

---

**Diocesi di Rimini**  
**Scuola di formazione all'impegno sociale e politico**  
**San Tommaso Moro**

**“Il significato politico della sussidiarietà:  
l'affermarsi di una governance locale  
sussidiaria”**

Prof. Bruno Angelini (Università di Urbino)

Mercoledì 06/05/2008

---

---

## IL CONTESTO SOCIALE NEL QUALE OPERA LA P.A.

- - Quali sono i **servizi essenziali** ed indispensabili che un Comune deve garantire ed erogare?
- - Quali **forme di gestione** promuovere, sostenere ed incentivare?
- - Quale **rapporto con la società civile**: le associazioni di categoria, il volontariato, il no-profit, gli immigrati, i giovani, le famiglie, la scuola?

---

## IL CONTESTO SOCIALE NEL QUALE OPERA LA P.A.

- Quali azione intraprendere per l'affermazione sempre più decisa del **cittadino-cliente**, ossia l'affermazione di una reale libertà di scelta della cittadinanza?
  - Quale **politica sociale, culturale e quali iniziative di sostegno allo sviluppo economico del territorio?**
  - Qual'è il **“valore aggiunto”** che l'organizzazione pubblica genera mediante la gestione delle risorse messe a disposizione in vari modi dalla società civile?
-

---

# I MODELLI DI GOVERNANCE

## 1- Governance Interna

Insieme di **modelli, metodologie e strumenti** (pianificazione, programmazione, valutazione e controllo) finalizzati ad orientare la macchina amministrativa verso la cultura del risultato e necessari al funzionamento complessivo delle diverse aree che costituiscono l'Ente locale

---

# I MODELLI DI GOVERNANCE

## Governance Interna

Indicazioni di carattere generale:

1. Orientare l'Amministrazione ai risultati
2. Formalizzazione Responsabilità-Obiettivi-Risorse;
3. Strutturare sistemi di Pianificazione;
4. Riprogettare i controlli legati alla esternalizzazione dei servizi

---

# I MODELLI DI GOVERNANCE

## Governance Interna

### Valutazione dei dirigenti

Non può contare su un'esperienza consolidata e su un patrimonio di strumenti appropriati e validati.

Occorre un sistema di riferimento adeguato e condiviso

Fornitura di servizi o di prestazioni destinate all'utenza e competenze di governo.

---

# I MODELLI DI GOVERNANCE

## Governance Interna

### Valutazione dei dirigenti

- Cultura organizzativa
- Sviluppo delle capacità manageriale
- Qualità del servizio
- Coinvolgimento e sviluppo delle risorse umane

---

# I MODELLI DI GOVERNANCE

## 2 - Governance Esterna

Insieme di **modelli, metodologie e strumenti** finalizzati ad orientare le decisioni di esternalizzazione dei servizi pubblici o di attività di supporto alle funzioni svolte dall'Ente, garantendone l'attività di indirizzo e di controllo.

---

# I MODELLI DI GOVERNANCE

## Governance Esterna

1. Applicazione **del principio di concorrenza** per aumentare efficienza ed efficacia nella produzione e gestione dei servizi
2. Maggiore **contiguità** con l'utenza finale
3. Nuovo **ruolo** che l'Ente locale si trova a dover svolgere

---

# I MODELLI DI GOVERNANCE

## Governance Esterna

### Strumenti

- Contratto di servizio
- Carta di servizio
- Il Business Plan
- La Relazione Previsionale Aziendale
- Il Bilancio consolidato
- Il Bilancio sociale
- Indicatori di performance

---

# I MODELLI DI GOVERNANCE

## 3 - Governance Interistituzionale

Insieme di **modelli e pratiche** finalizzati ad orientare e favorire la cooperazione

- sia tra i soggetti istituzionali non più legati da un rapporto gerarchico,
- sia tra loro e la società civile con l'obiettivo di migliorare il coordinamento e l'integrazione di risorse e competenze per implementazione delle politiche e dei relativi programmi e progetti.

