

## DEFINIZIONE DI SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE

### INDICE

<b>1. INTRODUZIONE.....</b>	<b>2</b>
<b>2. SUSSIDIARIETÀ NEGATIVA .....</b>	<b>4</b>
<b>3. SUSSIDIARIETÀ POSITIVA .....</b>	<b>4</b>
<b>5. DEFINIZIONE.....</b>	<b>10</b>
<b>6. COSTITUZIONE EUROPEA E SUSSIDIARIETA' .....</b>	<b>11</b>



**DEFINIZIONE DI SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE****1. INTRODUZIONE**

La necessità di giungere ad una definizione di *Sussidiarietà orizzontale* origina dal fatto che tale termine pur se riconducibile ai caratteri della *Sussidiarietà*, si differenzia da quest'ultima in quanto l'accezione più conosciuta del termine è quella di *sussidiarietà verticale*. Di questo termine e del suo preciso significato, infatti si ha traccia nella Dottrina Sociale della Chiesa, di cui una prima formulazione viene tratteggiata da Leone XIII nella *Rerum Novarum*,<sup>1</sup> poi completato e rigorosamente esplicitato dal Magistero Sociale di Pio XI nel 1931 e tuttora riconosciuto come uno dei cardini dell'intera Dottrina Sociale della Chiesa. Nella *Quadragesimo Anno* infatti ai punti 80<sup>2</sup>-81<sup>3</sup> tale termine viene posto in evidenza in quanto principio *etico-sociale*, che implica tutta una serie di precise peculiarità di fondamentale importanza per l'essere umano inserito nella società.<sup>4</sup> Il concetto di *Sussidiarietà*, origina da una elaborazione da riscontrarsi per lo più in ambito *intra-ecclesiale* attribuibile soprattutto agli esponenti del “*solidarismo Cristiano*”<sup>5</sup> ripreso poi anche dalla Scuola della “*Totalità*” (*Ganzheit*)<sup>6</sup> e anche se le due visioni, si presentano differenziate sotto il profilo della formulazione sostanziale, non possono tuttavia essere considerate opposte.

Il fondamento da cui partono è uniforme per entrambe ed è il quadrinomio *persona, bene comune, solidarietà, sussidiarietà*. Possiamo prendere la prima visione dal Nell-Breuning e riassumerla nel modo seguente: *L'esistenza di un particolare rapporto di reciprocità fra singolo e società si sostanzia nel principio di solidarietà in cui il singolo per sua natura è ordinato alla società e questa, di rimando è ordinata a lui.*<sup>7</sup> Tale visione imposta il corretto ordinamento sociale sulla

<sup>1</sup> 38. Ora, sebbene queste private associazioni esistano dentro lo Stato e ne siano come tante parti, tuttavia in generale, e assolutamente parlando, non può lo Stato proibirne la formazione. Poiché il diritto di unirsi in società l'uomo l'ha da natura, e i diritti naturali lo Stato deve tutelarli, non distruggerli. Vietando tali associazioni, egli contraddirebbe se stesso, perché l'origine del consorzio civile, come degli altri consorzi, sta appunto nella naturale società dell'uomo.

Si danno però casi che rendono legittimo e doveroso il divieto. Quando società particolari si prefiggono un fine apertamente contrario all'onestà, alla giustizia, alla sicurezza del consorzio civile, legittimamente vi si oppone lo Stato, o vietando che si formino o sciogliendole se sono formate; è necessario però procedere in ciò con somma cautela per non invadere i diritti dei cittadini, e non fare il male sotto pretesto del pubblico bene. Poiché le leggi non obbligano se non in quanto sono conformi alla retta ragione, e perciò stesso alla legge eterna di Dio (cfr. S. TH., I-II, q. 13, a. 3).

<sup>2</sup> 80. E' vero certamente e ben dimostrato dalla storia, che, per la mutazione delle circostanze, molte cose non si possono più compiere se non da grandi associazioni, laddove prima si eseguivano anche dalle piccole. Ma deve tuttavia restare saldo il principio importantissimo nella filosofia sociale: che siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle.

<sup>3</sup> 81. Perciò è necessario che l'autorità suprema dello Stato rimetta ad associazioni minori e inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento, dalle quali essa del resto sarebbe più che mai distratta; e allora essa potrà eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei solo spettano, perché essa sola può compierle; di direzione cioè, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e della necessità. Si persuadano dunque fermamente gli uomini di governo che quanto più perfettamente sarà mantenuto l'ordine gerarchico tra le diverse associazioni, conforme al principio della funzione suppletiva dell'attività sociale, tanto più forte riuscirà l'autorità e la potenza sociale, e perciò anche più felice e più prospera la condizione dello Stato stesso.

<sup>4</sup> Nelle successive encicliche tale principio viene ribadito in MM 57-59-122; PT: 48; GS 75; LC 73; OR 38 CA 11-15-48.

<sup>5</sup> H. Pesch, O. von Nell-Breuning, G. Gundlach

<sup>6</sup> E. Welty, A.F Utz, A. van Leeuwen, E. Kurz, A.P. Verpaalen, O. Spann

<sup>7</sup> O. Von Nell-Breuning, “Dottrina Sociale Cristiana”, p. 352



dignità della persona finalizzato al bene comune. Tuttavia per raggiungere l'obiettivo occorre osservare due leggi architettoniche fondamentali, vale a dire la *solidarietà* e la *sussidiarietà*: la prima, considerata anche la più importante, quella della solidarietà, evidenzia l'aspetto essenziale della *comunanza*, del “*coinvolgimento comune*”, della *responsabilità reciproca* in cui ciascuna persona si deve implicare nei rispetti di ogni altra nella storia della società; la seconda legge, quella della *sussidiarietà*, esprime il concetto di tutela della sfera di stretta competenza del singolo nei confronti di ogni ordinamento di grado superiore, dal momento che ogni comunità, a qualsiasi livello posizionata, deve a sua volta riconoscersi come intrinsecamente ordinata al singolo.<sup>8</sup>

