



Che cosa è la Sussidiarietà

Un altro nome della Libertà

San Donato Milanese

19 gennaio 2008

- Una definizione di sussidiarietà
- I pilastri del “vecchio” modello di welfare
- Una concezione diversa: esperienza elementare e corpi intermedi
- Modelli economici e sussidiarietà
- L'economia italiana e la sussidiarietà
- Sussidiarietà e quasi mercati

- Il **principio di sussidiarietà** è,
- prima ancora che un principio organizzativo del potere,
- un **principio antropologico** che esprime una concezione globale dell'uomo e della società,
- in virtù del quale fulcro dell'ordinamento giuridico è la **persona umana**, intesa sia come individuo che come legame relazionale.

- Tale principio emerge inizialmente, seppur indirettamente, nel pensiero di **Aristotele** (rapporto tra governo e libertà) e di **Tommaso d'Aquino** ma viene espressamente enunciato solo nel corso del XIX secolo.
- Una prima definizione compiuta deriva infatti dalla dottrina sociale della chiesa, della quale costituisce uno dei fondamenti: di esso si trova un primo abbozzo già nell'enciclica ***Rerum Novarum*** (1891) di Papa Leone XIII ma la formulazione più esplicita di questo principio si trova nell'enciclica ***Quadragesimo Anno*** (1931) di Pio XI:
 - Come è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le loro forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori ed inferiori comunità si può fare [...] perché è *l'oggetto naturale di qualsiasi intervento nella società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva (subsidium) le membra del corpo sociale, non già di distruggerle e assorbirle.*

- È necessario che l'autorità suprema dello Stato rimetta ad assemblee minori ed inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minore importanza in modo che esso possa eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei sola spettano [...] di direzione, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità.
- Anche successivamente la Chiesa Cattolica promuoverà questo principio, sottolineando soprattutto il ruolo della **famiglia** e dei **corpi intermedi** in tutti i settori della società.
- Il principio di sussidiarietà stabilisce che l'intervento degli Enti pubblici territoriali, sia nei confronti dei cittadini sia degli enti e suddivisioni amministrative ad esso sottostanti, debba essere attuato esclusivamente come **sussidio** (ovvero come *aiuto*, dal latino *subsidium*) nel caso in cui il cittadino o l'entità sottostante sia impossibilitata ad agire per conto proprio.

- Il principio di sussidiarietà stabilisce che le attività amministrative dovrebbero essere svolte dall'entità territoriale amministrativa più vicina ai cittadini (i comuni), e che può essere delegata ai livelli amministrativi territoriali superiori (Regioni, Province, Aree metropolitane, Comunità montane ed isolate) solo se questi possono rendere il servizio in maniera più efficace ed efficiente.
- Si parla di
 - **sussidiarietà verticale** quando i bisogni dei cittadini sono soddisfatti dall'azione degli enti amministrativi pubblici
 - **sussidiarietà orizzontale** quando tali bisogni sono soddisfatti dai cittadini stessi, magari in forma associata e/o volontaristica.

- Una definizione di sussidiarietà
- I pilastri del “vecchio” modello di welfare
- Una concezione diversa: esperienza elementare e corpi intermedi
- Modelli economici e sussidiarietà
- L'economia italiana e la sussidiarietà
- Sussidiarietà e quasi mercati

- Nei settori riconducibili al *welfare state* e definiti come servizi di pubblica utilità alla persona (sanità, assistenza, istruzione formazione professionale, cultura, servizi di inserimento al lavoro, tempo libero, sport, ecc.) abbiamo solitamente due configurazioni di organizzazione dei servizi stessi
- l'**equilibrio di mercato** (ad esempio la sanità negli USA)
- la **gestione diretta** di servizi da parte dello Stato

- Il welfare è basato sul **principio lib/lab**
 - Lib:
 - Garantisce le semplici libertà individuali di competere sul mercato
 - Lab:
 - Cerca di porre rimedio alle disuguaglianze e alle esclusioni sociali attraverso
 - L'intervento perequativo
 - L'intervento redistributivo
 - Dello Stato
- Questo modello è in crisi per due ragioni:
 - Spesso aumenta le disuguaglianze anche quando vorrebbe ridurle
 - È inefficiente

Concezione antropologica

- Il modello lib/lab ha una visione **antropologica** di fondo
- Una concezione dell'uomo che risale a **Hobbes**
- È l'idea *homo homini lupus*
- I conflitti legati alla natura dell'uomo secondo questa visione possono essere risolti solo grazie all'intervento di una autorità superiore, il **Leviatano**
 - Una volta era il Re
 - Adesso è lo Stato

- Lo **statalismo** oggi imperante, cioè il contratto che genera il Leviatano di hobbesiana memoria si basa sulla sfiducia e il sospetto sull'uomo
- Cioè su una concezione di uomo negativa che mortifica le potenzialità e il positivo contributo che il singolo uomo può dare al bene comune, al progresso e alla lotta per la giustizia.
- Tale concezione, che secondo Thomas Hobbes determina la necessità di stipulare un **contratto sociale** per opporsi alla condizione di guerra dell'uno contro l'altro propria dello «stato di natura» dell'uomo, è anche alla base di una certa idea di welfare state.

- Questa concezione di welfare state di origine hobbesiana non è più in grado di rispondere alle istanze contemporanee:
- Con i processi di globalizzazione, non è più possibile ricorrere a un'autorità del tipo Leviatano per mettere ordine nella società;
 - il grado di complessità è troppo elevato.
- Emerge una società civile che non è certamente quella del Seicento:
 - » gli individui sono più consapevoli del carattere inalienabile dei loro diritti fondamentali, sono mediamente più informati (e tutto questo grazie alla crescita della cittadinanza moderna), e soprattutto attivano reti organizzate per risolvere autonomamente i loro problemi, reti che non necessitano di un government (potere vincolante) ma di una governance (coordinamento aperto)

- Le Grand mostra che sistemi basati sul welfare state lib/lab, oltre a non fornire incentivi all'efficienza e all'innovazione dei servizi, sono anche inadeguati ai bisogni degli utenti.
- Essi infatti peccano di paternalismo, essendo basati in realtà su una conoscenza superficiale dei bisogni degli utenti, e, contrariamente a quanto afferma una certa letteratura, sono anche iniqui.
- Infatti, in un sistema che non incentiva la libera scelta e la responsabilità dell'utente, le persone povere e meno istruite sono meno in grado di usufruire adeguatamente dei servizi erogati, mentre le persone ricche e istruite trovano più facilmente il modo di superare la rigidità e l'uniformità del sistema ottenendo comunque quelle opportunità più corrispondenti alle loro esigenze.



- Apparentemente mossa da una logica opposta, l'immagine di società tipica del liberismo di stampo neoclassico (*Laissez faire*) è, in realtà, fondata sulla stessa antropologia negativa.
- Alla base, infatti, ha un'idea di individuo puramente egoista, che risponde esclusivamente a motivazioni economiche, sia che svolga un compito assegnato da un superiore, sia che costruisca un'impresa in proprio.
- La logica del pensiero liberista è solo apparentemente diversa da quella liberista: la radice antropologica è infatti la stessa, quella hobbesiana.
- Nel liberismo l'individuo risponde ad un principio utilitarista: criteri ed aspirazioni ideali, così come la libera aggregazione con altri uomini per soddisfare i bisogni propri e degli altri, non vengono presi in considerazione.

- La differenza tra i due approcci consiste nel meccanismo individuato per correggere il “male” prodotto dal comportamento dell’uomo (antropologia negativa):
- per il liberismo è il mercato inteso soltanto come l’ambito in cui i tentativi egoistici di ciascun individuo si incontrano con quelli degli altri per formare, grazie al meccanismo della mano invisibile di Adam Smith (mai effettivamente spiegato nella sua applicazione), un equilibrio che alloca in modo efficiente (anche se non necessariamente equo) le risorse.
- per lo statalismo è il potere centrale
- Lo statalismo è un modello centralizzato, il liberismo un approccio decentrato, ma la concezione antropologica negativa è la stessa.

- «Il welfare non può essere costruito su una visione antropologica negativa come quella hobbesiana.
- Un'altra modernità, quella della visione positiva dell'uomo, della sua dignità e dei suoi diritti, si sta affacciando all'orizzonte come soluzione alternativa» (Donati 2007, p. 43).
- Un autorevole suggerimento sulla strada da prendere viene dal recente magistero papale di Giovanni Paolo II e Benedetto XVI che connettono nelle loro encicliche il tema delle carenze di Stato e mercato a una rinnovata, più vera concezione antropologica dell'uomo.

