

IL "PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ"

NELL' INSEGNAMENTO SOCIALE DELLA CHIESA

Alcune applicazioni del principio

Da quanto si è detto nel precedente articolo (*) è facile comprendere perché il « principio di sussidiarietà », formulato e ripetutamente ribadito in importanti documenti pontifici, debba considerarsi « principio importantissimo della filosofia sociale ». Soprattutto se, come riteniamo, l'interpretazione che di esso si deve dare è quella proposta dai sostenitori della « concezione solidaristica », la sua applicazione va giudicata « *conditio sine qua non* » per il buon funzionamento di ogni forma di organizzazione della vita associata.

Il principio infatti determina la gerarchia naturale dei fini e delle competenze delle persone singole e dei diversi raggruppamenti da esse formati in seno alla società umana, e stabilisce che tale gerarchia deve venire in ogni caso rispettata, se si vuole che i rapporti sociali si svolgano nell'ordine voluto dal Creatore e nella pace che da tale ordine consegue.

Sono interessati all'applicazione del « principio di sussidiarietà » **rapporti di natura giuridico-politica e rapporti di natura economico-sociale**: nei primi, l'uomo e i raggruppamenti sociali da esso costituiti ci si presentano come « soggetti di diritto », cioè come persone (fisiche o giuridiche) titolari di diritti e di doveri, viventi e operanti in seno a comunità politiche giuridicamente organizzate; nei secondi, essi ci si presentano soprattutto come « operatori economici », cioè come persone (fisiche o giuridiche) le quali in seno alla società umana svolgono un'atti-

(*) Cfr. L. ROSA, *Il « principio di sussidiarietà » nell'insegnamento sociale della Chiesa. La formulazione del principio e la sua interpretazione*, in *Aggiornamenti Sociali*, (novembre) 1962, pp. 589-606 [rubr. 130].

vità pratica diretta ad adattare al soddisfacimento degli illimitati bisogni degli uomini certi beni (1) che sono a disposizione degli stessi in misura soltanto limitata (2).

Volendo studiare in quale senso e in quale modo si debba applicare ai diversi rapporti sociali il principio del quale ci stiamo occupando in queste note, sarebbe forse, in assoluto, utile, dal punto di vista del metodo, tenere distinti i due tipi di rapporti. Se però teniamo presente che « il diritto, come principio universale dell'operare, domina (in coerenza con la morale) tutte le azioni umane [di natura sociale], e quindi anche quelle che tendono alla soddisfazione dei bisogni e all'acquisto dei beni materiali », e che lo Stato, con il suo ordinamento giuridico, « deve armonizzare in sé i vari elementi che lo compongono, col rispetto dei diritti naturali, che costituiscono il presupposto ideale e la legge immanente dello Stato medesimo » (3), vediamo subito come la suddetta distinzione non sia certamente così netta da consentirci di trattare dei rapporti economico-sociali prescindendo da tutto ciò che va detto dei rapporti giuridico-politici. Questa considerazione ci consiglia di svolgere il nostro assunto dando una sistemazione unitaria a tutta la materia.

1) Il « principio di sussidiarietà » e i rapporti giuridico-politici in generale.

E' stato esattamente affermato che il « principio di sussidiarietà », benché formulato da Pio XI sul piano della filosofia e dell'etica sociale, « si pone, di per sé, come un **principio di diritto** ». « Esso - si è osservato - si riferisce infatti al problema fondamentale dei rapporti fra ente sociale e i suoi membri, fra enti sociali minori ed enti sociali maggiori, problema che si pone in termini di poteri e di doveri, quindi di lecito e illecito, fra i soggetti del rapporto. Si tratta quindi, specificamente, di una questione di diritto, anche se la soluzione di essa si ricollega, necessariamente, a presupposti di ordine teologico, filosofico e morale. Né si può pensare che la questione stessa non sia propriamente giuridica per il fatto che essa si pone nell'ambito di un rapporto sociale nel senso stretto della parola, e cioè fra "socii" e "societas", e quindi fra la parte e il tutto. Per i giu-

(1) Per la questione se « beni economici » siano soltanto i beni c.d. « materiali » o se possano essere anche dei beni « immateriali », rinviamo alle importanti osservazioni di F. FERRARA, contenute nella sua *Introduzione* al vol. VII della serie II della *Biblioteca dell'Economista*, Torino 1859, alle pp. LII ss.

(2) La nostra definizione del concetto di « operatore economico » tiene conto delle definizioni che gli economisti oggi comunemente danno dell'« attività economica ».

(3) GIORGIO DEL VECCHIO, *Diritto ed Economia*, Roma 1954 (nuova ed.), pp. 50 s.

risti, la giuridicità di tali rapporti è ormai pacifica nella dottrina » (4).

Il « principio di sussidiarietà », come già abbiamo implicitamente notato nel nostro tentativo di interpretazione, si ricollega con l'altro principio, fondamentale nella concezione cristiana della società, secondo cui l'uomo, « lungi dall'essere l'oggetto e un elemento passivo della vita sociale, ne è invece, e deve esserne e rimanerne, il soggetto, il fondamento e il fine » (5).

1. Il « principio di sussidiarietà » mette particolarmente in evidenza che « l'uomo, per quanto inserito in un corpo sociale, e come tale parte di esso, come di un organismo, non perde perciò, ma conserva invece la sua personalità, non solo morale ma anche giuridica » (6).

In diversi ordinamenti giuridici moderni, in particolare in quelli che si ispirano al cosiddetto « principio personalistico » (7), gli studiosi del diritto pubblico hanno accertato l'esistenza di veri « diritti pubblici soggettivi », di cui sono titolari i singoli cittadini e le formazioni sociali da essi costituite, e che creano i « doveri giuridici » corrispondenti nella « persona dello Stato » e nei suoi organi (8). Si tratta di « diritti » che devono considerarsi fondati, non già su una volontaria autolimitazione dello « Stato-persona », bensì sulla struttura stessa dell'« ente Stato », nella quale lo « Stato-persona » si configura come un « soggetto di diritto », subordinato all'ordinamento, nello stesso modo che si configurano come « soggetti di diritto », subordinati all'ordinamento, tutte le persone fisiche e giuridiche che vivono nell'ambito dell'ordinamento stesso.

