

**Sui debiti concettuali del principio di sussidiarietà.  
Contributo allo studio di un concetto quasi-moderno<sup>1</sup>.**  
di Paolo Costa

SOMMARIO: 1. L'ipotesi della premodernità del principio. - 2. L'affermazione storica del principio nella dottrina sociale cattolica. - 3. La logica interna del principio. - 4. Conclusioni.

**1. L'ipotesi della premodernità del principio.**

La riflessione giuridica e filosofico-politica sul principio di sussidiarietà vede spesso in tale principio la riproposizione, talora in termini polemici verso la modernità, di una logica propria dell'universo sociale, politico e giuridico premoderno<sup>2</sup>. Le origini del principio sono così rintracciate nel pensiero politico precedente all'affermazione dello stato moderno, già a partire dalla filosofia classica greca. Logiche sussidiarie, pur in mancanza, ancora, di una espressa concettualizzazione del principio, sono rinvenute nella *Politica* di Aristotele, nel *De regno* di san Tommaso d'Aquino e, alle porte della modernità, nella *Politica methodice digesta* di Althusius. Da ciò, si afferma che il principio di sussidiarietà trarrebbe la propria origine dalla comprensione politico-sociale premoderna<sup>3</sup>.

È difficile, e comunque non esatto, negare in linea generale la fondatezza di queste affermazioni. In particolare, è difficile negare l'analogia fra la struttura concettuale e formale che determina la comprensione del principio di sussidiarietà e la struttura concettuale e formale che determina la comprensione sociale e politica premoderna. Ciò è evidente nell'idea, comune alle due comprensioni, di una società costituita da livelli successivi di autonomia che non si annullano "al di sotto" o "all'interno" dello stato<sup>4</sup>. E tuttavia, può essere utile, nel tentativo di fornire un ulteriore

<sup>1</sup> Il presente scritto è un'anticipazione dei risultati di una ricerca avente ad oggetto il principio di sussidiarietà svolta presso il Dipartimento di diritto per l'economia dell'Università degli Studi di Milano - Bicocca e coordinata dal prof. Filippo Pizzolato.

<sup>2</sup> La letteratura sul principio di sussidiarietà è ovviamente sterminata. In questa sede si citeranno solo alcune opere per dare un'idea dei risultati di ricerca che si ritengono acquisiti piuttosto che di alcune tendenze interpretative.

<sup>3</sup> Cfr., ad esempio, C. MILLON - DELSOL, *Il principio di sussidiarietà*, edizione italiana a cura di M. Trincali, Giuffrè, Milano 2003, pp. 7 e ss.; F. PIZZOLATO, voce *Sussidiarietà* in L. Bruni - S. Zamagni, (a cura di), *Dizionario di economia civile*, Città Nuova, Roma 2009, p. 745; P. DURET, *La sussidiarietà orizzontale: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus* n.1/2000, pp. 95 e ss.; L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare Society*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1/2000, pp. 103 e ss.; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Jovene, Napoli 2003, pp. 32 e 39. Di altro avviso, o comunque di opinione dubitativa, e inclini a rinvenire radici più moderne, A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà* in *Quaderni Costituzionali* n. 1/2001, p. 14; S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici* in *Federalismi.it* del 9/3/2006, p. 2 e ss..

<sup>4</sup> Sul punto, mi permetto di rinviare a P. COSTA, *La società davanti allo Stato. Una riflessione sull'obbligazione politica*, in *Scritti in onore di Angelo Mattioli*, Vita e Pensiero, Milano 2011. Per approfondimenti, si rinvia principalmente agli scritti di G. DUSO, in particolare *La logica del potere. Storia concettuale come filosofia politica*, Laterza, Roma - Bari 1999; di A. BIRAL, in particolare *Storia e critica della filosofia politica moderna*, Franco Angeli,

contributo all'approfondimento del principio, un approccio storico-concettuale che indugi nell'interrogazione critica dei concetti che il principio di sussidiarietà implica o presuppone. Ciò al fine di verificare se davvero esso si iscriva, secondo la sua essenza, nel premoderno; o se, piuttosto, non manchi di una propria modernità. La risposta a questo interrogativo, oltre ad implicare un percorso di riflessione critico già in sé utile, può forse consentire di comprendere in quale modo il principio di sussidiarietà sia "maneggiabile" negli ordinamenti vigenti: se come un principio interno alla loro logica o come un retaggio premoderno destinato all'aporia. La questione non è priva di ricadute giuridiche di una certa rilevanza. Se infatti il principio di sussidiarietà si iscrivesse nella sua interezza nella concezione politico-sociale premoderna, il tramonto di questa concezione segnato dall'affermazione dello stato moderno renderebbe il principio "inservibile", incapace di esprimere un senso e un qualche contenuto precettivo in un orizzonte concettuale dedotto da principi decisamente altri. Le sue possibilità di essere compreso come vero e proprio principio giuridico diverrebbero pertanto esigue, non essendo esso deducibile dalla "logica ferrea" dello stato moderno. Viceversa, se il principio non mancasse di una sua, ancorché non assoluta, modernità, si potrebbe collocare all'interno di tale logica ed assolvere una funzione: potrebbe, in altri termini, esprimere un proprio senso ed un proprio contenuto precettivo<sup>5</sup>.

