



Università degli Studi di Catania
Facoltà di Giurisprudenza

Lorenzo Gaeta

Sussidiarietà e sicurezza sociale: una prospettiva storica dell'approccio " a più livelli"

WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" N. 61/2005



© Lorenzo Gaeta 2005
Facoltà di Giurisprudenza – Università di Siena
gaeta@unisi.it

ISSN – 1594-817X
Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo “Massimo D’Antona”
Via Crociferi, 81 – 95124 Catania (Italy)
Tel: + + 39 095 230464 – Fax: + +39 095 313145
centrostudidantona@lex.unict.it
www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione

Sussidiarietà e sicurezza sociale: una prospettiva storica dell'approccio "a più livelli"

**Lorenzo Gaeta
Università di Siena ***

1. Le tante radici della sussidiarietà	2
2. L'organicismo aristotelico-tomista.....	3
3. Il federalismo althusiano	4
4. Il giusnaturalismo razionalistico: dal cameralismo all'individualismo	5
5. L'idealismo tedesco e la Rivoluzione francese.....	6
6. Le dottrine cattoliche tra restaurazione e riformismo sociale.....	8
7. Liberismo e socialismo utopistico	10
8. Liberalismo costituzionale e positivismo giuridico	11
9. La dottrina organicistico-comunitaria	12
10. Dottrina sociale cattolica e associazionismo operaio.....	14
11. La teoria cattolica classica	15
12. Le dottrine del corporativismo	17
13. Il nuovo liberalismo	19
14. Caduta e ascesa della sussidiarietà	20

* Relazione presentata al Simposio annuale dell'Istituto Europeo di Sicurezza Sociale, tenutosi a Roma dal 23 al 25 settembre 2004 sul tema "Federalismo e sussidiarietà nella sicurezza sociale", organizzato dalla Sezione Italiana dell'Istituto."

1. Le tante radici della sussidiarietà

Uno studio di qualche anno fa ci segnala una singolarità: tra i maggiori vocabolari della lingua italiana, il termine "sussidiarietà" è comparso per la prima volta solo nel 1997 (nello "Zingarelli"); del resto, il programma di Word per Windows su cui il presente contributo è stato redatto (e questi programmi hanno ormai dizionari sofisticatissimi) non conosce il termine e lo sottolinea in rosso. Ma c'è di più: nessuna delle tantissime enciclopedie giuridiche che da più di un secolo si sono pubblicate in Italia contiene la voce "sussidiarietà", evidenziando (almeno per il momento) l'estraneità di questo principio alla nostra tradizione giuridica. C'è bisogno, perciò, di un piccolo preambolo delimitante.

Il sussidio, etimologicamente, indica l'aiuto, il soccorso. Pare che l'origine del termine "sussidiarietà" provenga dalla terminologia militare romana, laddove stava ad indicare quelle truppe di riserva che rimanevano dietro al fronte, pronte ad intervenire in aiuto, in caso di necessità, alle coorti che combattevano nella *prima acies*. Modernamente, il termine è venuto poco alla volta ad indicare il ruolo dell'intervento dello Stato centrale, visto come *ultima ratio* per il caso in cui i soggetti e le istanze presenti sul territorio non siano in grado di provvedere, innestando un meccanismo in cui si dà preferenza al livello decisionale più "vicino" al cittadino. Questo nel duplice profilo della sussidiarietà verticale, quale criterio di distribuzione delle competenze tra Stato e autonomie locali, e della sussidiarietà orizzontale, quale criterio ordinatore dei rapporti tra pubblici poteri e soggetti privati o comunque esterni all'organizzazione della pubblica amministrazione, siano essi formazioni sociali o individui.

Non è però il caso di spingere oltre tali considerazioni generali e definitorie: il compito di questo saggio è diverso, proponendosi piuttosto

l'obiettivo di offrire una sorta di velocissima "storia delle idee" sulle quali si è venuto fondando nei secoli l'approccio "a più livelli" nei rapporti tra centro e periferie, con particolare riguardo al campo di quella che oggi definiamo sicurezza sociale. È necessaria, però, una ancor più breve premessa metodologica: sarebbe vano ricercare nella storia del pensiero politico e giuridico occidentale un legame troppo stretto tra teorie elaborate magari a secoli di distanza e comunque in contesti spesso affatto diversi tra loro e da prospettive ideologiche (e con obiettivi di politica del diritto) eterogenee e forse anche conflittuali. Qui si perseguirà uno scopo molto modesto: proporre, nel loro sviluppo diacronico, dei materiali in grado di far comprendere le molte matrici culturali (e quindi i tanti padri) di un principio, quello di sussidiarietà, che forse è stato opportunisticamente buono per tutte le stagioni (o almeno per molte).

2. L'organicismo aristotelico-tomista

Se si vuole partire davvero da lontano, nell'andare alla ricerca delle radici politico-filosofiche del principio di sussidiarietà, è possibile tornare addirittura al IV secolo a.C. e prendere le mosse dalla *Politica* di Aristotele, la cui società è formata da gruppi sociali (famiglia, villaggio, città), ognuno dei quali assolve compiti specifici e provvede alle proprie esigenze, lavorando per rispondere ai bisogni lasciati insoddisfatti dalla sfera immediatamente inferiore. La città-stato, la πόλις, nella sua attività di "supplenza", costituisce il mezzo che consente all'uomo di realizzare i suoi fini, facendolo vivere "in modo felice e bello", senza invaderne l'esistenza quotidiana.