- Una definizione di sussidiarietà
- I pilastri del “vecchio” modello di welfare
- Una concezione diversa: esperienza elementare e corpi intermedi
- Modelli economici e sussidiarietà
- L'economia italiana e la sussidiarietà
- Sussidiarietà e quasi mercati

Una concezione antropologica diversa

- Giovanni Paolo II (*Centesimus annus*):
 - «L'individuo oggi è spesso soffocato tra i due poli dello Stato e del mercato mentre si dimentica che la convivenza tra gli uomini non è finalizzata né al mercato, né allo Stato, poiché possiede in se stessa un singolare valore che Stato e mercato devono servire».
- Benedetto XVI (*Deus Caritas Est*):
 - «Lo Stato che vuole provvedere a tutto, che assorbe tutto in sé, diventa in definitiva un'istanza burocratica che non può assicurare l'essenziale di cui l'uomo sofferente - ogni uomo - ha bisogno: l'amorevole dedizione personale. Non uno Stato che regoli e domini tutto è ciò che ci occorre, ma invece uno Stato che generosamente riconosca e sostenga, nella linea del principio di sussidiarietà, le iniziative che sorgono dalle diverse forze sociali e uniscono spontaneità e vicinanza agli uomini bisognosi di aiuto».

- Da dove può partire un'antropologia adeguata all'uomo contemporaneo, che ne affermi in pieno la dignità, sul piano personale e sociale?
- Dall'**esperienza elementare** (Giussani)
 - l'insieme di esigenze ed evidenze strutturali che costituiscono il "cuore" di ogni uomo, la sua faccia interiore, il suo senso religioso, il suo desiderio di verità, di giustizia, di bellezza, di felicità, di amore.
- Tali esigenze strutturali si manifestano in un "**desiderio**" che è alla radice anche dell'azione economica, sociale, politica dell'uomo.
 - » «E allora si mette a cercare il pane e l'acqua, si mette a cercare il lavoro, a cercare la donna, si mette a cercare una poltrona più comoda e un alloggio più decente, si interessa a come mai taluni hanno e altri non hanno, si interessa a come mai certi sono trattati in un modo e lui no, proprio in forza dell'ingrandirsi, del dilatarsi, del maturarsi di questi stimoli che ha dentro e che la Bibbia chiama globalmente "cuore"» (Giussani 2000, p. 173).

- L'esperienza del senso religioso spinge a mettersi insieme intorno a criteri ideali:
 - «E' impossibile che la partenza dal senso religioso non spinga gli uomini a mettersi insieme. E non nella provvisorietà di un tornaconto, ma sostanzialmente; a mettersi insieme nella società secondo una interezza e una libertà sorprendenti (la Chiesa ne è il caso più esemplare), così che l'insorgere di movimenti è segno di vivezza, di responsabilità e di cultura, che rendono dinamico tutto l'assetto sociale» (Giussani 2000, p. 168).
- I **corpi sociali** sono realtà dove una continua educazione a una riscoperta delle proprie esigenze strutturali aiuta le persone, in modo drammatico e mai concluso, a crescere, a prendere consapevolezza di sé e della realtà, a educare il proprio desiderio difendendolo contro le riduzioni proprie e del potere.
- La storia economica e sociale italiana è stata intessuta proprio dall'azione di queste **opere**, nate dallo spirito ideale cattolico, socialista e liberale, caratteristico del nostro Paese



- Garantire più libertà ai cittadini ma anche responsabilizzarli
- Garantire più autonomia ai corpi intermedi ma anche orientarli al bene comune
- Garantire più sicurezza sociale ma anche meno burocratizzazione
- Garantire più sicurezza sociale ma anche più rispetto delle differenze
- Rispondere alle esigenze dei singoli individui ma anche favorire la solidarietà tra persone
- Aprirsi alla globalizzazione ma anche rispondere alle esigenze locali

- Una definizione di sussidiarietà
- I pilastri del “vecchio” modello di welfare
- Una concezione diversa: esperienza elementare e corpi intermedi
- **Modelli economici e sussidiarietà**
- L'economia italiana e la sussidiarietà
- Sussidiarietà e quasi mercati

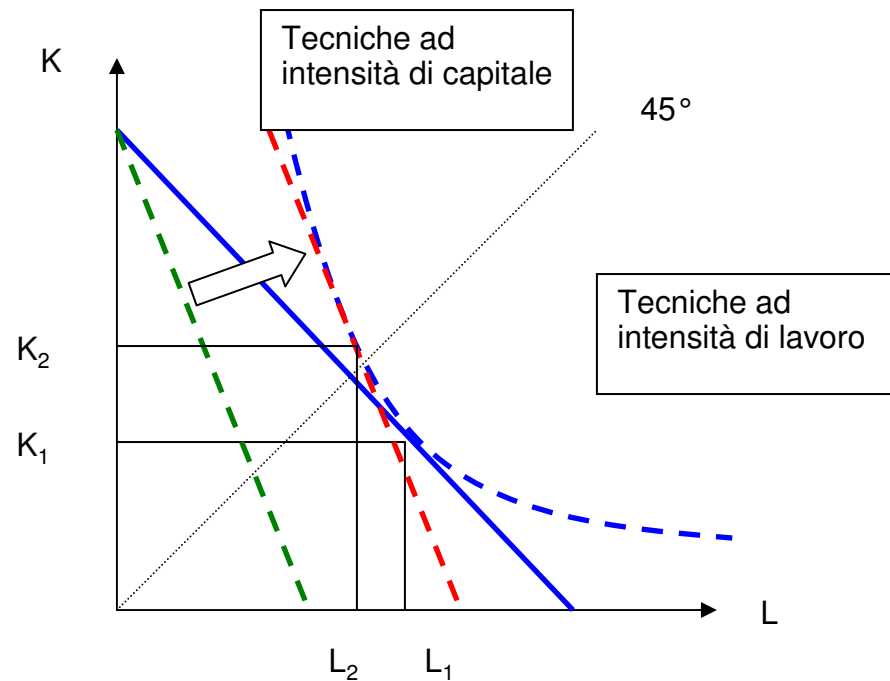
- Nell'ambito della teoria economica i modelli principali, che hanno fornito tentativi di risposte alle tre precedenti domande fondamentali, sono tre:
- il modello liberista (economia di mercato)
- il modello marxista (economia pianificata)
- il modello keynesiano (economia statalista).



- Il modello **liberista** è quello più antico, formulato quasi in coincidenza con la rivoluzione industriale.
- Risente quindi anche fortemente del clima culturale di quegli anni, in cui, all'avvio del processo di industrializzazione, si erano creati per la prima volta quei contratti sociali (esempio mercato del lavoro, mercati all'ingrosso, ecc.) che rappresentano la base dell'economia moderna.
- Sottolineo questa caratteristica storica perché, nell'ambito di un nuovo scenario sociale (fine dell'era agricola), è parso "naturale" avviare l'era dell'industrializzazione basandosi sul modello del libero mercato.
- Solo successivamente, di fronte ad alcune grandi contraddizioni emerse dall'impiego di questo modello, ci si è posti, anche a livello teorico, il problema di alcuni correttivi e quindi, contemporaneamente, la formulazione di modelli alternativi.

- Queste considerazioni spiegano:
 - perché gli economisti classici (Adam Smith, David Ricardo) sono considerati i “padri” del modello liberista;
 - che le interpretazioni – non formalizzate – di questi economisti hanno costituito la base per successivi sviluppi e raffinamenti del modello liberista;
 - perché, tra le tante contraddizioni connesse al modello liberista, una in particolare è emersa quasi subito – l’eccessivo sfruttamento dei lavoratori – ed ha portato alla formulazione di un primo modello alternativo: il marxismo.

- È basato sul primato dei prezzi.
- Essi rappresentano il cuore dell'economia di mercato, in quanto governano l'allocazione delle risorse. Questo significa che i prezzi inviano agli operatori economici dei segnali per indirizzare l'impiego delle risorse, in modo tale evitarne lo spreco.
- Ad esempio il meccanismo dei prezzi segnala al produttore la tecnologia migliore per produrre un determinato bene. La tecnica con cui questo avviene è spiegata nel seguente grafico:



- Il modello **marxista** prende avvio da una evidente contraddizione creata dal modello del libero mercato:
 - l'eccessivo sfruttamento dei lavoratori.
- L'attenzione viene riposta sul ruolo del concetto di diritto di proprietà, associato al concetto di rendita.
 - Il diritto di proprietà è quanto infatti viene utilizzato dai capitalisti, proprietari dei mezzi di produzione, per estrarre la maggior parte del valore (o plusvalore secondo la definizione di Karl Marx) creato dal processo produttivo, ed in particolare dai lavoratori.
 - A questi ultimi resta una minima parte del valore creato.
 - Proprio la proprietà dei beni produttivi fornisce il diritto di estrarre più del giusto;
 - tale sentimento è ulteriormente inasprito quando si osserva che il diritto di proprietà su alcuni *asset* produttivi non deriva dal lavoro come imprenditore, ma da una rendita ricevuta dal passato, magari per l'esercizio di alcuni privilegi.

