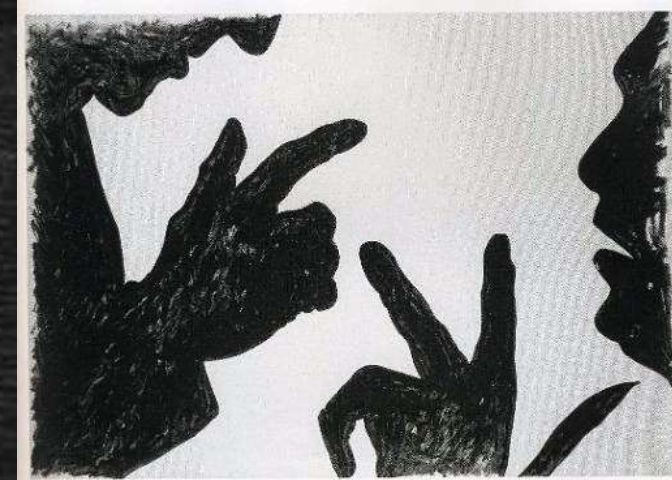


CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE



Modulo Jean Monnet
Religions for Europe



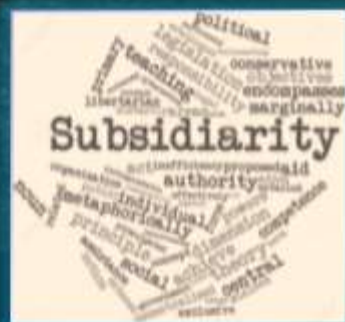
Laboratorio sulla sussidiarietà, un principio del buon governo

Modulo "Jean Monnet"
Religions for Europe

Dipartimento di Culture, Politica e Società
Università degli Studi di Torino

Filippo Maria Giordano
a.a. 2015-2016

Storia e percorsi della sussidiarietà



Cofinanziato dal
programma Erasmus+
dell'Unione europea



Che cosa è la sussidiarietà, quali sono le sue radici?

- **Concetto** antropologico (necessità ontologica)
- **Idea** filosofica e (poi) religiosa
- **Principio** di ordinamento sociale e (poi) politico





Alle origini del suo significato etimologico... Quali e quante sfumature nasconde il termine?

Nel vocabolario latino, *subsidium* significa **soccorso**, riserva, nel significato di venire in aiuto. Anticamente utilizzato nel gergo militare romano per indicare le milizie sussidiarie, cioè le truppe ausiliarie.

In seguito ha assunto un'accezione più generica di aiuto, di **supplenza** come elemento o **mezzo**, soprattutto **complementare** e **integrativo** rispetto all'autonoma iniziativa dei singoli soggetti per la realizzazione di determinate attività e finalità.

Soccorso

- Pone l'accento sulla coesione sociale e sulla solidarietà
- Ingerenza: sì
- Valore sociale

Supplenza

- Pone l'accento sull'autonomia del singolo
- Ingerenza: no
- Valore liberale

"Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge [...]. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". (Art. 3)

"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". (Art. 118, comma 4)



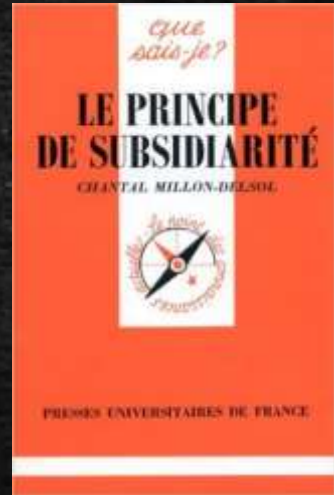
La forza di un “paradosso”...

- L'intrinseca tensione fra **individualità** e **socialità** porta a un “**paradosso**”.

La **prima** comporta il massimo rispetto della libertà e il dovere di non ingerenza da parte dell'autorità. La **seconda**, al contrario, si fonda sull'ingerenza dell'autorità per garantire l'unità sociale e promuovere rapporti solidali.

