

La sussidiarietà come criterio di organizzazione di una società libera e orientata al bene comune¹

di

Carlo Deodato

La riflessione su un parametro di organizzazione della *Res Publica* che valorizzasse, allo stesso tempo, le esigenze di efficacia dell'esercizio dei poteri pubblici e quelle di rispetto dell'autonomia delle società intermedie ha condotto alla individuazione del principio di sussidiarietà come quello più capace di coniugare il valore di un'efficiente disciplina dell'autorità dello Stato con quello della libertà e della dignità della persona, nelle sue esplicazioni associative.

Il canone della sussidiarietà è stato, in particolare, identificato come quello più idoneo a garantire la ricerca e la realizzazione del bene comune e può essere definito, in via generale, come quel paradigma che impone di favorire i corpi intermedi e le istituzioni pubbliche più vicine alla persona.

Il suo fondamento logico ed etimologico può essere rintracciato nel lemma *subsidium* (Hoffner), originariamente utilizzato nel lessico militare per indicare le truppe di riserva incaricate di soccorrere le coorti impegnate sul fronte di guerra, che esprime semanticamente l'idea del sostegno che le società maggiori devono garantire a quelle minori e che, implica, a sua volta, il concetto di solidarietà (di cui costituisce una delle più vistose declinazioni).

In altre parole, si tratta dell'aiuto che la comunità deve garantire a tutte le membra del suo corpo sociale (Von Nell-Breuning).

Ovviamente la nozione di sussidiarietà, che comprende, in sé, il concetto dell'aiuto che le istituzioni più grandi devono assicurare a quelle intermedie, è

¹ Articolo pubblicato sul n.90/2016 della rivista "L'Arco di Giano".

stata, poi, intesa come riferita anche all'idea complementare dell'autonomia delle seconde dalle prime.

In quest'ultima accezione, quindi, la sussidiarietà esige che lo Stato rispetti e garantisca l'autonomia sia degli enti pubblici inferiori, sia delle formazioni private che operano per l'interesse generale.

Si tratta di un principio che attiene all'ordine naturale delle relazioni non solo tra il potere dello Stato e l'autonomia delle collettività minori, ma anche di quelle tra l'autorità pubblica e la libertà dei cittadini.

Il principio di sussidiarietà rileva, in altri termini, sia nella distribuzione delle funzioni tra le istituzioni pubbliche sia nella regolazione dei rapporti tra queste ultime e i soggetti privati.

E, in quest'ottica, opera in una duplice direzione: verticale e orizzontale.

La sussidiarietà verticale si esplica nell'ambito dell'allocazione di competenze amministrative tra diversi livelli di governo territoriali ed esprime la modalità d'intervento – appunto, sussidiario – degli enti territoriali superiori rispetto a quelli minori, che resta legittimato solo nei casi in cui l'esercizio delle funzioni da parte dell'organismo inferiore risulti inadeguato per il raggiungimento degli obiettivi connessi alla funzione.

Nel suo significato ultimo, il principio di sussidiarietà verticale postula, quindi, che il potere proceda dal basso verso l'alto, perché proprio in basso trova il suo titolo originario e la sua formula ottimale di esercizio.

Tradotto nei termini di un riparto di attribuzioni, il principio di sussidiarietà implica che la competenza generale dev'essere naturalmente intestata al livello inferiore, mentre solo una funzione precisata e delimitata va imputata al livello superiore.

Il principio di sussidiarietà orizzontale prevede, invece, che le Istituzioni devono favorire e sostenere le iniziative spontanee dei cittadini, singoli e

associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, che non possono intendersi riservate in via esclusiva alle amministrazioni pubbliche.

In altri termini, dovranno essere valorizzate le forme di organizzazione spontanea della società civile (secondo dinamiche di natura associativa) per la gestione dei servizi da offrire alla comunità (senza frapporre ostacoli o impedimenti alla loro naturale operatività).

Entrambe le riferite declinazioni del principio di sussidiarietà rivelano un evidente sfavore per il monismo assolutizzante connesso alla concentrazione del potere presso la sola autorità statale.

