentramento amministrativo, Digesto IV*, UTET 1989. Letture imprescindibili restano il saggio di Carlo Esposito

(pubblicato nel 1954)<sup>1</sup> e quello straordinario (per visione e innovatività) di Giorgio Berti nel commentario Zanichelli (pubblicato nel 1975) sul quale tornerò fra breve<sup>2</sup>.

Ancora, l'autonomia non può essere confusa con l'indipendenza, perché se lo fosse metterebbe in discussione l'unità nazionale, e, di per sé, l'autonomia è una cosa diversa, che si considera dentro (e non alternativa) all'unitarietà. Del resto, il caso della Catalogna sta lì ad insegnare a tutta l'Europa. Niente a che fare con concetti bislacchi e solo propagandistici quali "sovranità regionale", "popolo "veneto" e "parlamento sardo": non a caso tutti respinti dalla Corte cost. (con perdite per l'autostima del ceto dirigente regionale). Il concetto di "coesione territoriale e sociale" [adesso inserito anche nel Trattato UE oltre che nel Titolo V all'articolo 119] deve essere preservato anzi elevato, perché è una buona sintesi del percorso che deve essere fatto.

Infine, non è mai, né potrebbe essere, una rivendicazione di (parziale?) sovranità.

Piuttosto, l'autonomia ha a che fare con il valore del pluralismo e, attraverso questa via, col metodo democratico. Si iscrive tra le modalità della divisione dei poteri (in senso verticale), divenendo in tal modo carattere qualificativo dello Stato di diritto: divisione dei poteri e autonomie: (le prime in senso orizzontale, le seconde in senso verticale) sono i due pilastri dello Stato costituzionale pluralista e democratico.

Si discute e si opina sulla naturalità degli enti autonomi (polis di Aristotele, gli enti intermedi di Altusio, i Comuni medievali e le città/comunità presentate da Tocqueville e Constant) ovvero sulla loro semplice storicità: ma è un falso problema. Ciò che conta è la qualità che a loro pertiene di formazioni sociali (art. 2 Cost.) ed il carattere di comunità intermedie tra l'individuo e lo Stato (adesso, poi, c'è la Comunità/Unione Europea, e poi la Comunità internazionale: ONU).

A tale proposito è significativo che l'Europa dia supporto alle autonomie locali fin dal 1952 e che la Carta europea dell'autonomia locale sia stata approvata già nel 1985.

In realtà ciò che è "naturale" sono – o meglio dovrebbero essere – le comunità locali di cui Comuni e Province (ma anche le Regioni) sono soltanto gli "enti esponenziali", che tali comunità rappresentano e, al tempo stesso, servono.

Questo concetto è affermato in maniera icastica dall'art. 2 della L. 142/1990, adesso trasfuso nell'art. 3 t.u. Enti locali: che è sempre bene avere dettagliatamente davanti e che merita, pertanto, una nostra rivisitazione:

«1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome.

<sup>1</sup> C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana; Saggi*, Padova, 1954, 78.

<sup>2</sup> G. Berti, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, vol. I, , Bologna – Roma, 1975, 277.

2. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.

3. La provincia, ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo.

4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali».

La dottrina non ha colto fino in fondo la profonda innovazione (rivoluzione?) culturale che era insita in questo vero e proprio ribaltamento del paradigma burocratico, secondo il quale prima veniva l'ente politico-amministrativo, dotato dei poteri autoritativi e poi seguiva la popolazione, collettivamente intesa, alla quale si davano (elargivano?) servizi.

Sull'onda di questa rivoluzione (solo) promessa si sono mosse le Regioni, nella loro stagione statutaria, che si aprì ovunque all'insegna delle belle parole e dei migliori propositi.