## 2. L'affermazione storica del principio nella dottrina sociale cattolica.

Prima di soffermarsi sull'ipotesi del principio di sussidiarietà quale principio implicito della premodernità, si deve considerare che la sua elaborazione concettuale espressa prende avvio storicamente in un momento e in un luogo precisi. Il principio, come è noto, si sviluppa a partire dal XIX secolo nella dottrina sociale della Chiesa cattolica. Le sue logiche sono già compiutamente delineate nella prima grande enciclica sociale, la *Rerum novarum* di Papa Leone XIII del 1891. La sua esplicitazione e più classica formulazione si deve invece alla lettera enciclica *Quadragesimo anno* di Papa Pio XI del 1931: "così come è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'operosità propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e a una più alta società ciò che può essere fatto dalle comunità minori e inferiori".

Prima di passare alla riflessione sulle logiche concettuali, può essere utile svolgere alcune preliminari, brevi, considerazioni sui presupposti sostanziali della dottrina sociale cattolica e del principio suo proprio di sussidiarietà.

---

Milano 1999; di A. SCALONE, in particolare *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Franco Angeli, Milano 1996.

<sup>5</sup> Tale problema è evidente, per citare solo uno degli esempi più pregnanti, nella logica seguita dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 303/2003. È questo uno dei pochi casi che vede il principio di sussidiarietà dispiegare una chiara precettività. A tale risultato il giudice costituzionale è tuttavia giunto non già in ragione dei contenuti propri del principio, quanto in ragione di un percorso interpretativo che trova finalmente il vero ancoraggio precettivo nel principio di legalità, uno dei principi cardine, per l'appunto, della "logica ferrea" dello stato moderno. Osserva a proposito di tale giurisprudenza F. PIZZOLATO: "La legalità, come meglio si vedrà, postula una precedenza di legge e dunque uno schema discendente dal legislatore all'amministrazione; la Corte, compiendo con la sent. 303 il cammino a ritroso, a partire dalla sussidiarietà, ascende alla competenza normativa. Nel caso della sentenza citata, il principio di legalità ha operato come *medium* necessario a trasportare la sussidiarietà tra le fonti, ma il punto d'avvio del ragionamento seguito condiziona l'esito. La valenza sul piano delle fonti appare infatti, così operando, una conseguenza, quasi indesiderabile, del principio di legalità e non una dimensione originaria della sussidiarietà" (*La sussidiarietà tra le fonti: socialità del diritto ed istituzioni*, in *Politica del diritto*, n. 3/2006, p. 386). Un'impostazione simile, già in G. BERTI, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in *Jus*, 2004, p. 175.

Prendendo in esame anzitutto la prima enciclica "sociale" (ma su questo attributo ci si soffermerà in seguito) della Chiesa cattolica, la *Rerum novarum*, pare che essa sia difficilmente afferrabile nel suo significato profondo se non la si legge alla luce di un presupposto propriamente cattolico, quello di una società cristiana. Ci si riferisce qui non già ad una *societas christiana* storica precisa, quale quella costantiniana o quella medievale, né al problema della *cristianità* quale civiltà, quanto alla circostanza concreta di una società animata da fede cristiana.

Alcuni passi fondamentali della lettera enciclica mostrano come la soluzione dei mali sociali che si vogliono affrontare non può svolgersi sul solo piano naturale, ma richieda anche senso soprannaturale, secondo una dicotomia (quella tra naturale e soprannaturale), ora armonica, ora oppositiva, propria della comprensione cattolica della realtà. Né le due sfere del naturale e del soprannaturale sono separabili, senza con ciò inevitabilmente negare questa stessa comprensione, che vede naturale e soprannaturale insieme costituire un unico ordine di tutte le cose<sup>6</sup>. Così, ad esempio, l'enciclica vede la via della più perfetta armonia tra le classi passare di necessità per il senso del destino ultimo dell'uomo, quello appunto soprannaturale, sintetizzato nei Novissimi, e anzitutto per il Giudizio, la cui materia è esattamente la carità<sup>7</sup>. Senza un ordine soprannaturale delle cose, per l'enciclica, non è neppure comprensibile il loro ordine naturale: "Le cose del tempo non è possibile intenderle e valutarle a dovere, se l'animo non si eleva ad un'altra vita, ossia a quella eterna, senza la quale la vera nozione del bene morale necessariamente si dilegua, anzi l'intera creazione diventa un mistero inspiegabile".

Un'applicazione concreta di tale comprensione della realtà è rinvenibile nel passaggio dell'enciclica che si sofferma sui "vantaggi della povertà": "[...] si comprende più facilmente che la vera dignità e grandezza dell'uomo è tutta morale, ossia riposta nella virtù; che la virtù è patrimonio comune, conseguibile ugualmente dai grandi e dai piccoli, dai ricchi e dai proletari; che solo alle opere virtuose, in chiunque si trovino, è serbato il premio dell'eterna beatitudine. Diciamo di più, per gli infelici pare che Iddio abbia una particolare predilezione poiché Gesù Cristo chiama beati i poveri; invita amorosamente a venire da lui per conforto quanti sono stretti dal peso degli affanni; i deboli e i perseguitati abbraccia con atto di carità specialissima. Queste verità sono molto efficaci ad abbassar l'orgoglio dei fortunati e togliere all'avvilimento i miseri, ad ispirare indulgenza negli uni e modestia negli altri. Così le distanze, tanto care all'orgoglio, si accorciano; né riesce difficile ottenere che le due classi, stringendosi la mano, scendano ad amichevole accordo". È chiaro come tale prospettiva sia proponibile solo ad una società cristiana: non afferma l'ingiustizia, sempre e comunque, della povertà e delle disuguaglianze, ma, fermi i doveri di giustizia terrena di cui la lettera enciclica comunque si occupa, colloca, in una prospettiva religiosa, la povertà in un ordine di giustizia soprannaturale.