L'« ente Stato » viene in tal modo a presentarsi come una en-

(4) E. Tosato, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in *Nuova Antologia*, vol. 476 (1959), p. 453.

(5) Pro XII, *Radiomessaggio natalizio del 24 dic. 1944*, in A.A.S., vol. XXXVII (1945), p. 12.

(6) E. Tosato, *cit.*, *ibid.*

(7) Il « principio personalistico », di cui parlano i giuristi, stabilisce la preminenza della « persona umana » rispetto alla società, e quindi allo Stato che ne è una forma di organizzazione: una preminenza che « si estrinseca nell'appartenenza irrinunciabile all'uomo di una serie di facoltà (diritti), formanti il patrimonio irriducibile della dignità dell'uomo, come essere libero e progressivo; e nella pretesa, radicata in questa medesima dignità umana, di poter esplicare completamente il proprio Essere » (cfr. A. Amorth, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano 1948, p. 41). Il principio risulta accolto tra i presupposti ideologici delle Carte costituzionali vigenti in alcuni degli Stati che nelle loro strutture si richiamano all'ideale della « democrazia politica » tradizionale (c.d. « Stati di democrazia classica »).

(8) Sul « diritti pubblici soggettivi », v., per un breve cenno e per la bibliografia essenziale, C. Mortati, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Padova 1960 (V ed.), pp. 788 s. Sul fatto che i « diritti inviolabili dell'uomo » riconosciuti e garantiti nella Costituzione italiana vigente sono veri « diritti p. s. », v. L. Rosa, *La libertà di stampa nel nostro ordinamento democratico*, in *Aggiornamenti Sociali*, (dicembre) 1960, pp. 643 s. [rubr. 322; pp. 5 s. estr.].

tà sociale, il cui ordinamento giuridico riconosce l'esistenza e i diritti « originari » (9) delle persone fisiche e dei gruppi da esse formati. In forza di detto ordinamento, tutte le persone, fisiche e giuridiche, — e la stessa persona dello Stato, quando questa s'identifica con la comunità statale (10), — formano un tutto le cui singole parti vivono una vita propria, autonoma, per ciò che si riferisce all'attività che esse svolgono in ordine al conseguimento dei loro fini rispettivi. Ognuna di quelle persone riconosce l'esistenza, la natura, i diritti e le competenze di tutte le altre. I « diritti » dei singoli cittadini e dei diversi gruppi sono determinati e tutelati dall'ordinamento; dall'ordinamento sono stabiliti i « doveri » corrispondenti; dei « doveri » è richiesto tassativamente l'adempimento da parte di tutti.

Questa complessa struttura dell'« ente Stato », che andiamo scoprendo nella realtà giuridica oggi esistente in alcuni « Paesi di democrazia classica », riproduce in sostanza quella suggerita, sul piano del « dover essere », dai filosofi sociali che si richiamano al « solidarismo ». E' importante, perché tale struttura si manifesti nei fatti efficiente e funzionale, che nella definizione in termini di diritto della fisionomia e delle competenze delle singole persone e dei gruppi sociali viventi e operanti nell'ambito di un determinato ordinamento, si tenga presente e si rispetti assolutamente la **naturale gerarchia dei valori e delle competenze** che abbiamo visto stabilita dal « principio di sussidiarietà ».

2. Il « principio di sussidiarietà » ci richiama inoltre espressamente che in ogni ordinamento giuridico **l'uomo « deve essere il punto di partenza e il centro di convergenza del sistema »** (11).

In quegli ordinamenti positivi che abbiamo sopra preso in considerazione, le formazioni sociali appaiono essenzialmente in funzione delle persone che le costituiscono; per cui, in ultima analisi, i « diritti » e le « finalità » delle singole formazioni debbono dirsi, mediatamente, « diritti » e « finalità » dei componenti le formazioni stesse: ogni formazione viene cioè ad avere un valore strumentale rispetto ai suoi membri.

Nel primo inciso dell'art. 2 della Costituzione italiana del 1947 si proclama che « *la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili*

(9) Sono « *originari* », rispetto a un ordinamento giuridico statale, quei diritti che si considerano preesistenti all'ordinamento stesso, e che pertanto l'ordinamento non crea ma si limita a riconoscere.

(10) La persona dello Stato s'identifica con la comunità statale, quando, in forza delle norme costituzionali, alla comunità stessa appartiene realmente, « *quoad titulum et quoad exercitium* », la « *sovranità* ». Ciò accade, per esempio, nell'ordinamento costituzionale italiano attuale [v., su questo punto, E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, (Milano) 1957, pp. 3-49; cfr. anche, più brevemente, L. ROSA, *La « comunità statale » nella Costituzione italiana*, in *Aggiornamenti Sociali*, (dicembre) 1958, pp. 666-668 (rubr. 135)].

(11) E. TOSATO, *Sul principio di sussidiarietà ecc.*, cit., p. 454.

dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità». Uno dei presentatori del testo dell'articolo, definitivamente concordato tra i diversi gruppi politici, in sede di votazione dell'articolo stesso così spiegò all'Assemblea Costituente la formulazione proposta: « Il parlare [...] di diritti dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali, mette in chiaro che la tutela accordata a queste formazioni è niente altro che una ulteriore esplicitazione, uno svolgimento dei diritti di autonomia, di dignità e di libertà che sono stati riconosciuti e garantiti in questo articolo costituzionale all'uomo come tale. Si mette in rilievo cioè la fonte della dignità, dell'autonomia e della libertà di queste formazioni sociali, le quali sono espressioni della libertà umana, espressione dei diritti dell'uomo, e come tali debbono essere valutate e riconosciute. In questo modo noi poniamo un coerente svolgimento democratico, poiché lo Stato assicura veramente la sua democraticità, ponendo a base del suo ordinamento il rispetto dell'uomo guardato nella molteplicità delle sue espressioni, l'uomo che non è soltanto singolo, che non è soltanto individuo, ma che è società nelle sue varie forme, società che non si esaurisce nello Stato. La libertà dell'uomo è pienamente garantita, se l'uomo è libero di formare degli aggregati sociali e di svilupparsi in essi. Lo Stato veramente democratico riconosce e garantisce non soltanto i diritti dell'uomo isolato, che sarebbe in realtà un'astrazione, ma i diritti dell'uomo associato secondo una libera vocazione sociale » (12).