Questa nozione di autonomia è stata poi ripresa dagli Statuti di autonomia delle Regioni, anche quelle "ordinarie" cfr. Statuto lombardo (art. 1 co. 1: «La Lombardia è Regione autonoma della Repubblica italiana in armonia con la Costituzione e secondo i principi dello Statuto. Esprime e promuove in modo unitario gli interessi delle comunità che insistono sul suo territorio, nel rispetto dei principi dello stato di diritto, democratico e sociale») e , con tono addirittura aulico, lo Statuto pugliese «La Puglia, nell'unità e indivisibilità della Repubblica e nell'ambito dell'Unione europea, è Regione autonoma fondata sul rispetto della dignità, dei diritti, delle libertà della persona umana e sui valori che hanno informato quanti si sono battuti per la Liberazione e per la riconquista della democrazia nel nostro Paese». È vero che c'è dell'enfasi, ma c'era, almeno, una intenzione alta, legata ad una stagione politica volenterosa, che però è presto sfiorita.

Ma, domandiamoci, esiste ed è viva e presente una comunità comunale, provinciale (?) e regionale? Per restare alla metafora algebrica di poco sopra: l'esponente c'è, ma la base "organicamente" (direbbero i cattolici, ma non solo loro) esiste?

## 2. Le ragioni dell'autonomia e del riconoscimento di enti autonomi.

Domandiamoci: perché sono stati creati, o meglio riconosciuti enti [o soggetti politici] dotati di autonomia? E in particolare, per quel che ci riguarda oggi: quali sono gli scopi e il senso delle Regioni partendo dal fatto che esse, sia pure *intra limina*, sono considerate da (quasi) tutti enti politici generali, quindi dotate di una forte qualità funzionale e di una robusta legittimazione?

Ce lo riassume, mirabilmente, anche se di contrassegno, anche chi come Gustavo Zagrebelsky ha molto recentemente avanzato addirittura la proposta di abolirle!<sup>3</sup> Afferma, infatti, il maestro, di cui tutti riconosciamo l'autorevolezza dottrinale e lo spessore morale, che la Regione era nata come: progetto di una politica vicina ai cittadini;

efficiente nell'interpretare i bisogni e le tradizioni del proprio territorio; nemica del centralismo autoritario [contro la tirannia oscura del volutamente vago ma onnipotente "interesse nazionale" (che era presente nell'art. 127 originario);

palestra di formazione di classi dirigenti nazionali;

luogo per l'innovazione e la programmazione; [non per l'amministrazione spicciola (erogazione del contributo agli agricoltori colpiti dalla grandine e nemmeno per la piccola o piccolissima legislazione: v. leggi della R. Abruzzo per l'erogazione di contributi ai Comuni per erigere monumenti ai caduti... e così poter dire che in un legislatura erano state "fatte" tante leggi...;

fecondatrice di una unità nazionale partecipata.

Tutta questa bellezza, conclude Zagrebelsky, sta nei propositi che, via via, la realtà si è incaricata di smorzare: "All'apparir del vero, tu misera cadesti".

Lo stesso Autore arriva, sia pur in modo paradossale e indicandolo come utopia, a pronunciare la frase ad effetto: «aboliamole piuttosto»! Visto che, *inter alia*, non si sono dimostrate all'altezza di affrontare l'emergenza sanitaria prodotta dalla pandemia.

A questo punto dobbiamo, peraltro, domandarci: forse che ogni emergenza spetta, *naturaliter*, alla competenza dello Stato? E cos'è emergenza? In Italia, purtroppo, tutto può diventare "emergenza".

Ricordo la c.d. "emergenza parcheggi" dei primi anni '90 (sulla quale intervenne la legge Tognoli), che non era affatto tale perché l'incremento del parco veicoli e del traffico urbano risalivano a decenni prima ed erano facilmente prevedibili; inoltre, le azioni conseguenti erano programmabili senza l'affanno dell'emergenza.

