

Francesco Occhetto S.I.
di Aggiornamenti Sociali

Sussidiarietà

In questi ultimi tempi il dibattito politico nazionale ed europeo sta rivalutando uno dei principi fondamentali della dottrina sociale della Chiesa, quello di sussidiarietà. Per comprendere e chiarire la riflessione in corso, definiremo il termine, ne sottolineeremo le caratteristiche principali e analizzeremo in che modo la politica europea l'ha recepito.

Genesi e significato

Il significato del termine sussidiarietà deriva dal latino *subsidium* (aiuto) che nella terminologia militare del periodo repubblicano romano indicava le truppe di riserva che stazionavano nelle immediate retrovie del fronte per soccorrere le coorti di prima linea.

Il *Grande dizionario della lingua italiana* del Battaglia spiega la sussidiarietà attraverso una definizione tra le più esaustive: «principio ideologico-istituzionale [...] secondo cui le strutture e le istituzioni politiche di livello superiore, in particolare quelle dello Stato nazionale, devono prendersi cura dei soli aspetti del bene comune (ad es. la difesa militare, la politica monetaria, ecc.) a cui non possono adeguatamente provvedere le strutture e istituzioni di livello inferiore (corpi sociali intermedi) come le comu-

nità locali, le organizzazioni professional-sindacali, del volontariato [...] e le altre organizzazioni "libere" ossia di diritto privato (associe, cooperative, imprenditoriali) ».

Il primo utilizzo di questo concetto in ambito sociale e politico è riscontrabile in alcuni scritti di san Tommaso. Egli ritiene che il bene comune, concepito solidaristicamente, debba utilizzare il principio di sussidiarietà come elemento indispensabile alla sua concreta realizzazione; infatti, nonostante la persona sia la prima protagonista per la costruzione del bene comune stesso, essa è sempre considerata bisognosa di un *subsidium*.

Partendo quindi dalla centralità della persona, le formazioni sociali, i gruppi, e in subordine il potere pubblico risultano essere da una parte indispensabili e dall'altra limitati nel loro potere, in quanto sussidi alla persona stessa. Su questi presupposti, il 15 maggio 1931 nasce ufficialmente il principio di sussidiarietà.

A definirlo è Pio XI nell'enciclica *Quadragesimo Anno*: «È vero certamente e ben dimostrato dalla storia che, per le mutate circostanze, molte cose non possono essere compiute se non da grandi associazioni, mentre prima venivano eseguite anche dalle piccole. Tuttavia

deve restare saldo questo principio importantissimo della filosofia sociale: come è illecito sottrarre agli individui ciò che essi possono compiere con le proprie forze e di loro iniziativa per trasferirlo alla comunità, così è ingiusto affidare a una maggiore e più alta società quello che le minori e inferiori comunità possono fare» (n. 86). Di conseguenza, continua l'enciclica, «è necessario che l'autorità suprema dello Stato rimetta ad associazioni minori e inferiori il disbrigo degli affari e delle questioni di minore importanza», per poter «svolgere con più libertà, con più forza ed efficacia le funzioni che a lei sola spettano [...]: quelle di direzione, di vigilanza, di stimolo, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità» (n. 88).

Se a coniare il termine fu il gesuita tedesco G. Gundlach, uno dei redattori della *Quadragesimo Anno*, a dare sistemazione scientifica a questo principio è stato il card. Pietro Pavan, ex professore all'Università Lateranense. Tra i suoi testi principali c'è quello scritto nel 1950: «*Il principio di sussidiarietà. Elemento caratterizzante la visione cristiana dei rapporti sociali*». Nell'introduzione a questo scritto egli sostiene che «le società devono consentire ai singoli di muoversi liberamente per il conseguimento dei fini che sono in grado di raggiungere con le loro proprie forze, mentre le società a più ampio raggio non devono intralciare le società inferiori nel proseguimento dei fini propri: occorre invece che siano d'aiuto».