Se la persona dello Stato in un ordinamento s'identifica con la comunità statale, quanto abbiamo detto vale anche per detta comunità: in tal caso, infatti, essa pure viene ad essere una formazione sociale vera e propria e deve pertanto considerarsi in funzione dei cittadini che la costituiscono. Le finalità generali che lo Stato persegue con la sua attività specifica, si unificano allora e si riducono sotto il comune denominatore di un fine ultimo e supremo, e questo in definitiva non è se non " il complesso di quelle condizioni che sono indispensabili affinché tutti i membri della comunità statale, nei limiti dell'umanamente possibile, raggiungano liberamente e spontaneamente la loro vera felicità terrena, ma che i singoli, isolati nella loro individualità o unicamente inseriti in formazioni sociali minori, con i loro propri mezzi non saprebbero creare ".

In tale fine ultimo e supremo dell'attività statale è ovviamente compresa la stessa conservazione dell'ordinamento giuridico, in quanto detto ordinamento significa, come abbiamo osservato, riconoscimento e tutela dell'esistenza, della naturale fisiologia, delle prerogative, dei diritti, della libertà delle persone singole e dei raggruppamenti sociali da esse formati.

E' chiaro che la coesistenza, nell'entità sociale che è l'« ente Stato », dei fini dei singoli cittadini, dei fini sociali delle società minori formate dai cittadini stessi e del fine ultimo e supremo della « persona dello Stato » pone il problema teorico e pratico della gerarchia di tali fini. Ci chiediamo, cioè: il fine del singolo

(12) Intervento dell'on. A. MORO, in ATTI ASSEMBLEA COSTITUENTE, Ass. plen., sed. pomerid. 24 marzo 1947, p. 2416.

cittadino deve o meno intendersi subordinato ai fini dei diversi raggruppamenti sociali di cui il cittadino è membro, e soprattutto al fine dello « Stato-persona »? il fine del singolo raggruppamento sociale minore deve intendersi subordinato al fine delle società maggiori e in particolare al fine dello Stato?

E' qui che viene in aiuto del giurista l'insegnamento contenuto nel « principio di sussidiarietà ». In detto principio si stabilisce, implicitamente ma chiaramente, che « **la società è per la persona, e non la persona per la società** », e ciò nel senso limpidamente indicato da Pio XII in un testo, già da noi citato, nel quale si dice: « Il principio "civitas propter cives, non cives propter civitatem" è un'antica verità della tradizione cattolica [...]. L'individuo non solamente è anteriore alla società per la sua origine, ma è superiore ad essa anche per il suo destino. La società, alla formazione e allo sviluppo della quale gli individui sono ordinati, non è che il mezzo universale voluto dalla natura per mettere le persone in rapporto con altre persone. Questa relazione della parte al tutto è qui interamente differente da quella che esiste nell'organismo fisico. Quando l'uomo entra per la sua nascita nella società, è già provveduto dal Creatore di diritti indipendenti; egli svolge la sua attività dando e ricevendo, e, mediante la sua collaborazione con gli altri uomini, egli crea dei valori e ottiene dei risultati, che da solo non sarebbe capace di ottenere, e dei quali egli, come persona individuale, non può essere il portatore. Questi nuovi valori manifestano che la società possiede una preminenza e una dignità propria; ma da ciò non deriva una trasformazione della relazione, da Noi sopra descritta, [fra persona singola e società], perché questi stessi valori superiori (come la società stessa) sono a loro volta dalla natura messi in relazione con l'individuo e con le persone » (13).

In base al « principio di sussidiarietà » si deve ritenere che i fini istituzionali delle società minori e il fine istituzionale dello « Stato-persona » possono avere un senso, nell'ordine universale voluto dal Creatore, soltanto se non sono in contrasto con il fine naturale (e soprannaturale) della persona umana. Le formazioni sociali infatti — parliamo qui delle formazioni sociali « naturali », cioè di quelle formazioni sociali che rivestono nella loro essenza il carattere della necessità, in quanto soddisfano a profonde esigenze della natura (per le c.d. « società libere [o volontarie] » il discorso deve evidentemente essere diverso, perché esse presuppongono nella loro essenza una adesione veramente libera dei soci) — sono volute dalla natura, nel senso che il singolo, isolato nella sua individualità, si rivela insufficiente a provvedere al soddisfacimento di alcuni fondamentali bisogni della sua personalità. Allo stesso modo, lo Stato è voluto dalla natura,

(13) Pro XII, *Radiomessaggio dell'11 settembre 1956 al VII Congresso Internazionale dei Medici cattolici*, in A.A.S., vol. XXXXVIII (1956), p. 679 (il testo originale del Radiomessaggio è in francese).

perché il singolo, inserito unicamente nelle formazioni sociali minori, si rivela incapace di conseguire certe sue finalità essenziali.

Un ordinamento giuridico, che voglia realmente assicurare l'ordine voluto dal Creatore e la pace che ne consegue, non può attribuire ai raggruppamenti sociali in genere, e allo Stato in specie, finalità istituzionali che non si armonizzino con i fini naturali dei singoli. In certi casi i raggruppamenti sociali potranno e dovranno chiedere ai singoli dei sacrifici anche gravi; lo Stato soprattutto potrà chiedere loro di sacrificare anche qualcuno dei loro diritti fondamentali, magari la loro stessa vita: ciò però dovrà accadere soltanto in via eccezionale, e precisamente quando non si offra altra via per assicurare il conseguimento di certe finalità sociali che, come si è detto, in definitiva, sono finalità essenziali di tutte le persone viventi nel corpo sociale.

2) Il « principio di sussidiarietà » e alcuni rapporti sociali in particolare.

Il « principio di sussidiarietà » offre importanti suggerimenti anche nel campo pratico, soprattutto in materia di organizzazione costituzionale e amministrativa della collettività statale e in materia di organizzazione economica.