Digressione sulla competenza statale pervasiva che nasce dall'interpretazione tutta a favore dello Stato della "profilassi internazionale"

<sup>3</sup> G. Zagrebelsky, *La democrazia dell'emergenza*, *La Repubblica*, 18 novembre 2020 al quale mi sono permesso di replicare con una nota, *Ma davvero Zagrebelsky vorrebbe abolire le Regioni? O invece il tarlo che lo rode è un altro*, in *Iacostituzione.info*, 21 novembre 2020.

sulla quale ha insistito moltissimo Sabino Cassese. Sarà pur vero che, alla fine, la competenza per così dire “di chiusura” se scoppia una pandemia spetta allo Stato, ma si potevano cercare e trovare anche altre strade, quali la competenza esclusiva in tema di livelli essenziali o di principi fondamentali, senza correre subito alla lettera q) dell’art. 117, secondo comma<sup>4</sup>.

### 3. Le autonomie territoriali nell’esperienza italiana.

Qui mi sembra opportuna una seconda digressione.

Prendiamo in considerazione primaria il soggetto autonomistico più forte, la Regione per come è stata istituzionalizzata nella Costituzione della Repubblica, con chiara derivazione da Sturzo e dai popolari del primo ventennio del sec. XIX<sup>5</sup>.

Tale tipo presentava, alle origini, i seguenti caratteri essenziali:

- era di taglio “avversativo” (contro lo Stato liberale unitario, laicista, borghese, prefettizio...);

- dava attenzione specifica alla dimensione amministrativa: non altrettanta, invece, a quella legislativa, considerata non indispensabile [anzi, secondo alcuni (vedi Dossetti e i suoi timori che la legge regionale siciliana potesse nuocere alla riforma agraria voluta dalla legge nazionale del 1950) addirittura pericolosa].

La priorità storico-politica andava riconosciuta all’autonomia di Comuni, ma è soprattutto l’invenzione di un nuovo ente, la Regione, che viene impostata e usata per tentare di scalzare la vecchia classe dirigente e inserirvi le masse cattoliche (contadini che diventano proprietari terrieri; artigiani che vanno direttamente sul mercato; commercianti non di tipo precario o ambulante; impiegati che escono dalla mera funzione esecutiva di travet per svolgere una *particula* di funzione pubblica e acquisire dignità economica e sociale.

I cenni appena fatti richiamano, ovviamente, l’Appello ai Liberi e ai Forti (gennaio 1919) mentre va sempre ricordato il III Convegno del PPI, (Venezia 1921), là dove Sturzo pronuncia la relazione generale intitolata “La Regione nella Nazione”, segnalando e articolando sia la sua avversione allo statalismo/nazionalismo che il suo programma di riforma dello Stato e dell’amministrazione attraverso le autonomie.

Per i socialisti, invece, (si rammenti la pratica riformista: le riforme e gli interventi della amministrazione socialista del sindaco Caldara a Milano,

---

<sup>4</sup> Sabino Cassese aveva iniziato la sua battaglia sulla competenza esclusiva statale, in forza della profilassi internazionale, fin dall’esordio della pandemia, marzo 2020, e ha poi proseguito senza deflettere. Va detto che la Corte costituzionale lo ha seguito nel suo percorso.

<sup>5</sup> Ho ripreso in questa sezione del Seminario talune osservazioni già formulate nel mio contributo agli scritti in onore di Anna Marzanati: *Autonomia locale: il senso (quasi) perduto di un principio costituzionale fondamentale*, in G. Cocco e S. La Porta (a cura di), *Il pendolo delle autonomie, tra aspirazioni federalistiche e tentazioni di semplificazione*, Giuffrè, Milano, 2018.

contro la teorica rivoluzionaria di Mussolini e Serrati) ciò che conta è rendere protagonista la classe operaia e per tale via il Comune si legittima come il soggetto politico innovatore (socialismo municipale). Suscita timori, invece, e non scalda i loro cuori un'entità astratta come la Regione, che non ha un legame diretto e visibile con le classi lavoratrici. Questa impostazione della sinistra – comunisti e socialisti, alla Costituente, ma anche dopo, fino al disgelo degli anni '70 – viene dunque da lontano riversandosi in un atteggiamento tiepido e attendista verso le autonomie regionali (vedi sul punto, tra i tanti contributi, l'accurato e dimenticato studio di Franco Levi: *Studi sull'amministrazione regionale e locale*, 1978).

