

# La sussidiarietà quotidiana

---

 [labsus.org/2011/03/la-sussidiarieta-quotidiana-2/](http://labsus.org/2011/03/la-sussidiarieta-quotidiana-2/)

March 6, 2011

Christian Iaione - 6 marzo 2011

Il cittadino che risparmia energia, fa un uso sostenibile della risorsa idrica, segue le regole della raccolta differenziata, sceglie il trasporto pubblico, condiviso o sostenibile anziché il mezzo di trasporto individuale privato, tiene in buono stato un proprio immobile (es. restaura la facciata, pulisce o sgombera il proprio marciapiede da rifiuti, detriti o dalla neve, pota alberi che minacciano di rovinare su strade pubbliche, smaltisce foglie secche che rischiano di causare un incendio oppure ostruiscono canali di drenaggio delle acque piovane, ecc.) è un cittadino che svolge “attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”?

Insomma, il cittadino che nella propria vita privata o nella gestione di beni privati tiene una condotta orientata alla riduzione o, addirittura, alla eliminazione di “problemi collettivi” (o, meglio, per la collettività) e che, conseguentemente, contribuisce a ridurre/eliminare la necessità di organizzare una risposta pubblica, si può considerare un cittadino attivo che deve essere “favorito” dai poteri pubblici? Oppure, guardando al fenomeno da un’angolazione opposta e inversa, si può parlare di veri e propri doveri civici del proprietario o del “privato cittadino”?

Forse non è sussidiarietà?

Qualcuno potrebbe dire che in fondo si tratta di comportamenti in alcuni casi già resi obbligatori dal diritto, altri che si tratta di condotte irrilevanti per lo stesso e che sarebbe bene che tali rimanessero. Qualcun altro potrebbe sostenere che in fondo non vi è sussidiarietà in azione, almeno fino a quando i poteri pubblici non cerchino davvero di istituire un’alleanza con i cittadini per tutelare l’interesse generale attraverso un miglior governo dei beni privati o delle condotte individuali.

Alcune delle fattispecie indicate potrebbero far pensare a un fenomeno rientrante nel fuoco applicativo del principio civilistico del *neminem laedere* (ex art. 243 c.c.). In fondo, si può parlare di responsabilità aquiliana se non spalo la neve sul marciapiede davanti casa, che in alcuni casi o ordinamenti potrebbe essere considerato come una pertinenza, e qualcuno scivola a causa della mia negligenza (vd. il recentissimo caso Soederberg vs. Concord Greene Condominium Association).

Lo stesso potrebbe dirsi se fossi un agricoltore e non mi preoccupassi di “manutenere” correttamente i miei impianti di irrigazione e per effetto di questo si determinasse un disastro ferroviario (vd. il caso del meleto di Merano). Parimenti, se fossi un proprietario terriero e non svolgessi la periodica pulizia dei canali di raccolta delle acque piovane e sorgive (vd. la frana di Montaguto che per diversi mesi ha “ferroviariamente” isolato la Puglia dal resto dell’Italia o l’inondazione del Sarno causata dalla mancata pulizia dei Regi Lagni da parte del consorzio di bonifica, peraltro commissariato, dell’Agro-nocerino-sarnese). Mi sto riferendo qui ai numerosi fenomeni di dissesto idrogeologico causati, a

seconda dei casi, dal mancato coinvolgimento o dal malfunzionamento di quelli che, almeno in linea teorica, sono consorzi tra proprietari di aree che necessitano il coordinamento di interventi pubblici e privati per la difesa del suolo, la regolazione delle acque, l'irrigazione e la salvaguardia ambientale, e cioè i consorzi di bonifica e irrigazione.

Altre fattispecie, invece, come la mancata tinteggiatura di una facciata o comunque lo stato di degrado e abbandono in cui lascio giacere una mia proprietà potrebbero farsi rientrare nel concetto anglosassone di *nuisance*, cioè dei limiti all'uso della mia proprietà (di cui v'è traccia anche nel nostro c.c. con le immissioni abusive e il danno temuto). Sul tema un recentissimo saggio di Freyfogle è piuttosto illuminante (in particolare pag. 95 e 17). E questa dottrina troverebbe corrispondenza nel nostro art. 42 Cost. laddove si stabilisce che la proprietà privata incontra dei limiti proprio per assicurarne una sua funzione sociale.

La sussidiarietà può essere pane quotidiano

In un'ottica più orientata alla sussidiarietà, a mio sommo avviso, esiste anche una diversa possibile configurazione delle fattispecie in questione. Esse potrebbero essere inglobate nell'ambito di quella che inizialmente abbiamo definito la "sussidiarietà nelle piccole scelte quotidiane". Pensiamo all'uso sostenibile delle risorse naturali o dell'energia, alla raccolta differenziata, a una regolazione della mobilità urbana che incentivi il trasporto collettivo o condiviso e disincentivi la mobilità privata o individuale.