Nel medioevo Tommaso d'Aquino (*Summa contra gentiles*, 1263) rilegge Aristotele, sostituendo l'entità cristiana di persona a quella antica di cittadino, elaborando una idea del "contratto sociale": all'interno di una società molto variegata (oggi si direbbe una società "delle differenze"),

che bene fotografa la ricchezza consociativa del tempo, emerge con nettezza un soggetto umano che agisce in un contesto comunitario, solidaristico e non conflittuale; egli è bisognoso di quel *subsidium* che, per perseguire il bene comune, possono dargli i gruppi sociali e solo in subordine – in caso di insufficienza – il potere politico. Questo, infatti, si comporta correttamente solo laddove non si sostituisce al compito "naturale" delle persone, delle famiglie e dei gruppi associati; il suo scopo deve essere solo quello di garantire a tutte le istanze sociali le condizioni per raggiungere utilmente i propri scopi: correggere, supplire, perfezionare.

3. Il federalismo althusiano

Nel '600 Johannes Althusius (*Politica methodice digesta atque exemplis sacris et profanis illustrata*, 1603), innestandosi sulla radicata matrice del particolarismo germanico medievale e rileggendo le sollecitazioni "federalistiche" del calvinismo, elabora una sua concezione del "contratto politico", come strumento per trasferire ai governanti non un potere illimitato, ma solo la quantità necessaria allo stretto soddisfacimento dei bisogni dei consociati: la società è infatti composta di comunità diverse e di ampiezza crescente (famiglia, corporazione, comune, provincia, signore), di cui il potere politico non è che l'ultimo gradino. È l'esaltazione organicistica dei gruppi "simbiotici" (si pensi che la Germania del tempo non ha uno Stato ma è ricca di tanti gruppi diversi e orgogliosamente autonomi): l'ingerenza del gruppo superiore deve essere perciò ridotta al necessario; il potere supremo deve pensare in grande, non occuparsi delle minuzie, non intromettersi negli affari delle comunità.

Ed è in quegli anni – come è dimostrato dalla magistrale ricerca di Bronisław Geremek sulla storia della povertà – che le città-stato

mitteleuropee propongono una radicale revisione della tradizionale assistenza agli indigenti, prevedendo il coinvolgimento diretto dei comuni nella gestione di tale complessivo sistema. È tra l'altro da notare come le competenze statali nell'assistenza ai poveri, con questa sorta di sussidiarietà verticale *ante litteram*, si affermino quasi esclusivamente nei paesi protestanti, mentre in quelli cattolici prevalga invece l'affidamento di questi compiti alle istituzioni religiose.

4. Il giusnaturalismo razionalistico: dal cameralismo all'individualismo

Le pagine di Althusius rimangono però, almeno all'apparenza, inascoltate, mentre si assiste al dilagare dell'idea, specularmente opposta, dello Stato assolutista e onnipotente. Il giusnaturalismo secentesco – specie quello di Samuel Pufendorf – viene rielaborato nel secolo successivo in una prospettiva "razionalistica". In una prima versione, ne deriva, soprattutto in Austria e in Germania, quella dottrina dell'amministrazione dello Stato che va sotto il nome di cameralismo: compito primario dello Stato – si dice – deve essere quello di garantire il raggiungimento della "felicità" dell'individuo e della collettività; nel far questo, però, lo Stato – è questa l'analisi di Johann Heinrich von Justi (*Grundsätze der Policy-Wissenschaft*, 1759), il maggiore esponente di questa corrente – deve operare perseguendo il criterio della *gute Policy*: tutte le attività volte ad assicurare il benessere comune, quindi anche l'assistenza, devono essere di sua competenza: si dà così l'avvio – almeno in questi paesi – ad un processo di forte burocratizzazione della politica sociale.

Perciò, in una situazione che risente da un lato di queste teorizzazioni interventistiche, dall'altro delle nuove sollecitazioni illuministiche, si colloca un testo normativo che segna un punto

fondamentale in questa ricostruzione, e che – pur recependone lo spirito – corregge certe rigidità della dottrina cameralistica in una versione tipica dell'assolutismo illuminato. Il Codice generale (*Allgemeines Landrecht*) della Prussia del 1794 prevede infatti l'obbligo solo sussidiario dello Stato a provvedere in via generale alla sussistenza "di quei cittadini che non sono in grado di provvedere al loro mantenimento da soli", demandato in prima istanza ai comuni.

Dal giusnaturalismo razionalistico discende, poi, anche una lettura del tutto diversa: si tratta della prospettiva fortemente individualistica della "ricerca della felicità", che ha profonde e antiche radici filosofiche, ma che in quegli anni si radica soprattutto nella realtà americana, nella quale l'obiettivo della sicurezza sociale è riconosciuto come diritto primario del singolo, in misura tanto intensa da venire addirittura codificato nel *pursuit of happiness* della Costituzione degli Stati Uniti del 1787. Qui parrebbe privilegiata una versione molto meno verticale della sussidiarietà, spinta anzi verso un marcato astensionismo dello Stato nelle questioni sociali, lasciate al libero dispiegarsi della iniziativa individuale.