Sussidiarietà, solidarietà e bene comune

Il principio di sussidiarietà ha almeno quattro caratteristiche.

a) Lo Stato non deve fare ciò che i cittadini possono fare da soli. Le istituzioni sta-

tali a vario livello devono limitarsi a creare alla persona e alle c.d. società minori (famiglia, associazioni, gruppi) le condizioni sufficienti per agire liberamente.

b) Le istituzioni pubbliche non devono sostituirsi a persone e a gruppi nello svolgimento delle loro attività quando questi sono in grado di esercitare iniziative e responsabilità in conformità ai principi costituzionali.

c) Il potere statale deve intervenire solo quando i singoli e i gruppi che compongono la società non siano in grado di farcela da soli. Questo intervento deve essere temporaneo: deve cioè durare solo per il tempo necessario a consentire ai singoli e ai corpi intermedi di tornare a essere indipendenti, recuperando la propria autonomia.

d) L'intervento sussidiario dell'istituzione deve essere portato al livello più vicino al cittadino. In caso di necessità il primo ad agire deve essere il Comune. Solo se il Comune non fosse in grado di risolvere il problema deve intervenire la Provincia, quindi la Regione, lo Stato centrale e infine l'Unione Europea.

Il principio di sussidiarietà presuppone i principi di solidarietà e di bene comune, ma non va confuso con essi.

La «solidarietà» intesa come principio, si legge nel *Dizionario della lingua italiana* di Devoto-Oli, è «la coscienza viva e operante di partecipare ai vincoli di una comunità, condividendone le necessità, in quanto si esprime in iniziative individuali o collettive di sostegno morale o materiale». In questo principio è incluso un sentimento di legame con gli altri che porta alla collaborazione, alla condivisione e alla partecipazione alla vita pubblica.

Ma le scelte sussidiarie di una amministrazione o di un governo, oltre a dover essere di natura solidale, devono anche essere ordinate al «bene comune», che il

Concilio Vaticano II, nella *Gaudium et spes*, definisce come «l'insieme di quelle condizioni della vita sociale che permettono ai gruppi, come ai singoli membri, di raggiungere la propria perfezione più pienamente e più speditamente» (n. 26). Il bene comune non va confuso con la somma dei beni degli individui, ma è un valore che i singoli, in quanto membri di una medesima comunità, possono perseguire solo assieme nella concordia. Di conseguenza, anche l'attività dello Stato, afferma il giurista Nicola Matteucci, da quella politica a quella economica, deve mirare ad attuare una situazione in cui i cittadini possano sviluppare la loro qualità di persone, e gli individui devono solidaristicamente perseguire insieme questo bene comune raggiungibile solo attraverso politiche sussidiarie.

Pertanto la sussidiarietà, staccata dal principio di solidarietà e dal principio del bene comune, che noi abbiamo definiti funzionalmente alla nostra ricerca, si ridurrebbe solo a subordinazione gerarchica.

Sussidiarietà verticale e orizzontale

Sul piano giuridico il principio in esame è definito in due modi. Il principio di sussidiarietà «orizzontale» indica un criterio di ordine nei rapporti tra lo Stato nelle sue varie articolazioni centrali e periferiche e gli enti locali, e le varie formazioni sociali o gli individui, mentre il principio di sussidiarietà «verticale» indica un criterio di distribuzione delle competenze tra Stato e autonomie locali. In questo ambito vanno collocate la valorizzazione di iniziative decentrate, il federalismo fiscale, la moltiplicazione dei centri decisionali. Questo livello richiede un continuo ripensamento della gestione della cosa pubblica. Ma in dottrina è sul

principio di sussidiarietà orizzontale che esistono le maggiori perplessità. Favorire un modello di «cittadinanza di azione», in cui sia valorizzata la creatività dei singoli e delle forme sociali, rispetto a una «cittadinanza di partecipazione» è da alcuni considerata una concezione antistatalista, mentre il modello, oltre a riconoscere il diritto d'iniziativa, ne afferma la responsabilità sociale. Infatti la peculiarità del principio sta proprio nell'intervento di promozione e di coordinamento dello Stato a favore della crescita di una cultura della responsabilità capace di superare i presupposti dello statalismo senza esaurirsi nella formula liberista.

L'applicazione e la corretta attuazione del principio di sussidiarietà quindi non possono essere soggette a interpretazioni parziali dalle varie forze politiche, in quanto il livello orizzontale e verticale sono così connessi da non poter dare adito a concezioni diverse dello stesso principio.