Tornando al principio di sussidiarietà e alla sua originaria formulazione cattolica, con tali esempi e con tali riflessioni si è inteso evidenziare come la sua logica non possa ridursi ad un principio formale di non-intervento o di doveroso intervento. Essendo dati un ordine naturale ed un

---

<sup>6</sup> E' questo, in altre parole, il concetto cattolico di *ordine*. La sua forse più nota rappresentazione ci è consegnata dal *De civitate Dei* di sant'Agostino, culminante e tutta racchiusa nella sintetica massima *pax omnium rerum tranquillitas ordinis* (*De civitate Dei*, XIX, 13). L'idea dell'ordine dell'universo, d'altra parte, è presente in diversi dottori della Chiesa, quali sant'Alberto Magno, san Bonaventura da Bagnoregio, san Tommaso d'Aquino (cfr. J. H. WRIGHT, S. J., *The order of the universe in the theology of st. Thomas Aquinas*, Analecta Gregoriana, Roma 1957, pp. 17 e ss.).

<sup>7</sup> "Che tu abbia in abbondanza ricchezze ed altri beni terreni o che ne sia privo, ciò all'eterna felicità non importa nulla; ma il buono o cattivo uso di quei beni, questo è ciò che sommamente importa. [...] I fortunati del secolo sono dunque avvertiti che le ricchezze non li liberano dal dolore e che esse per la felicità avvenire, non che giovare, nuocciono; che i ricchi debbono tremare, pensando alle minacce straordinariamente severe di Gesù Cristo; che dell'uso dei loro beni avranno un giorno da rendere rigorosissimo conto al Dio giudice". Cfr. Mt., 25, 31-46.



ordine soprannaturale oggettivi, distinguibili ma non separabili, l'intervento *in subsidium* può e deve trovare in essi una propria giustificazione contenutistica, che, in sintesi, la dottrina sociale cattolica chiama *bene comune*, idea oggettiva, nei limiti dell'oggettività di ciò che appartiene propriamente alla ragione pratica, che si impone ai governati come ai governanti. E tale concezione cattolica del bene comune non può essere semplicemente spogliata della sua particolare comprensione e naturale e soprannaturale della realtà, se non addivenendo ad una variazione del nucleo fondamentale del concetto, compiendo così un *saltus in aliud*.

Correttamente pertanto Chantal Millon-Delsol, parlando della realtà sociologica moderna "che teorizza la fine dei corpi intermedi e il rifiuto di ogni concezione sociale organicista", afferma come "il dovere di non-ingerenza concerne ormai la necessità di rispettare la libertà dei fini come quella degli atti e dei mezzi. *Quanto al dovere di ingerenza, esso ha perso le sue antiche giustificazioni e occorre cercarne altre*. La costruzione di Tommaso d'Aquino e di Althusius, che era anche quella di Pio XI, è andata in frantumi"<sup>8</sup>. Le giustificazioni da ricercare, e la possibilità stessa di trovarne, sono forse il principale problema posto oggi dal principio di sussidiarietà. Qui tuttavia ci si ferma non essendo tale problema oggetto specifico di queste brevi riflessioni. Ciò che si è voluto anzitutto evidenziare è come il principio cattolico di sussidiarietà non possa essere ridotto ad un dispositivo formale ma presupponga un preciso ordine sostanziale senza il quale muta in altro<sup>9</sup>.

### 3. La logica interna del principio.

Al di là dei presupposti contenutistici del principio di sussidiarietà nella sua origine cattolica, la *logica formale interna del principio* sembra avere due presupposti impliciti: uno *sociale* e uno *politico-statuale*. Entrambi i presupposti si presentano come concettualmente problematici.

Quanto al primo presupposto, quello sociale, è ampiamente dimostrato in dottrina come il principio di sussidiarietà presupponga un'idea di società formalmente premoderna, costituita da livelli successivi di autonomia che non si annullano nella sovranità rappresentativa. A differenza della società presupposta dal moderno concetto di rappresentanza, pensata come un insieme di individui liberi ed eguali (sono questi infatti i presupposti concettuali della rappresentanza generale, provenienti dal giusnaturalismo moderno e dal contrattualismo suo proprio<sup>10</sup>), la sussidiarietà presuppone un ordine sociale *naturaliter* complesso<sup>11</sup>.

A riguardo di tale primo presupposto possono svolgersi due considerazioni.

<sup>8</sup> *Il principio di sussidiarietà*, cit., p. 27.

<sup>9</sup> P. RIDOLA osserva come nell'Europa continentale il principio di sussidiarietà "appare in ogni caso irriducibile ad una mera clausola di limitazione dell'intervento pubblico" e come non sia un principio "*wertneutral*, indifferente, cioè, agli obiettivi di fondo e del consenso della società, i quali plasmano la relazione individuo - formazioni sociali - poteri pubblici", *Sussidiarietà e democrazia*, in G.C. DE MARTIN (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, Cedam, Padova 2008, p. 20.

<sup>10</sup> Per un approfondimento sul contrattualismo moderno, si rinvia a G. DUSO, (a cura di), *Il contratto sociale nella filosofia politica moderna*, Il Mulino, Bologna 1987. Sui presupposti individualistici delle teorie giusnaturalistiche, si segnala il classico O. VON GIERKE, *Giovanni Althusius e lo sviluppo storico delle teorie politiche giusnaturalistiche*, a cura di A. Giolitti, Einaudi, Torino 1943, pp. 198, 201, 202.