5. L'idealismo tedesco e la Rivoluzione francese

È l'idealismo tedesco a portare un colpo decisivo alle ricostruzioni interventistiche precedenti, tanto radicate in molti Stati "assistenziali" dell'Europa centrale. Per Wilhelm von Humboldt (*Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen*, 1792) e Immanuel Kant (*Die Metaphysik der Sitten*, 1797), lo Stato non può arrogarsi il compito di provvedere al benessere e alla felicità collettiva: solo uno Stato biemente dispotico agirebbe in questo senso. L'ideale supremo di "bene comune", inteso come sviluppo libero dell'individuo, va perseguito restringendo i fini e i compiti dello Stato alla sola sicurezza

individuale e collettiva.

Ne deriva in Europa una profonda divergenza tra due modelli: da un lato, negli Stati germanici, si rafforza il rifiuto di uno Stato del benessere sempre più paternalisticamente interventista (come quello prussiano), facendo gravare in misura costantemente maggiore il peso delle politiche assistenziali sulle istanze "orizzontali": è evidente la forte influenza dell'idea dello Stato etico che Georg W.F. Hegel espone nelle *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (1821), dove lo Stato non è solo la "realtà dell'idea etica", cioè dell'idea di libertà, ma è anche un'entità che legittima e coordina le autonomie (Hegel scrive in una Germania ricca di tante autonomie ma ancora alla ricerca di uno Stato unitario) ed è per ciò stesso uno strumento sussidiario di previdenza, accanto alla famiglia e alla società. Dall'altro lato, in Francia e nei paesi più sensibili al nuovo verbo della Rivoluzione dell'"Ottantanove", si afferma la richiesta verso l'ampliamento delle responsabilità sociali dello Stato, con la conseguente costituzionalizzazione – sia nel 1791 che nel 1793 – dell'obbligo di assistenza pubblica: la contemporanea lotta ad ogni istanza intermedia tra il cittadino e lo Stato, uno dei pilastri portanti dei principi rivoluzionari (di marcata matrice anticorporativa e anticomunitaria), rimette al centro di tutto (quindi anche delle politiche assistenziali) lo Stato monolitico e accentratore, aprendo al più la strada verso uno sviluppo di tipo "verticale" di quella che oggi chiamiamo sussidiarietà.

Questa divaricazione tra due modelli comincia proprio allora a prendere piede e prescinde dalle ragioni politiche e ideologiche che vi sono alla base: tra gli stati accentratori figurano, infatti, sia la Francia che la Prussia, tradizionali antagonisti che sono giunti a questo sviluppo facendo percorsi completamente opposti. La distinzione, che scavalca subito i confini dell'oceano, trova un icastico osservatore in Alexis de

Tocqueville. Nel suo classico *De la démocratie en Amérique* (1835), egli nota come gli americani si associno di continuo e che, laddove si debba "fare feste, fondare seminari, costruire alberghi, innalzare chiese, diffondere libri, inviare missionari agli antipodi", in Francia si vedrà di sicuro il governo alla testa di ogni nuova istituzione, mentre negli Stati Uniti si vedrà con certezza un'associazione. Il cuore di Tocqueville batte per il paese dei pionieri; egli, però, a differenza di Hegel (al quale pure l'accomuna l'avversità al potere accentratore), non crede molto nello Stato, ed esprime con forza il chiaro convincimento che "l'uomo ha una sovranità sulle cose e soltanto quello che da solo non può compiere deve essere affidato ad una organizzazione collettiva. Le organizzazioni collettive, per garantire il massimo sviluppo del singolo, devono intervenire solo nell'esercizio di quelle attività che non possono essere svolte da organismi di grado inferiore".

6. Le dottrine cattoliche tra restaurazione e riformismo sociale

A metà '800 le riflessioni sul tema aumentano notevolmente, e le analisi finiscono con l'approdare spesso al medesimo punto, pur provenendo da movimenti di orientamento assai disparato, che non sempre leggono la sussidiarietà come risposta polemica antirivoluzionaria e restauratrice. D'altra parte, il marcato sfavore verso le coalizioni di ogni tipo, retaggio – appunto – della rivoluzione borghese di fine '700, viene progressivamente mitigato, fino a scomparire del tutto in ogni realtà socio-politica.

È innanzitutto il pensiero cattolico ad imprimere una accelerazione impensata alle considerazioni sulla sussidiarietà. Prevalgono in un primo momento le sue frange portatrici di una ideologia controrivoluzionaria conservatrice. La rappresentano, tra gli altri, il politico svizzero Karl

Ludwig von Haller (*Restauration der Staatswissenschaft*, 1816-25), che propone un sistema di poteri sociali-naturali, fortemente antitetico rispetto alle teorie costituzionali della sovranità, tipiche dell'ordinamento nato dalla Rivoluzione; sistema all'interno del quale – per il soddisfacimento dei bisogni sociali – opererebbe l'azione delle aggregazioni "naturali" (famiglia, Chiesa); e l'italiano Luigi Taparelli (*Saggio teorico di diritto naturale appoggiato al fatto*, 1840-43), secondo cui l'intervento dello Stato deve sempre concretarsi in un "meccanismo ausiliario", di valore secondario rispetto a quello dell'individuo e dei gruppi, soprattutto laddove esso offre assistenza, ovvero beni materiali: questo aiuto è solo un ripiego, tanto per impedire agli individui di morire, ma non consente loro di sviluppare la propria energia.