1. Il principio dice innanzi tutto che il rispetto, da parte dei pubblici poteri, della libertà di operare della persona umana deve essere sostanziale.

Un intervento dello Stato, che limiti la libertà di operare della persona, potrà essere consentito, e magari anche istituzionalizzato, soltanto là dove realmente lo richieda il vero bene della comunità, cioè - giova ripeterlo - in ultima analisi il bene di tutti i componenti la comunità stessa.

Ovviamente, quando parliamo di libertà di operare della persona, non vogliamo necessariamente riferirci alle forme concrete in cui tale libertà è stata codificata nei diversi ordinamenti giuridici positivi o è stata definita in consuetudini aventi forza di legge. Possiamo infatti trovare codificate o definite, nei singoli ordinamenti giuridici, forme concrete di libertà che significano di fatto libertà per pochi privilegiati e costrizione o indebita dipendenza per un gran numero di cittadini.

L'essenziale è che i cittadini nella vita sociale possano tutti operare liberamente in ordine al conseguimento dei propri fini naturali, sia sul piano spirituale sia sul piano materiale, e che in tale attività lo Stato non si sostituisca a loro annientandoli o assorbendoli. Dovrà anzi l'autorità statale creare condizioni che favoriscano in tutti i modi il libero impiego, da parte dei singoli, delle loro migliori energie per il loro perfezionamento e per il progresso della società.

Scrive un noto studioso delle scienze sociali: « Un principio metafisico dice: " **Omne agens agendo perficitur** " (Ogni ente che opera diventa più perfetto con il proprio operare). Quello che ci rende veramente felici e ci arricchisce non è tanto ciò che ci viene donato, quanto ciò che noi riusciamo ad acquistare con la nostra libera e onesta attività. Dio stesso conta su di noi uomini nella sua opera di salvezza: la nostra felicità eterna, benché tutta dono della sua benevolenza, deve essere il frutto, il risultato della nostra cooperazione con la sua Grazia. Dio ci rende possibile ciò che come pure creature, e ancor più come peccatori, assolutamente non potremmo fare; egli ce lo rende possibile, però non ci risparmia né la fatica né il lavoro.

« Allo stesso modo si comportano i genitori intelligenti coi loro figli: essi fanno per il loro bambino ciò che il bambino non riesce a fare ancora da solo, ma non considerano il bambino come incapace di agire con le sole sue forze; lo sostengono, lo guidano nel suo sviluppo fisico e spirituale in modo che esso possa sempre più aiutarsi da sé.

« [...] Le formazioni sociali e gli enti pubblici, in specie lo Stato e le comunità locali, devono diportarsi coi loro membri appunto così come si comportano Dio con noi uomini e i genitori intelligenti coi loro figli. Solo questa è « sussidiarietà » bene intesa! [...] Ogni prestazione della società (per esempio, mediante le assicurazioni sociali, il collocamento, l'assistenza), la quale voglia veramente venire incontro a una necessità, è da approvare soltanto nella misura in cui soddisfa a tale necessità nel modo più appropriato. L'aiuto prestato deve essere un incoraggiamento per chi lo riceve, deve, per quanto è possibile, restituirgli o aumentare in lui la capacità di agire, non deve impedirgli di agire là dove egli potrebbe agire in maniera autonoma, e non deve renderlo dipendente necessariamente dagli altri. [...] La società deve aiutare l'individuo ad aiutare se stesso » (14).

2. Il « principio di sussidiarietà » dice che lo « Stato-persona » deve rispettare nel modo più assoluto tutto ciò che appartiene alle società minori che vivono e operano in seno alla collettività statale.

In forza di detto principio, lo « Stato-persona » non deve pretendere di agire in luogo di tali società, le quali hanno loro fini specifici e quindi anche specifiche competenze (si pensi, come ad esempi significativi di società infrastatali del tipo descritto, alle « confessioni religiose » e alle « associazioni professionali »). Lo « Stato-persona » non deve neppure sovrapporsi indebitamente alle società stesse. Esso deve soltanto assicurarne, nel pieno rispetto dei loro diritti e della loro autonomia, la vita ordinata e aiutarle a conseguire gli scopi particolari per cui sono costituite.

(14) O. VON NELL-BREUNING, *Zur Sozialreform. Erwägungen zum Subsidiaritätsprinzip*, in *Stimmen der Zeit*, (Oktober) 1955, pp. 3 s.

Il « principio di sussidiarietà » indica poi le linee di soluzione per alcuni complessi problemi sui quali ai nostri giorni spesso si discute nei diversi Paesi.

a) La « **società familiare** » è la prima e più spontanea espressione della naturale socialità della persona umana.

Alla famiglia, e nella famiglia ai genitori, spetta immediatamente il **compito di istruire ed educare i figli** che non hanno raggiunto la maggiore età: « i genitori hanno un diritto di priorità nella scelta del tipo di istruzione e di educazione che deve essere impartito ai loro figli », dice la « Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo » approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1948 (15).

Il « principio di sussidiarietà » ricorda che lo « Stato-persona » non deve sostituirsi alla famiglia o sovrapporsi indebitamente ad essa in ciò che concerne l'istruzione e l'educazione dei minori. Ovviamente la comunità statale ha un interesse specifico a che tutti i suoi membri ricevano la migliore educazione possibile, sia per quanto riguarda l'istruzione, sia per quanto si riferisce alla formazione morale e civica; in tale materia però l'autorità dello Stato e le sue iniziative non devono mai sovrapporsi all'autorità e alla libera iniziativa dei genitori capaci e di retta coscienza.

Come abbiamo già avuto occasione di osservare, « allo Stato compete il " diritto-dovere " di garantire il diritto dei minori a ricevere una adeguata educazione; ad esso, cioè, spetta di controllare l'operato dei genitori in ordine all'adempimento dell'obbligo di educare i figli, di verificare il buon funzionamento degli istituti che cooperano coi genitori nella loro attività educatrice, di creare a sua volta istituti scolastici mediante i quali venga assicurato a tutti i cittadini quel minimo di formazione culturale, morale e civica che consenta loro di vivere decorosamente in seno alla comunità, di aiutare i migliori a valorizzare pienamente le loro doti intellettuali e di carattere, per il loro stesso bene e a vantaggio dell'umana convivenza; poiché, però, esistono, non una, ma diverse forme di educazione, esso deve assicurare ai genitori, e per mezzo loro ai minori stessi, la libertà di scegliere quella forma di educazione e, quindi, quel tipo di istituto scolastico che essi reputano migliore e in concreto più adatto » (16).

b) Entro i confini degli Stati moderni, che, come avviene normalmente, abbracciano un territorio abbastanza esteso, esistono parecchi **raggruppamenti sociali di carattere locale**.