<sup>11</sup> Scrive a questo proposito F. PIZZOLATO: "L'autorità politica non può dunque disporre arbitrariamente dei rapporti sociali, perché vi è un ordine naturale, e ciò nondimeno sociale, da rispettare e da garantire attivamente", *Sussidiarietà, autonomia e federalismo: prime riflessioni*, in G. Duso - A. Scalone, (a cura di), *Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*, Polimetria, Monza 2010, pp. 190, 191.

La prima riguarda il problema della compatibilità tra questa idea presupposta di società e la moderna rappresentanza generale, fondata invece su un'idea di società decisamente altra. Come si è già avuto modo di osservare altrove, il "pensiero sussidiario" rivendica l'autonomia dell'ordine sociale, con la conseguente rilevanza delle differenziazioni date in seno a questo; ma senza tuttavia giungere a rinnegare – quantomeno nell'attuale fase storica ed istituzionale - la necessità della rappresentanza generale e, dunque, il presupposto logico di questa: una società di individui liberi ed uguali. In questo senso, genera un'aporia nei confronti della sovranità rappresentativa moderna, mettendone in discussione le premesse ma senza volere uscire dalla sua logica: la complessità della società, pensata *di fronte* al sovrano, svanisce nondimeno *al di sotto* del sovrano nel momento stesso in cui questo è pensato come rappresentante generale<sup>12</sup>.

E tuttavia, e questa è la seconda e più rilevante considerazione ai fini della presente ricerca, la sussidiarietà, proprio per l'aporia ora evidenziata, è effettivamente un principio dalla matrice concettuale premoderna. Le difficoltà che incontra nel suo confronto con il dispositivo concettuale della rappresentanza confermano il suo debito verso un'idea di ordine ed un'idea di naturalità premoderne che si oppongono al *bellum omium contra omnes* e all'artificialità moderna<sup>13</sup>.

Ma conclusioni più interessanti per la presente indagine sembrano potersi trarre dal secondo presupposto concettuale del principio di sussidiarietà, quello politico-statuale.

Il termine sussidiarietà deriva dal latino *subsidium*. È un termine le cui origini si rintracciano anzitutto nel gergo militare romano, dove indicava le truppe di retroguardia o riserva, appostate (*subsistere*) alle spalle della prima linea, pronte ad intervenire<sup>14</sup>. Come termine propriamente giuridico, lo si ritrova nel *Corpus iuris civilis*, ad indicare la natura sussidiaria di un'azione o di un'eccezione<sup>15</sup>.

Pare difficile rintracciare storicamente uno sviluppo analogico dell'originario concetto militare fino ad una sua *translatio* alla politica. La ricerca sul principio di sussidiarietà, ad ogni modo, concorda, come sopra già accennato, nel rinvenire la sua formulazione, anche lessicale, espressa nella dottrina sociale della Chiesa, ossia a cavallo tra il XIX e il XX secolo.

Pare tuttavia problematica anche l'affermazione, invece di sovente formulata, della presenza implicita del principio anche in epoca premoderna. Se si può ritenere che l'idea formale di società presupposta dal principio sia propriamente premoderna, non sembra che lo stesso possa senz'altro dirsi per il suo presupposto politico-statuale. Se ad esempio in Aristotele è dato rinvenire un'idea di società naturalmente plurale<sup>16</sup>, difficilmente si troverà affermata, ancorché implicitamente, la possibilità di un intervento statale in senso moderno. Una tale possibilità ha poco a che fare con l'idea classica e medievale di una società armonicamente composta da una pluralità di formazioni: in quelle comprensioni politico-sociali la partecipazione di una società minore ad una società maggiore si legava all'idea di un'esigenza naturale (si rammenti la ricorrente metafora organica) e non all'idea di una volontà superiore potenzialmente in grado di intervenire in aiuto<sup>17</sup>. Il *subsidium* non proveniva da un'autorità superiore ma dalla relazione naturale tra i membri della società. La possibilità dell'intervento statale discende invece dalla specifica natura e dagli specifici fini dello stato moderno, che trasfigurano anche ciò che potrebbe apparire *prima facie* analogo.

Uno sguardo alla storia sociale del Medioevo può chiarire questo passaggio.

<sup>12</sup> P. COSTA, *La società davanti allo Stato. Una riflessione sull'obbligazione politica*, cit., pp. 207, 208.

<sup>13</sup> F. PIZZOLATO, *Sussidiarietà, autonomia e federalismo: prime riflessioni*, cit., in particolare p. 201 e ss..

<sup>14</sup> E. FORCELLINI, voci *Subsidiarius*, *Subsidium*, *Subsido*, in *Lexicon totius latinitatis*, Padova, 1945.

<sup>15</sup> *Dig.* 2.14.10.2; *Dig.* 27.8.1.

<sup>16</sup> Cfr., ad esempio, *Politica*, II, 2.

<sup>17</sup> Cfr., ad esempio, ARISTOTELE, *Politica*, I, 2; TOMMASO D'AQUINO, *De regimine principum*, I, 1.

Il concetto più prossimo a quello di *subsidium* che si ritrova nell'ordine politico-sociale medievale è quello, di origine feudale, di *auxilium*. L'*auxilium*, insieme al *consilium*, era un obbligo che rientrava nella *fidelitas* verso un signore. Aiuto era anzitutto il servizio militare a cavallo: si ritrova qui la connotazione militare del concetto. Gli obblighi del signore verso il vassallo erano corrispondenti, condizionati solo *de facto* dalla diversa condizione della parti<sup>18</sup>. Pare evidente che non vi è alcuna idea di intervento sussidiario dell'autorità, ancor meno nella forma della "doverosa ingerenza"<sup>19</sup>. Anzi: l'aiuto rientra anche tra gli obblighi dell'inferiore. Si tratta di un patto di reciproco soccorso in cui non vi è traccia della possibilità di un intervento sussidiario in senso moderno.