Il pensiero cattolico esprime però soprattutto un'ideologia che va oltre il conservatorismo antigiacobino di questo primo filone. Antonio Rosmini, nella *Filosofia della politica* (1838), riflette su come il "governo civile" operi contro il suo mandato quando si mette in concorrenza con gli individui o, peggio, quando avoca a sé il monopolio di iniziative che meglio sarebbero svolte da singoli o da associazioni; per concludere che lo Stato deve fare "solo quello che i cittadini non possono fare". Il vescovo di Magonza, Wilhelm von Ketteler (*Offenes Schreiben an seine Wähler*, 1848; *Die Katholiken und das neue Deutsche Reich*, 1873), che così tanto influenzerà Leone XIII, si fa propugnatore, anche nella sua veste di politico, di un ruolo predominante da parte delle comunità familiari e delle associazioni di lavoratori riguardo a tutto ciò che da soli sono in grado di fare in campo assistenziale; il contrasto col tradizionale ruolo accentratore dello Stato va risolto nel senso che ad esso rimane attribuito un solo "diritto sussidiario" (è usato proprio questo termine) di sostenere finanziariamente le entità territoriali e, più in generale, di

soccorrere i più deboli quando, paradossalmente, ad opprimerli è proprio la libertà (quella fasulla libertà contrattuale alla base di tante ingiustizie nel mondo del lavoro): perciò Ketteler chiede con forza al Reichstag l'emanazione di leggi sociali che vietino il lavoro dei bambini con meno di quattordici anni.

7. Liberismo e socialismo utopistico

In quegli anni emergono anche analisi di autori che rappresentano correnti di pensiero di orientamento diverso, spesso radicalmente difforme, che però sembrano tutte convergere verso la medesima conseguenza del valore sussidiario dell'intervento statale in campo assistenziale. Da un lato, si pone il pensiero liberale, ispirato sul punto da Locke e dagli idealisti, che elabora la supplenza dello Stato quasi solo nel suo significato negativo di non ingerenza. Ad esempio, John Stuart Mill (*On Liberty*, 1849), è consapevole che i mali cominciano laddove il governo si sostituisce "alle energie e alle iniziative di individui e associazioni", quando ordina loro di tenersi in disparte, agendo in loro vece. Perciò, lo Stato può al più aiutare e sostenere, eventualmente e sussidiariamente, le istanze organizzate; riguardo al singolo – e qui l'influsso lockiano è evidente –, stante l'enorme sproporzione tra i due interlocutori, o lo lascia interamente libero (e l'uomo di questi teorici è quello capace di bastare a se stesso) o lo tutela quasi come un bambino; di conseguenza, l'unico legittimo intervento assistenziale pubblico può sostanziarsi in una sorta di "carità di Stato", e in nient'altro.

Dall'altro lato, Pierre Joseph Proudhon (*Du principe fédératif*, 1863; *De la capacité politique de la classe ouvrière*, 1865), fa dell'idea di supplenza la base stessa della sua filosofia. Egli propone una versione della sussidiarietà propria del socialismo utopistico, in cui il federalismo politico e il mutualismo operaio sono gli antidoti di un potere statale

troppo occhiuto e penetrante; nella sua visione del "contratto sociale" – così diversa da quella, quasi ideale e idealizzata, di Rousseau – lo Stato è legittimato a intervenire solo in caso di conclamata necessità, ed ogni altra autorità intermedia deve fare altrettanto prima di soccorrere l'istanza inferiore.

8. Liberalismo costituzionale e positivismo giuridico

L'idea di una più precisa limitazione dell'attività dello Stato, anche in campo assistenziale, emerge poi soprattutto ad opera del liberalismo costituzionale tedesco. Già Robert von Mohl (*Die Polizei Wissenschaft: nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, 1832), nella sua dottrina dell'amministrazione, operando un fondamentale collegamento tra l'idea di Stato di diritto e il vecchio Stato di polizia paternalista, ritiene che non vadano limitati i compiti e gli scopi dello Stato in sé, ma la loro realizzazione da parte dello Stato.

Quando poi la delusione per l'esito del "Quarantotto" in tutta Europa fa riemergere una visione negativa dello Stato, ormai lontana dalle sue utopie contrattualistiche che lo disegnavano come il "dominio della ragione", il liberalismo costituzionale dà un suo contributo decisivo al tema della sussidiarietà, che forse nasce proprio qui come concetto giuridico moderno. Infatti, Lorenz von Stein (*Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich*, 1850; *Die Verwaltungslehre*, 1866) riempie di maggiori contenuti la lezione hegeliana, trasformando il concetto assolutista della *gute Policy* in quello innovativo della *soziale Politik*: il moderno Stato sociale di diritto ha l'obiettivo di guidare lo sviluppo sociale e di migliorare il benessere dei cittadini mediante la politica e l'amministrazione sociale, e questa funzione deve essere completata dall'attività "complementare" delle libere associazioni, dell'autogestione e della partecipazione collettiva alla risoluzione dei problemi sociali. È quasi

inutile ricordare il ruolo assunto da Stein nei successivi sviluppi della sicurezza sociale in Germania: le sue idee, tramite Hermann Wagener e Theodor Lohmann (i principali responsabili della burocrazia legislativa prussiana), si trasfondono poi in molti punti della politica sociale bismarckiana (così come – per inciso – è appena il caso di ricordare il suo ruolo di assoluto pioniere del diritto del lavoro, termine che, come nota Hugo Sinzheimer, è coniato proprio da lui).