L'altra visione della cosiddetta scuola della Ganzheit per cui la riflessione etico-sociale può essere ricondotta al principio di totalità, vale a dire che la società è considerata come un “tutto organico” armonicamente costituito, di cui le singole persone e le loro aggregazioni di qualsivoglia natura rappresenterebbero le parti,<sup>9</sup> può essere invece riassunta in questa frase: Le membra del corpo sociale sono come “integrate” nel tutto e ad esso ordinate: nel tutto trovano la loro perfezione naturale. Poiché le membra sono “persone”, il corpo sociale deve intendersi costituito come da parti distinte, ciascuna con fine proprio, anche se di fatto poi conseguono tale fine unicamente perché inserite nella società. La società umana stessa esiste nell'ordine universale voluto da Dio come un tutto, il quale tende ad un fine generale, che è il bene comune, il fine cioè per il cui conseguimento una pluralità di esseri opera.<sup>10</sup> Il rapporto individuo-comunità, non era concepito come rapporto subordinato, bensì come affermazione della dignità di ogni singola persona proprio in virtù del principio di *sussidiarietà* tendente a contemperare le esigenze del bene privato con le esigenze del bene comune. Infatti come bene esprime Utz: “Il solidarismo (come sistema sociale) si accorda obiettivamente con il personalismo. Il principio di solidarietà, come pure il principio di *sussidiarietà*, deriva dal personalismo. Mentre tuttavia il principio di *sussidiarietà* considera il rapporto del tutto con i singoli o i gruppi particolari, attraverso il principio di solidarietà viene espressa l'urgenza del reciproco rapportarsi dei membri della società nel quadro del tutto.”<sup>11</sup> Secondo la posizione suddetta una volta affermata la società come totalità unitaria, il primato nell'ordinare i rapporti al suo interno spetterebbe al principio di *sussidiarietà*, da pensarsi nel quadro della relazione fondamentale orientata dal “tutto” ai “singoli”.

Il principio di *sussidiarietà* ha dunque trovato adeguato riconoscimento come importante ed originale principio della DSC, anche se poi come ricorrenze verbali nelle diverse encicliche non ha trovato spazi come invece è stato per la solidarietà. Il termine *Sussidiarietà* infatti compare tre sole volte nei testi originali del *Concilio Vaticano II*, di cui una in *Gaudium et Spes*, e due in *Gravissimum Educationis*; soltanto una nella *Pacem in Terris*,<sup>12</sup> il termine viene usato tre volte l'enciclica *Mater et Magistra*,<sup>13</sup> e due volte nella *Centesimus Annus*.<sup>14</sup> Comunque al di là delle questioni relative alla sua configurazione formale, va osservato che la nozione del principio di

<sup>8</sup> Per un approfondimento E. Monti, “Alle fonti della Solidarietà” Ed. Glossa Milano, 1999. Comunque possiamo qui ricordare che Nell-Breuning, insieme a Gundlach contribuì all'elaborazione del principio di sussidiarietà che poi venne enunciato nella Q.A.

<sup>9</sup> L'elaborazione di tale indirizzo dipende strettamente da alcuni passi tomistici della *Summa Theologiae*: Ogni individuo si comporta nei riguardi di tutta la comunità come la parte nei riguardi del tutto; tutto l'uomo è ordinato, relativamente al suo fine, a tutta la comunità di cui è parte; poiché l'individuo è parte della comunità, ogni uomo, per quel che è e per quel che ha, appartiene alla comunità, così come ogni parte, per quel che è appartiene al tutto.

<sup>10</sup> “Totalità, principio della”, 561-562

<sup>11</sup> A.F. Utz, *Sozialethik*, I, 314, 315.

<sup>12</sup> PT n. 74

<sup>13</sup> MM n. 40, 104,138

<sup>14</sup> CA n. 15, 48



sussidiarietà si è determinata in un preciso quadro storico di riferimento dal quale essa è scaturita per il fatto che non fosse sufficientemente conosciuta. Ciò ha richiesto che fosse definita con sufficiente accuratezza sin dal momento della sua formulazione esplicita proprio perché poco nota e sicuramente inedita.

Dopo questo breve excursus possiamo arrivare ad affermare che il concetto di *Sussidiarietà* verticale non presenta particolari difficoltà di comprensione così come formulato nelle diverse versioni, in quanto evidenzia due caratteri fondamentali, uno negativo e l'altro positivo:

il diritto di privativa, vale a dire di autodeterminazione o non ingerenza da parte della comunità statale o comunità sovraordinata o più forte, nella sfera lecitamente riservata delle attività, decisioni o delle organizzazioni autonomamente deliberate da quella immediatamente inferiore o subordinata; in altri termini il diritto a non essere prevaricata.

il diritto di sussidio, vale a dire il diritto della comunità gerarchicamente più debole di essere sostenuta, con un'azione di supplenza da parte dell'organizzazione statale sovraordinata, per permettere alla prima di raggiungere gli obiettivi di sviluppo attesi.

Questi concetti, ormai a tutti noti della *Sussidiarietà verticale*, rispondono al criterio della responsabilità e della tutela nei confronti del più debole.

Gli ulteriori concetti importanti concernenti la *Sussidiarietà* sono la *Sussidiarietà orizzontale*, la *Sussidiarietà positiva* e la *Sussidiarietà negativa*.

Prima di affrontare il più difficile concetto della *Sussidiarietà orizzontale* vorrei soffermarmi sulle due valenze di *sussidiarietà* concernenti quella *negativa* e quella *positiva*.