Invero, ciò che rende difficile pensare la sussidiarietà nell'universo concettuale medievale è l'idea, propria di quest'ultimo, secondo cui "corpi intermedi" che la modernità consegna al diritto privato costituivano in quegli ordinamenti concreti livelli originari del potere pubblico, come tali oggetto di rispetto ma non possibile oggetto di doverosa ingerenza. Ciò è evidente se si guarda ad esempio alla realtà germanica della "casa" (*Haus*) o alle altre *Grundherrschaften* medievali<sup>20</sup>. La casa era, nella costituzione antica, "il livello più basso di potere originario"<sup>21</sup>. Se si trattava di un livello del potere originario, si trattava, in altri termini, di un ordinamento parziale, parziale rispetto all'ordinamento complessivo fondante l'unità politico-sociale medievale. Ora, un ordinamento originario, ancorché parziale, non è concettualmente soggetto sussidiabile in termini moderni, esigendo senz'altro astensione (è il concetto medievale di "immunità"), ma non ammettendo alcuna doverosa ingerenza. Anzi: è proprio nell'autosufficienza, in particolare nella capacità di difendere da sé la propria signoria, che trova ragione la *Grundherrschaft* medievale. Scrive a tale proposito Giovanni Tabacco commentando gli studi di Otto Brunner: "Implica infatti [il concetto di *Grundherrschaft*] un *dominium quoad protectionem* - la "Gewere" -, una signoria sulla terra, testimoniata dalla forza del signore di fronte a chi la contesti, non affidata alla sola protezione di un altro potere; implica un centro della dominazione, un castello o una «casa», da cui la potenza del signore si irradia, e che «protegge» i contadini, liberi e servi, e li fa contribuire al sostentamento del signore e alla conservazione della sua potenza. Per questa sua natura la «*Grundherrschaft*» è «immune». Prima e indipendentemente da ogni concessione ottenuta da un altro potere"<sup>22</sup>.

Si consideri poi che in epoca feudale i doveri fondamentali del sovrano (del re o del grande barone) erano tre e tre soltanto. Marc Bloch li sintetizza in questo modo: "assicurare la salute spirituale del proprio popolo con pie fondazioni e con la protezione data alla vera fede; difenderlo contro i nemici esterni [...]; far regnare infine la giustizia e la pace interna". Come si vede, non vi è traccia di una funzione sussidiaria finalizzata a garantire il soddisfacimento di bisogni di comunità intermedie. Al contrario, se è dato rinvenire in quell'epoca un qualche abbozzo di legislazione del

<sup>18</sup> Sul punto, A. PADOA - SCHIOPPA, *Il diritto nella storia d'Europa. Il medioevo*, Cedam, Padova 1995, pp. 122 e ss.; J. DEVISSE, *Essai sur l'histoire d'une expression qui a fait fortune: auxilium et consilium au IXe siècle*, in *Le Moyen Age*, 74 - 1968. Per una lettura della concezione giuridica di protezione ed aiuto nel più generale ambito della storia sociale, si rinvia a O. BRUNNER, *Storia sociale dell'Europa nel Medioevo*, Il Mulino, Bologna, 1988, pp. 53 e ss., M. BLOCH, *La società feudale*, Einaudi, Torino 1987, pp. 249 e ss..

<sup>19</sup> L'implicazione del dovere di ingerenza quale corollario del principio di sussidiarietà è evidenziato da C. MILLON - DELSOL, *Il principio di sussidiarietà*, cit., p. 58 e ss..

<sup>20</sup> O. BRUNNER, *La 'casa come complesso' e l'antica 'economia' europea*, saggio raccolto e tradotto in O. BRUNNER, *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, a cura di P. Schiera, Milano 2000, p. 140.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 142. Sulla "casa" nell'ordinamento medioevale, si veda anche, dello stesso autore, *Terra e potere. Strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell'Austria medievale*, a cura di P. Schiera, Milano 1983, pp. 355 e ss..

<sup>22</sup> G. TABACCO, *La dissoluzione medievale dello stato nella recente storiografia*, in *Sperimentazioni del potere nell'alto medioevo*, Einaudi, Torino, 1993, p. 295.



benessere, esso lo si ritrova proprio nelle comunità di minore estensione, e, dunque, proprio nei soggetti che oggi considereremmo "sussidiabili", quali ad esempio le città<sup>23</sup>.

Si potrebbero ricercare le ragioni dell'impossibilità di pensare nella premodernità un intervento *in subsidium* nella mancanza di ciò che ha determinato la genesi dei moderni fini (o almeno alcuni di essi) dello stato, il moderno concetto di *bisogno*.