- Il modello marxista propone una risposta alle tre domande fondamentali dell'economia (cosa, come e quanto produrre) abolendo il concetto di diritto di proprietà e quindi il meccanismo dei prezzi.
- È pertanto un modello completamente contrapposto a quello liberista, dato che le caratteristiche di quest'ultimo vengono completamente stravolte nel modello marxista.
- Il problema dell'allocazione delle risorse è risolto tramite un pianificatore centrale.
- Lo stato centrale decide pertanto cosa bisogna produrre, come (e dove) e quanto produrre.
- In aggiunta, decide anche quanto assegnare a ciascuno.
- È l'economia pianificata, in cui i piani centrali di sviluppo governano tutte le scelte individuali e collettive.



- Questo modello è l'unico di cui attualmente si può affermare che abbia completamente fallito.
 - È interessante sottolineare – nell'ottica, ripresa successivamente, dell'introduzione del principio di sussidiarietà – le principali ragioni che hanno portato al fallimento di questo modello.
 - lo stato centrale non è in grado di raccogliere e organizzare le informazioni relative alle preferenze dei consumatori, allo stato della domanda, come invece avviene mediante l'iniziativa privata ed il sistema dei prezzi;
 - l'assenza di incentivi all'esercizio della libertà individuale in campo economico genera la proliferazione di comportamenti opportunistici.
 - Questi due fallimenti del modello hanno generato perdite di benessere – con fenomeni anche macroscopici ad esempio la formazione delle code quale soluzione all'eccesso di domanda di alcuni beni – che in aggregato hanno superato alcuni benefici prodotti, quale ad esempio l'accesso per tutti ad alcuni beni essenziali.
-

- Alla base del modello **keynesiano** troviamo alcuni fallimenti del modello del libero mercato, senza giungere però alle conseguenze radicali del modello marxista.
- Il modello keynesiano sposa infatti sia il diritto di proprietà sia il meccanismo dei prezzi.
- Tuttavia tiene conto di alcuni fallimenti del mercato, ossia della sussistenza di alcune condizioni in cui il libero agire delle forze di mercato porta a soluzioni inefficienti.
- Tali situazioni di fallimento del mercato sono tutte riconducibili ad inefficienze nel sistema dei prezzi, e sono raggruppabili in 4 categorie:
 - potere di mercato (inefficienza allocativa per prezzi troppo elevati);
 - presenza di beni pubblici, con caratteristiche di non escludibilità e non rivalità;
 - presenza di esternalità, ossia di effetti delle decisioni individuali di cui il sistema dei prezzi non tiene conto;
 - presenza di informazioni imperfette, ed in particolare di asimmetrie informative.

- Il modello keynesiano ha prodotto, attraverso una intensa applicazione del *welfare state* (da cui deriva la denominazione di modello statalista), all'emergere dei cosiddetti fallimenti dello stato.
- Sono fenomeni in cui la correzione al problema del fallimento del mercato adottata, ha portato ad esiti peggiori di quelli che si ottenevano in presenza del solo fallimento del mercato.
- I principali fenomeni in quest'ottica sono legati
 - all'assenza di incentivi ad una gestione inefficiente da parte delle imprese finanziate con la tassazione generale.

- Il principio di sussidiarietà prevede che lo stato provveda ad intervenire nell'economia solo quando la libera iniziativa degli agenti privati non è sufficiente a rispondere ai bisogni della popolazione.

- Il principio di sussidiarietà è quindi applicabile sia in un modello liberista sia in un modello keynesiano

- L'approccio che tiene conto del principio di sussidiarietà appare superiore per:
 - la migliore gestione dei livelli informativi da parte dei privati rispetto all'intervento centrale.
 - Il vantaggio dell'iniziativa privata rispetto a quella statale è che la prima è decentrata, mentre la seconda è centralizzata.
 - Questo comporta una maggiore vicinanza alla popolazione, ai mercati da parte dell'iniziativa privata, e quindi un migliore monitoraggio dei bisogni, ed una risposta più tempestiva alle variazioni che avvengono nel tempo.
 - Diversamente lo statalismo è – proprio per il suo dirigismo centralizzato – lontano dalle persone e dalle relazioni tra imprese, e quindi presenta un monitoraggio ed una capacità di reazione inferiore.

- la maggiore capacità di porre in essere meccanismi di incentivo all'iniziativa personale da parte degli agenti privati rispetto allo statalismo.
 - L'iniziativa privata possiede infatti due caratteristiche:
 - la valorizzazione delle persone che collaborano all'intrapresa, grazie ad una migliore conoscenza delle stesse;
 - la capacità di premiare gli sforzi individuali, ed in questo modo di ridurre la possibilità di comportamenti opportunistici da parte dei lavoratori.
 - Diversamente, lo statalismo è caratterizzato da una uniformità sia nella gestione del personale sia nella remunerazione dello stesso, e questo porta spesso a comportamenti opportunistici, che rendono inefficiente e anche inefficace l'intervento stesso.
 - Esempi di questo tipo si possono trovare sia nel settore dell'istruzione sia in quello sanitario.

- la migliore *governance* dell'impresa assicurata dall'iniziativa privata rispetto allo statalismo.
 - Gli schemi di *governance* di un'impresa rappresentano sempre più un fattore imprenditoriale di successo.
 - Una buona *governance*, trasparente, in grado di assumersi le responsabilità tipiche della gestione imprenditoriale (rischio nelle scelte di impresa, correzioni suggerite rispetto ai vari processi decisionali, sostituzioni di personale non all'altezza), permette di rispondere ai bisogni in modo più efficiente ed efficace.
 - Viceversa, la *governance* nello statalismo è troppo burocratizzata e poco capace di assunzione di responsabilità.

- Nello stesso tempo bisogna sottolineare che esiste anche un potenziale fallimento dell'applicazione del principio di sussidiarietà.
 - Esso è legato al comportamento opportunistico da parte dell'iniziativa privata che sceglie di erogare soltanto quella parte del servizio che garantisce rendimenti maggiori (*cream skimming*).
- Per ovviare a tale potenziale fallimento è necessario che la finalità pubblica dell'iniziativa privata sia sempre garantita in modo trasparente.

- Una definizione di sussidiarietà
- I pilastri del “vecchio” modello di welfare
- Una concezione diversa: esperienza elementare e corpi intermedi
- Modelli economici e sussidiarietà
- L'economia italiana e la sussidiarietà
- Sussidiarietà e quasi mercati



- Il nostro paese si caratterizza, dal punto di vista economico ma con una prospettiva storica, per tre elementi fondamentali:
 - l'assenza di materie prime;
 - il patrimonio imprenditoriale, legato allo sviluppo nel Medio Evo delle Corporazioni delle Arti e dei Mestieri, come mostra il seguente grafico (di 15 imprese segnalate ben 8 sono italiane);
 - la ricchezza nella dotazione di capitale umano, testimoniato dalla nascita delle prime università europee (Bologna e Padova nel 1050 - 1200).