Storia, tradizioni, religione, lingua (o dialetto), fattori raziali, condizioni ambientali hanno contribuito e contribuiscono a dare a ciascuno di loro una caratterizzazione che, almeno in qual-

(15) Sul « diritto-dovere » dei genitori di educare i figli, cfr., brevemente, L. Rosa, *Scuola di Stato e Scuola non statale, in Aggiornamenti Sociali*, (gennaio) 1960, pp. 5-7 [rubr. 31; pp. 7-10 estr.].

(16) *Ibid.*, pp. 7 s. (p. 10 estr.).

che misura, li differenzia l'uno dall'altro, e a creare stretti legami di affinità tra i loro rispettivi componenti. Ciò però che soprattutto favorisce la loro spontanea coesione è il fatto che i loro membri, dovendo vivere vicini gli uni agli altri e dovendo operare insieme in zone del territorio dello Stato che hanno le medesime risorse, hanno necessariamente in comune bisogni da soddisfare e interessi da proteggere.

Tali raggruppamenti spontanei si sogliono designare anche con il nome di « comunità locali », perché tendono a configurarsi come vere e proprie « comunità » particolari in seno all'ente Stato. Un ordinamento statale, che voglia rispettare e garantire tutte le manifestazioni essenziali della libertà e dell'autonomia della persona umana, deve pertanto riconoscerne l'esistenza e i diritti originari. Lo esige appunto il « principio di sussidiarietà » che stiamo studiando.

Poiché però il territorio e la popolazione di dette comunità sono parti integranti del territorio e della popolazione dello Stato, e poiché i fini delle stesse, che sono « fini generali » (17), coincidono coi fini dell'organismo statale, occorrerà stabilire in che senso debba venir loro riconosciuta una autonomia.

Per una soluzione, che lasci allo Stato quelle che sono le sue prerogative naturali, ci si dovrà richiamare ancora al « principio di sussidiarietà », che, come sappiamo, tra l'altro dice: « E' necessario che la suprema autorità dello Stato lasci ai raggruppamenti sociali di grado inferiore la cura degli affari di minore importanza, dai quali essa del resto sarebbe più che mai distratta; con ciò essa potrà, con maggiore libertà, con più forza ed efficacia assicurare l'esercizio delle funzioni che a lei sola spettano, perché essa sola può compierle » (18).

L'autonomia delle comunità locali dovrà essere tale soprattutto da non compromettere l'unità sostanziale della comunità statale, nei limiti almeno in cui tale unità sia da ritenersi necessaria perché lo Stato possa esistere e operare per il bene comune. Potrà quindi configurarsi anche come un'autonomia « politica », in tutta l'ampiezza di significato che tale specie di autonomia può avere in un ordinamento a struttura democratica, ossia « come autoamministrazione e come possibilità di direzione da parte di forze politiche di opposizione o quantomeno diverse dalle forze politiche che reggono l'apparato dello Stato » (19). Essa dovrà tuttavia trovare un limite assoluto nella legge dello Stato, la

(17) Sono « enti a fini generali » gli enti territoriali aventi carattere di corporazione che non si propongono un solo fine o fini tassativamente determinati, ma una generalità di scopi suscettibili via via di espansione e di aumento. V., in questo senso, S. ROMANO, *Principii di Diritto costituzionale generale*, Milano 1947, p. 53.

(18) PIO XI, *Litt. Encycl. « Quadragesimo Anno »*, in A.A.S., vol. XXIII (1931), p. 203.

(19) Cfr. M. S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, (Milano) 1951, pp. 879 s.

quale dovrà definire fino a che punto l'indirizzo politico dell'ente territoriale possa essere diverso da quello della « persona dello Stato » senza essere in sostanziale contrasto con lo stesso (20).

Giova qui notare, sia pure soltanto di passaggio, come il « principio di sussidiarietà », per la sua logica interna, giustifichi « anche le *formazioni sopranazionali, superstatuali*, nel caso appunto che lo Stato non riesca da solo a provvedere adeguatamente a tutte le esigenze della comunità statale, eventualità questa che l'evoluzione storica si sta incaricando di dimostrare » (21).

3. In materia di **organizzazione economico-sociale**, il « principio di sussidiarietà » suggerisce un **importante indirizzo programmatico generale**. Esso ci dice che « sia i sistemi economici esistenti nei diversi Stati sia le istituzioni economiche particolari nelle loro strutture organizzative devono porre i **poteri di decisione e le responsabilità inerenti il più in basso possibile nella scala gerarchica delle funzioni**, offrendo così a ogni uomo che opera in ordine al conseguimento dei loro fini specifici il massimo di opportunità di dar prova del proprio senso di responsabilità e di maturare come persona » (22).

Ciò significa, ad esempio, che in forza del « principio di sussidiarietà »:

A) per ciò che si riferisce all'**organizzazione dell'economia delle imprese**:

a) l'impresa (privata o pubblica) di medie o di grandi dimensioni nella sua organizzazione interna dovrebbe essere articolata in « **gruppi di lavoro** » **minori** (officine, laboratori, uffici, ecc.), ai cui dirigenti dovrebbe essere attribuita, nel quadro dell'unità dell'impresa stessa, la responsabilità tecnica, economica e sociale dei loro rispettivi settori: ciò, fra l'altro, farebbe evitare i gravi inconvenienti che derivano dalla eccessiva centralizzazione e dalla conseguente burocratizzazione (23);

b) negli **organismi di direzione e di controllo dell'attività economica dell'impresa**, a tutti i livelli, dovrebbero essere rappresentati, in un modo o in un altro, — fatte salve, evidentemente, l'unità di comando e la specializzazione delle funzioni, — insieme con i portatori di capitale, anche i prestatori d'opera (anch'essi costituiscono, con i portatori di capitale, il c.d. « soggetto economico » dell'impresa, ed è giusto che nella vita dell'impresa stessa non siano considerati come semplice forza di lavoro): posta una

(20) Un'autonomia del tipo descritto nel testo è riconosciuta alle « comunità locali » (Regioni, Province, Comuni) nella Costituzione italiana vigente. Cfr., per una dimostrazione di questa tesi, L. ROSA, *Le « autonomie locali » nella Costituzione italiana*, in *Aggiornamenti Sociali*, (luglio-agosto) 1958, pp. 387-402 [rubr. 135].

