

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5017

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**VOLONTÉ, BUTTIGLIONE, TASSONE, TERESIO DELFINO, CARMELO
CARRARA, MARINACCI, GRILLO, PANETTA, SANZA**

Modifica agli articoli 5 e 118 della Costituzione,
concernenti il principio di sussidiarietà

Presentata il 24 giugno 1998

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il principio di sussidiarietà, che, come è noto, venne proposto per la prima volta dall'enciclica *Quadragesimo Anno* di Pio XI nel maggio 1931, ha salde e lontane radici nella società italiana ed europea ed è frutto di quella cultura e intrapresa cooperativistica caratteristica dell'inizio del 1900. D'altronde, l'esplicita enunciazione del principio, secondo il quale «è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare» poiché «oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in materia suppletiva (*subsidium afferre*) le assem-

blee del corpo sociale», è ancor oggi considerata la più «classica».

Tale specifica formulazione, considerata una autentica novità rispetto al magistero precedente, risale, in larga misura, all'influsso esercitato dalle dottrine elaborate da alcuni studiosi tedeschi come il Ketteler, il Pesch, e soprattutto il Gundlach, anche se già Tommaso d'Aquino considerava l'imposizione di una eccessiva uniformità come una minaccia per una repubblica, e, analogamente, lo stesso Dante riteneva che l'imperatore non dovesse interessarsi direttamente delle questioni riguardanti le singole città, essendo queste dotate di caratteristiche proprie e differenziate.

In tempi più recenti, in un'altra enciclica papale, la *Centesimus Annus*, si afferma che « né lo Stato né alcuna società più grande devono sostituirsi all'iniziativa e alla responsabilità delle persone e dei corpi intermedi » e che « le comunità più grandi devono guardarsi dall'usurpare le prerogative della famiglia o ingerire nella sua vita ».

Si tratta, quindi, di un principio fondamentale della dottrina sociale e cristiana, ma anche uno dei principi fondanti della costituzione dell'Unione europea sanciti dal Trattato di Maastricht cui non si può derogare. Gli approfondimenti e le evoluzioni di tale principio, infatti, hanno caratterizzato le discussioni di molte assemblee parlamentari nei Paesi occidentali e si trovano presenti nelle Carte fondamentali delle democrazie più evolute del continente europeo, anche perché la loro applicazione può riguardare svariati profili della vita sociale, politica ed economica: tutela della famiglia, libertà d'impresa, organizzazione dello Stato, assetto delle relazioni internazionali, eccetera.

Lo Stato non è la misura di tutto ciò che è pubblico, vi possono essere istituzioni pubbliche che traggono origine da realtà economico-sociali e organizzativo-istituzionali che trascendono e per lo più precedono lo Stato (si pensi agli enti autonomi territoriali) e che vivono e operano all'interno dell'ordinamento giuridico in virtù della Carta costituzionale e non di un riconoscimento da parte dello Stato. Tali realtà, però, per il fatto di perseguire finalità assunte come pubbliche e per il fatto che sono strettamente collegate allo Stato e agli altri enti pubblici, finiscono per subire una sorta di arruolamento forzato come soggetti pubblici.

Opere di beneficenza, ospedali, scuole, enti per facilitare lo sviluppo dei ceti meno abbienti o per erogare credito, nati in forma associativa, hanno subito questo processo e sono finiti per rientrare nell'ambito dello Stato.

L'enfasi riposta negli articoli 2 e 5 della Costituzione non deve trarci in inganno, in quanto il riconoscimento delle associazioni *no profit* e delle autonomie in generale

avviene pur sempre nell'ambito del potere pubblico e poco si è fatto per quelle formazioni sociali che non hanno mai avuto la pretesa di inserirsi nella gestione del pubblico pur perseguendo finalità altruistiche che solo successivamente sono state inserite fra i fini che lo Stato persegue. Le organizzazioni altruistiche, si è detto, esistevano e, da secoli esistono in Italia, e la loro conversione in strutture pubbliche è stata fortemente voluta dallo Stato. Oggi riemergono per l'incapacità e le carenze delle strutture pubbliche a far fronte alle esigenze e alle richieste che salgono dalla società, carenze dovute alla inefficienza gestionale, ai corporativismi, alle pastoie burocratiche. Di converso, le organizzazioni *no profit* vengono oggi gestite all'insegna del criterio dell'economicità, coniugando, cioè, la produzione di servizi diretti ed indiretti con il rispetto delle regole economiche necessarie a garantirne la vita, la continuità e lo sviluppo, nonché la loro identità ed autonomia.