---

Tre distinti livelli:

- Definizione del **modello di società** in termini di articolazione dei poteri decisionali
- Definizione del **grado di estensione dell'intervento pubblico** nel funzionamento dell'economia e della società
- Il perseguimento di un più elevato **livello di produttività ed efficienza** dell'amministrazione

---

Alcune questioni aperte:

- Revisione **modello di stato** (autonomie e federalismo)
- **Semplificazione** legislativa
- Revisione **controlli** interni ed esterni
- Regole del **pubblico impiego**
- Sviluppo di nuove **competenze professionali**
- introduzione di **sistemi di valutazione** dei risultati e di incentivi al personale

---

## **La qualità in un'azienda pubblica è**

- la capacità di rispondere efficacemente e con efficienza alla richieste/esigenze dei cittadini;
- La possibilità di incrementare il valore oggettivo dei servizi “creare valore”

# Dai bisogni sociali alla programmazione



- Dai **BISOGNI** agli **OBIETTIVI**

- orientamento al cliente

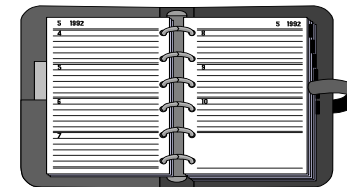
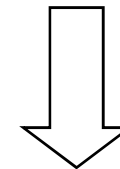
- Dagli **OBIETTIVI** ai **RISULTATI ATTESI**

- risultati attesi, definiti, negoziati, misurabili

- **RISULTATI ATTESI** e **PROGRAMMI**

- selezione priorità
- garanzia di fattibilità
- sicurezza sul controllo

**BISOGNI-POLITICA**





---

## Il principio di sussidiarietà

### 1 - Antropologia positiva, realistica e sussidiaria

*“L’uomo supera infinitamente l’uomo” (Pascal)*

**Quando dice “io”** si esprime un movimento verso Qualcosa, una domanda, un desiderio, sentire affetto al Mistero della vita.

**L’uomo vive perché guarda il Mistero.**

Indisponibilità della persona (stato, magistratura)

---

## Il principio di sussidiarietà

### 1 - Antropologia positiva, realistica e sussidiaria

Al di fuori del rapporto con il Mistero (libertà) la persona rischia la **manipolazione**:

- **Tecnico-scientifica;**
- **Politico-sociale.**

In Cristo Dio chiama l'uomo con il **proprio nome**:

*unico, irripetibile e responsabile.*

---

## Il principio di sussidiarietà

### 1 - Antropologia positiva, realistica e sussidiaria

**La persona è libera e responsabile della sua vita** in tutti i suoi aspetti.

**Tutto è “*sussidiario*” alla sua responsabilità** (famiglia, società, casa, lavoro etc.).

La persona deve essere formata, educata, aiutata mediante sussidi che le permettano di svolgere la sua personalità.

---

## Il principio di sussidiarietà

### 1 - Antropologia positiva, realistica e sussidiaria

Il principio di sussidiarietà è **un principio di filosofia sociale** che suppone, nel solco della migliore tradizione culturale europea, **un concetto personalistico dell'uomo**, per cui il criterio di legittimazione delle scelte di accentramento o di decentramento in ultima istanza deve rimanere lo sviluppo personale dei cittadini attraverso il rafforzamento dei gruppi sociali entro cui articolano la propria vita.

---

## Il principio di sussidiarietà

### 1 - Antropologia positiva, realistica e sussidiaria

“Esprimendo in termini non tradizionalmente economici cos'è lo sviluppo nell'esperienza di un'organizzazione non governativa che opera negli angoli sperduti del pianeta con persone in carne ed ossa, si può definire **la mossa di una persona** che dopo aver lavorato con te, vissuto con te, affrontato con te questioni talvolta di vita o di morte, **riconosce in se stessa e nella vita un valore e una dignità inestimabili.**”

---

## Il principio di sussidiarietà

### 1 - Antropologia positiva, realistica e sussidiaria

**Valore e dignità** che non sono in alcun modo dipendenti dalla situazione di maggior o minore difficoltà, maggiore o minore benessere.