La **prima** rivendica la diversità come “essenza” e “norma”; la **seconda** la comunione come “fine” e “progetto”. La **prima** afferma la giustizia distributiva, la **seconda** rivendica quella sociale.

Secondo Chantal Millon-Delsol, il principio di sussidiarietà “riunisce queste antitesi e le afferma congiuntamente. Esso è il luogo di un paradosso [...], ed esiste solo perché questo paradosso esiste”





Quali tensioni la realizzano...

Partendo dal presupposto che per sussidio si intende un “**AIUTO**” in caso di “**BISOGNO**”, cioè un mezzo di soccorso (alternativo e straordinario) per colmare una lacuna, un aiuto “**superfluo**” non è un soccorso, ma una **eccedenza** non necessaria. “**Si soccorre colui che non basta a se stesso!**”

Quali sono forze, tensioni e condizioni che garantiscono l'equilibrio della sussidiarietà?

- **Libertà-responsabilità**
- **Autonomia/indipendenza**
- **Autorità funzionale/fiducia (patto)**





Autorità, sua natura e ingerenze...

- Ha **carattere di necessità**: per il corretto funzionamento della sussidiarietà l'**autorità** e il suo "**potere**" sono necessari, benché "**secondari**", per ordinare una società caotica, cioè finalizzati a stabilire un ordine. L'Autorità è quindi un mezzo non eventuale ma obbligato ed esiste perché se ne sente l'esigenza.
- È un **mezzo funzionale**: l'autorità (politica) non ha fini propri ed è necessaria solo sulla base di un bisogno manifesto, a cui un'istanza (sociale) non riesce a rispondere. Essa non esiste in se stessa, ma concorre al progresso della società.
- Ha **carattere promozionale**: l'autorità (sussidiaria) ha anche una funzione positiva, quella di promuovere e stimolare il **progresso della società** oltrepassando la soglia della stretta necessità, senza però operare in sua vece (proporzionalità). Essa deve garantire un "supplemento d'anima", con lo scopo di incentivare tutte le parti sociali a procurarsi i mezzi per la "**felicità perfetta**" e contribuire così al "bene comune" (Aristotele, la Città / Tommaso, l'Essere).

In altre parole, la "radice" della sussidiarietà si trova nell'idea di non-ingerenza nel senso di una **ingerenza limitata** all'utilità circoscritta dalle insufficienze della società e diretta al coordinamento delle parti sociali al fine del bene comune nell'interesse generale.



Perché dal basso verso l'alto...e di lato: la forza della **partecipazione** e della **prossimità**

Definiti natura e ruolo dell'**autorità** in generale, non solamente quello dello Stato (Chiesa ecc.), appare evidente che, in ordine alla sussidiarietà, nella società nessuna autorità deve travalicare la propria **sfera di competenze (attribuzione)**.

Ma come si attribuiscono le competenze? Secondo quale criterio?

Il "**limite**" delle sfere di competenza si individua a partire dalle competenze dell'**autorità inferiore** a salire (**sovranità delle sfere**). Un'autorità deve esercitarsi per sopperire all'insufficienza di un'autorità più piccola. L'autorità quindi non cade dall'alto ma viene attribuita a un ente dal basso, dalla società che incarica un soggetto di provvedere a un fine che quel livello di organizzazione sociale non è in grado di raggiungere (Grecia arcaica: guerra; Atene: feste religiose, flotta ecc).

Si definisce così l'idea di "contratto politico" (premoderno) che, in parte, precede il "contratto sociale" settecentesco che a sua volta esprime una società individualista tipicamente moderna.