Su queste solide basi, a fine '800 Georg Jellinek (*System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 1892; *Allgemeine Staatslehre*, 1900) è in grado di sostenere che lo Stato può e deve agire nella misura in cui l'azione individuale non può realizzare il fine da ottenere e nella misura in cui lo Stato, con i suoi mezzi, può realizzare nella maniera migliore l'interesse che si vuole raggiungere. Si tratta, a ben leggere queste pagine, della enunciazione testuale del principio di sussidiarietà come modernamente lo conosciamo (e che – per inciso – ci fa capire come le organizzazioni federali di alcuni Stati abbiano solide radici storiche e ideologiche, e non vengano "inventate" da un momento all'altro).

9. La dottrina organicistico-comunitaria

In una linea di pensiero completamente diversa da questa della dottrina dello Stato positivista si colloca in quello stesso lasso di tempo la teoria comunitaria di Otto von Gierke (*J. Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorie*, 1880; *Die soziale Aufgabe des Zivilrechts*, 1889), il quale, rileggendo il "federalismo sussidiario" althusiano, dà vita ad un modello che recupera la tradizione medievale delle "corporazioni di mestiere", fondando su di esse la base stessa dell'assicurazione sociale e della nascente teorizzazione del contratto di lavoro. In effetti i lasciti della *Genossenschaftstheorie* in materia di sicurezza sociale sono più evidenti di quanto non possa sembrare, anche

se la loro tenuta nel tempo si dimostrerà poi piuttosto debole (lo stesso discorso può farsi pure per il campo del rapporto di lavoro). Infatti, nel modellare la struttura organizzativa dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, in Germania si adotta nel 1884 un impianto di chiarissimo sapore corporativo, imperniando la gestione complessiva del sistema sulle associazioni professionali "miste", società mutue composte da padroni di uno stesso ramo industriale con rappresentanze di operai; quando si tenta di trapiantare in Italia lo stesso sistema – indubbiamente molto peculiare –, si replica inorriditi che le corporazioni di Bismarck, eredi dirette delle antiche gilde, non farebbero altro che resuscitare il medioevo economico: perciò l'Italia, con la sua legge del 1898, preferisce rinunciare a modelli in qualsiasi modo partecipativi, adottando un sistema misto di assicurazione, presso la cassa nazionale o presso enti privati appositamente autorizzati. Al di là delle forme, è proprio la sostanza dell'intervento tedesco a porsi come qualitativamente diversificante rispetto al modello italiano: probabilmente a Bismarck non sta veramente a cuore tanto la risoluzione del problema infortunistico, quanto piuttosto proprio l'esperimento corporativo che essa consentirebbe di realizzare, con un sistema fondato sulle *Berufsgenossenschaften*, da lui visto come "il fondamento di una futura rappresentanza nazionale accanto o al posto del Reichstag".

Solo in Francia la tradizione dello Stato accentratore sembra incontrastabile. Eppure, anche lì c'è qualche voce – subito esorcizzata ed emarginata –, come quella di Hippolyte Taine (*Les origines de la France contemporaine*, 1875-93), che, premessa una impietosa analisi di un paese onnivoro, cattivo amministratore e pessimo educatore (la Francia è allora un paese in profonda crisi: il secondo impero è appena caduto, dopo la pesante sconfitta contro i prussiani), propone di rivitalizzare

l'azione dei "gruppi di prossimità", sostenuti da uno Stato che sia pronto a intervenire laddove l'interesse pubblico è trascurato, ma che sia altrettanto pronto a ritirarsi nel momento in cui l'azione civile assolve i compiti indispensabili.

10. Dottrina sociale cattolica e associazionismo operaio

Prosegue, intanto, la spinta esercitata dalle dottrine cattoliche sul ruolo sussidiario dello Stato nella sicurezza sociale. L'enciclica *Rerum novarum* di Leone XIII (1891) affronta solo di striscio il tema, fornendo però un contributo fondamentale alla "liberazione" dell'associazionismo, non più ritenuto un male in sé, quanto piuttosto un fenomeno da promuovere e governare, in modo da trasformarlo da elemento potenzialmente perturbatore ad elemento di rinnovata coesione sociale, cui affidare anche la gestione "orizzontale" della solidarietà sociale. Ma al tempo stesso, di fronte alla situazione di estrema miseria della classe lavoratrice di fine '800, causata dagli eccessi del liberalismo, il papa invoca l'intervento statale proprio in materia di assistenza: "se accade che una famiglia si trovi in una situazione materiale critica e che, priva di risorse, non possa in alcun modo uscirne da sola, è giusto che in tale situazione estrema, il potere pubblico venga in suo aiuto".

Ma, ancora una volta, l'idea cattolica della sussidiarietà finisce col coniugarsi con ricostruzioni almeno apparentemente opposte, convergendo alla fine sullo stesso risultato. È emblematica la situazione italiana, dove a fine '800 il contrasto – altrove molto aspro – col socialismo viene sensibilmente mitigato (oltre che dall'assenza di un intervento repressivo esplicito), soprattutto dall'affermarsi di un modello di intervento dello Stato in materia sociale che lo vede come complementare e non già integralmente sostitutivo dell'iniziativa privata;

e la realizzazione di un tale modello si deve, appunto, sia al gran peso esercitato dall'ideologia cattolica sia alla presenza di una forte tradizione di autotutela esercitata dal "mutuo soccorso", spesso di matrice operaia e socialista.