Percependo il valore di se stessa come indipendente dalla situazione storico-sociale in cui si trova, **la persona diventa libera**, e normalmente si muove prendendo iniziativa per migliorare la situazione stessa”..

---

## Il principio di sussidiarietà

### 1 - Antropologia positiva, realistica e sussidiaria

“Quattro fattori emergono dunque come essenziali **nell’aiuto allo sviluppo**:

- La **dignità della persona**,
- L’**educazione** come processo che la rende protagonista,
- Il **desiderio** come tensione alla realizzazione di sé,
- Il **capitale umano** come bagaglio di attrezzi e saperi per concretizzare un cammino di sviluppo.

---

## Il principio di sussidiarietà

### 1 - Antropologia positiva, realistica e sussidiaria

Occorre una generazione di persone che rispolveri **lo sviluppo come progresso** (parola che oggi ha smarrito la sua origine, *progredior*, corro in avanti), ovvero come tensione in avanti, verso una meta, verso cui c'è la strada ma a cui mai si arriva definitivamente, come dice San Bernardo:

*‘La nostra perfezione consiste nel non illuderci mai di essere arrivati, ma nel protenderci sempre in avanti.’*”

---

## Il principio di sussidiarietà

### 2- Sussidiarietà verticale ed orizzontale

**La Carta europea** esprime il principio nei termini seguenti: “l’esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle **autorità più vicine ai cittadini**” (art. 4).

▪

---

## Il principio di sussidiarietà

### 2- Sussidiarietà verticale ed orizzontale

Per indicare questo riferimento è invalso l'uso di affiancare al termine **sussidiarietà** l'**aggettivo** “**verticale**”, mentre si parla di **sussidiarietà** “**orizzontale**” quando ci si riferisce alla relazione fra istituzioni e società civile.

---

## Il principio di sussidiarietà

### 2- Sussidiarietà verticale ed orizzontale

#### 1) L'autorità pubblica

- dovrebbe **garantire a tutti, operatori e utenti, trasparenza**: ossia l'accesso alle informazioni necessarie per operare e per controllare i risultati;
- deve stabilire e far rispettare poche, ma chiare, **regole** del gioco;
- deve, soprattutto, **misurare i risultati** in una prospettiva strategica di riequilibrio e di sviluppo

---

## Il principio di sussidiarietà

### 2- Sussidiarietà verticale ed orizzontale

2) **Nei settori non market gli operatori** (imprese profit, imprese nonprofit, pubbliche istituzioni)

- dovrebbero essere **messi sullo stesso piano**, nella misura in cui accettano le regole e le condizioni stabilite dalla pubblica autorità;
- devono essere dotati **di reale autonomia e responsabilità** di bilancio e misurati con gli stessi criteri, sulla base dei risultati ottenuti e delle prestazioni erogate

---

## Il principio di sussidiarietà

### 2- Sussidiarietà verticale ed orizzontale

3) **Agli utenti-clienti- cittadini**, infine, dovrebbe essere restituito

- un reale **potere di scelta** e quindi
- **di controllo** sull'efficacia dei servizi, nonché
- di determinazione del **sistema premiante**

**CLIENTE – CHI HA LIBERTA' DI SCELTA**

---

## Il principio di sussidiarietà

### 3- Sussidiarietà interna ed esterna

L'ipotesi di lavoro è che **la competitività delle piccole imprese abbia a che fare con una concezione “sussidiaria”** che in questo contesto si esprime secondo due linee complementari.

---

## Il principio di sussidiarietà

### 3- Sussidiarietà interna ed esterna

- 1) **La prima dimensione (interna all'azienda)** è la valorizzazione delle persone che guidano l'impresa e che vi lavorano apportandovi i loro ideali, i loro legami e sistemi relazionali.