Antique dealers
World's oldest family companies

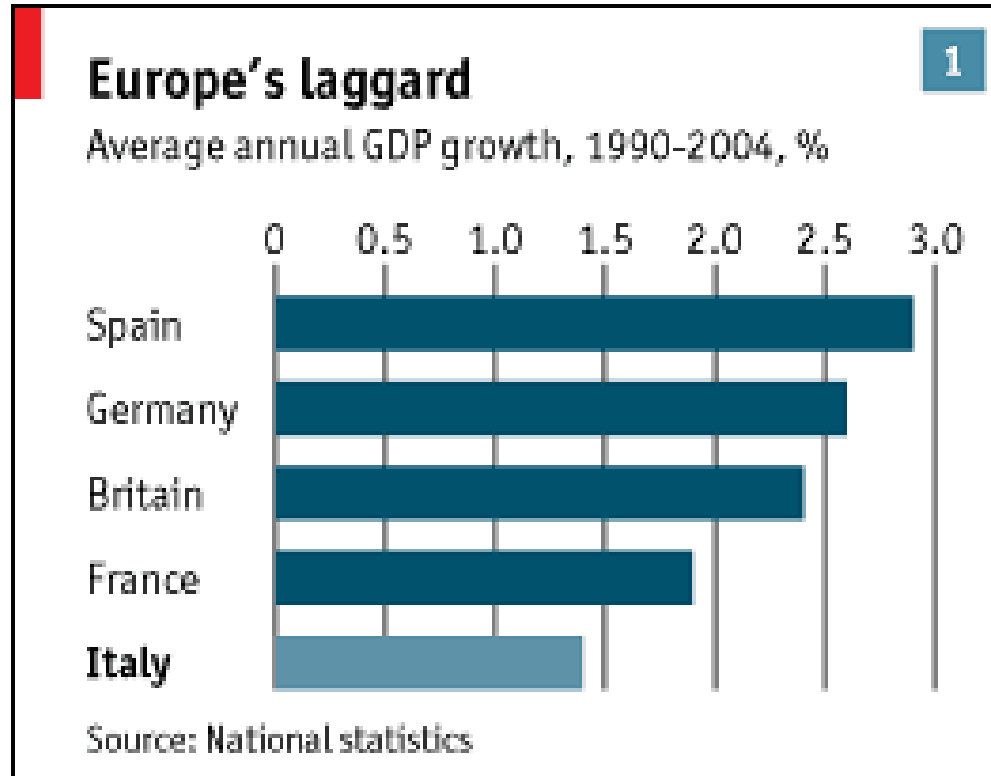
	Date of founding*	Country
Kongo Gumi	578	Japan
Hoshi Ryokan	718	Japan
Château de Goulaine	1000	France
Fonderia Pontificia Marinelli	1000	Italy
Barone Ricasoli	1141	Italy
Barovier & Toso	1295	Italy
Hotel Pilgrim Haus	1304	Germany
Richard de Bas	1326	France
Torrini Firenze	1369	Italy
Antinori	1385	Italy
Camuffo	1438	Italy
Baronnie de Coussergues	1495	France
Grazia Deruta	1500	Italy
Fabbrica D'Armi Pietro Beretta	1526	Italy
William Prym	1530	Germany

Source: familybusinessmagazine.com *Approximate in some cases

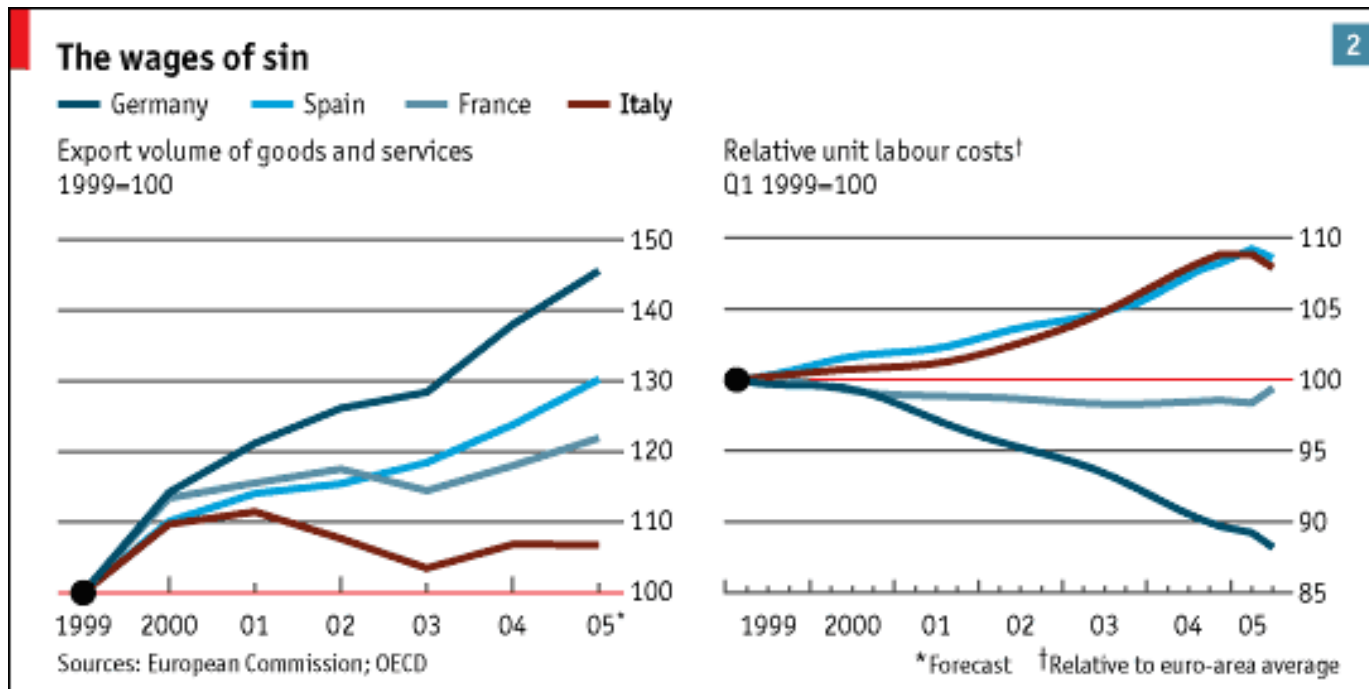
- Questi tre elementi spiegano diversi aspetti dello sviluppo dell'economia italiana.
- Innanzitutto, l'assenza di materie prime quale ferro e carbone spiega il ritardo dell'economia italiana, rispetto a Gran Bretagna, Francia e Stati Uniti, nel processo di industrializzazione.
- Questo ha portato all'avvio di un robusto processo di internazionalizzazione solo dopo la conclusione della Seconda Guerra Mondiale, grazie allo sviluppo di un efficace sistema di scambi internazionale, che ha permesso all'Italia di specializzarsi nella produzione di manufatti, importando le materie prime dall'estero.

- In secondo luogo, la tradizione artigianale del nostro paese ha permesso il realizzarsi di una imprenditorialità diffusa, che rappresenta a tutt'oggi una grande ricchezza e potenzialità di sviluppo del nostro paese.
- Lo sviluppo delle PMI, la formazione dei distretti industriali, la capacità di mettere a profitto la creatività tipica italiana, ha permesso di realizzare
 - il miracolo economico degli anni Sessanta – che ha reso possibile una ricchezza diffusa per la gran parte della popolazione;
 - il successo del *made in Italy* durante gli anni Ottanta (lo slogan “piccolo è bello” prevaleva in quegli anni);
 - la recente ristrutturazione – dopo l'avvento dell'Euro – necessaria per recuperare competitività nello scenario competitivo internazionale.

- La nascita delle prime università in Europa testimonia la ricchezza del capitale umano del nostro paese;
- tale fattore, come confermano gli studi macroeconomici, rappresenta la principale determinante del processo di sviluppo dei paesi industrializzati.
- È questa tuttavia una variabile critica per il nostro paese, che non sembra in grado di valorizzare adeguatamente il proprio capitale umano.
 - Esempi di tale difficoltà sono la cosiddetta “fuga di cervelli” verso le migliori università degli Stati Uniti e la difficoltà ad avviare in Italia imprese nei settori ad alta tecnologia.
- Questi elementi spiegano molti dei dati caratteristici dell'economia italiana, che vengono presentati in sequenza.