Non può invece rilevarsi un'analogia importanza in quegli anni, sempre riguardo al tema della sussidiarietà nelle politiche sociali, per il protestantesimo; le sue idee in materia, pur radicandosi sulle dottrine del luteranesimo e del pietismo, secondo cui è compito della Chiesa provvedere al bene dei sudditi, non riescono quasi mai a raggiungere le masse dei lavoratori, sia per l'estrema frammentazione tra elementi conservatori e radicali, sia per il legame talvolta strettissimo tra Chiesa ufficiale e Stato, che si realizza in molti paesi.

11. La teoria cattolica classica

Come s'è detto, la concezione liberale trova nella dottrina sociale della Chiesa cattolica il terreno più fertile per rafforzare il principio di sussidiarietà, riprendendo la tradizione aristotelico-tomista della società organica e solidale, ed arricchendola di nuovi contenuti. Agli inizi del '900 il principio di sussidiarietà è un cavallo di battaglia contro lo Stato liberale che ha distrutto il ricco pluralismo dell'organizzazione sociale. Ma il passaggio fondamentale in questo percorso è l'enciclica con la quale nel 1931 Pio XI celebra i quarant'anni della *Rerum novarum*, formulando in modo assolutamente autoritativo il principio di sussidiarietà, ritenuto regola importantissima della "filosofia sociale". Afferma la *Quadragesimo anno* (par. 80), con una enunciazione che è ormai diventata un classico: "come è illecito sottrarre agli individui ciò che essi possono compiere con le proprie forze e la propria iniziativa per trasferirlo alla comunità, così è ingiusto affidare ad una maggiore e più alta società quello che le minori e inferiori comunità possono fare".

Il papa scrive in tempi difficili, nei quali sono presenti fortissime tendenze accentratrici di Stati assorbenti e invasivi come quello fascista, nazista e sovietico (pur con le precisazioni che si faranno tra breve). Specificamente in Italia, poi, è in corso un forte attacco del regime all'associazionismo cattolico. È perciò di particolare valenza il monito a che l'oggetto di qualsiasi intervento dello Stato sia "quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già di distruggerle o di assorbirle" (come invece pretende di fare il corporativismo). Lo Stato deve, cioè, sostenere e integrare le varie parti del corpo sociale, creando tutte le condizioni favorevoli alla loro autopromozione. Lo Stato deve rimettere ad istanze "minori e inferiori" il disbrigo di questioni "di minore importanza"; solo così esso potrà lavorare con più forza e minore distrazione alle attività che soltanto ad esso possono spettare, cioè – a seconda delle circostanze – la direzione, la vigilanza, la promozione, la repressione. Non si tratta, perciò, né di un intervento minimale dello Stato, né tanto meno di una mera funzione di supplenza: lo Stato è invece chiamato a svolgere un vero e proprio intervento integratore. Di conseguenza, questa attività di intervento dello Stato non si deve sostanziare in un apporto che giunge dal di fuori del sistema, quasi come una parte esterna ad esso, ma come suo elemento costitutivo imprescindibile, sia come Stato programmatore dell'economia che come Stato imprenditore.

In questa visione della sussidiarietà, permeata – come s'è detto – dalla valorizzazione cattolica del ruolo delle entità intermedie (famiglia, ente religioso) rispetto allo Stato liberale e laico, assume un ruolo primario la concezione della società umana vista come una gerarchia di differenti comunità, ciascuna ordinata a fini differenti. Perciò, in una forte valorizzazione delle capacità individuali contro lo statalismo, costituisce

addirittura un "sacrilegio" sottrarre ai singoli individui delle competenze che potrebbero ben eseguire, affidandole invece alla comunità. Ancora, e stavolta in un'ottica di valorizzazione delle formazioni sociali intermedie di fronte allo statalismo, si afferma che i poteri di un determinato livello devono occuparsi soltanto delle materie che non potrebbero essere trattate in maniera soddisfacente al livello inferiore. Il modello gerarchico di società non danneggia le entità più piccole: la forma superiore non rende superflua né abolisce la minore, né ne assorbe le funzioni. La sussidiarietà scatta solo nel momento in cui si verifichi l'incapacità o la negligenza del livello inferiore. Non sarebbe quindi possibile irrigidire il principio prescrivendo ad esempio, in termini giuridici, un ambito di competenze esclusive: il principio sottintende che non esistono competenze esclusive e che, a seconda delle circostanze, può presentarsi la necessità di un intervento statale minimo, addirittura nullo, fino ad un intervento massimo, totale.

La sussidiarietà, in questa visione cattolica, è comprensibile soltanto all'interno di una determinata visione dell'uomo e della società, richiedendo come condizioni la fiducia nei soggetti sociali e nella loro cura dell'interesse generale, la loro volontà di autonomia e di iniziativa, l'idea che l'autorità non detiene per sua natura la competenza esclusiva sulla qualificazione e la realizzazione dell'interesse generale. Perciò, i fondamenti dottrinali della sussidiarietà non si radicano solo su una base negativa, spingendosi oltre il mero timore dell'abuso di potere da parte delle autorità gerarchicamente sovrordinate, ma fanno riferimento ad un luogo tipico della dottrina sociale cattolica, quale la dignità dell'uomo e il primato della persona sulle cose.