Quest'ultimo settore è anche stato oggetto di un *case-study* attorno al quale si è tentato di costruire uno schema regolatorio individual-based, cioè centrato sul comportamento individuale, per combattere il cambiamento climatico con una strategia dal basso senza aspettare che i grandi della terra si mettano d'accordo su schemi regolatori contrastati da fortissimi interessi economici e nazionali (v. articolo pubblicato sul Fordham Urban Law Journal e disponibile anche su Labsus).

E la redazione di Labsus ha dimostrato che in realtà si tratta di un paradigma concretamente applicabile anche ad altri settori. Basta visitare le sezioni Casi ed esperienze e Documenti di Labsus in cui si descrivono possibilità di vivere in maniera sostenibile, cioè in armonia con la natura e la propria comunità. La semplice riscoperta della bicicletta, dei mezzi pubblici e quindi di una mobilità sostenibile o la valorizzazione del turismo diffuso in comunità ospitali, delle energie sostenibili, dei prodotti locali biologici, della raccolta differenziata, di stili di vita più sostenibili e così via, rappresentano tutti esempi di come, apportando piccoli aggiustamenti alla vita quotidiana, si possa contribuire alla tutela dell'interesse generale. Lo stesso può dirsi se, sempre nella vita di tutti i giorni, i cittadini si preoccupassero di gestire meglio i propri beni privati, per migliorarli o conservarli correttamente, affinché producano un beneficio oppure non procurino danno alla collettività e quindi giovino all'interesse generale.

In definitiva, l'idea di fondo è che ciascuno di noi, obbedendo a regole di buon comportamento civico nella propria vita privata, sia con riguardo all'uso di beni privati, che con riguardo all'uso di beni pubblici, può dare il proprio contributo per tutelare l'interesse generale o, meglio con una terminologia a noi più cara, i beni comuni (vd. gli editoriali di Arena, Donolo, Iaione).

C'è alleanza se c'è responsabilità sociale individuale

Tutti questi comportamenti si basano sull'assunzione di una responsabilità verso gli altri e verso i beni comuni. Questi cittadini si sentono e sono persone responsabili. Non nel senso punitivo del termine, ma nel senso di *accountable*. Si tratta cioè di cittadini che si sentono investiti di un potere. Quello di fare qualcosa per dare una risposta a problemi collettivi con propri comportamenti individuali nella vita di tutti i giorni e incidenti per lo più sulla propria sfera privata. Gregorio Arena ha già dimostrato come la sussidiarietà implichi anche una responsabilità sociale individuale, perchè si fonda "sull'assunzione da parte dei cittadini di responsabilità nei confronti dei beni comuni, di cui essi decidono autonomamente di prendersi cura insieme con l'amministrazione. Si può dire, in altri termini, che la cittadinanza attiva consiste nell'assunzione da parte di singoli individui, da soli o insieme con altri, di responsabilità sociali, cioè di responsabilità verso la comunità". Qui l'assunzione di responsabilità è quotidiana, confermata giorno per giorno, attuata nella propria sfera privata anche se incidente in qualche misura sulla collettività.

Anche in questo caso si realizza quella forma di alleanza tra pubblici poteri e cittadini che nella nostra visione è sottintesa dall'art. 118 u.c. Infatti, secondo il paradigma della sussidiarietà quotidiana, i cittadini decidono di prendersi cura di beni comuni attraverso comportamenti quotidiani orientati alla minimizzazione di problemi di dimensione collettiva o alla riduzione di costi per la collettività che creano la necessità di organizzare una risposta pubblica. Ma i pubblici poteri non smettono di colpo di occuparsi dei medesimi beni comuni. Anzi, i poteri pubblici scoprono degli alleati inaspettati nei cittadini che decidono di abbracciare la sussidiarietà quotidiana. Se si vuole, si tratta di una forma di alleanza spontanea e informale.

Le fonti della sussidiarietà quotidiana

Ma come si fa a giuridicizzare e quindi a favorire la emersione di una responsabilità sociale individuale nella vita di tutti i giorni? Certo, ci si potrebbe appigliare a principi giuridici, più o meno vaghi, formalizzati o meno in disposizioni normative. Ad esempio, Fabrizio Fracchia, su queste colonne, ha spiegato che un solido fondamento normativo per le politiche delle sostenibilità potrebbe essere rinvenuto nel principio sancito dall'art. 3-*quater* del d.lgs. 3 aprile 2008, n. 152, secondo cui "ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future".

Ma, se ricordiamo le tipologie di comportamenti esemplificate all'inizio, ci accorgiamo che si tratta di regole di condotta oggetto di consuetudini già esistenti (come nel caso degli "addobbi", cioè i miglioramenti che i proprietari apportavano ai propri immobili come la tinteggiatura delle facciate in vista delle celebrazioni del ventennale della parrocchia) oppure che possono formare oggetto di "consuetudini civiche" la cui formazione ed implementazione può anche essere "favorita" e, quindi, indotta dai poteri pubblici con schemi regolatori formali (come nel caso della raccolta differenziata o della regolazione pubblica della mobilità privata oggetto del mio studio citato sopra).