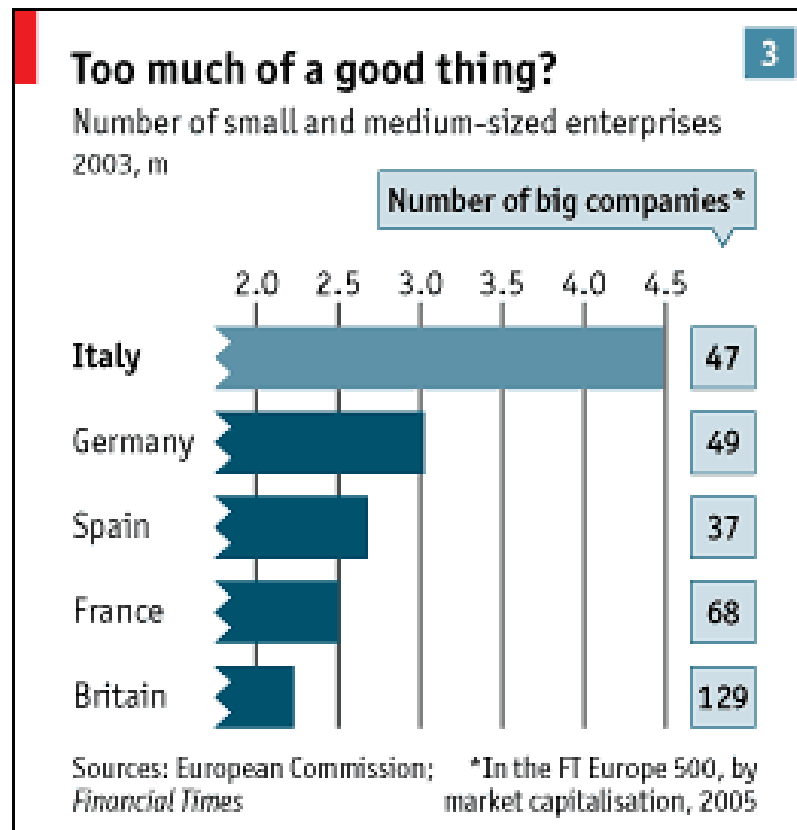


- Crescita dell'economia persistentemente più lenta

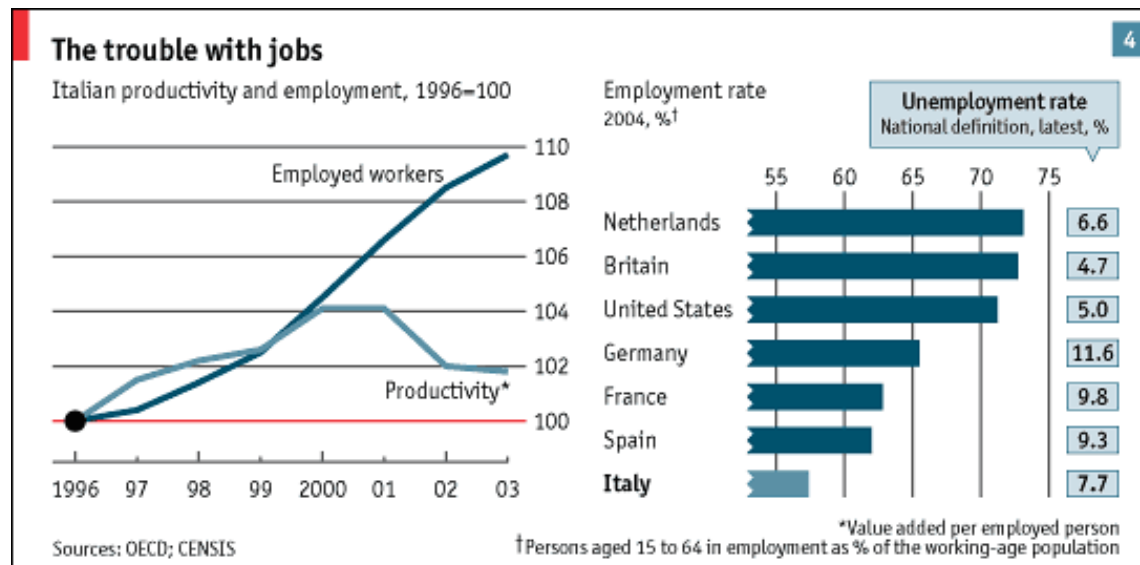


- Quota del mercato mondiale in discesa
- Costi del lavoro elevati

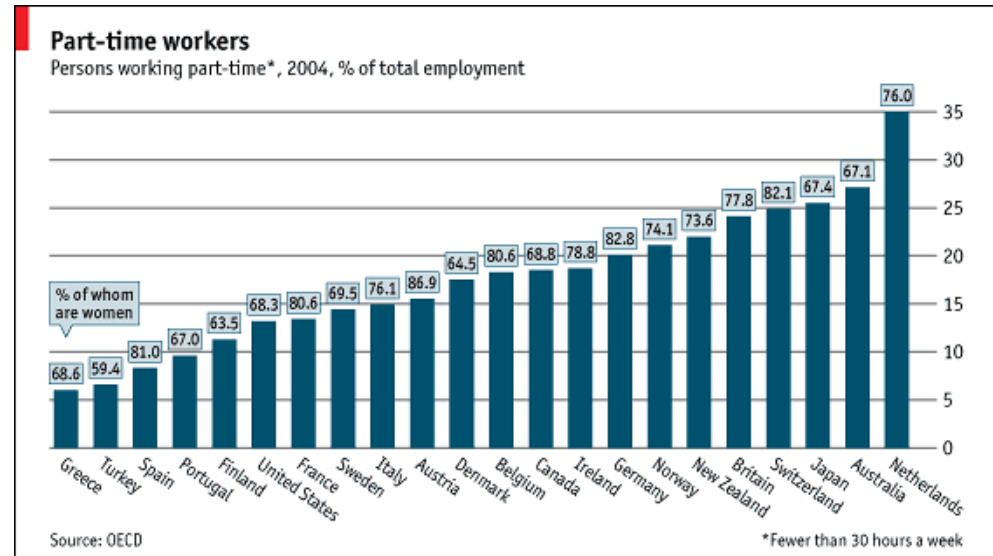
- Il numero delle PMI è troppo elevato rispetto ad altre economie?
- Abbiamo poche Grandi Imprese



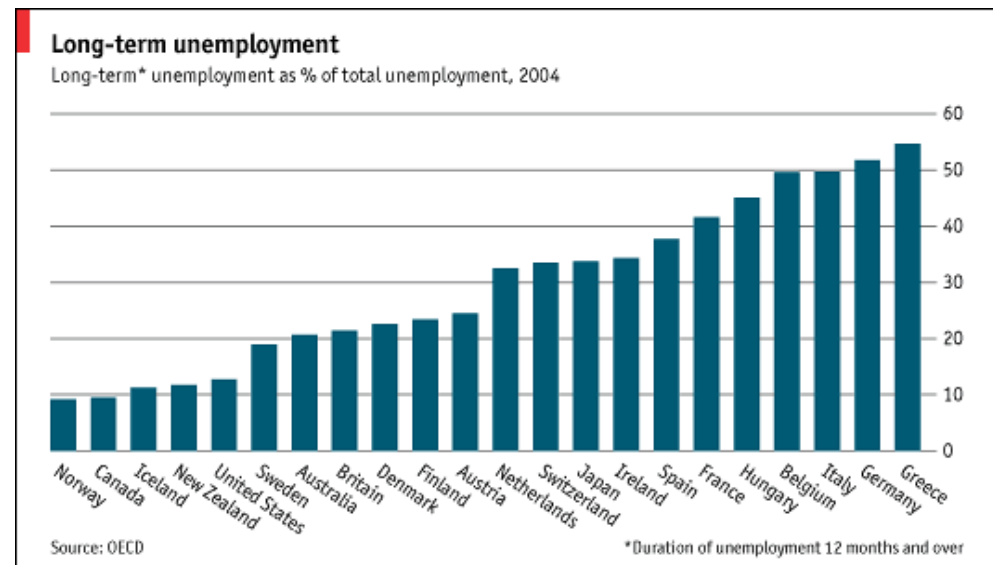
- Il nostro paese presenta una bassa produttività del lavoro.
 - Questo comporta, assieme agli alti costi del lavoro, una spinta inflativa.
 - Questa catena di causalità spiega il livello dei prezzi tendenzialmente più alto nel nostro paese.
- Nello stesso tempo, l'Italia presenta tassi di partecipazione al mercato del lavoro troppo bassi, anche se in miglioramento;
 - nello stesso tempo il tasso di disoccupazione – che è sceso notevolmente negli ultimi anni – è ancora più elevato rispetto alle economie più dinamiche.



- Poca flessibilità



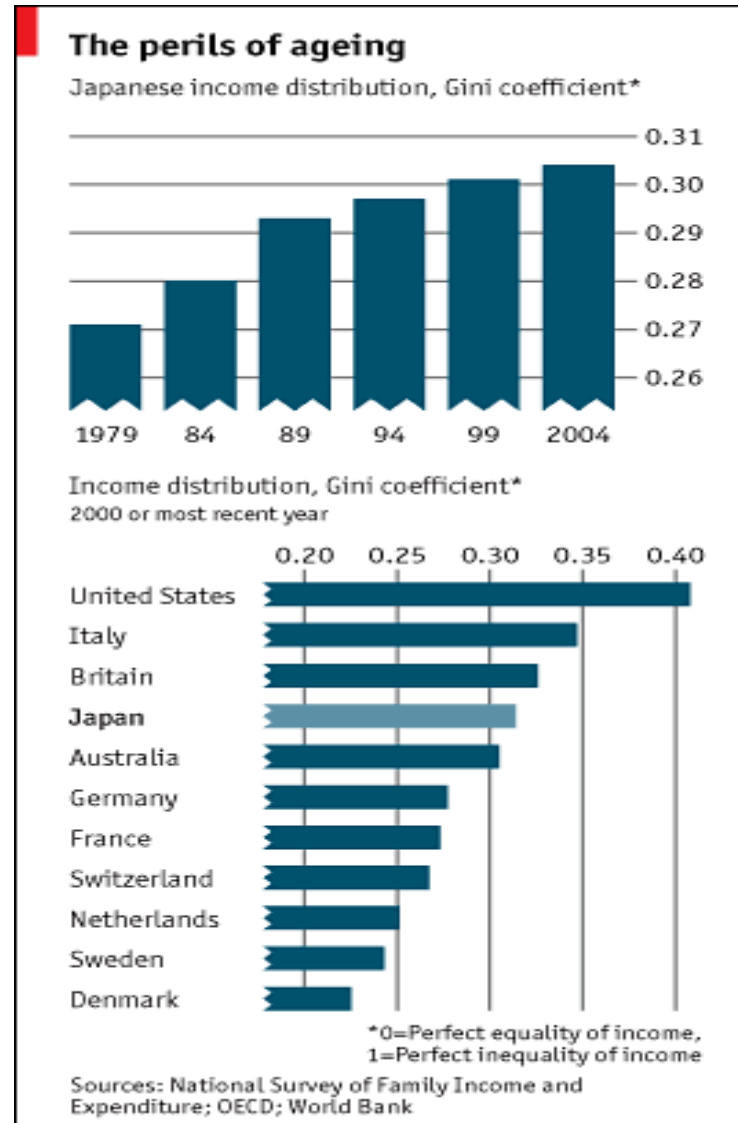
- Difficoltà a “rientrare”