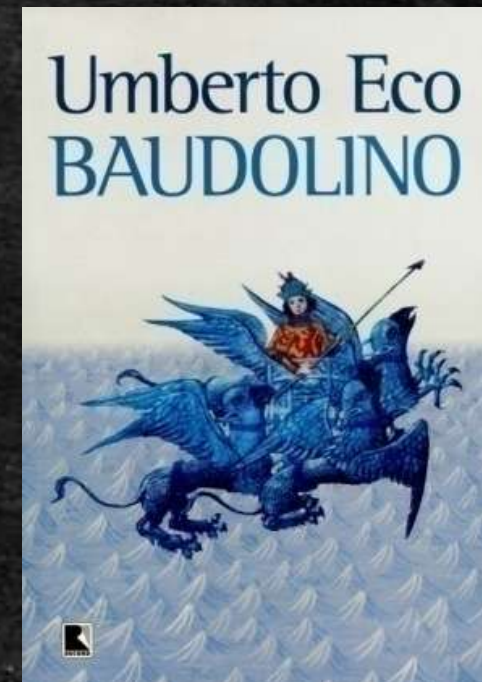


Per una diversità coordinata: unità d'ordine senza uniformità

Da un discorso di Baudolino a Federico Barbarossa:

“[...] con queste città perderai sempre perché tu vuoi ridurle all'ordine, che è opera di artificio, mentre loro invece vogliono vivere nel disordine, che è secondo natura”.

U. Eco, *Baudolino*, Bompiani, Milano 2000, p. 2009





Un reperto di “archeologia politica” Un principio quasi estinto e poi ritrovato...

- Althusius (1563-1638) Vs. Bodin (1529-1596) – Hobbes (1588-1679)
- Società “simbiotica” Vs. Assolutismo
- Medioevo Vs. Modernità (razionalismo/Lumi)
- Impero Vs. Nazioni
- Organicità naturale Vs. Organizzazione finalizzata
- Althusius Vs. Locke (1632-1704)
- Libertà d'autonomia (diritto dei gruppi) Vs. Libertà moderne (diritto degli individui)
- Diritto germanico (teoria corporativista) – Tradizione inglese (liberalismo)



Esempi...indovina chi...

Enciclica "Quadragesimo anno" di Pio XI (1931) (suss)

- 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.

Articolo 38 della Costituzione italiana (1948) (no suss)

- Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.



Esempi...

Articolo 9, comma 2 della Costituzione spagnola (1978) (prop suss)

- Compete ai pubblici poteri promuovere le condizioni affinché la libertà e l'eguaglianza dell'individuo e dei gruppi cui partecipa siano reali ed effettivi; rimuovere gli ostacoli che impediscono o rendono difficile la loro realizzazione e agevolare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale

Articoli 2 e 3 della Costituzione italiana (1948) (prop suss)

- (2) La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. (3) È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese



Esempi...

Articolo 25 della Costituzione catalana (2006) (no suss)

- Gli individui esclusi dal mercato del lavoro perché non hanno potuto accedervi o rientrarvi e senza mezzi di sussistenza hanno il diritto di ricevere i contributi e le risorse necessarie ad alleviare la loro situazione, nei termini stabiliti dalla legge.

Articolo 84, comma 3 della Costituzione catalana (2006)(suss)

- Nelle materie cui fa riferimento la Sezione 2, la distribuzione delle responsabilità amministrative tra le diverse amministrazioni locali terrà conto delle capacità di gestione ed è governata dalle leggi approvate dal Parlamento, conformemente al principio di solidarietà e di sussidiarietà, e in conformità con i principi della Carta europea del decentramento e della partecipazione, e in conformità con il principio di autonomia finanziaria.

Articolo 114, comma 2 della Costituzione catalana (2006)(no suss)

- Nelle materie dove la *Generalitat* ha potere esclusivo, la *Generalitat* ha l'autorità di specificare gli obiettivi ai quali si destinano i sussidi territoriali dello Stato e della Comunità europea, ed anche la regolamentazione delle condizioni per la loro assegnazione e gestione, incluse l'amministrazione e l'aggiudicazione.



Esempi...