La consuetudine, fonte per eccellenza del "diritto sussidiario"

A mio sommosso avviso, questa tipologia di sussidiarietà deve vivere prevalentemente proprio di norme consuetudinarie. Si tratta, cioè, di comportamenti individuali che possono costituire oggetto di consuetudini o, come le chiamano negli USA, di *social norms*.

In Italia, Fabio Merusi già all'indomani della riforma costituzionale del Titolo V coglieva il collegamento tra sussidiarietà e consuetudine. A Merusi pare che "riconoscendo l'autonoma iniziativa dei cittadini, il principio di sussidiarietà riconosca anche una fonte di produzione normativa proveniente dalla società civile e perciò non statale e non connessa alla logica della codificazione". E, addirittura, "[r]iconoscere che cittadini associati possono svolgere attività di interesse generale secondo il principio di sussidiarietà significa riconoscere l'esistenza di un diritto alternativo rispetto a quello statale. Se poi, come nel caso, lo si favorisce, significa stabilire che, se c'è un diritto prodotto dai privati, non può essere sostituito da quello pubblico, a meno che questi non affermi una propria competenza esclusiva".

Anche negli Stati Uniti le *social norms* sono in questo momento oggetto di rinnovato interesse da parte della dottrina giuseconomica e sociologica. Ma la novità di questo approccio sta nel suo legame con un altro filone di ricerca oggi molto in voga negli States, che è la *behavioral law & economics*. Infatti, le fattispecie consuetudinarie di cui stiamo parlando (siano esse diritto positivo o diritto in formazione) presentano una caratteristica comune. Tutte possono avere come effetto quello di internalizzare le esternalità negative, in altri termini, i costi economici prodotti da condotte individuali o stili di vita generali che generano un costo per la collettività e producono una generale diminuzione del benessere collettivo.

Si pensi alla maggiore qualità della vita e alla maggiore attrattività (anche in termini economici) di una comunità locale in cui i cittadini adottino comportamenti e stili di vita che li inducano a prendersi miglior cura tanto di spazi e beni pubblici locali, quanto di beni privati (come riparare immediatamente una finestra rotta o cancellare immediatamente i graffiti sulla facciata di un edificio per evitare di dare l'impressione che rompere finestre o fare altri graffiti siano comportamenti socialmente accettati e, quindi, poco "costosi"). Il riferimento alla teoria delle *broken windows* di Wilson e Kelling è immediato. Tra l'altro, un ulteriore aspetto degno di nota è l'effetto di maggiore controllo sociale che questo schema regolatorio comporta. E, infatti, il campo in cui questa teoria ha già dato buona prova di sé è proprio il "*community policing*" che ha consentito di riqualificare diverse città americane. Questo approccio è stato in grado di modificare atteggiamento e ruolo dell'amministrazione (nel caso specifico, la polizia locale) come quello dei cittadini (vd. Garnett). Esattamente quanto auspicato da Gregorio Arena nel suo libro sui cittadini attivi.

Costruire quotidianamente la sussidiarietà

Infine, un avvertimento metodologico. Generalmente le *social norms* prosperano in "comunità omogenee" ("close-knit"). Per costruire buone consuetudini civiche in comunità eterogenee come sono diventate quasi tutte le comunità dei paesi occidentali e industrializzati, si deve ricorrere necessariamente alla metodologia del "bene comune". Che non è un oggetto o un obiettivo fisso e immutabile. E' bensì un processo dialogico, deliberativo che costruisce e ricostruisce in maniera dinamica e costante i valori e i beni-

oggetto (materiali o immateriali che siano) veramente unificanti della comunità eterogenea. Valori unificanti che possono variare nel tempo e nello spazio. Da qui origina l'interesse di Labsus per la democrazia deliberativa.

#### Riferimenti essenziali

R.C. ELLICKSON, Order without law: how neighbors settle disputes (1991)

R.C. ELLICKSON, Controlling chronic misconduct in city spaces: of panhandlers, skid rows, and public-space zoning, 15 Yale L.J. 1165 (1996);

N.S. GARNETT, Private norms and public spaces, 18 Wm. & Mary Bill Rts. J. 183 (29-21);

E.T. FREYFOGLE, Property and liberty, 34 Harv. Envtl. L. Rev. 75 (21);

C.R. SUNSTEIN, Social norms and social roles, 96 Colum. L. Rev. 93 (1996);

F. MERUSI, il diritto 'sussidiario' dei domini collettivi, in Riv. trim. dir. pubbl., 23, 1, 77.

Christian Iaione | Il meglio di...