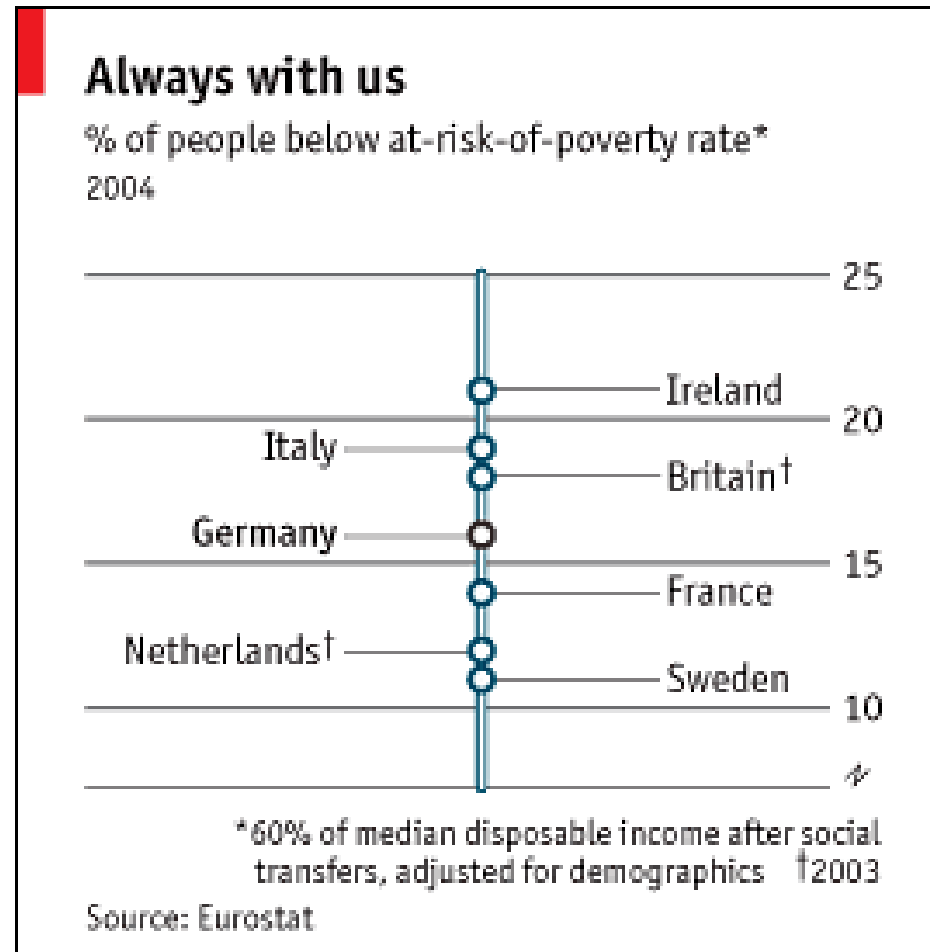
- L'economia italiana è caratterizzata anche da una forte asimmetria nella distribuzione delle risorse
- Come si nota dal grafico successivo, questa asimmetria rende il nostro paese uno in cui la distribuzione del reddito è molto lontana da quella uniforme.



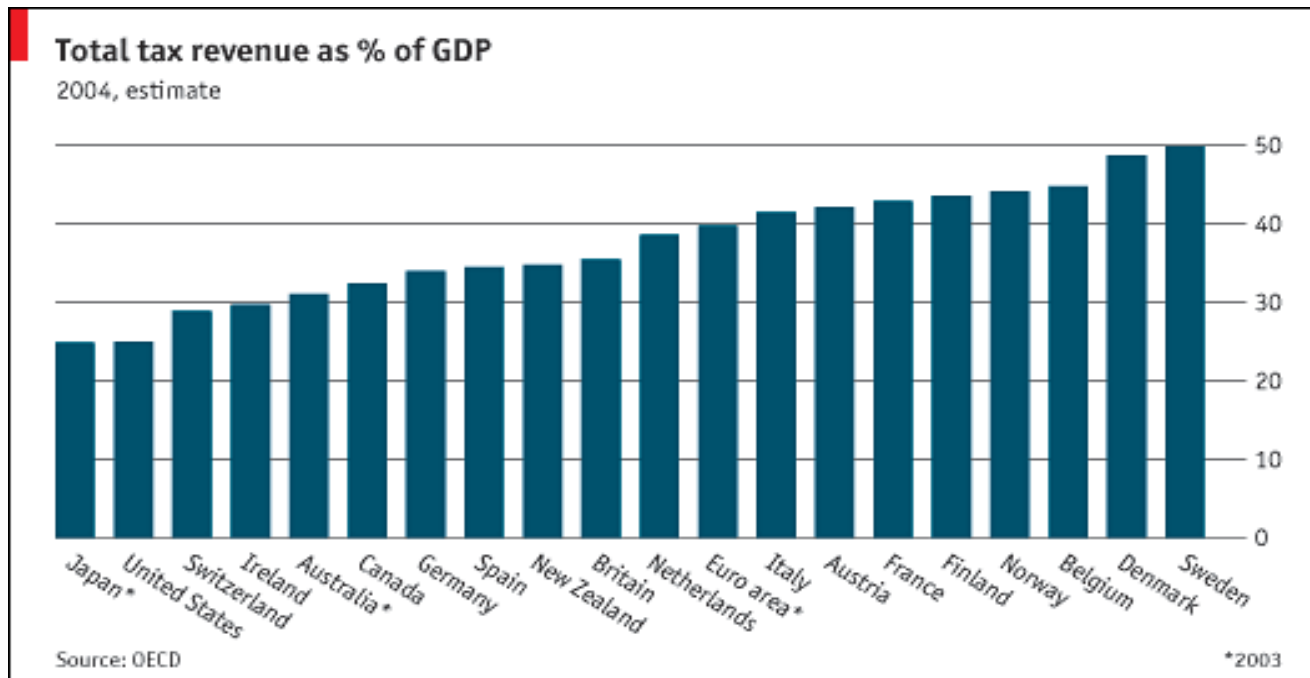
- Coefficiente di Gini della distribuzione del reddito nella popolazione