In tale concezione e prassi **la centralità della persona** non è strumentale, ma è un valore in sé, che origina dalla sua libertà e per questo non è manipolabile, ma può essere valorizzata.

---

## Il principio di sussidiarietà

### 3- Sussidiarietà interna ed esterna

**2) La seconda dimensione “sussidiaria”** (esterna all’azienda) legata all’ipotesi che la competizione tra piccole imprese possa essere concepita non innanzitutto in termini “*darwiniani*”, come eliminazione dei concorrenti dal mercato, ma come costruzione di **reti orizzontali** (vedi modello distretti) e **verticali** (fornitori-produttori-clienti) e di strutture associazionistiche che promuovono lo sviluppo di ogni entità.

---

## Il principio di sussidiarietà

### 3- Sussidiarietà interna ed esterna

In sintesi, se la sussidiarietà è l'espressione della centralità della persona, nel mondo dell'impresa essa si misura da tutte le dinamiche,

- interne all'azienda o
- messe in atto all'esterno di essa,

che più valorizzano l'uomo e ciò che più lo costituisce: **la sua capacità di relazione.**

---

## Il principio di sussidiarietà

### 4 - Sussidiarietà circolare

Si tratta di un **sistema circolare**, nel quale

- le imprese che producono dei beni e dei servizi
- ricevono dalla società e dallo Stato **dei beni anche in termini culturali** che sono presupposti fondamentali per le loro attività economiche.

---

## Il principio di sussidiarietà

### 4 - Sussidiarietà circolare

E viceversa società e Stato ricevono dalle imprese

- **beni e servizi** che non si limitano
- né alla **produzione fatturabile**
- né alle **imposte** con le quali l'impresa “ri-paga” alla Stato e – se tutto funziona bene – attraverso di esso alla società i beni ricevuti.

---

## Sussidiarietà circolare: Il Piano strategico del territorio riminese

“La scelta del **Piano Strategico** risponde quindi soprattutto alla necessità di assumere, per uno sviluppo certo e di lunga durata, **uno strumento di governance** capace di superare i limiti riscontrati nella più diffusa pratica di governo territoriale basata sulla pianificazione ordinaria (dai lunghi tempi di elaborazione) e sulla progettualità quotidiana che, affrontata quasi sempre caso per caso, sfugge alla verifica di un quadro di coerenza e di efficacia.

---

## Sussidiarietà circolare: Il Piano strategico del territorio riminese

Se infatti,

- da un lato, occorre ammettere che la **strumentazione urbanistica**, anche laddove applicata con rigore, non ha garantito né il controllo del consumo di territorio né quello della rendita immobiliare, senza peraltro produrre gli attesi effetti di qualità urbana e di vivibilità ambientale,
- dall'altro è ormai comprovato che la stessa strumentazione non è sufficiente a guidare i **processi di sviluppo socio-economico** imposti oggi dalle trasformazioni in atto.

---

## Sussidiarietà circolare: Il Piano strategico del territorio riminese

Se questi sono i presupposti,  
non regge più l'impostazione istituzionale  
dirigistica basata su **un rapporto bipolare  
Comune-Cittadini** che deve essere sostituita  
da

- **un sistema di governo in cui ente locale e società** devono interagire secondo predefinite regole per disegnare il futuro della città e per dare ad esso concreta attuazione.

---

## Sussidiarietà circolare: Il Piano strategico del territorio riminese

La *governance* con cui si esprime questo nuovo metodo di governo non è dunque compatibile con una concezione dirigistica dell'amministrare e **postula invece la versione orizzontale del principio di sussidiarietà.**

---

## Sussidiarietà circolare: Il Piano strategico del territorio riminese

Si passa dunque

- da **un rapporto tra istituzioni e cittadini di tipo bipolare e unidirezionale**, in cui i cittadini perseguono solo interessi particolari e la Pubblica amministrazione deve curare l'interesse generale,
- ad **uno di tipo multipolare e circolare**, in cui lo stesso principio della sussidiarietà costituisce la base teorica del modello di amministrazione condivisa.