Tale genesi può essere descritta nel suo svolgersi. Al fondo della questione vi è un problema di teologia politica in senso proprio. Con questo si vuole dire che non vi è solo una questione (già di per sé, comunque, rilevante) di secolarizzazione di concetti originariamente teologici, e dunque un problema di storia concettuale o di storia delle idee in senso "culturale", ma una vicenda che si consuma anzitutto all'interno della stessa teologia e, più ancora, della stessa religione: dunque una vicenda drammaticamente sostanziale. In sintesi, può essere definita come l'affermazione del principio dell'indipendenza dell'uomo da Dio, rovesciamento del principio cattolico della dipendenza. Ciò si traduce nell'affermazione bensì di valori umani (e nei loro contenuti non necessariamente anticristiani) ma *in quanto umani*, in quanto ancorati al *Logos* naturale e non più al *Logos* soprannaturale<sup>24</sup>. Il momento decisivo per questo sviluppo è costituito dalla crisi luterana. In un schema di sintesi (che certo non si pretende di presentare, peraltro, come originale) che sarà di necessità sommario, lo sviluppo del passaggio teologico-politico può essere descritto in punti specifici. La teologia luterana ha introdotto in campo religioso il principio del libero esame, principio che ha comportato la soggettivizzazione religiosa e la conseguente chiusura della religione nelle profondità individuali. Di qui l'affermazione del valore dell'individuo, ora onorato nella sua interiorità. Tale affermazione, formulata in un'epoca completamente teologicizzata, non poteva fermarsi all'ambito religioso, non esistendo ancora un ambito che potesse dirsi propriamente non religioso in senso moderno. E dunque il principio di soggettività si è *naturaliter* comunicato all'ambito politico e sociale<sup>25</sup>. È il nesso, già rilevato, tra riforma e rivoluzione<sup>26</sup>. L'individuo, e non più il giusto ordine, è divenuto allora fine dello stato: si è consumato così il passaggio all'immanentizzazione del fine dello stato, non essendo più i fini trascendenti questione che interessa l'ordine sociale o l'ordine politico. In altri termini, liberato l'uomo dal problema di un'oggettività religiosa (e dunque anche dal problema della vera religione), il fine dello stato diviene quello di garantire all'uomo le condizioni esteriori di sicurezza, essendo concepito per tutto il resto come titolare di libertà, e non potendo più alcuna autorità rivendicare la pretesa di condurre i cittadini alla *vita buona* seconda la *vera religione*.

Nel corso dell'Ottocento tuttavia tale antropologia, già deteologicizzata e secolarizzata, muta ulteriormente: l'ideale socialista, in questo – come si tenterà di mostrare tra poco – più hegeliano che mai, presenta l'uomo non già come semplice volontà libera, ma come volontà da emancipare da un "sistema dei bisogni", dal sistema dei bisogni in cui lo vessa la società civile. È tale ulteriore sviluppo dell'idea di uomo che determina quel mutamento dei fini dello stato che conduce al *welfare state*: l'uomo come titolare di bisogni.

<sup>23</sup> M. BLOCH, *La società feudale*, cit., p. 457.

<sup>24</sup> Cfr. R. AMERIO, *Iota unum. Studio delle variazioni della Chiesa cattolica nel secolo XX*, Lindau, Torino 2009, pp. 39 e ss.

<sup>25</sup> A tale riguardo è estremamente interessante l'analisi di R. KOSELLECK, che mostra, attraverso la classica tematizzazione del rapporto tra "interno" ed "esterno", la rottura introdotta dai cosiddetti riformatori, rispetto alla concezione tradizionale, e le sue conseguenze politiche (*Critica illuministica e crisi della società borghese*, Il Mulino, Bologna 1972, p. 54).

<sup>26</sup> H. BLUMENBERG - C. SCHMITT, *L'enigma della modernità*, a cura di A. Schmitz e M. Lepper, Laterza, Roma - Bari 2011, pp. 27 e 28.

L'autore che pare fondamentale per questa svolta è Hegel, o, più che altro, ciò che principalmente di Hegel giunge fino a noi anche attraverso i successivi sviluppi del pensiero socialista. Come è ben noto, la stessa espressione "sistema dei bisogni" compare nelle *Grundlinien der Philosophie des Rechts*<sup>27</sup>. Il concetto non può essere approfondito nella sua interezza in questa sede, richiedendo un lungo esame del sistema hegeliano, e, nello specifico, del passaggio logico dalla società civile allo stato. Interessa tuttavia evidenziare un aspetto particolare. Lo stato, attraverso la propria previdenza, prende, nei confronti del bisogno, il luogo della famiglia. Hegel afferma ciò al § 241: "La povertà è una situazione che lascia agli individui i bisogni della società civile e che, sottraendo loro a un tempo i mezzi d'acquisto naturali e rimuovendo il legame più ampio della famiglia intesa come stirpe, rispetto a ciò li rende più o meno privi di tutti i vantaggi della società, privi della capacità di acquistare abilità e cultura in generale, e li priva anche dell'amministrazione della giustizia, della cura della salute, spesso persino del conforto della religione, ecc.. *Nei confronti dei poveri, la potenza universale prende il posto della famiglia*"<sup>28</sup>. E al successivo § 242 il filosofo afferma la superiorità della previdenza pubblica sugli sforzi caritativi. Tale finalità dello stato è per Hegel così decisiva da comportare un giudizio di disvalore su ogni idea di orginarietà rispetto allo stato della famiglia e delle corporazioni: "La santità del matrimonio e l'onore corporativo sono i due momenti intorno ai quali ruota la disorganicità della società civile"<sup>29</sup>. Ora, è proprio in questa idea di uno stato che si fa carico della sistematica liberazione dal bisogno dei suoi cittadini che si rinviene l'idea al fondo dello stato sociale, idea che presuppone un individuo onorato nella sua interiorità, da un lato, e bisognoso di essere garantito nella sua exteriorità (nei suoi bisogni), dall'altro. Osserva Eric Weil: "Senza famiglia, senza patrimonio, senza la sicurezza che è data dal patrimonio, l'uomo non può essere conciliato con la necessità cieca se non dallo Stato che prende il posto della famiglia; senza il riconoscimento del suo valore sociale, senza un suo posto proprio nella comunità del lavoro, l'uomo non ha più rapporto con niente e ripiomba nello stato di natura, nello stato di violenza. *Hegel lo sa tanto bene che riconosce solo allo Stato ragionevole la possibilità di essere liberale*"<sup>30</sup>.