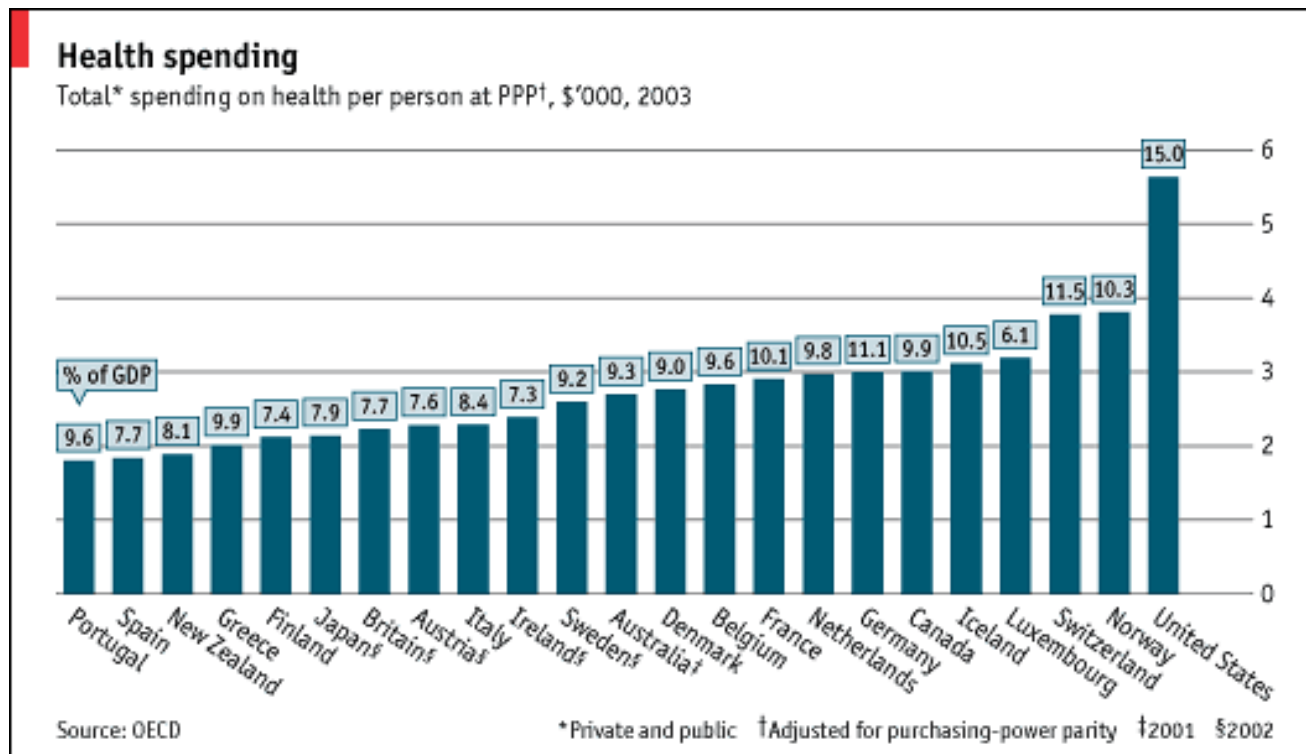
- Popolazione sotto la soglia della povertà



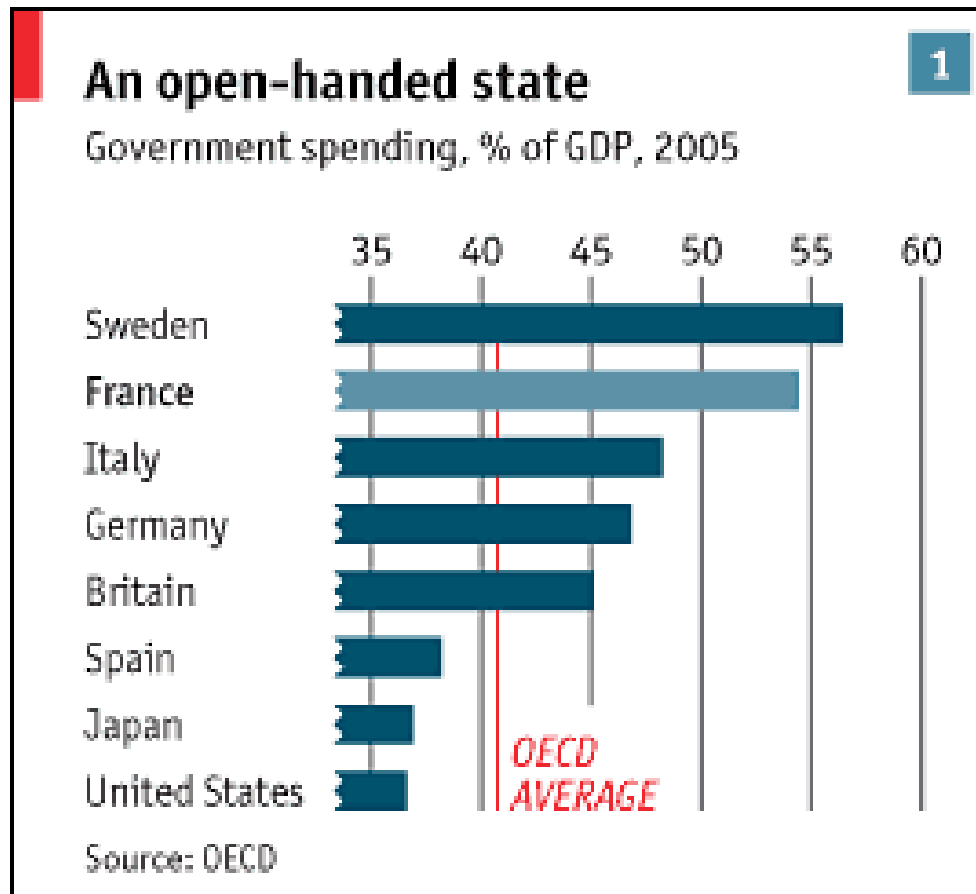
- Prelievo dello stato sul reddito disponibile



- Spesa sanitaria



- Spesa statale aggregata



- I problemi che abbiamo brevemente riassunto derivano in modo rilevante dal modello di sviluppo scelto dall'economia italiana a partire – in particolare – dalla fine della Seconda Guerra Mondiale.
- Sotto l'influsso del modello keynesiano il nostro paese ha infatti scelto un modello di sviluppo basato su un forte coinvolgimento dello stato nell'economia.
- Il sistema delle Partecipazioni Statali rappresenta l'emblema di questa filosofia:
 - lo stato diventa imprenditore.
 - Non agisce in presenza di fallimenti del mercato, ma avvia iniziative imprenditoriali.

- Il fallimento di questo sistema – decretato durante gli anni Ottanta – non ha impedito:
 - l'esplosione della spesa pubblica,
 - la diffusione di una cultura pesantemente statalista
 - la formazione di un apparato centrale burocratizzato che non consente al settore privato di avere come partner – nell'attività imprenditoriale – una pubblica amministrazione efficiente.

- In particolare questo modello statalista ha prodotto diversi problemi nelle seguenti aree:
 - nei settori dove vengono erogati alcuni beni pubblici, come ad esempio quello della sanità, dell'istruzione e della spesa previdenziale.
 - La condizione di quasi monopolio delle imprese statali coinvolte in questi settori ha creato forti distorsioni ed ostacola fortemente l'iniziativa privata non profit;
 - nelle politiche di sviluppo delle regioni meridionali, dove l'intervento statale ha prodotto una forte dipendenza dall'amministrazione centrale o dai centri di spesa pubblica legati alle amministrazioni locali o parastatali.
 - Questa situazione ha creato un'assenza di incentivi all'intrapresa privata;
 - nelle politiche a sostegno delle imprese in crisi – specialmente se di grandi dimensioni – lo stato ha svolto un ruolo fortemente passivo, di conservazione dei privilegi acquisiti, senza incentivare politiche attive di soluzione a crisi aziendali o a declini settoriali.
 - Questo ha convogliato ingenti risorse verso le rendite (ad esempio attraverso i prepensionamenti) piuttosto che verso impieghi produttivi stimolando l'iniziativa privata (probabilmente con un ammontare di risorse inferiore).

- I suindicati problemi sono legati appunto ad un'ottica dove il principio di sussidiarietà viene applicato in modo limitato nel nostro paese.
 - Esso ha invece grandi potenziale di creare benessere collettivo, come evidenziato dal seguente grafico.



- Abbiamo visto come l'applicazione del principio di sussidiarietà presenta diversi vantaggi dal punto di vista del benessere sociale,
 - permette di rimuovere alcune inefficienze tipiche dello statalismo.
- Sintesi:
 - applicazioni di tale principio per la soluzione delle inefficienze relativamente
 - al settore dei beni pubblici,
 - allo sviluppo delle aree più arretrate
 - alla gestione delle situazioni di crisi.

- Il principio di sussidiarietà dovrebbe essere applicato congiuntamente all'introduzione di maggiore concorrenza.
- La situazione di quasi monopolio delle imprese pubbliche in questi settori impedisce di avviare processo di sviluppi virtuosi, in quanto scelte onerose ma di qualità non vengono premiate.
- In questi settori occorre
 - riconoscere il contributo sociale dell'iniziativa privata;
 - permettere a tutta la popolazione un accesso anche a tali iniziative quando queste vengono erogate nell'ambito del meccanismo dei prezzi;
 - incentivare il confronto tra le varie strutture e favorire la mobilità dei consumatori.

- Applicare il principio di sussidiarietà significa favorire una progressiva diminuzione della dipendenza dalla spesa statale.
 - Condizione indispensabile per avviare quel processo, lento ma non rinviabile, di stimolo dell'iniziativa privata anche nelle aree meno progredite del paese.
 - È una scelta difficile perché diminuisce il controllo politico, ma un'amministrazione responsabile non può non prenderla.
- In aggiunta, devono diventare più trasparenti gli incentivi all'iniziativa privata, più certi e più tempestivi.