---

## Sussidiarietà circolare: Il Piano strategico del territorio riminese

Ciò consente, attuando un reale e contestuale **processo di concertazione e di partecipazione**, di

- rendere tutti i soggetti-attori della città protagonisti delle scelte del futuro,
- elevando allo stesso tempo il grado di responsabilità individuale e collettiva sulle scelte che si compiono e sui loro effetti.

---

## Sussidiarietà circolare: Il Piano strategico del territorio riminese

La scelta del Piano strategico risponde pienamente a questo **nuovo concetto di governance** con la duplice consapevolezza:

- che **non esiste un modello unico** importabile da altre realtà ma che ogni territorio necessita di una elaborazione propria, rispondente alle sue specifiche caratteristiche;

---

## Sussidiarietà circolare: Il Piano strategico del territorio riminese

- che il **Piano** non **si configura** come un prodotto definito *una tantum* bensì **come un processo** basato sulla interazione tra progettazione e gestione, capace di monitorare e verificare nel tempo l'efficacia delle scelte e integrare le necessarie modificazioni derivanti dalle innovazioni dei processi e delle trasformazioni.”

---

## Una ipotesi di lavoro educativo e formativo

“L’indagine dimostra quindi una certa tendenza a confermare la sussidiarietà a livello socio-politico e una ancora troppo limitata propensione verso una implementazione dei **principi antropologici della sussidiarietà** all’interno delle imprese.....”

---

## Una ipotesi di lavoro educativo e formativo

L'indagine suggerisce una riflessione sulle possibili modalità che permettono che la simpatia per la **sussidiarietà “esterna”** possa diventare una leva importante per comprendere la convenienza umana ed economica della **sussidiarietà “interna”** all'impresa, specialmente riguardo a due aspetti: **la concezione dell'imprenditore e dell'impresa e la concezione del collaboratore.**

---

## Una ipotesi di lavoro educativo e formativo

Una possibilità è quella di andare a fondo dell'esperienza imprenditoriale stessa per scoprire che **la proprietà stessa è qualcosa di “dato per”, qualcosa di ricevuto che implica una responsabilità rispetto al bene comune.**

La differenza da rilevare è dunque quella fra l'imprenditore che non è pienamente consapevole di questo e l'imprenditore che ne è cosciente e ne promuove con volontà e decisione tutte le implicazioni che questo comporta.

---

## Una ipotesi di lavoro educativo e formativo

- L'individualismo imprenditoriale** unicamente concentrato sul profitto potrà avere successo nel breve termine, ma così facendo non solo
- non contribuirà all'edificazione di una socialità vera, ma
  - non rispetterà neanche i principi di un'economia aziendale orientata a un redditività solida e duratura.

---

## Una ipotesi di lavoro educativo e formativo

**La libertà imprenditoriale** emerge come fonte di responsabilità proprio quando si esprime attraverso la costruzione di una impresa economicamente solida che contribuisce in tutte le sue attività

- indirettamente e spesso anche
- direttamente al **bene comune**.

---

## Educazione alla libertà ed alla responsabilità

Così come

- **lo statalismo** può fare comodo ai cittadini che preferiscono un assetto assistenzialistico, anche
- **il paternalismo aziendale** può fare comodo a chi preferisce eseguire compiti senza coinvolgersi personalmente.

E qui emerge un aspetto fondamentale: **la sussidiarietà, da qualunque punto di vista la si consideri, richiede e al contempo promuove una educazione alla libertà e quindi alla responsabilità .....**

---

## Educazione alla libertà ed alla responsabilità

Il principio di sussidiarietà si basa di fatto sulla **capacità e la volontà della persona di assumersi la responsabilità** di affrontare in un modo costruttivo i problemi che la vita stessa pone, **mettendosi insieme** ove possibile o necessario con altri, lavorando insieme per raggiungere obiettivi comuni e **condivisi**". *(Bernhard Scolz –Presidente della Compagnia delle Opere)*