Il principio della soggettività, misuratosi con una materialità disorbitata da un ordine superiore e divenuta dialettica storica, muta i fini dello stato, ora sola "potenza universale" a cui appellarsi innanzi alla cieca necessità. La società non è più pensata come un ordine fondato sull'unità di un principio trascendente ma, prima atomizzata dal principio di soggettività, poi ricostituita in unità al disotto di una volontà sovrana rappresentativa, diviene ora *società civile*, diviene *sistema di bisogni* a cui lo stato dovrà rispondere con un *sistema di giustizia sociale*.

Tornando ora ai presupposti politico-statali del principio di sussidiarietà, vediamo che tale principio, nella sua concreta applicazione, dalla forma generica della prestazione di assistenza pubblica alla sua declinazione più specifica di "doverosa ingerenza", presuppone uno stato che legittimamente intervenga a soddisfacimento del sistema dei bisogni, presuppone il moderno apparato concettuale dello stato sociale. Il concetto di sussidiarietà non è pensabile senza il moderno concetto di stato sociale. La logica alta del *subsidium afferre* presuppone la più semplice, ma non ovvia, logica del moderno sussidio di stato<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> §§ 189 e ss..

<sup>28</sup> G.W.F. HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto*, edizione italiana a cura di Cicero V., Bompiani, Milano 2006, pp. 399, 400.

<sup>29</sup> G.W.F. HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto*, cit., § 255.

<sup>30</sup> E. WEIL, *Hegel e lo Stato e altri scritti hegeliani*, a cura di A. Bugio Guerini e associati, Napoli 1988, p. 134.

<sup>31</sup> Non manca nella dottrina giuspubblicistica italiana chi ha colto, anche solo implicitamente, la matrice *quasi-moderna* del principio di sussidiarietà. Osserva ad esempio G. COCCO: "Questa specifica conformazione risulta legata al fatto che, attraverso la valorizzazione delle espressioni più spontanee della vita sociale, si intendeva reagire alle deformazioni



#### 4. Conclusioni.

In breve, e concludendo: il principio di sussidiarietà implica già tutta la modernità, e in particolare la concettualità fondativa del moderno stato sociale.

Tale affermazione pare confermata dalla lettura delle encicliche sociali della Chiesa cattolica, da cui il principio ha preso piede.

Le encicliche sociali della Chiesa sono un dialogo quasi pedagogico con lo stato moderno. Se da un lato vi è la presa di posizione polemica verso il debordare dello stato nei confronti di realtà di diritto naturale (famiglia e corporazione), dall'altro è almeno implicitamente ammessa una potestà di legittimo (ancorché non risolutivo) intervento dello stato nel senso proprio del moderno stato sociale.

Valga per tutti il riconoscimento esplicito, contenuto nella lettera enciclica *Rerum novarum*, della legittimità della doverosa ingerenza statale addirittura nella famiglia, ancorché rispettandone il naturale e soprannaturale ordine: "È dunque un errore grande e dannoso volere che lo Stato possa intervenire a suo talento nel santuario della famiglia. Certo, se qualche famiglia si trova per avventura in sì gravi strettezze che da sé stessa non le è affatto possibile uscirne, è giusto in tali frangenti l'intervento dei pubblici poteri, giacché ciascuna famiglia è parte del corpo sociale. *Similmente in caso di gravi discordie nelle relazioni scambievoli tra i membri di una famiglia intervenga lo Stato e renda a ciascuno il suo, poiché questo non è usurpare i diritti dei cittadini, ma assicurarli e tutelarli secondo la retta giustizia*".

Si consideri inoltre che la medesima lettera enciclica riconosce la "giustizia distributiva" tra i "gravi doveri dei governati": "Perciò tra i molti e gravi doveri dei governanti solleciti del bene pubblico, primeggia quello di provvedere ugualmente ad ogni ordine di cittadini, *osservando con inviolabile imparzialità la giustizia cosiddetta distributiva*". Difficilmente un simile dovere di giustizia distributiva sarebbe stato predicabile di un sovrano medievale, per il quale la nozione di giustizia era principalmente nozione conservativa, riassumibile nel brocardo *reddere suum cuique*. E ciò anzitutto perché la giustizia, nella tradizione premoderna, è virtù dell'uomo, come tale sempre da ricercare, e non già di un sistema sociale o politico<sup>32</sup>. La giustizia modernamente intesa è invece

---

indotte sia da forme esasperate di individualismo [...] sia dall'esplosione dello statalismo [...] Quel che però non traspare da ricostruzioni di tal fatta è la ricognizione del carattere composito della nozione e la consapevolezza che il nucleo della sussidiarietà *non si coagula tanto (o soltanto) nel sostegno ad una certa visione delle relazioni sociali che il pensiero cattolico voleva con forza riaffermare in una determinata epoca storica*, bensì nel concetto, collegabile, ma distinto, secondo cui «qualsiasi società, e quindi anche lo Stato, ha ragione e dovere di intervenire quando, e solo quando, i singoli componenti non possono fare da sé, con le proprie forze» (*Cronaca di molte scelte annunciate e di poche perseguite. Ovvero il principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano*, in *Diritto pubblico*, 1998, p. 701). A. ALBANESE scrive: "Non ci sembra utile richiamare in questa sede le origini filosofiche più remote di tale principio, ricostruite puntualmente in alcuni studi più o meno recenti, giuridici e non, origini che sono state individuate nella dottrina aristotelica e in quella di San Tommaso D'Aquino o nella suggestiva teorizzazione del rapporto fra organizzazioni sociali e potere costituito, elaborata da Johannes Althusius. *Tali teorie, infatti, sono collegate a riflessioni nate dall'analisi di strutture socio-politiche prestatuali, troppo lontane e molto diverse da quelle attuali*" (*Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 58). S. LA PORTA osserva invece: "la sussidiarietà orizzontale ribalta lo schema ottocentesco che riconosce l'esclusività dell'intervento pubblico, ma si differenzia anche da quel pluralismo che si è appena descritto che postula la necessaria e paritaria compresenza di strutture pubbliche e private" (*L'organizzazione delle libertà sociali*, Giuffrè, Milano 2004, p. 59).