Enciclica "Mater et Magistra" di Giovanni XXIII (1961) (suss)

- Il mondo economico è creazione dell'iniziativa personale dei singoli cittadini, operanti individualmente o variamente associati per il perseguimento di interessi comuni. Però in esso, per le ragioni già addotte dai nostri predecessori, devono altresì essere attivamente presenti i poteri pubblici allo scopo di promuovere, nei debiti modi, lo sviluppo produttivo in funzione del progresso sociale a beneficio di tutti i cittadini.
- La loro azione, che ha carattere di orientamento, di stimolo, di coordinamento, di supplenza e di integrazione, deve ispirarsi al "principio di sussidiarietà".

Articolo 35, commi 1 e 2 della "Legge fondamentale" della Repubblica federale tedesca (1949) (suss)

- (1) Tutte le autorità della Federazione e dei Länder si prestano vicendevolmente assistenza giuridica e amministrativa. (2) Al fine di mantenere o ristabilire la pubblica sicurezza e l'ordine pubblico, un Land può, in casi di particolare gravità, chiedere l'intervento di uomini e mezzi della polizia federale di confine in aiuto alla propria polizia, se, in mancanza del medesimo, questa non sia in grado di assolvere ai suoi compiti o sia in grado di farlo solo con grande difficoltà. In caso di catastrofe naturale o di disastro particolarmente gravi, un Land può chiedere l'aiuto delle forze di polizia di un altro Land, di uomini e mezzi di altre amministrazioni, nonché della polizia confinaria federale o delle forze armate.



Esempi...

Articolo 91a della “Legge fondamentale” della Repubblica federale tedesca (1949) ([suss](#))

- Nelle seguenti materie, la Federazione collabora all'assolvimento dei compiti dei Länder, se tali compiti hanno rilievo per la generalità dei cittadini e se la collaborazione della Federazione è utile al miglioramento delle condizioni sociali (compiti comuni): elenco...

Emendamenti IX e X della Costituzione degli stati Uniti d'America (1787) ([suss](#))

- (IX) Il fatto che la Costituzione enumeri determinati diritti non potrà intendersi nel senso di negare o di deprezzare altri diritti che il popolo si sia riservato. (X) I poteri che la costituzione non attribuisce agli Stati Uniti né inibisce agli Stati, sono riservati ai singoli Stati o al popolo.



Una definizione neutra...ristabilendo l'ordine fra i soggetti

La sussidiarietà è un principio (**naturale e/o volontaristico-contrattuale**) in base al quale vale la pena di valorizzare i soggetti (**uomini, gruppi sociali** ecc.) che compongono il **corpo sociale** e operano nella società (**in autonomia**), piuttosto che demandare la gestione di tutto alle autorità superiori (**sistema autoritativo e/o paternalistico**) del **corpo politico** (**Stato, amministrazione** ecc.), comunque necessario. In questo modo i soggetti che operano aiutano e sono a loro volta aiutati dalle autorità pubbliche costituite (Comune, Regione, Stato, ente sovranazionale ecc.) a realizzare (**dal basso**, secondo la loro prospettiva) il **bene comune** (lo Stato non è necessariamente il bene comune), **da qui il termine sussidiarietà**. Essi cioè lavorano non solo nel proprio interesse, ma anche nell'**interesse generale** (che può essere anche lo Stato o quello dello Stato o di altro ente), nel momento in cui costruiscono realtà sociali utili a tutti (**idea del perfezionamento e della realizzazione di sé**). Lo **Stato**, o l'autorità del corpo politico, è una **entità artificiale** che crea un'unità d'ordine, la cui funzione consiste nell'**accompagnare l'azione sociale** per svilupparla e incentivarla.



Quali orientamenti sottende ed esprime e come si declina la sussidiarietà?

Si tratta di un principio complesso, a volte controverso, si caratterizza per essere **polisemico** e **polivalente**.