(21) E. TOSATO, *Sul principio di sussidiarietà ecc.*, cit., pp. 460 s.

(22) O. VON NELL-BREUNING, *Zur Sozialreform. Erwägungen usw.*, cit., p. 9.

(23) Cfr., in questo senso, O. VON NELL-BREUNING, *Das Subsidiaritätsprinzip als wirtschaftliches Ordnungsprinzip*, in *Wirtschaft und Gesellschaft*, dello stesso A., vol. I, Freiburg i. Br. 1956, pp. 83 s.

siffatta organizzazione dell'impresa, i singoli prestatori d'opera verrebbero a trovarsi nella possibilità di cooperare con intelligenza e responsabilmente con i portatori di capitale in ordine al raggiungimento dei fini della comunità economica in cui si trovano inseriti come parte essenziale (24);

c) l'impresa dovrebbe avere **dimensioni** che le consentano il migliore funzionamento possibile; a questo proposito si dovrebbe tener presente che un piccolo gruppo economico è di natura sua più in contatto con la realtà obiettiva delle cose che non un gruppo maggiore, e che gli interessi di un gruppo possono venir curati tanto meglio quanto più vicini ad essi si trovano le persone a cui spetta il compito di curarli (25): da un punto di vista puramente tecnologico, nell'industria meccanizzata per lo più i complessi più grandi sono superiori, quanto a efficienza produttiva, ai complessi più piccoli; se però si vuole fare una valutazione, non solo dal punto di vista dei risultati della produzione, ma anche del punto di vista dell'ambiente di lavoro e dei rapporti tra impresa e realtà sociale, bisogna esaminare se questa superiorità tecnologica non venga per caso del tutto annullata dal fatto che la pesantezza dell'organizzazione possa andare a detrimento di valori qualitativi di ogni specie;

B) per ciò che si riferisce all'organizzazione dell'economia nei sistemi economici statuali:

a) i « mercati », — che sono il mezzo ordinario per lo scambio dei beni, attraverso cui in un sistema economico viene a compiersi la « distribuzione » dei beni stessi (26), — come tutte le istituzioni sociali, dovrebbero tendere ad avere una **struttura che va « dal basso verso l'alto »**; e ciò, nel senso che si dovrebbero organizzare e curare, in primo luogo « i mercati più ristretti, più vicini agli individui, e quindi anche più facilmente controllabili » (si pensi soprattutto ai piccoli « mercati locali »), e poi quelli che sono di maggiore importanza, sia per l'estensione delle zone servite sia per l'abbondanza delle merci offerte (si pensi, in particolare, alle grandi « fiere » e alle « borse »); i mercati più im-

(24) Per alcune importanti considerazioni che possono chiarire quanto diciamo nel testo circa gli « organi di direzione e di controllo dell'attività economica dell'impresa », v. C. MASINI, *Preliminari per una riforma istituzionale del collegio dei sindaci. Relazione generale tenuta al Convegno nazionale di studio dell'U.C.I. Tecnici* (Como, 3-4 ottobre 1959), Milano 1959, pp. 3 s., 13-17 e *passim*, e M. REINA, *La riforma dell'impresa in un Convegno promosso dall'U.C.I.T.*, in *Aggiornamenti Sociali*, (dicembre) 1959, pp. 663-678 [rubr. 662].

(25) O. VON NELL-BREUNING, *o. ult. cit.*, pp. 84 s.

(26) Con O. VON NELL-BREUNING (*ibid.*, p. 85) preferiamo qui parlare « dei mercati » invece che « del mercato »: e ciò perché, come nota il nostro A., quando per studiare la realtà economica e le sue leggi si prende in considerazione « il mercato » della teoria economica pura, si rischia facilmente di cadere in quello che va ritenuto come « il peccato d'origine della economia politica », e che consiste nel voler interpretare la realtà dei « mercati » esistenti nel mondo con un « modello » astratto di « mercato », il quale probabilmente altro non è se non l'ipotesizzazione di un « mercato mondiale » (*Weltmarkt*) di fatto inesistente.

portanti dovrebbero essere, non un gioco vuoto e senza senso di scambi i quali, quanto agli scopi perseguiti, vengano ad esaurirsi in se stessi, bensì dei veri intermediari, nello svolgersi del processo economico, tra « produzione » e « consumo »; essi dovrebbero inoltre essere di aiuto e di integrazione per i mercati minori (naturalmente, i mercati minori dovrebbero, a loro volta, essere aperti a tale aiuto e integrazione); in una organizzazione dei mercati che tendesse ad avere il carattere da noi descritto, al « mercato » che abbraccia l'intero territorio di uno Stato, oppure zone anche più estese, e nel quale oggetto di scambi siano in definitiva tutti i beni economici che interessano la comunità umana vivente su detto territorio o in quelle zone, spetterebbero tutti quei compiti che non potrebbero essere svolti dai mercati più ristretti (27);

b) la programmazione dello sviluppo economico, che in una società economicamente progredita, come è quella in cui viviamo, si rivela sempre più necessaria (28), dovrebbe articolarsi attraverso il coordinamento delle programmazioni economiche a livello locale e della programmazione economica c.d. « nazionale » (è stato esattamente precisato che non si arriva ai « piani » locali attraverso una disaggregazione delle variabili economiche nazionali, effettuata al fine di localizzare interventi ed effetti del « piano » nazionale nelle diverse parti del territorio statale, e che neppure si può pensare a costruire un « piano » nazionale semplicemente sommando i « piani » locali) (29), e dovrebbe tenere diligentemente conto di quelle che sono le esigenze e i suggerimenti di tutte le formazioni sociali infrastatali interessate (anche quelle di natura « sindacale » e quelle che raggruppano i piccoli e i grandi imprenditori economici in quanto tali possono dare un valido contributo alla programmazione, con una partecipazione che non degeneri nel settorialismo, oppure, o insieme, nello snaturamento della loro autonomia e quindi della loro stessa genuina funzione).