<sup>32</sup> Ciò è molto chiaro, ad esempio, in un testo fondamentale per comprendere il pensiero politico medievale quale il *Policraticus* di GIOVANNI DI SALISBURY (cfr, in particolare, *Policraticus. L'uomo di governo nel pensiero medievale*, a cura di L. Bianchi, Jaca Book, Milano 1984, pp. 55 e 56).

pensata come effetto di un sistema giusto sotto il profilo distributivo<sup>33</sup>, e come tale diviene pensabile solo in risposta a bisogni pensati a loro volta come sistematici. Come sopra accennato, la giustizia sociale è un *sistema distributivo e re-distributivo* organizzato in risposta al *sistema* dei bisogni.

La dottrina sociale della Chiesa vuole salvare un'idea di società premoderna nella misura in cui vuole salvare un'idea di ordine naturale della stessa (che, in quanto naturale, non può neppure propriamente dirsi *storico*), ma allo stesso tempo non contesta *in toto* i presupposti concettuali e i fini dello stato moderno. Essa, forse realisticamente, si misura esattamente con l'idea e con le ideologie ottocentesche di stato e di società e così facendo, in una certa e limitata misura, ne accetta almeno alcuni aspetti. Già la circostanza che si sia coniata appositamente l'espressione "dottrina sociale" implica un'idea moderna della società, divenuta, da ordine fondato metafisicamente, luogo problematico e conflittuale; e riformabile. Ma, d'altra parte, lo scopo della dottrina sociale è stato ed è quello di rispondere cattolicamente ai problemi sociali del tempo e non già di riproporre semplicemente o con nostalgia un ordine medievale. Ferma la possibilità di un giudizio storico su ogni epoca che colga un meglio ed un peggio, nessuna epoca dovrebbe essere per la Chiesa un compimento, essendo per Essa la storia protesa all'*eschaton*.

Passando dalla sua genesi cattolica alla sua logica interna, la funzione del principio di sussidiarietà pare pertanto essere propriamente moderna. La sua logica, *mutatis mutandis*, presenta analogie a quella del costituzionalismo liberale<sup>34</sup>, ancorché ciò che intende garantire non è già la libertà degli individui quanto la libertà della società. Come il costituzionalismo, attraverso i diritti naturali razionalisticamente intesi, ha voluto costituire un argine al moderno potere sovrano senza tuttavia negarlo, così il principio di sussidiarietà (che non a caso conosce l'inizio della propria concettualizzazione espressa nella seconda metà dell'Ottocento) si è polemicamente rivolto al degenerare dello stato sociale - pur senza negarne le finalità sue proprie - in una moderna utopia negativa<sup>35</sup>, opponendo a sua volta un argine: la naturalità e l'indefettibilità dell'ordine sociale e la sua efficacia pratica. Non già, pertanto, il carattere di utopia positiva del *welfare state* la sussidiarietà intende salvare<sup>36</sup>, quanto un principio di realtà. E, realisticamente, il principio può e deve essere utilizzato in tutta la sua ampiezza, anche in funzione critica, *proprio dentro modernità*.

<sup>33</sup> Cfr., B. DE JOUVENEL, *La sovranità*, edizione italiana e cura di E. Sciacca, Giuffrè, Milano 1971, pp. 178 e ss..

<sup>34</sup> A. D'ATENA evidenzia la "carica garantistica" del principio di sussidiarietà e la sua "tensione dialettica" con il principio maggioritario (*Il principio di sussidiarietà nella costituzione italiana*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997, p. 607).

<sup>35</sup> R. KOSELLECK chiarisce il senso, a cui ci si intende riferire, dell'espressione "utopia negativa": "Al grado successivo della scala concettuale vengono progettate le utopie negative, tipiche soprattutto della seconda metà dell'Ottocento. Esse costituiscono già una reazione ai progetti socialisti di Stati del futuro. Le utopie negative sono una risposta all'apparente realizzabilità delle utopie. La prima ondata di critica alle utopie consistette nell'affermare che esse sono inaccettabili appunto perché non realizzabili. Invece, le utopie negative partono dall'ipotesi che sia possibile realizzare le fantasie utopiche di una società assolutamente giusta - ma aggiungono che le conseguenze sarebbero rovinose" (*Il vocabolario della modernità*, cit., p. 148). A tale proposito, non è inutile rammentare le parole di Silvio Spaventa del 1880: "la libertà oggi deve cercarsi non tanto nelle Costituzioni e nelle leggi politiche, quanto nell'amministrazione e nelle leggi amministrative" (ne riferisce P. DURET, *La sussidiarietà orizzontale: le radici e le suggestioni di un concetto*, cit., p. 137).

<sup>36</sup> Sul nucleo utopico del *welfare state*, si rinvia a J. HABERMAS, *La nuova oscurità. Crisi dello stato sociale ed esaurimento delle utopie*, a cura di A. Mastropaolo, Edizioni Lavoro, Roma 1998.