La potestà pubblica, in altri termini, non può essere concepita come implicante l'attribuzione al solo Stato delle funzioni preordinate alla realizzazione del bene comune, secondo una logica monopolistica, di genesi illuministica, dell'interpretazione di quest'ultimo, ma dev'essere ordinata e regolata in modo da favorire la sua articolazione territoriale e da garantire il suo esercizio diffuso e pluralista.

In questa prospettiva il rispetto del principio di sussidiarietà opera sia come criterio (positivo), sia come limite (negativo) della disciplina (e dell'esercizio) del potere pubblico.

Come paradigma di organizzazione dell'autorità, la sussidiarietà impone che lo Stato sostenga le comunità più piccole, in quanto più prossime ai cittadini, e ne garantisca al contempo l'autonomia; come confine alla sua esplicazione impedisce, invece, che l'autorità amministrativa e di governo comprimano gli spazi di libertà riconosciuti alle iniziative private, che si esprimono nei corpi intermedi, finalizzate alla realizzazione dell'interesse generale.

La sussidiarietà rifiuta ogni forma di centralismo e rigetta qualsivoglia ipotesi organizzativa che si fondi sul riconoscimento allo Stato dell'esegesi esclusiva del bene comune e della piena realizzazione dei cittadini.

La sussidiarietà è incompatibile con lo statalismo e con una concezione burocratica, invasiva e assistenziale dei rapporti tra lo Stato e i cittadini.

Il carattere naturale della regola della sussidiarietà e delle sue implicazioni organizzative è confermato, peraltro, dalla risalenza temporale e dalla universalità della sua affermazione.

Già Aristotele aveva intuito la portata del principio di sussidiarietà quando aveva precisato che l'autorità della *polis* doveva intendersi circoscritta al solo esercizio delle funzioni essenziali per il benessere dei cittadini, mentre dovevano riconoscersi spazi di autonomia alle comunità minori (come i villaggi).

Ma anche San Tommaso, declinando la nozione dell'uomo come *imago Dei*, e, quindi, come soggetto creato naturalmente libero e responsabile, nei rapporti con lo Stato, aveva chiarito che spetta a quest'ultimo sostenere la persona ed aiutarla a realizzare il suo destino di pienezza.

La Dottrina Sociale della Chiesa ha, poi, chiarito presupposti, fondamento e caratteri del principio di sussidiarietà.

Prima Leone XIII, con l'enciclica *Rerum novarum* del 1891, e, poi, Pio XI, con l'enciclica *Quadragesimo anno* del 1931, hanno, in particolare, enunciato il principio per cui lo Stato deve astenersi dall'intervenire nel disbrigo di questioni che possono essere più efficacemente risolte dagli individui o dalle comunità minori, deve limitarsi, quindi, a gestire i soli affari che necessitano di un intervento pubblico centrale e, soprattutto, deve "aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle o assorbirle" (lettera enciclica *Quadragesimo anno*).

Ma tutti i Pontefici hanno, poi, ribadito l'esigenza che l'autorità statale non superi il limite invalicabile connesso alla necessità di rispettare l'autonomia dei cittadini, singoli o associati, e si limiti a intervenire per regolare solo ciò che non può essere autonomamente gestito da essi, dovendo, al contrario,

favorire le iniziative assunte spontaneamente dalle forze sociali e finalizzate a soddisfare i bisogni della comunità (Benedetto XVI, *Deus caritas est*, 2005).

Un'attenzione particolare è stata, in particolare, dedicata dalla Dottrina Sociale della Chiesa ai temi della famiglia e dell'educazione, con la precisazione che, per entrambi gli ambiti, l'autorità pubblica deve svolgere un ruolo di sostegno e di aiuto, ma non di sostituzione.

La famiglia, in particolare, partecipa di una natura originaria di autonomia, che impedisce allo Stato ogni intervento che ne limiti o conculchi gli spazi di libertà (Giovanni Paolo II, *Familiaris Consortio*).

Ma anche l'insegnamento e la formazione non possono essere monopolizzati dallo Stato ed esigono il rispetto di un ambito di autonomia da indebite e sproporzionate ingerenze pubbliche.

Il criterio della sussidiarietà è stato recepito come parametro fondamentale pure dal legislatore costituente (anche se non dall'origine della Carta, ma solo con la riforma del Titolo V del 2001), in entrambe le accezioni sopra ricordate (verticale e orizzontale).