C'è un profondo senso ideologico nella affermazione che fa conto sulla proficuità delle autonomie – specialmente di quelle territoriali – perché ivi è la culla della democrazia.

Resta smagliante la bellezza dell'art. 5, di cui è stato meraviglioso cantore Giorgio Berti. Su questo punto è sua la voce più nitida e meglio intonata dell'intera scuola autonomistica e "ottimalista", fondata da Feliciano Benvenuti, che pure conta altri protagonisti: Pototschnig, Allegretti, Pastori e (più modestamente) chi scrive queste note.

È Berti che parla [poeticamente] così: "Ora qui si vede che l'autonomia diventa espressione di un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello stato. Vi è un notevole passo in avanti in questa formula e forse la più grossa anticipazione di tutta la costituzione: la trasformazione dello stato di diritto accentrato in stato sociale delle autonomie". Anzi, nel primissimo commento che, in quel saggio, si dirige alla lettera dell'art. 5 indica come cosa più rilevante il fatto che la Repubblica si impegni "a informare la propria legislazione e quindi la sua presenza più qualificante ai principi e ai metodi dell'autonomia".

Questa idea sarà poi spazzata via – ideologicamente e culturalmente, *inter multa alia* – dalla sentenza n. 303/2003: sentenza "rivoluzionaria" in senso tecnico, vale a dire astronomico, perché in tal modo – sulla spinta di un geniale professore, Carlo Mezzanotte, che in quella circostanza era giudice-relatore alla Corte costituzionale – viene restaurata la teoria tolemaica: "lo Stato centrale torna ad essere il sole del sistema"<sup>6</sup>. È vero che la storica decisione viene assunta dopo che si erano manifestati i primi dubbi ed erano cominciate a palesarsi talune aporie in seguito all'approvazione del riformato Titolo V della Costituzione nel 2001, con eccessi e fumisterie rinvenibili nel nuovo campo di competenze assegnate alle Regioni ordinarie in forma concorrente con quelle statali. Ma in quella importantissima circostanza viene oltrepassata la misura, e si va decisamente...oltre.

Autore della vibrante accusa appena citata è Sandro Staiano, al quale si deve l'ultimo studio d'insieme sull'art. 5, pubblicato da Carocci nel 2017, il quale, nel suo *pamphlet* polemico e spesso pungente verso plurimi obiettivi,

<sup>6</sup> S. Staiano, *Articolo 5*, Roma, 2017 p. 99.

rivolge la sua critica più dura al sistema dei partiti, di cui rileva la dominanza politica, spesso ottusa, sull'intera sistemazione delle autonomie locali.

Particolarmente aspra, ma stilisticamente raffinata, è l'obiezione rivolta al metodo legislativo usato da Governo e parlamento nella circostanza della c.d. riforma delle Province, che Staiano qualifica come "metacronico e performativo", volendo riferirsi all'arte di praticare al massimo grado l'*hazard*: "il treno in corsa che non si può fermare..." e così finisce per andare a sbattere, causando la propria demolizione.

La frase riassuntiva e sintetica arriva proprio alla fine, nell'ultima pagina del libro:

«Le autonomie non sono un fiume, ma un largo canale lagunare, che scorre alternativamente nei due sensi, con l'andamento delle maree, sotto l'impulso gravitazionale del sistema dei partiti.

In questi pensieri e riflessioni sono in gioco la qualità e la sorte stessa della democrazia italiana».

Torna opportuno, a questo punto, un pensiero sulla (mancata) riforma delle Province, già avviata dal governo Monti con un evidente zelo tecnocratico, troppo spostata sul taglia-spese e proseguita, malamente, dal Governo Renzi, quando Delrio era il ministro competente per materia, con una normativa che, per essersi impantanata in mezzo al fiume, sta, inesorabilmente, affondando nelle sabbie mobili.