Da principio etico a legge

È interessante osservare che la nostra Costituzione non prevede espressamente il principio di sussidiarietà. Lo possiamo ricavare solo in via analogica considerando da una parte la centralità della persona capace di apporti liberi e creativi all'edificazione del bene comune, dall'altra la volontà dei costituenti di prevedere associazioni o istituzioni i cui particolari obiettivi concorrano alla costruzione del bene comune. Il concreto sviluppo del principio lo troviamo a partire dalla legge n. 142/90 fino ad arrivare alla legge n. 1/99 sulla riforma del diritto regionale. *Aggiornamenti Sociali* ha sempre prestato una particolare attenzione all'evoluzione del principio; pertanto ci concentreremo solo sull'applicazione della sussidiarietà in ambito europeo la cui re-

cezione ha determinato lo sviluppo delle politiche sussidiarie degli Stati membri in questo ultimo decennio.

Il Trattato sull'Unione Europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, prevede il principio in tre punti. Il *Preambolo* sancisce che «le decisioni sono prese il più vicino ai cittadini, secondo il principio di sussidiarietà», mentre l'art. 13 delle disposizioni comuni del Trattato precisa che «gli obiettivi saranno perseguiti nel rispetto del principio di sussidiarietà». Solo successivamente, nell'art. 3 B delle modifiche al Trattato CEE, si precisano i limiti per gli interventi che spettano alla Comunità secondo il principio di sussidiarietà:

- a) deve trattarsi di un settore di competenza esclusiva della Comunità;
- b) l'obiettivo che si persegue non può essere adeguatamente realizzato dagli Stati membri;
- c) la natura e gli effetti dell'obiettivo da realizzare sono tali da essere meglio realizzati a livello comunitario.

La fragilità del principio sta in quelle decisioni comunitarie che si possono prendere solo qualora gli obiettivi comunitari siano meglio realizzati e solo se e nella misura in cui tali obiettivi non possano essere sufficientemente realizzati dai singoli Stati. A riguardo, infatti, la dottrina fa notare che «meglio» e «sufficientemente» sono termini che possono dar luogo a interpretazioni equivoche.

Il principio, oltre ad essere soggetto al controllo giurisdizionale regolato al comma 2 dell'art. 5 del Trattato CE, è anche oggetto di numerose risoluzioni del Parlamento europeo; la più recente, del 18 maggio 1995, ribadisce l'adesione al principio di sussidiarietà e sollecita l'apertura di un dibattito sull'interpretazione e l'adesione al principio. Un atto poli-

tico importante è l'accordo interistituzionale del 25 ottobre 1993 che Parlamento europeo, Consiglio e Commissione hanno raggiunto per regolamentare e attuare insieme gli obiettivi della sussidiarietà.

È auspicabile che il principio di sussidiarietà abbia un ruolo decisivo anche nel nuovo ordine internazionale mondiale, che tanto sta facendo discutere la cultura politica internazionale, se si vorrà conservare e valorizzare il riconoscimento delle varie comunità nazionali, dei corpi sociali intermedi e dei singoli, e insieme il ruolo dell'autorità mondiale.

Diversamente le parole dell'enciclica *Mater et Magistra* risuonerebbero come monito: «L'esperienza infatti attesta che dove manca l'iniziativa personale dei singoli vi è tirannide politica» (n. 57).

Per saperne di più

AA.VV., *Sussidiarietà, pensiero sociale della Chiesa e riforma dello Stato*, Monti, Varese 2000.

FERRARI DA PASSANO P., «Il principio di sussidiarietà», in *La Civiltà Cattolica*, 20 giugno 1998, 543-555.

MAGAGNOTTI P. - SPIAZZI R., *Dalle Nazioni alle Regioni*, Edizioni Studio Domenicano, Bologna 1995.

LORENZETTI L., «Sussidiarietà», in *Dizionario delle idee politiche*, AVE, Roma 1993, 883-887.

ROSA L., «Il "principio di sussidiarietà" nell'insegnamento sociale della Chiesa», in *Aggiornamenti Sociali*, 11 (1962) 589-606, rubr. 130.

www.pust.edu/oikonomia/pages/giugno2000/art12.htm

www.europarl.eu.int/factsheets/1_2_2_it.htm