Unitamente all'articolazione dell'organizzazione amministrativa della Repubblica secondo un sistema di *multilevel governance*, è stata, infatti, prevista la sussidiarietà (art.118, primo comma) come uno dei criteri dell'allocatione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo, con l'espressa previsione che le competenze devono essere assegnate prioritariamente ai Comuni e, solo in via sussidiaria, alle Province, alle Regioni o allo Stato.

Si tratta della più limpida espressione della sussidiarietà verticale, nella misura in cui enuncia la regola generale dell'attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni, e, quindi, al livello di governo più prossimo ai cittadini, e prevede l'assegnazione agli enti territorialmente maggiori solo dei compiti che esigono un esercizio progressivamente unitario.

La valorizzazione del vincolo di vicinanza ai cittadini nell'organizzazione dello Stato rinviene, quindi, nella Costituzione italiana un riconoscimento chiarissimo e del tutto coerente con il fondamento logico e filosofico del principio di sussidiarietà.

Così come anche la sussidiarietà orizzontale è stata costituzionalizzata nel 2001, mediante la previsione (all'art.118, quarto comma) del dovere (l'uso del verbo "favorire" all'indicativo presente segnala l'obbligatorietà del comportamento) delle amministrazioni pubbliche, di tutti i livelli di governo, di favorire "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

Nonostante il carattere di norma programmatica, sprovvista, come tale di sanzione, la disposizione costituzionale significa in maniera univoca la necessità che la Repubblica, in tutte le sue articolazioni territoriali, favorisca le forme spontanee di organizzazione privata finalizzate all'espletamento di servizi di interesse della collettività, con il duplice corollario che il potere amministrativo e quello esecutivo devono agevolare le forme associative di cooperazione all'azione amministrativa e non possono frapporre ostacoli o difficoltà di ordine burocratico o normativo al loro autonomo sviluppo.

Si tratta, anche in questo caso, di un'enunciazione del tutto coerente con l'elaborazione del principio di sussidiarietà orizzontale da parte della Dottrina Sociale della Chiesa, a conferma dell'assoluta consonanza della riflessione ecclesiastica con la normativa fondamentale dello Stato nella definizione del più ordinato assetto dei rapporti tra l'autorità pubblica, i cittadini e la società civile.

Non solo, ma anche l'Unione europea conosce il principio di sussidiarietà come una regola fondamentale nell'individuazione del livello di competenza più appropriato.

L'art. 5 del TFUE sancisce, infatti, espressamente, che la competenza dell'Unione è limitata alle sole questioni che non possono essere più utilmente ed efficacemente trattate dai singoli Stati membri, a ulteriore conferma che si tratta di un canone di distribuzione delle competenze che attiene a un ordine organizzativo naturale (che favorisce le istituzioni più vicine ai cittadini e che consente l'esercizio delle funzioni da parte di Istituzioni più lontane da essi solo quando sia necessario per il corretto esercizio della competenza).

Ma la valenza universale del canone della sussidiarietà è rivelata anche dal suo più autentico fondamento logico e, per certi versi, ontologico, che non può che essere rintracciato nel principio personalistico (o personalista).

Si tratta di un principio che, anch'esso, informa e fonda l'architettura sia della Dottrina Sociale della Chiesa, sia della Costituzione.

Esso si fonda sul presupposto del primato della persona, rispetto allo Stato, ed implica il corollario secondo cui quest'ultimo è al servizio della prima, e non la prima al servizio del secondo.

Il principio personalistico, che obbedisce a una concezione naturale dei rapporti tra l'individuo e la collettività e che postula la superiore dignità della persona rispetto all'autorità dello Stato, si è affermato in una logica di reazione alle contrarie visioni totalitarie della predetta relazione.

Dapprima in ambito filosofico (Hobbes, Rousseau, Hegel, seppur con accenti diversi) e, poi, in ambito politico (i diversi totalitarismi del ventesimo secolo) è sembrata affermarsi (e, anzi, si è, spesso, concretamente e drammaticamente affermata) una visione secondo cui lo Stato prevale sull'uomo e le istanze di libertà di quest'ultimo restano subordinate agli interessi dell'autorità statale (che assorbe ed esaurisce, in sé, i diritti dei cittadini e dei corpi intermedi).