## 2. SUSSIDIARIETÀ NEGATIVA

Riguardo alla valenza negativa, della *Sussidiarietà* va rilevato che il suo significato, come credo di aver esplicitato in maniera sufficientemente chiara consiste nel fatto che lo Stato, ma non solo questo, bensì qualsivoglia comunità a qualsiasi livello posizionata non deve arrogarsi il diritto di interferire senza il loro libero consenso, nelle sfere di autonomia di soggetti che hanno diritti propri che lo Stato o la comunità più forte o sovraordinata non devono, per nessun motivo discrezionale ledere. Ritengo che ciò possa essere definito come *il diritto alla autodeterminazione, sia della singola persona all'interno della società sia della singola comunità all'interno dell'organizzazione politico-economico-sociale al libero esercizio delle proprie prerogative concernenti la stretta sfera dei propri inalienabili diritti*.

## 3. SUSSIDIARIETÀ POSITIVA

Riguardo alla valenza positiva già in parte individuata nella presentazione della *Sussidiarietà verticale* possiamo inquadrare il suo significato nel concetto di responsabilità in *primis* e di dovere poi che lo Stato, la pubblica autorità o, comunque, un'autorità superiore, o una comunità sovraordinata hanno di sostenere altre membra del corpo sociale, più piccole, più deboli o semplicemente gerarchicamente subordinate come dice la Dottrina Sociale, per far sì che esse conseguano i loro fini. Sostenere non vuol dire sollevare dalla responsabilità che rimane loro piena e completa, bensì promuovere le loro potenzialità al giusto livello. Nell'ambito di tale significato può essere dibattuto soltanto il carattere dell'intervento, se esclusivamente da portare su esplicita richiesta oppure se lasciato al giudizio discrezionale, all'interno dei doveri di supplenza<sup>15</sup>, del soggetto superiore. Certo, date le innumerevoli sfaccettature dei bisogni relativi ai soggetti della nostra società non è facile oggi stabilire una prassi condivisa che possa dirsi esaustiva di un

<sup>15</sup> Nel diritto pubblico, istituto secondo il quale, quando una persona o un organo non sono temporaneamente in grado di esercitare funzioni loro demandate dalla legge, le stesse sono esercitate da un'altra persona o organo che la legge medesima predetermina.



processo comportamentale definito. Ritengo che anche in questo ambito vada fatto ricorso al concetto di *responsabilità orizzontale*<sup>16</sup> ed al principio di non prevaricazione, anche se ritengo difficile inquadrare il soggetto della decisione ultima. L'etica comunque ci viene incontro fornendoci i due livelli di *etica pura*, il primo, cioè la conoscenza del bene e quindi la conseguente valutazione, interpretazione e normazione della prassi a livello morale; di *etica applicata* il secondo, vale a dire la scelta delle alternative lasciate all'agente, nell'ambito delle sue concrete possibilità, per il miglior raggiungimento del bene comune propriamente inteso.<sup>17</sup> Le domande a cui

<sup>16</sup> Per responsabilità orizzontale si intende la responsabilità nei confronti di tutti i soggetti ed oggetti che compongono la vita e l'ambiente del soggetto responsabile nella sua realtà contingente: altri esseri umani, mondo animale, vegetale, ecologico. Responsabilità è la chiamata a rispondere del rispetto dei diritti esterni al soggetto responsabile.

<sup>17</sup> Per definire il bene comune possiamo intanto dire che non esistono "beni comuni", come qualcuno erroneamente crede di poter affermare. Il bene comune è uno ed è importante infatti la distinzione tra *benessere* e *bene comune*. Il *bene comune* è la ragione ultima di tutta l'attività della comunità umana, politica, sociale, ed economica. "Lo scopo è l'attuazione duratura delle "esterne condizioni" necessarie all'insieme dei cittadini, per lo sviluppo delle loro qualità, e dei loro uffici, della loro vita materiale, intellettuale e religiosa" Il *bene comune* è il fine della società, è un bene che presenta quattro caratteri distinti: a) *universalità*, in quanto deve essere ripartito equamente tra tutti i componenti della società; b) *sussidiarietà*, in quanto è un bene integrativo, nel senso che l'azione sociale si limita a supplire all'impotenza dei singoli senza imporre condizionamenti; c) *temporaneità*, in quanto si esaurisce nel corso della vita di ciascun uomo; d) *esternalità* in quanto esterno all'uomo, ma subordinato alla morale. Ecco perché il *bene comune* è il bene della persona umana e non della società, dello stato, o della nazione.

Mentre il *benessere*, può essere indicativo di un'etica teleologica in cui si tende ad una visione di comportamenti giustificati da finalità buone. Il *bene comune* è invece indice di un'etica deontologica dove il dover essere dell'azione è dettato da una spontaneità di sentimento suscitato dalla responsabilità che ciascuno di noi si sente di avere verso l'altro. Il *bene comune* infatti non è razionale, a mio parere non è solo da riferire alla figura dello stato che attraverso i ministeri pensa ai bisogni dei propri cittadini. No, il bene comune è qualcosa che va più in là del rapporto contrattualistico tipico della nostra società, il *bene comune* è l'urgenza solidale che si avverte nella famiglia, dove il comportamento non è razionale o giustificato da motivazioni finali più o meno giuste, il comportamento è di solidarietà spontanea, dettato da un dovere interno non richiesto e soprattutto non sottoposto a giudizi di valore il cui metro di paragone è sempre il figlio o la persona meno dotata della famiglia.

Ecco il significato del *bene comune*: la promozione dell'uomo e di tutto l'uomo nel senso pieno della loro dignità. Questo è il significato etico che attraverso la pace dà vita allo sviluppo vero dell'umanità. Ciò vale tanto per gli uomini quanto per i paesi, specialmente quelli in via di sviluppo la cui dignità viene calpestata da motivazioni di predominio politico od economico di altri.