12. Le dottrine del corporativismo

Nello stesso lasso di tempo sembrerebbe emergere un'altra lettura

della sussidiarietà, promanante proprio dal lato (almeno all'apparenza) opposto, cioè da quegli ordinamenti corporativi (in primo luogo, quello italiano ed anche quello portoghese) che teorizzano un intervento penetrante della nuova entità "intermedia", appunto la corporazione, nella gestione dell'economia e dell'assistenza sociale, delineando così una sorta di sistema nel quale lo Stato centrale non interviene in tali materie "delegate". Alcune direttive dei primi anni del fascismo italiano, come pure qualche passo della Carta del lavoro (1927), delineano, in effetti (anche per la materia previdenziale e assistenziale), un regolamento di attribuzioni che lascia "alla libera iniziativa privata o a quella degli enti minori" le competenze in questi campi e libera lo Stato centrale da tutte quelle funzioni "meglio compiute dagli organi periferici", fermo restando ovviamente il complessivo potere di controllo sull'intero sistema; tutti elementi non molto distanti, almeno in via di suggestione, dai criteri che settant'anni dopo saranno alla base dei primi provvedimenti normativi che positiveranno il principio di sussidiarietà in Italia.

Il corporativismo erige a sistema il principio di sussidiarietà, ma contemporaneamente lo snatura. In realtà, anche se il nemico comune del corporativismo fascista e della dottrina sociale cattolica è la visione dello Stato liberista classico (e questo spiega anche i legami a volte profondi instaurati tra fascismo e Chiesa), la lettura della presunta sussidiarietà che scaturirebbe dall'organicismo cui si informano le dottrine totalitarie è fasulla, nella misura in cui la corporazione – ben lungi dall'essere quell'entità di formazione spontanea che era nel medioevo, protagonista delle ricostruzioni tomiste e althusiane – è invece una istanza artificialmente obbligatoria, inglobata in maniera assolutamente avvolgente nel nuovo Stato "totale", e qualitativamente indistinguibile rispetto ad esso. D'altronde, almeno in Italia, mai come in quel momento

lo Stato ha assunto in prima persona la gestione delle politiche sociali ed assistenziali, iniettando dosi massicce di statalismo in un sistema il cui corporativismo è peraltro rimasto quasi solo nelle retoriche proclamazioni di intenti.

13. Il nuovo liberalismo

La seconda metà del '900, con la caduta dei regimi totalitari dell'Occidente (e, verso la fine, anche di quelli comunisti), sembra segnare a livello ideologico il trionfo del concetto di sussidiarietà, che, nato nelle società comunitarie, si applica bene ormai solo nelle società individualiste contemporanee. Il nuovo liberalismo rilegge molte delle premesse all'idea sussidiaria: condanna l'individualismo ed auspica la costituzione di una società più viva, dotata di gruppi liberamente costituiti e detentori di iniziative; la società organica ha ceduto il passo alla società organizzata; e proprio la presenza di una società strutturata e complessa pone ancora una volta – e forse in maniera più stringente – il problema della distribuzione delle competenze tra Stato e "periferie": proprio qui la sussidiarietà acquista nuovamente una funzione essenziale. In questa rapidissima storia delle idee possono allora trovare una voce finale quella del massimo esponente del liberalismo contemporaneo, Friedrich von Hayek (*The Constitution of Liberty*, 1960): la sua "Grande Società", che ha l'obbligo di assistere chi non è in grado di guadagnarsi da vivere in un'economia di mercato, si innesta sulla connessione con il maggior numero possibile di associazioni volontarie; i principi della società libera non implicano affatto (anzi sono in contrasto con) l'idea secondo cui tutto ciò di cui il pubblico ha bisogno debba essere soddisfatto da organizzazioni di questo tipo. E la lettura pluralista di Karl Popper (*The Open Society*, 1945), la cui "società aperta" si fonda sull'incoraggiamento alla formazione di "sotto-società" libere, dotate tutte di autonomia

ideologica e di azione.

D'altra parte, la sussidiarietà continua ad essere un punto fermo della dottrina cattolica. Alcune grandi encicliche seguitano ad occuparsene: ad esempio, la *Mater et magistra* (1961) e soprattutto la *Pacem in terris*, atto finale del pontificato di Giovanni XXIII (1963), la quale si incarica di ribadire un principio che non ha ormai quasi più bisogno di richiami, e che però viene esteso esplicitamente anche ai rapporti tra "i poteri pubblici della comunità mondiale" e "i poteri pubblici delle singole comunità politiche, i rispettivi cittadini e i corpi intermedi"; la *Octogesima adveniens* di Paolo VI (1971), che celebra appunto gli ottant'anni dell'enciclica leonina ricordando come la dottrina della sussidiarietà rimanga al centro della riflessione sociale cattolica. Senonché, la costruzione di Pio XI rischia di essere ormai superata dalle nuove complessità dei rapporti sociali, e la sussidiarietà, sia nella sua versione negativa del dovere statale di non ingerenza sia nella sua versione positiva dell'obbligo di intervento, potrebbe aver perso le sue giustificazioni teoriche e doverne cercare altre più al passo coi tempi, anche ad esempio nel rispetto della libertà di scelta dei fini – e non già dei soli atti e mezzi – da parte delle nuove autonomie pluraliste.