(27) Cfr. O. VON NELL-BREUNING, *ibid.*, pp. 85-88.

(28) Sul concetto di « programmazione dello sviluppo economico », v., p. es., F. DI FENIZIO, *Le leggi dell'economia. Vol. V: La programmazione globale in Italia*, Roma 1963 (II ed.), pp. 12-18. Sul fatto che una programmazione bene intesa (la quale cioè non comporti una limitazione, eccessiva e non necessaria per il bene comune, della libertà d'iniziativa economica dei privati) deve considerarsi consentita dall'insegnamento sociale della Chiesa, v., per alcuni cenni, S. QUADRI, *L'intervento dello Stato nell'economia alla luce della « Mater et Magistra »*. (Annotazioni), in *Atti del Convegno nazionale di studio delle A.C.L.I. sul tema « Il piano economico: nuove prospettive, nuove scelte, nuove responsabilità »* (Roma, 26-28 ottobre 1962), in corso di stampa. Sul modo di concepire una « programmazione democratica », cfr. F. FORTE, *Quale programmazione?*, nella riv. trimestrale *Il mondo dell'energia*, (Roma) 1962, n. 2, pp. 66-71.

(29) S. LOMBARDINI, *Finalità e metodi dei piani regionali in relazione anche ai piani nazionali di sviluppo*, in *Gli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico*, Atti del Convegno di studio promosso dal CENTRO NAZ. DI PREVENZIONE E DIFESA SOCIALE di Milano (Torino-Saint Vincent, 3-7 settembre 1961), Milano 1962, pp. 774 s.

In tema di organizzazione dell'economia sulla base del « principio di sussidiarietà », l'autorevole studioso tedesco da noi già più volte citato, osserva: « Chi è persuaso che tutti gli enti sociali raggiungono i loro scopi istituzionali soltanto quando aiutano l'uomo a sviluppare e a perfezionare la propria personalità, si preoccupa seriamente di trovare quelle soluzioni che rendano possibile una vita economica la quale in tutte le sue parti, sia strutturata in tale senso. Ovviamente, elaborare queste soluzioni, rendere possibile per domani tutto ciò che oggi può apparire ancora impossibile, giudicare dell'idoneità o meno dei tentativi di soluzione proposti, e formarsi un giudizio su quanto avanti tali tentativi possano portare nella direzione desiderata, non sono cose del filosofo sociale, bensì del tecnico dei problemi dell'organizzazione economica. Al filosofo sociale spetta di determinare, sulla base del " principio di sussidiarietà ", quali siano i veri problemi da risolvere; risolvere però in concreto tali problemi non appartiene affatto alla sua competenza specifica; neppure criticare le soluzioni prospettate appartiene alla sua competenza esclusiva, dovendo egli, nel giudicare, fondarsi anche sui pareri di altri esperti.

« Oggi in certi ambienti ci si richiama al " principio di sussidiarietà " per affermare che lo Stato avrebbe soltanto la funzione di " sorvegliare " l'economia, e se mai anche, entro certi limiti, di dirigerla, ma che certamente non gli competerebbe di esercitare esso stesso un'attività economica, in quanto ciò spetterebbe unicamente ai cittadini. Questo è certamente fare abuso del principio. E' chiaro che coloro che si esprimono così, non prendono essi stessi sul serio ciò che dicono. Essi non hanno certamente l'intenzione di eliminare del tutto l'azione che lo Stato compie per render possibile o facilitare il movimento delle persone e dei beni sul suo territorio (si pensi alla gestione delle ferrovie e a quella delle poste, alla costruzione dei canali, delle autostrade, ecc.). Fin dall'antichità più remota i pubblici poteri (le autorità statuali, o, per zone più ristrette, le autorità locali) hanno provveduto ad amministrare tutto ciò che concerne le acque: l'irrigazione, il prosciugamento delle paludi, gli incanalamenti, l'arginamento dei torrenti, la conservazione della navigabilità dei fiumi, il rifornimento dell'acqua potabile. Anche riguardo a tutto questo difficilmente si potrebbe pensare a mutamenti sostanziali.

« Solo il giudizio dei competenti in materia economica può chiarire in quali casi ed entro quali limiti in concreto debba essere consentito allo Stato di agire esso stesso come un operatore economico. I motivi di tale azione, come appare evidente anche dagli esempi sopra riferiti, possono essere diversissimi. Il " principio di sussidiarietà " non dice affatto che lo Stato non deve esercitare l'attività economica; esso dice soltanto che lo Stato deve esercitare l'attività economica *quando ed esclusivamente* ragionevolmente si ritiene che con ciò esso possa rendere un vero servizio ai cittadini: un servizio, il quale non si trasformi di fatto in un danno per i cittadini stessi a causa di qualche effetto accessorio (una eccessiva riduzione dell'area di libertà dei privati, per esempio) che dall'attività dello Stato in quanto operatore economico potrebbe derivare, senza colpa di nessuno.

« Se si rispetta questa linea di condotta, l'attività economica dello Stato è certamente un " aiuto " (*subsidium*) per i membri della comunità statale; quando invece non si rispetti tale linea, allora veramente l'attività economica dello Stato, allo stesso modo che ogni " eccesso " di socialità nell'attività economica, viene a compromettere seriamente la libertà dell'uomo e lo sviluppo della sua personalità » (30).

(30) O. VON NELL-BREUNING, *Zur Sozialreform. Erwägungen usw.*, cit., pp. 9 s.

Conclusione.