Poiché è sempre difficile avere chiara l'idea del *bene comune* rispetto al concetto più pratico di *benessere comune* credo sia utile per ciascuno di noi avere i punti di riferimento del Magistero Sociale

#### **Bene Comune**

- b.c. e giustizia sociale: QA 86; DR 51; GS 29
- b.c. e salario: QA 75; MM 66
- b.c. e Stato: RN 26-27; DR 75-76; RMa 15; PT 71-72; GS 74
- b.c. universale: MM 67-68; MM 143-147; PT 54; PT 69-74; GS 84
- caratteri del b.c.: MM 51; PT 32-36; GS 26

vedi anche Giustizia, Sviluppo

Nel rinviare alla lettura dei riferimenti sopra indicati, riporto di seguito alcuni brani, che reputo importanti:  
M.M.

25. Per porre rimedio ad una tale situazione, il supremo Pastore indica, come principi fondamentali, il reinserimento del mondo economico nell'ordine morale e il perseguimento degli interessi, individuali e di gruppo, nell'ambito del bene comune.

Ciò comporta, secondo il suo insegnamento, la ricomposizione della convivenza mediante la ricostruzione di corpi intermedi autonomi a finalità economico-professionali, creati dai rispettivi membri e non imposti dallo Stato; il ripristino dell'autorità dei poteri pubblici nello svolgimento di quei compiti che loro competono in ordine all'attuazione del bene comune; la collaborazione su piano mondiale fra le comunità politiche, anche in campo economico.

P.T.



34. In secondo luogo quello comune è un bene a cui hanno diritto di partecipare tutti i membri di una comunità politica, anche se in grado diverso a seconda dei loro compiti, meriti e condizioni. I poteri pubblici quindi sono tenuti a promuoverlo a vantaggio di tutti senza preferenza per alcuni cittadini o per alcuni gruppi di essi, come insegna il nostro predecessore Leone XIII. «Né in veruna guisa si deve far sì che la civile autorità serva all'interesse di uno o di pochi, essendo essa invece stabilita a vantaggio di tutti» (Enc. Immortale Dei di Leone XIII: Acta Leonis XIII, V, 1885, p. 21).

Però ragioni di giustizia e di equità possono talvolta esigere che i poteri pubblici abbiano speciali riguardi per le membra più deboli del corpo sociale, trovandosi esse in condizioni di inferiorità nel far vedere i loro diritti e nel perseguire i loro legittimi interessi (cfr. Enc. Rerum novarum di Leone XIII: Acta Leonis XIII, XI, 1891, pp. 133-134).

35. Ma qui dobbiamo richiamare l'attenzione sul fatto che il bene comune ha attinenza a tutto l'uomo: tanto ai bisogni del suo corpo che alle esigenze del suo spirito. Per cui i poteri pubblici si devono adoperare ad attuarlo nei modi e nei gradi che ad essi convengono; in maniera tale però da promuovere simultaneamente, nel riconoscimento e nel rispetto della gerarchia dei valori, tanto la prosperità materiale che i beni spirituali (cfr. Enc. Summi pontificatus di Pio XII: AAS, 31, 1939, p. 433).

I principi sono indicati in perfetta armonia con quanto abbiamo esposto nella Mater et magistra: «il bene comune consiste nell'insieme di quelle condizioni sociali che consentono e favoriscono negli esseri umani lo sviluppo integrale della loro persona» (Enc. Mater et magistra di Giovanni XXIII: AAS, 53, 1961, p. 19).

Ma gli esseri umani, composti di corpo e di anima immortale, non esauriscono la loro esistenza né conseguono la loro perfetta felicità nell'ambito del tempo. Per cui il bene comune va attuato in modo non solo da non porre ostacoli, ma da servire altresì al raggiungimento del loro fine ultraterreno ed eterno (cfr. Enc. Quadragesimo anno di Pio XI: AAS, 23, 1931, p. 215).

38. é inoltre un'esigenza del bene comune che i poteri pubblici contribuiscano positivamente alla creazione di un ambiente umano nel quale a tutti i membri del corpo sociale sia reso possibile e facilitato l'effettivo esercizio degli accennati diritti, come pure l'adempimento dei rispetti doveri. Infatti l'esperienza attesta che qualora manchi una appropriata azione dei poteri pubblici, gli squilibri economici, sociali e culturali tra gli esseri umani tendono, soprattutto nell'epoca nostra, ad accentuarsi; di conseguenza i fondamentali diritti della persona rischiano di rimanere privi di contenuto; e viene compromesso l'adempimento dei rispettivi doveri.

#### *Equilibrio fra le due forme di intervento dei poteri pubblici*

40. Il bene comune esige che i poteri pubblici, nei confronti dei diritti della persona, svolgano una duplice azione: l'una diretta a comporre e tutelare quei diritti, l'altra a promuoverli. In materia però va posta la più vigilante attenzione perché le due azioni siano saggiamente contemperate. Si deve quindi evitare che, attraverso la preferenza data alla tutela dei diritti di alcuni individui o gruppi sociali, si creino posizioni di privilegio; e si deve pure evitare che, nell'intento di promuovere gli accennati diritti, si arrivi all'assurdo risultato di ridurre eccessivamente o renderne impossibile il genuino esercizio. «Dev'essere sempre riaffermato il principio che la presenza dello Stato in campo economico non va attuata per ridurre sempre più la sfera di libertà della iniziativa personale dei singoli cittadini, ma per garantire a quella sfera la maggiore ampiezza possibile, nell'effettiva tutela, per tutti e per ciascuno, dei diritti essenziali della persona» (Enc. Mater et magistra di Giovanni XXIII: AAS, 53, 1961, p. 415).