1. Nel primo caso la sussidiarietà sintetizza, organizza e armonizza in sé una serie di principi tra loro spesso antitetici come libertà e uguaglianza, ordine e anarchia, autonomia e autorità, privato e pubblico ecc.
2. Nel secondo caso si declina in modi diversi e su assi differenti:
 - in senso **orizzontale** quando i soggetti del rapporto sono, da una parte gli individui - singolarmente intesi o in gruppo (gruppi intermedi, associazioni ecc.) - e dall'altra il potere pubblico (Stato, amministrazioni ecc.), come suggerito dall'art 118, ultimo comma della nostra costituzione (**per l'autonomia sociale**);
 - in senso **verticale** quando il principio si applica ai rapporti tra i diversi livelli di governo territoriali. In questo caso si parlerà di rapporti tra governi di uno stesso ordinamento statale (Regione-Stato) e di quelli fra gli Stati e le organizzazioni sovrastatali, come per l'Unione europea (UE) o per gli Stati federali (Stati Uniti, Svizzera, Germania ecc.) (**per l'autonomia territoriale**).



Dove la troviamo oggi?

▪ Titolo V, articolo 118 della Costituzione italiana (Riforma 2001)

“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

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”.



Dove la troviamo oggi?

- **Trattato di Lisbona** (dal Trattato di Maastricht, 7 febbraio 1992):

“[...] DECISI a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà” (Preambolo).

Come agisce?

“la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario” (art. 5 TM) (Seguono attribuzione e proporzionalità).



Dove la troviamo oggi?

“La sussidiarietà discende da una difesa morale nei confronti della dignità e della responsabilità degli individui che rappresentano lo scopo di ogni società”. (Jacques Delors)

“Les origines mêmes, le racines de notre réflexion politique sur le fédéralisme, la subsidiarité et la démocratie ont donc de forts ancrages dans la pensée chrétienne et oecuménique. Chaque groupe chrétien ayant eu un apport décisif indispensable et spécifique dans l'élaboration de ces concepts fondamentaux à travers la rationalisation du droit naturel, qui a permis de dégager des principes communs métapositifs à la théorie de l'organisation politique contemporaine.”
(Jacques Delors)





Dove la troviamo oggi?

- **Dottrina sociale della Chiesa cattolica** (dalla *Quadragesimo Anno* del 1931 – Pio XI). L'enciclica papale dava per la prima volta una formulazione della sussidiarietà, quale **principio cardine della filosofia sociale**:

“[...] 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. [...]**”

“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, [...]”

“ [...] 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 l'azione dello Stato stesso”.



Dove la troviamo oggi nella sua versione più completa?

- **Dottrina sociale della Chiesa cattolica** (*Caritas in veritate* 2009 – Benedetto XVI). L'enciclica papale riprende il concetto dalle sue origini e **allarga l'applicazione del principio di sussidiarietà**.

La sussidiarietà è prima di tutto un **aiuto alla persona**, attraverso l'**autonomia dei corpi intermedi**. Tale aiuto viene offerto quando la persona e i soggetti sociali non riescono a fare da sé e implica sempre **finalità emancipatrici**, perché favorisce la **libertà** e la **partecipazione** in quanto assunzione di **responsabilità**. La sussidiarietà rispetta la **dignità della persona**, nella quale vede un soggetto sempre capace di dare qualcosa agli altri. Riconoscendo nella **reciprocità** l'intima costituzione dell'essere umano, la sussidiarietà è l'antidoto più efficace contro ogni forma di assistenzialismo paternalista. Essa può dar conto sia della **molteplice articolazione dei piani** e quindi della pluralità dei soggetti, sia di un loro **coordinamento**. Si tratta quindi di un principio **particolarmente adatto a governare la globalizzazione** e a orientarla verso un vero sviluppo umano. Per non dar vita a un pericoloso potere universale di tipo monocratico, il **governo della globalizzazione deve essere di tipo sussidiario**, articolato su più livelli e su piani diversi, che collaborino reciprocamente. La globalizzazione ha certo **bisogno di autorità**, in quanto pone il problema di un **bene comune globale** da perseguire; tale autorità, però, dovrà essere organizzata in modo sussidiario e poliarchico, sia per non ledere la libertà sia per risultare concretamente efficace.



Tornare alla sussidiarietà per ripartire dalla base e definire una nuova idea di partecipazione?