Afferma Giovanni XXIII nell'Enciclica « Mater et Magistra » che « uno degli aspetti tipici che caratterizzano la nostra epoca è senza dubbio la **socializzazione**: sono cioè quelle mutue relazioni, ogni giorno più numerose, che hanno portato nella vita e nell'azione degli uomini molteplici forme di legami sociali, generalmente riconosciute nel diritto pubblico o nel privato » (31). « Il fatto - dice il Papa - trova come la sua origine e la sua sorgente in un certo numero di fattori propri del nostro tempo: tra i quali sono da annoverarsi i progressi scientifici e tecnici, un notevole accrescimento della produttività, un più alto tenore di vita nei cittadini » (32).

La « socializzazione » è un fenomeno, il quale, oltre che apportare molti vantaggi pratici (esso, secondo la « Mater et Magistra », « rende attuabile, soprattutto in campo economico e sociale, la soddisfazione di molteplici diritti della persona umana, in particolare di quelli che riguardano i mezzi indispensabili per le necessità essenziali della vita, le cure sanitarie, la diffusione e il progresso di una istruzione di base, una formazione professionale più adeguata, l'abitazione, il lavoro, un riposo conveniente e una sana ricreazione ») (33), se si realizza nel rispetto delle leggi della natura, può costituire in concreto un progressivo superamento di ogni sistema di organizzazione sociale che si ispiri al c.d. « paternalismo ».

E' stato acutamente osservato che « nel paternalismo l'autorità riconosce alle persone subordinate certi diritti naturali e ammette taluni limiti al proprio potere; ma non consente ad esse di contribuire con idee e iniziative all'organizzazione dell'attività sociale, né accorda loro parte alcuna nelle decisioni e nelle responsabilità direttive » (34). Il fenomeno della « socializzazione »

(31) « *Praecipuis notis, quae nostrorum temporum propriae esse videntur, adicienda profecto sunt socialium rationum incrementa: mutuae scilicet illae auctioresque in dies civium necessitudines, quae in eorum vitam atque actionem multiplices induxerunt socialis consortionis formas, in ius privatum vel publicum plerumque receptas* » (IOANNIS XXIII, *Litterae Encyclicae « Mater et Magistra »*, ad usum studiosorum et scholarum ed., Città del Vaticano 1962, n. 64). Il termine « socializzazione », usato nelle versioni italiana, francese, inglese e spagnola che sono state pubblicate dalla Tipografia Poliglotta Vaticana, traduce le espressioni latine « *socialium rationum incrementa* » (sviluppo delle relazioni sociali), « *socialis vitae incrementa* » (n. 68), « *socialium rationum progressus* » (n. 69), e simili, che si ritrovano nel testo dell'Enciclica.

(32) « *Huius rei veluti origo et fons esse videntur plura, quae praesens peperit aetas; cuiusmodi sunt, doctrinarum artiumque incrementa, efficaciores opum gignendarum rationes, excultius inter cives vivendi genus* » (*ibid.*, n. 64). [Trascriviamo anche nel testo latino soltanto quei passi, nel tradurre i quali ci siamo maggiormente scostati dalla versione italiana pubblicata da *L'Osservatore Romano*].

(33) *Ibid.*, n. 66.

(34) L. MARITANO, *Considerazioni sul paternalismo*, in *Aggiornamenti Sociali*, (giugno) 1961, p. 341 [rubr. 104].

può condurre a una progressiva valorizzazione della persona umana in tutte le manifestazioni sociali. Esso ci si presenta infatti come « creazione degli uomini, esseri consapevoli, liberi e portati per natura ad operare in attitudine di responsabilità, anche se nel loro agire sono tenuti a riconoscere e quasi ad obbedire alle leggi dello sviluppo umano e a quelle della realtà economica in movimento, e anche se non è loro del tutto possibile sottrarsi all'influenza dell'ambiente » (35). Nel quadro della « socializzazione », « la sempre più perfetta organizzazione dei mezzi moderni della diffusione del pensiero [...] permette alle singole persone, in ogni parte del mondo, di assistere quasi di presenza agli avvenimenti che si verificano anche nelle regioni più lontane » (36).

La « socializzazione » può avere dei riflessi negativi. Il Sommo Pontefice sottolinea che, « con il progressivo moltiplicarsi delle forme di associazione, viene a crearsi, in parecchi campi, tutta una serie di norme e di leggi che regolano e determinano minutamente i rapporti tra gli uomini; per cui viene eccessivamente a restringersi la sfera di libertà di azione dei singoli individui; si utilizzano infatti mezzi, si seguono metodi, e si creano situazioni che rendono veramente difficile a ciascuno di giudicare indipendentemente da ogni influsso esterno, di operare di sua iniziativa, di esercitare come si conviene i propri diritti e i propri doveri, di sviluppare veramente e di perfezionare la propria personalità » (37).

Abbiamo visto in questo studio come il « principio di sussidiarietà » riaffermi soprattutto che ogni formazione sociale è di natura sua in funzione della persona umana, e che l'umana convivenza deve essere strutturata in modo da consentire in ogni caso all'uomo di operare « liberamente » in ordine al conseguimento dei propri fini.

E' lecito ritenere che, soltanto se, nella riorganizzazione in atto della società, ci si preoccuperà seriamente di applicare con assoluta coerenza il fondamentale principio, si potrà trarre dal fatto della « socializzazione » il massimo possibile di vantaggio e si riuscirà insieme anche a scongiurare quei gravi inconvenienti che dallo stesso fatto potrebbero derivare.

Luigi Rosa

(35) IOANNIS XXIII, *Litterae etc.*, cit., n. 68.

(36) *Ibid.*, n. 66.

(37) « *At multiplicatis et cotidie progredientibus variis illarum con-sociationum formis, hoc simul fit, ut, in pluribus rerum gerendarum provinciis, normae et leges multiplicentur, quae mutuas civium necessitudines regant atque definiant. Ex quo consequitur ut angustioribus finibus libera singularium hominum agendi facultas contineatur; artes enim saepe adhibentur, viae ineuntur, rerumque condiciones tales existunt, ut cuius sane arduum sit suis uti consiliis, externarum rerum impulsionibus neglectis; quidquam sponte sua agere; iura sua et officia, ut oportet, exsequi; animi sui facultates plane exercere atque perficere* » (*ibid.*, n. 67).