Allo stesso principio devono ispirarsi i poteri pubblici nello svolgimento della loro multiforme azione diretta a promuovere l'esercizio di diritti e a renderne meno arduo l'adempimento di doveri in tutti i settori della vita sociale.

42. Però affinché l'accennata organizzazione giuridico-politica delle comunità umane arrechi i vantaggi che le sono propri, è indispensabile che i poteri pubblici si adeguino nei metodi e nei mezzi alla natura e complessità dei problemi che sono chiamati a risolvere nell'ambiente in cui operano; ed è pure indispensabile che ognuno di essi svolga la propria funzione in modo pertinente. Ciò comporta che il potere legislativo si muova nell'ambito dell'ordine morale e della norma costituzionale, e interpreti obiettivamente le esigenze del bene comune nell'incessante evolversi delle situazioni; che il potere esecutivo applichi le leggi con saggezza nella piena conoscenza delle medesime e in una valutazione serena dei casi concreti; che il potere giudiziario amministri la giustizia con umana imparzialità, inflessibile di fronte alle pressioni di qualsivoglia interesse di parte, e comporta pure che i singoli cittadini e i corpi intermedi, nell'esercizio dei loro doveri, godano di una tutela giuridica efficace tanto nei loro vicendevoli rapporti che nei confronti dei funzionari pubblici (cfr. Radiomessaggio natalizio di Pio XII, 1942: AAS, 35, 1943, p. 21).

#### *Solidarietà operante*

54. I rapporti tra le comunità politiche vanno regolati nella verità e secondo giustizia; ma quei rapporti vanno pure vivificati dall'operante solidarietà attraverso le mille forme di collaborazione economica, sociale, politica, culturale, sanitaria, sportiva: forme possibili e feconde nella presente epoca storica. In argomento occorre sempre considerare che la ragione d'essere dei poteri pubblici non è quella di chiudere e comprimere gli esseri umani nell'ambito delle



risponde l'etica applicata sono proprio: chi è responsabile, verso chi, in che limiti si è responsabili, verso cosa.

#### 4. SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE

Se come dicevamo la valenza verticale è quella che ripartisce i poteri tra diversi livelli di governo delineando una compatibilità, o meglio, un coordinamento di poteri che vanno dalle comunità locali fino alla comunità sovranazionale e con una distribuzione di poteri a seconda del problema che va affrontato e risolto per cui lo Stato è uno dei titolari di poteri, ma non ha tutti i poteri e tutti i diritti perché alcuni poteri e diritti sono propri della comunità sopranazionale e dei poteri e dei diritti che spettano alle comunità locali, dalle circoscrizioni, ai comuni alle regioni, totalmente altro è la valenza orizzontale.

Quando parliamo di *sussidiarietà orizzontale* dobbiamo inquadrarla in quella fitta rete di relazioni, interrelazioni ed interazioni che riguarda i rapporti tra le famiglie, le comunità e tra queste e il pubblico, la società e il mercato. Anche se tale tipo di *sussidiarietà* è piuttosto difficile da comprendere, perché ancora non siamo preparati a farlo, possiamo però trovare utile fondamento in alcune salienti e precise affermazioni che troviamo nel Magistero Sociale.

Intanto un primo concetto di tale *sussidiarietà* lo troviamo, abbozzato, proprio nella *Rerum Novarum* di Leone XIII laddove al punto 36 dice, riguardo all'opera delle associazioni ed alla necessità della collaborazione di tutti: *“Finalmente, a dirimere la questione operaia possono contribuire molto i capitalisti e gli operai medesimi con istituzioni ordinate a porgere opportuni soccorsi ai bisognosi e ad avvicinare e unire le due classi tra loro. Tali sono le società di mutuo soccorso; le molteplici assicurazioni private destinate a prendersi cura dell'operaio, della vedova,*

rispettive comunità politiche; è invece quella di attuare il bene comune delle stesse comunità politiche; il quale bene comune però va concepito e promosso come una componente del bene comune dell'intera famiglia umana.

Ciò importa non solo che le singole comunità politiche perseguano i propri interessi senza danneggiarsi le une le altre, ma che mettano pure in comune l'opera loro quando ciò sia indispensabile per il raggiungimento di obiettivi altrimenti non raggiungibili: nel qual caso però occorre usare ogni riguardo perché ciò che torna di utilità ad un gruppo di comunità politiche non sia di nocimento ad altre, ma abbia anche su esse riflessi positivi.

Il bene comune universale inoltre esige che le comunità politiche favoriscano gli scambi, in ogni settore, fra i rispettivi cittadini e i rispettivi corpi intermedi.

#### *Rapporto fra contenuti storici del bene comune e struttura e funzionamento dei poteri pubblici*

71. Esiste un rapporto intrinseco fra i contenuti storici del bene comune da una parte e la configurazione e il funzionamento dei poteri pubblici dall'altra. L'ordine morale, cioè, come esige l'autorità pubblica nella convivenza per l'attuazione del bene comune, di conseguenza esige pure che l'autorità a tale scopo sia efficiente. Ciò postula che gli organi nei quali l'autorità prende corpo, diviene operante e persegue il suo fine siano strutturali e agiscano in maniera da essere idonei a tradurre nella realtà i contenuti nuovi, che il bene comune viene assumendo nell'evolversi storico della convivenza.

GS

26. *Per promuovere il bene comune* Dall'interdipendenza sempre più stretta e piano piano estesa al mondo intero deriva che il bene comune – ***cioè l'insieme di quelle condizioni della vita sociale che permettono ai gruppi, come ai singoli membri, di raggiungere la propria perfezione più pienamente e più speditamente*** - oggi vieppiù diventa universale, investendo diritti e doveri, che riguardano l'intero genere umano. Pertanto ogni gruppo deve tener conto dei bisogni e delle legittime aspirazioni degli altri gruppi, anzi del bene comune dell'intera famiglia umana. ....