Il solo spirito volontaristico, quindi, non è sufficiente a caratterizzare una struttura che nasce in antitesi a qualsiasi accentramento burocratico traendo la sua ragione di vita dalla vicinanza territoriale e funzionale ai molteplici e crescenti bisogni degli individui. Oggi nessuno può pensare ad un ruolo dello Stato totalizzante ed esclusivo come, parimenti, che tutto possa essere lasciato alle cure della « mano invisibile » di smithiana memoria. Il raggiungimento degli obiettivi, nell'interesse generale, deve oggi conseguirsi combinando insieme le due impostazioni ideologiche.

Il principio di sussidiarietà è un incontro tra due culture, quella cattolica e quella liberale, ma solo ampliando il suo ambito, fin qui prettamente territoriale e dunque verticale, si potrà garantire una reale autonomia della società civile. Esso recepisce, contenendole in sé, le istanze federaliste, ma allarga il suo campo di applicazione: il federalismo è sussidiarietà applicata al rapporto fra gli enti locali, ma il concetto di sussidiarietà cui si ispira la presente proposta di legge costituzionale va oltre, andando a regolare anche quei rapporti e quei livelli di autogoverno non

territoriale. Dove la libera iniziativa economica è in grado di affrontare un problema, lo Stato deve astenersi dall'intervenire: dobbiamo dare spazio alla libera auto-organizzazione della società, in modo da togliere agli interventi coattivi dello Stato sempre più spazio.

Il fallimento della Commissione bicamerale per la riforma della parte seconda della Costituzione ci impone di non disperdere l'ampio dibattito che si è acceso attorno al principio di sussidiarietà, anche se parlare genericamente di « rispetto delle attività svolte dalla autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali », come affermato nel testo approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 19 marzo 1998, è tutt'altra cosa che promuovere la sussidiarietà sociale. Si è voluto, o almeno tentato, di introdurre un mero decentramento amministrativo, senza comprendere che la riforma dello Stato sociale può essere fatta solo attraverso la valorizzazione della società civile

e del privato sociale a forte componente ideale. Negli altri Paesi le realtà *no profit* stanno costituendo una risposta vincente rispetto alla necessità di creare occupazione e di trasformare lo Stato sociale, garantendo anche sul fronte dell'ambiente, della cultura, dell'arte e dell'educazione elevati *standard* di qualità della vita e di convivenza civile per tutti i cittadini.

Con la presente proposta di legge costituzionale vogliamo esplicitare in tutta la sua ampiezza il principio di sussidiarietà e, quindi, non solo nella sua dimensione verticale (ripartizione e decentramento delle competenze degli organi statali), ma anche in quella orizzontale (attinente al rapporto tra cittadini e loro formazioni sociali e lo Stato), superando così anche l'erronea identificazione tra « servizio di pubblica utilità » e « servizio erogato dallo Stato », dando pieno riconoscimento al ruolo delle formazioni sociali previsto nella parte prima della nostra Carta costituzionale.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

1. All'articolo 5 della Costituzione, dopo le parole: « che dipendono dallo Stato » sono inserite le seguenti: « , nel rispetto del principio di sussidiarietà, ».

ART. 2.

1. All'articolo 118 della Costituzione il primo e il secondo comma sono sostituiti dal seguente:

« Lo Stato, le Regioni, le Province ed i Comuni esercitano le funzioni ad essi attribuite, in conformità alle finalità di interesse generale previste dalla Costituzione ed in maniera proporzionata all'obiettivo di volta in volta perseguito, quando il conseguimento di tali finalità non può essere adeguatamente assicurato dall'autonomia dei privati, anche attraverso le formazioni sociali. La titolarità delle funzioni compete rispettivamente a Comuni, Province, Regioni e Stato in base a principi di sussidiarietà e differenziazione e secondo criteri di omogeneità e ragionevolezza. La legge garantisce le autonomie funzionali ».