Sul punto va segnalata, in negativo, la sentenza n. 50/2015 della Corte costituzionale la cui argomentazione a difesa della legge impugnata era tanto debole e inferma da esser giudicata "imbarazzante" da chi (Vandelli) pur ne aveva apprezzato il *dictum*.

Con ciò non voglio dire che le Province vadano bene così come sono adesso, ma solo denunciare, amaramente, che un rozzo approccio "antipoltrone", come quello tentato e malamente realizzato in quella circostanza, in scia populista largamente condivisa, era del tutto inadeguato, ovvero per essere più chiari e netti: sbagliato.

#### 4. *Welfare*, sussidiarietà e diritti sociali: cenni

Entriamo adesso, più propriamente, "*in medias res*": welfare, sussidiarietà e diritti sociali, anche se sono convinto che quanto precede non sia un fuor d'opera per il fatto che è questo il senso vero dell'esistenza di una amministrazione regional-locale.

Li tratterò, brevemente, nel seguente ordine:

La sussidiarietà: è un'istanza cattolico-valoriale; l'odg Dossetti del 9 settembre 1946 è il precipitato, la quintessenza della dottrina sociale della Chiesa, che risale nei secoli. La Chiesa cattolica programmaticamente (e talvolta polemicamente) protegge e spinge (tutte) le autonomie *versus* lo Stato (anche... se fa fatica ad accettare le autonomie dentro sé stessa: dei laici, dei teologi della liberazione ecc., dei riti diversi ecc.).

I diritti sociali: se il senso generale della sequenza che racchiude l'amministrazione non centrale fosse capace di vedere insieme l'amministrazione locale a cascata fluente: amministrazione regionale, di area vasta e comunale, allora la sequenza Comuni-Regioni – significativamente dal basso verso l'altro – potrebbe essere incaricata dell'amministrazione e gestione di tutti i servizi sociali personali e comunitari nei settori della:

- istruzione (fatta salva quella universitaria), ma con forte valenza sulla formazione professionale sia iniziale sia superiore che continua;
- sanità (fatti salvi i livelli essenziali);
- assistenza sociale personalizzata... post quella ospedaliera, RSA ecc., rispettando al meglio i tre requisiti di economicità, efficienza, efficacia.

Il *welfare*...: è il risultato atteso ma, forse, utopico. Comunque, il *ben essere* della popolazione, *the pursuit of happiness* è un insieme di politiche (piuttosto che una materia) per lo svolgimento delle quali non dovrebbe essere impossibile distinguere ruoli e funzioni tra i diversi soggetti interessati, perché titolari di istanze ed esigenze tra loro diversificate. Da qui l'importanza del concetto di coordinamento<sup>7</sup>, che significa partecipazione e concorso di soggetti tra loro paritari poiché provenienti da una legittimazione politica democraticamente equivalente.

Da qui, inoltre, l'importanza del riportare ciascun soggetto a fare quello gli spetta e che è capace di fare:

allo Stato il compito di approvare la grande legislazione sui diritti, curare i rapporti con UE e Stati esteri, disciplinare la tassazione, la programmazione dell'economia e delle infrastrutture e dei servizi pubblici decisivi;

Alle Regioni: occuparsi della legislazione sulle materie attribuite e sviluppare la programmazione territoriale e funzionale, in particolare in molti servizi sociali (sanità, abitazione ecc.);

Agli enti di area vasta ed ai comuni: compiere le scelte politiche alla scala territoriale e funzionale appropriata, fino a quella di prossimità, vicinanza, nonché, amministrazione e gestione del dettaglio, rapporti con le persone in condizione di bisogno ecc.

Come visione di carattere generale, a mo' di conclusione: se non avessero una competenza *maior* (sia quantitativamente che qualitativamente) nell'ampio settore della concreta attuazione dei diritti sociali, le autonomie – sia regionali che comunali – non avrebbero ragione d'essere.

<sup>7</sup> Cfr., V. Bachelet, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957.