Il bene comune universale pone ora problemi a dimensioni mondiali che non possono essere adeguatamente affrontati e risolti che ad opera di poteri pubblici aventi ampiezza, strutture e mezzi delle stesse proporzioni; di poteri pubblici cioè, che siano in grado di operare in modo efficiente su piano mondiale. Lo stesso ordine morale quindi domanda che tali poteri vengano istituiti.



*dei figli orfani, nei casi d'improvvisi infortuni, d'infermità, o di altro umano accidente; i patronati per i fanciulli d'ambo i sessi, per la gioventù e per gli adulti.*

*Tengono però il primo posto le corporazioni di arti e mestieri che nel loro complesso contengono quasi tutte le altre istituzioni. Evidentissimi furono presso i nostri antenati i vantaggi di tali corporazioni, e non solo a pro degli artieri, ma, come attestano documenti in gran numero, ad onore e perfezionamento delle arti medesime. I progressi della cultura, le nuove abitudini e i cresciuti bisogni della vita esigono che queste corporazioni si adattino alle condizioni attuali. Vediamo con piacere formarsi ovunque associazioni di questo genere, sia di soli operai sia miste di operai e padroni, ed è desiderabile che crescano di numero e di operosità. Sebbene ne abbiamo parlato più volte, ci piace ritornarvi sopra per mostrarne l'opportunità, la legittimità, la forma del loro ordinamento e la loro azione”.*

Si tratta di una prima formulazione che implica la sola responsabilità delle aggregazioni di persone, che si “aiutano” o meglio esercitano un tipo di *sussidiarietà* che non può essere di tipo verticale ed è impostata senza ricorrere alle strutture dello Stato.

Nella cronologia non possiamo tralasciare il punto 88 della *Quadragesimo Anno* a proposito del diritto di associazione al di là della natura sindacale o corporativa: “*Orbene, a quel modo che gli abitanti di un municipio usano associarsi per fini svariatissimi, e a tali associazioni ognuno è libero di dare o non dare il suo nome, così quelli che attendono all'arte medesima, si uniranno pure fra loro in associazioni libere per quegli scopi che in qualche modo vanno connessi con l'esercizio di quell'arte. Ma poiché su tali libere associazioni già furono date ben chiare e distinte spiegazioni nell'Enciclica del Nostro Predecessore di illustre memoria, crediamo che basti ora inculcare questo solo: che l'uomo ha libertà non solo di formare queste associazioni che sono di ordine e di diritto privato, ma anche di introdurvi quell'ordinamento e quelle leggi che si giudichino le meglio conducenti al fine (cfr. RN n. 42). E la stessa libertà si ha da rivendicare per le fondazioni di associazioni che sorpassino i limiti delle singole arti. Le libere associazioni poi, che già fioriscono e portano frutti salutari, si debbono aprire la via alla formazione di quelle corporazioni più perfette, di cui abbiamo già fatto menzione, e con ogni loro energia promuoverle secondo le norme della sociologia cristiana.”*

Tale impostazione viene migliorata nella *Pacem in Terris* al n. 11 laddove, riguardo al diritto di riunione e di associazione si afferma che: “*Dalla intrinseca socialità degli esseri umani fluisce il diritto di riunione e di associazione; come pure il diritto di conferire alle associazioni la struttura che si ritiene idonea a perseguire gli obiettivi delle medesime; e il diritto di muoversi nell'interno di esse di propria iniziativa e sulla propria responsabilità per il concreto perseguimento di detti obiettivi (cfr. Enc. Rerum novarum di Leone XIII: Acta Leonis XIII, XI, 1891, pp. 134-142; Enc. Quadragesimo anno di Pio XI: AAS, 1931, pp. 199-200; ed. epist. Enc. Sertum laetitiae di Pio XII, AAS, 31, 1939, pp. 635-644).*

*Nell'Enciclica Mater et magistra a ragione è detto che la creazione di una ricca gamma di associazioni o corpi intermedi per il perseguimento di obiettivi che i singoli esseri umani non possono efficacemente perseguire che associandosi, si rivela un elemento necessario e insostituibile perché sia assicurata alla persona umana una sfera sufficiente di libertà e di responsabilità (cfr. Enc. Mater et magistra di Giovanni XXIII: AAS, 53, 1961, p. 430).”*

L'affermazione che comunque possiamo ritenere come fondamento della *sussidiarietà orizzontale* è quella contenuta nel punto 81 della *Populorum Progressio* di Paolo VI, in cui si evidenziano le responsabilità dei singoli, che non devono attendere passivamente né congede e né direttive, delle singole organizzazioni ed associazioni nei confronti di ciò che può esser fatto sulla base delle conoscenze e delle capacità dei singoli partecipanti. Alla luce del senno di poi, si può affermare che



tale espressione conteneva in nuce tutta la sostanza della *sussidiarietà orizzontale*, di quella responsabilità di sussidio, non ascendente o discendente, bensì prettamente orizzontale, direttamente coinvolgente ciascuno nella propria responsabilità umana e non come investitura di autorità politica o amministrativa. Ciò che appare evidente è che l'appello è agli uomini e quindi alle loro organizzazioni di cui sono considerati un tutt'uno: *“Noi scongiuriamo innanzi tutto tutti i nostri figli. Nei paesi in via di sviluppo non meno che altrove, i laici devono assumere come loro compito specifico il rinnovamento dell'ordine temporale. Se il ruolo della gerarchia è di insegnare e di interpretare in modo autentico i principi morali da seguire in questo campo, spetta a loro, attraverso la loro libera iniziativa e senza attendere passivamente consegne o direttive, di penetrare di spirito cristiano la mentalità e i costumi, le leggi e le strutture della loro comunità di vita (cfr. Apostolicam actuositatem, nn. 7, 13 e 24). Sono necessari dei cambiamenti, indispensabili delle riforme profonde: essi devono impegnarsi risolutamente a infondere loro il soffio dello spirito evangelico. Ai nostri figli cattolici appartenenti ai paesi più favoriti, Noi domandiamo l'apporto della loro competenza e della loro attiva partecipazione alle organizzazioni ufficiali o private, civili o religiose, che si dedicano a vincere le difficoltà delle nazioni in via di sviluppo. Essi avranno senza alcun dubbio a cuore di essere in prima linea tra coloro che lavorano a tradurre nei fatti una morale internazionale di giustizia e di equità.”*