14. Caduta e ascesa della sussidiarietà

Il resto è storia d'oggi, ma due parole conclusive alcuni sviluppi degli ultimi anni le meritano. Tendono in un primo momento a riaffiorare processi e spinte verso una nuova centralizzazione delle strutture della sicurezza sociale. Si rileva, infatti, che lo Stato sociale, per affermarsi compiutamente ed efficacemente, avrebbe bisogno proprio di sviluppare le caratteristiche dell'uniformità e dell'accentramento; e questo continua ad essere vero fino a buona parte degli anni '80 del secolo scorso, anche se negli Stati a struttura federale la sussidiarietà verticale prosegue

ovviamente ad essere coltivata in qualche modo.

Ciononostante, il dibattito vivace che si sviluppa soprattutto nei paesi anglosassoni in quegli anni sulla "nuova sussidiarietà" esprime tutto il disagio nei confronti delle tendenze alla centralizzazione, burocratizzazione e uniformazione delle prestazioni sociali. Da parte cattolica, poi, si vuole rinvenire proprio nel progressivo abbandono del principio di sussidiarietà una delle cause più importanti della crisi che lo Stato sociale si trova ad attraversare in quegli anni. Sono esplicite le parole che, ricorrendo un secolo dalla *Rerum novarum*, Giovanni Paolo II affida alla *Centesimus annus* (1991): disfunzioni e difetti dello Stato assistenziale derivano da una "inadeguata comprensione dei compiti propri dello Stato"; "una società di ordine superiore non deve interferire nella vita interna di una società di ordine inferiore, privandola delle sue competenze [...]; deve piuttosto sostenerla in caso di necessità ed aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali, in vista del bene comune".

Il passaggio di pochi anni segna invece un cambiamento di direzione che assume talvolta toni piuttosto marcati. Dopo il secondo "Ottantanove", quello del XX secolo, molte cose cambiano; e la sussidiarietà torna prepotentemente nell'agenda del politico e dello studioso. Fenomeni come la costruzione dell'Europa come entità politica, la fine dei regimi totalitari comunisti, col loro "provvidenzialismo" di Stato, e la crisi dello Stato assistenziale occidentale esplodono tutti più o meno contemporaneamente agli inizi degli anni '90. In questi anni, poi, la sussidiarietà è diventata quasi una via di uscita obbligata per l'irrompere della nuova complessità della società, del multiculturalismo, della globalizzazione dei mercati: dal lato "verticale", essa ha imposto il ridimensionamento dei poteri degli Stati nazionali, stimolando la crescita

istituzionale delle entità territoriali politiche minori, che paiono offrire minori resistenze alle dure leggi del mercato globale e maggiore efficienza nella gestione delle risorse; dal lato "orizzontale", ha fatto emergere con sempre maggiore crudezza le incapacità delle forze politiche nazionali, accrescendo il ruolo delle istanze sociali intermedie (formazioni politiche, sociali, confessionali, gruppi di interesse) maggiormente radicate – se non addirittura egemoni – nel territorio di competenza.

La sussidiarietà appare quindi, al tempo stesso, un principio di buona amministrazione e di trasparenza dell'attività politica, una sintesi delle doti di responsabilità, efficienza, efficacia e partecipazione, che devono caratterizzare il comportamento virtuoso dell'amministratore pubblico. Anche se la *good governance* di cui si predica oggi presenta un'assonanza sinistramente simile alla *gute Policey* di un tempo.

Il principio di sussidiarietà è diventato, alla fine, uno dei cardini su cui, da Maastricht in poi (1992), è fondato l'ordinamento giuridico dell'Unione europea, ridefinendo il ruolo dell'entità sovranazionale e – forse, com'è stato prospettato – rinazionalizzando le materie sociali e del lavoro. In Italia la sussidiarietà ha avuto il suo poema epico nella legislazione del 1997 e la sua definitiva santificazione col nuovo testo dell'art. 118 della Costituzione, modificato nel 2001.

Improvvisamente, la sussidiarietà è diventata la panacea di molti mali, il salvagente cui aggrapparsi nel momento del pericolo, o semplicemente un tema "alla moda". Il rischio, però, è che nel frattempo si sia trasformata in una formula magica, evocativa di un principio molto confuso di libertà e di autonomia, i cui reali contenuti e forme sono invece largamente ignorati. Se una cosa questa velocissima carrellata ha mostrato, è proprio l'uso "opportunistico" che nei secoli si è fatto della

sussidiarietà, tirata in ballo dalle più diverse parti ogni qual volta è venuto in luce un interesse minacciato o comunque da rafforzare contro lo Stato centrale, spesso innestandosi in suoi momenti di debolezza. Infatti, la decisione di ricorrere in un dato momento alla sussidiarietà è sempre dipesa in buona sostanza da quello che oggi con una sola parola chiameremmo "mercato", ovvero dai mutevoli rapporti di forza/debolezza tra Stato centrale o sovranazionale da un lato e entità territoriali e gruppi sociali dall'altro.

Non c'è dubbio che i prossimi vocabolari, i prossimi dizionari elettronici, le prossime enciclopedie giuridiche conterranno questa nuova voce dalle radici antiche. Ma c'è ancora – come si chiedeva Massimo D'Antona – "chi ha paura della sussidiarietà"?