- Una definizione di sussidiarietà
- I pilastri del “vecchio” modello di welfare
- Una concezione diversa: esperienza elementare e corpi intermedi
- Modelli economici e sussidiarietà
- L'economia italiana e la sussidiarietà
- Sussidiarietà e quasi mercati

- La teoria dei «quasi mercati» per il nuovo welfare
- È fondata su tre principi:
 - La **compresenza** di agenti statali, enti privati a fine di lucro e Organizzazioni Non Profitti (ONP);
 - La **libera scelta** del cittadino del tipo di agente da cui ricevere il servizio di *welfare*;
 - Un **sistema di sussidiarietà** che valorizzi la capacità autonoma e responsabile dei corpi intermedi di erogare servizi di pubblica utilità alla persona adeguati ai reali bisogni.

- Ruolo e caratteristiche delle ONP nel settore dei servizi di pubblica utilità alla persona:
 - Diversità sia dalle realtà statali che da quelle private a fini di lucro, nella remunerazione degli utili, nella filosofia, nella *governance*, negli scopi, nelle modalità operative;
 - Fisionomia sempre più aziendale: organi di governo sempre più articolati, maggiore economicità in termini di efficienza, produttività e continuità, maggiore capacità finanziaria, professionalizzazione, innovazione continua, attenzione reale al risultato;
 - Migliore predisposizione nel trattare le risorse umane in settori particolarmente *labour intensive*;
 - Efficacia aumentata all'interno di reti di attori

- Da quanto sopra esposto deriva che, nei «quasi mercati»:
 - l'utente può avere la massima utilità nello scegliere realtà private che massimizzano efficienza e buona qualità, piuttosto che realtà statali che massimizzano l'eguaglianza,
 - le eventuali asimmetrie informative possono essere superate introducendo sistemi di valutazione di accreditamento degli agenti che l'ente pubblico ritiene meritori e di pubblica utilità,
 - lo Stato può essere interessato a non gestire direttamente servizi di pubblica utilità alla persona,
 - la meritorietà delle ONP giustifica interventi sussidiari dell'ente pubblico a favore della libera scelta dell'utente

- Da un'analisi delle leggi statali e regionali emanate con lo scopo di dare attuazione concreta al principio di sussidiarietà emergono quattro modi con cui l'ente pubblico si rapporta al privato:
 - esternalizzazione di compiti e funzioni;
 - sussidiarietà per progetti;
 - valorizzazione di enti meritori;
 - sussidiarietà senza apparato istituzionale di gestione.

Esternalizzazione

- Modalità embrionale di realizzazione del principio di sussidiarietà, poco rispettosa dei principi su cui esso si fonda, ovvero la libertà, la responsabilità, l'imprenditorialità, le quali devono generare solidarietà e sviluppo
- Si tratta di una modalità per superare i problemi di costi e vincoli normativi propri della gestione pubblica, rendendo l'organizzazione produttiva più flessibile, ma diminuendo le garanzie per l'utente
- L'ente privato, in un regime di subfornitura, supporta l'ente pubblico che determina programmi, strategie, contenuti e dimensioni del servizio pubblico

Sussidiarietà per progetti

- L'ente pubblico decide di stimolare gli enti privati ad incrementare la loro capacità di rispondere a determinati bisogni, per i quali occorrono soluzioni differenziate.
- L'ente pubblico sollecita la presentazione di proposte progettuali, fissando gli obiettivi di fondo da perseguire e comunicando *ex ante* i criteri e le regole con cui saranno selezionati i progetti da finanziare.
- Le organizzazioni private possono così avanzare proposte sulla base delle loro conoscenze dei bisogni e della loro capacità di innovazione.
- L'ente pubblico orienta i processi senza sostituirsi nella determinazione delle strategie che presiedono alla gestione del servizio.

Es.: Legge regionale Lombardia n. 23/1999, Politiche regionali per la famiglia

Valorizzazione di enti in cui si manifesta la creatività sociale

- Si tratta di enti privati che, per le loro attività meritorie, si impongono all'attenzione della società civile come benemeriti ed eccellenti.
- Essi sono riconosciuti e finanziati dallo Stato senza che venga richiesta la preventiva presentazione di progetti, in parte predeterminati in sede politica.
- Il privato determina così gli obiettivi e i mezzi per perseguirli.
- Il pubblico lo sostiene, talora ampliandone la capacità di azione, senza ingerire, ma limitandosi a controllare i risultati e a verificare che sia mantenuto il profilo di eccellenza.

Es.: Legge regionale Lombardia n. 22/2001, Azioni di sostegno della funzione sociale ed educativa svolta dalle parrocchie mediante gli oratori

Attuazione della sussidiarietà senza apparato istituzionale di gestione

- L'ente pubblico, da gestore di servizi, si trasforma in ente regolatore di un mercato in cui enti pubblici, enti privati a fini di lucro e ONP competono per aggiudicarsi gli utenti.
- Gli utenti stessi sono sostenuti finanziariamente dall'ente pubblico mediante strumenti che permettano loro di acquisire i servizi erogati da una pluralità di gestori, senza diminuzione della loro libertà di scelta.
- Tali strumenti possono essere:
 - buoni servizio,
 - *vouchers*,
 - detrazioni e deduzioni fiscali,
 - doti
- Si compie così il passaggio dal *welfare state* alla *welfare society* e si realizzano le condizioni di autonomia del privato sociale dalle pubbliche amministrazioni che il principio di sussidiarietà esige.

Buono servizio

- Costituisce un finanziamento diretto all'utente, a preventivo o a rimborso,
- allo scopo di accrescerne la capacità di spesa e quindi accesso a determinati servizi,
- che egli può acquistare con la massima libertà presso erogatori tendenzialmente non selezionati.

Voucher

- L'ente pubblico finanziatore (terzo pagante) corrisponde ai soggetti erogatori di servizi finanziamenti commisurati alla domanda di servizi espressa dal gruppo di utenti di cui l'ente pubblico intende farsi carico.
- I soggetti erogatori possono essere sia pubblici che privati, purché presentino determinate caratteristiche accertate tramite un programma di accreditamento, a valle del quale il soggetto pubblico negozia quantità, qualità e tariffe.
- Tutti gli erogatori si trovano così ad agire su di un piano di eguaglianza, cosicché la vera differenziazione consiste nel diverso gradimento dell'utenza. Il denaro segue così l'utente e gli erogatori sono remunerati in base al gradimento.

Dote

- Consiste nell'erogazione ad una determinata platea di utenti di un sostegno in denaro e/o servizi, quantificato al momento in cui l'utente sceglie dove orientarsi per l'acquisizione di un servizio, e destinato a permanere per tutta la durata del servizio stesso.
- Settore più adatto a tale tipo di finanziamento è quello dei servizi educativi e formativi, per il quale si passerebbe da un finanziamento pubblico all'erogatore di tali servizi al sostegno della domanda.

Defiscalizzazione

- Può presentare due forme:
 - deduzione fiscale
 - detrazione fiscale
- Essa presenta il vantaggio di evitare costi amministrativi connessi all'intermediazione dei pubblici poteri, che prima raccolgono le risorse fiscali e poi le ridistribuiscono.
- Tale modalità è praticabile laddove l'individuazione dei soggetti erogatori è agevole ed automatica e rende superflua la pratica dell'accreditamento.
- Essa costituirebbe inoltre un primo passo verso il federalismo fiscale (previsto dall'art. 119 della Costituzione), permettendo al livello di governo cui competono le iniziative sussidiarie, ovvero la Regione, di intervenire nell'imposizione, riservata allo Stato.

Defiscalizzazione

- L'affermarsi di un sistema sussidiario e di un *welfare mix* non può tuttavia essere automatico.
- Occorre valutare l'incidenza sussidiaria
 - sui conti dello Stato
 - sulla mobilità di persone e strutture.
- Bisogna quindi evitare di puntare su riforme radicali e generalizzate, privilegiando invece opportune sperimentazioni che permettano di affrontare i problemi in modo progressivo.

Il ruolo delle fondazioni

- I sistemi di finanziamento mediante buoni, *vouchers*, doti e defiscalizzazione sono uno degli elementi determinanti per il funzionamento dei quasi mercati.
- Altro elemento fondamentale è il ruolo di entità private, non a fini di lucro, capaci di convogliare finanziamenti di origine privata sulle realtà che operano nell'ambito dei quasi mercati.
- Si tratta soprattutto delle banche a forte connotazione sociale: le banche popolari, le banche rurali, le casse di risparmio.
- Esse si collocano tra i soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali e devono quindi mantenere la loro piena indipendenza dall'insieme delle istituzioni pubbliche e dai poteri dello Stato.
- I loro patrimoni appartengono al privato sociale, trattandosi di capitali collettivi frutto del risparmio di una comunità.