Da queste enunciazioni, si arriva infine nella *Centesimus Annus* a definire puntualmente, pur tuttavia senza usare il termine, dove vanno ricercati i corretti profili della *sussidiarietà orizzontale*. L'enciclica lo fa al punto 49, in maniera sistematica: Infatti dopo aver ribadito i confini della *sussidiarietà verticale* nel precedente punto 48, approfondisce in questo successivo i termini della responsabilità, libertà e solidarietà riservata alle famiglie prima ed alle organizzazioni poi per sopperire a quelle carenze che devono essere colmate per la formazione di una forte “soggettività della società” in grado di contribuire con la sua azione di *sussidiarietà orizzontale* alla costruzione del bene comune. Infatti l'enciclica dice con chiarezza che *“In questo campo la Chiesa, fedele al mandato di Cristo, suo Fondatore, è da sempre presente con le sue opere, per offrire all'uomo bisognoso un sostegno materiale che non lo umili e non lo riduca ad esser solo oggetto di assistenza, ma lo aiuti a uscire dalla precaria sua condizione, promovendone la dignità di persona. Con viva gratitudine a Dio bisogna segnalare che la carità operosa non si è mai spenta nella Chiesa ed anzi registra oggi un multiforme e confortante incremento. Al riguardo, merita speciale menzione il fenomeno del volontariato, che la Chiesa favorisce e promuove sollecitando tutti a collaborare per sostenerlo e incoraggiarlo nelle sue iniziative.*

*Per superare la mentalità individualista, oggi diffusa, si richiede un concreto impegno di solidarietà e di carità, il quale inizia all'interno della famiglia col mutuo sostegno degli sposi e, poi, con la cura che le generazioni si prendono l'una dell'altra. In tal modo la famiglia si qualifica come comunità di lavoro e di solidarietà. Accade, però, che quando la famiglia decide di corrispondere pienamente alla propria vocazione, si può trovare priva dell'appoggio necessario da parte dello Stato e non dispone di risorse sufficienti. é urgente promuovere non solo politiche per la famiglia, ma anche politiche sociali, che abbiano come principale obiettivo la famiglia stessa, aiutandola, mediante l'assegnazione di adeguate risorse e di efficienti strumenti di sostegno, sia nell'educazione dei figli sia nella cura degli anziani, evitando il loro allontanamento dal nucleo familiare e rinsaldando i rapporti tra le generazioni (cfr. Esort. Apost. Familiaris consortio, 22 novembre 1981, 45: AAS, 74, 1982, 136s).*

*Oltre alla famiglia, svolgono funzioni primarie ed attivano specifiche reti di solidarietà anche altre società intermedie. Queste, infatti, maturano come reali comunità di persone ed innervano il tessuto sociale, impedendo che scada nell'anonimato ed in un'impersonale massificazione,*



*purtroppo frequente nella moderna società. è nel molteplice intersecarsi dei rapporti che vive la persona e cresce la «soggettività della società». L'individuo oggi è spesso soffocato tra i due poli dello Stato e del mercato. Sembra infatti, talvolta che egli esista soltanto come produttore e consumatore di merci, oppure come oggetto dell'amministrazione dello Stato, mentre si dimentica che la convivenza tra gli uomini non è finalizzata né al mercato né allo Stato, poiché possiede in se stessa un singolare valore che Stato e mercato devono servire.*

*L'uomo è, prima di tutto, un essere che cerca la verità e si sforza di viverla e di approfondirla in un dialogo che coinvolge le generazioni passate e future (cfr. Allocuzione all'UNESCO, 2 giugno 1980: AAS, 72, 1980, 735-752).*

##### 5. DEFINIZIONE

Prima di concludere con la definizione di *sussidiarietà orizzontale* che possa chiarire una volta per tutte il concetto è bene riassumere che ci sono dei compiti che devono essere svolti dai poteri pubblici, nella loro gerarchia della *sussidiarietà verticale*. Ci sono dei compiti che devono essere svolti dal sociale nel quale noi cattolici abbiamo molto fatto e dobbiamo continuare a fare; questi compiti del sociale hanno dei loro diritti e doveri che sono propri, non concessi dallo Stato; il quale semmai ha l'obbligo di sostenere il sociale. Ci sono anche dei compiti che sono svolti dal mercato, dall'impresa, dalle iniziative economiche e via dicendo. Quindi sono delle sfere di compiti e di compatibilità, che non sono delle sfere di diritti esclusivi ma di intersezione verticale e orizzontale della *sussidiarietà*. Per dare una spiegazione più completa potremmo parlare della *sussidiarietà orizzontale*, come il compito della creazione e mantenimento di un bene d'ordine a cui tutti gli uomini di buona volontà hanno contribuito e della intersezione tra le due solidarietà, come il compito di sostituzione e di intervento del meccanismo di bene d'ordine laddove non arriva il relativo sostegno pubblico. In altri termini va messo subito in evidenza che la *sussidiarietà orizzontale non è:*