A questa concezione monistica e totalizzante dello Stato si sono contrapposte sia la Dottrina Sociale della Chiesa, sia le costituzioni

democratiche e liberali occidentali (ma, prima, anche pensatori come Althusius).

Quanto alla prima, è sufficiente ricordare che per la Chiesa, l'uomo, in quanto creato a immagine e somiglianza di Dio, è titolare di diritti di libertà naturali e incompressibili.

Il più immediato corollario di tale concezione è costituito dall'affermazione che la persona, così come la famiglia (che ne costituisce la prima e più naturale espressione sociale), preesiste allo Stato e che quest'ultimo deve tutelare e promuovere i diritti dell'uomo, e non limitarli o conculcarli.

In altre parole lo Stato esiste per proteggere e favorire il libero sviluppo della persona umana nella comunità, e non certo per annientarne la naturale aspirazione a una piena realizzazione della sua dignità.

Ma anche la Costituzione repubblicana si fonda sul principio personalistico, là dove riconosce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali (art.2), e impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, secondo comma).

La reazione alle tragiche esperienze totalitarie del ventesimo secolo in cui la dignità e la libertà dell'uomo sono state disprezzate, annientate e sacrificate sull'altare pagano dello Stato assoluto (anche di matrice collettivista) è stata costituzionalizzata con l'affermazione rivoluzionaria del principio del primato della persona sullo Stato (e non viceversa).

E' lo Stato che serve allo sviluppo dell'uomo e alla sua piena realizzazione; e non è la persona ad essere destinata ad annullarsi nelle imperative istanze dell'autorità statale, con la conseguenza che anche quando gli interessi dei cittadini devono essere limitati in ragione della superiore esigenza di tutelare gli interessi generali, il sacrificio si iscrive, comunque, in una logica di

preordinazione dell'organizzazione pubblica alla promozione della persona e non si giustifica in sè (Mortati).

Aldo Moro ammoniva, al riguardo, con una sintesi linguistica mirabile, che “uno Stato non è pienamente democratico se non è al servizio dell'uomo, se non ha come fine supremo la dignità, la libertà, l'autonomia della persona umana”.

Un ulteriore corollario del principio personalistico va, inoltre, ravvisato nel divieto, per l'autorità statale, di intervenire nella intangibile sfera della personalità del cittadino, nelle sue espressioni fisiche e morali, che restano salvaguardate dalla Costituzione in “lunghezza, larghezza, profondità” (Mounier).

Il principio di sussidiarietà e quello, presupposto, personalistico non restano, tuttavia, fini a se stessi, ma risultano preordinati ad assicurare la più efficace e ordinata realizzazione del bene comune.

Il bene comune, detto da San Tommaso *principalissimum* (per la sua valenza suprema, rispetto a ogni altro valore), per quanto diversamente declinato nelle diverse concezioni dello Stato, non si esaurisce, in ogni caso, nella somma degli interessi particolari (enciclica *Centesimus annus*), e costituisce quel complesso di condizioni, economiche e sociali, che consentono ai cittadini, singoli o associati, e alle famiglie di conseguire la loro piena e più soddisfacente realizzazione (enciclica *Gaudium et spes*).

Perché sia conseguito il bene comune non è, tuttavia, sufficiente che lo Stato, in ossequio al principio di sussidiarietà, favorisca la libera iniziativa privata verso attività di interesse generale e garantisca l'autonomia dei corpi intermedi, ma è necessario che questi ultimi esercitino la libertà in maniera responsabile e orientata alla realizzazione dei valori (anche etici) che fondano e giustificano la convivenza.

La società civile, le famiglie, le associazioni, il volontariato devono, in altri termini, avvertire una corresponsabilità nel perseguimento del bene comune e

usare l'autonomia e la libertà che (giustamente) esigono dallo Stato per cooperare in maniera attiva, consapevole ed efficace alla promozione della persona e allo sviluppo della comunità.

Solo la sinergia tra il potere pubblico e la responsabile collaborazione della società civile e delle organizzazioni private può garantire, in definitiva, il raggiungimento del bene comune, in una sintesi equilibrata dei diritti di libertà della persona, dell'autonomia dei corpi intermedi e delle esigenze della collettività.

novembre 2016