- 1) **la dipendenza delle comunità e delle associazioni dalle gerarchie dello stato;**
- 2) **la cosiddetta cooperazione paritaria fra istituzioni pubbliche e organizzazioni civiche;**
- 3) **il mezzo di individuazione e tutela dell'interesse generale;**
- 4) **attività di organo consultivo, formato dalle associazioni, ad uso del potere pubblico o del potere politico;**

La *Sussidiarietà orizzontale* implica pertanto un rapporto dicotomico e ben distinto, con la realtà pubblica, amministrativa e politica e non può pertanto considerarsi come qualcuno forse pensa, il dovere di sostegno delle autorità pubbliche alle associazioni per lo svolgimento delle loro autonome attività e iniziative, attraverso la concessione del permesso o ancor peggio l'erogazione di fondi ad hoc che ne farebbero dei subordinati e dei "clienti". Il rischio che si corre nel fare questa confusione è quello di ritrovarsi non in presenza di crescente "soggettività della società" bensì di ancor più forte dipendenza partitica o economica delle associazioni. Pertanto anche l'art. 118 u.c. Costituzione che dice "*Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*" va interpretato nella sua corretta formulazione di *sussidiarietà verticale* come più sopra esposto.

**La Sussidiarietà orizzontale infatti è il diritto autonomo all'incontro dialettico tra comunità non politiche di cui il primo esempio sono le famiglie e poi tutte le aggregazioni di persone costituite per il raggiungimento del bene comune, in cui lo scambio di "sussidi" avviene in termini paritetici, ad un medesimo livello, in un ambito di pacifica concertazione e di condivisione delle specifiche competenze e peculiarità, espresse da ciascun soggetto, messe al servizio di una azione comune che tendendo ad accrescere la "soggettività sociale" impone ai**

**poteri pubblici e privati, politici, ed amministrativi la presa di coscienza e la conseguente azione di competenza per la soluzione richiesta.**

La *sussidiarietà orizzontale* è quindi valenza esclusiva delle comunità di persone, in cui lo stato e le autorità pubbliche non sono contemplate, essendo un'attività fondata sulla relazione fra le diverse associazioni di persone, sotto qualsiasi forma aggregata che crea i meccanismi idonei all'attuazione ed al mantenimento del bene d'ordine, anche suscitando, ma in maniera autonoma ed indipendente i relativi finanziamenti pubblici.

A sostegno di quanto espresso nella definizione espressa vorrei riportare di seguito quanto la *Mater et Magistra* recita al punto n. 52: *“Inoltre riteniamo necessario che i corpi intermedi e le molteplici iniziative sociali, in cui anzitutto tende ad esprimersi e ad attuarsi la socializzazione, godano di una effettiva autonomia nei confronti dei poteri pubblici, e perseguano i loro specifici interessi in rapporto di leale collaborazione fra essi, subordinatamente alle esigenze del bene comune. Ma non è meno necessario che detti corpi presentino forma e sostanza di vere comunità; e cioè che i rispettivi membri siano in essi considerati e trattati come persone e siano stimolati a prender parte attiva alla loro vita”.*

**6. COSTITUZIONE EUROPEA E SUSSIDIARIETA'**

Una volta chiarito il problema della definizione vorrei fare una considerazione. Non solo la Costituzione italiana all'Art. 118 u.c. non definisce in pieno il senso profondo della *sussidiarietà*, ma anche la Convenzione europea per l'elaborazione della nuova costituzione non ha fatto di meglio.

I quattro aspetti della *sussidiarietà*, che abbiamo presentato, non hanno trovato minimamente spazio nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che così agendo si è quasi posta in contraddizione con la tradizione esistente nei precedenti Trattati.

Nel preambolo del Trattato sull'Unione europea sta infatti scritto che i Paesi aderenti sono "decisi a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa in cui le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini conformemente al principio di *sussidiarietà*".

Poiché un Trattato deve avere una sua concisione, il principio qui enunciato è chiarissimo in quanto per *sussidiarietà* si intende prendere le decisioni il più vicino possibile ai cittadini e, quindi, riconoscere la loro sfera di autonomia, di responsabilità, di iniziativa dei diversi soggetti politici, sociali ed economici.

Nel Trattato che istituisce la Comunità europea, la *sussidiarietà verticale* è ulteriormente precisata dall'articolo 5 (che riproduce il famoso articolo 3B del Trattato di Maastricht), nel quale è scritto: "nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene secondo il principio di *sussidiarietà*" nei limiti non lesivi delle capacità degli Stati membri.

Vi sono pertanto settori in cui la competenza è dell'Unione, altri in cui la competenza è degli Stati, delle Regioni, dei Länder, delle municipalità.

La Carta dei diritti fondamentali salta quasi completamente questa concezione limitandosi a dire quanto segue nell'art. 51: "Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di *sussidiarietà* come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione."

Tutto il discorso ci porta alla conclusione che tutto sommato ciò che una corrente di studiosi afferma del principio di *sussidiarietà* nell'UE, che sia cioè un principio di struttura che regola solo i rapporti tra Stati e Unione e quindi solo un aspetto della *sussidiarietà verticale* non sia poi del tutto errato.



Corre l'obbligo tuttavia per noi cattolici di non aderire a tale tesi, pur se verosimile, perché sappiamo che lo spirito dei padri fondatori della comunità presente nella tradizione dei trattati precedenti ha sempre tenuto ben in evidenza la completezza concettuale di tale principio e pertanto non deve spaventarci la delusione di non vederla ben formulata nella carta, l'essenziale secondo mio modesto parere è lavorare per testimoniare l'esistenza, che pur se non evidenziata è contenuta in maniera completa ancorché implicita nella stessa parola *sussidiarietà*.

