

IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA' NELL'OPERA DI PIETRO PAVAN in in La Società 2(2000)359-372

E' stato detto che il concetto di sussidiarietà è il concetto più controverso che sia entrato nella politica europea dal 1789: certamente esso soffre di mancanza di chiarezza.

Il pensiero del Card.Pavan è illuminante a questo proposito e aiuta a chiarificare la problematica della sussidiarietà nelle sue varie implicazioni. Seguiremo nella nostra esposizione il suo saggio pubblicato nel 1950 sotto il titolo "Il principio di sussidiarietà. Elemento caratterizzante la visione cristiana dei rapporti sociali", dove è sintetizzata la sua interpretazione, disseminata nelle sue numerose opere. Terremo presenti gli scritti precedenti e quelli successivi a questo saggio: essi contengono qualche sottolineatura diversa, ma non determinante per l'impianto complessivo della riflessione. La nostra analisi si svolgerà alla luce delle problematiche della nostra società complessa e al fine di verificare come l'entrata della Dottrina Sociale nel dibattito corrente possa rendere fruttuosa la teoria della sussidiarietà.

1.La formulazione del principio della sussidiarietà

Pavan si pone la domanda:"A quale criterio ci si deve attenere nella regolazione dei rapporti fra i singoli uomini e le varie società e fra le società stesse? " E risponde definendo la sussidiarietà alla luce della DSC:"Il criterio trova la sua espressione nel principio di sussidiarietà, il quale essenzialmente in ciò consiste: tutte le società devono acconsentire ai singoli uomini di muoversi liberamente per il conseguimento dei fini che sono in grado di raggiungere con le loro proprie forze; mentre le società a più ampio raggio non devono intralciare le società inferiori nel perseguimento dei fini loro propri: occorre invece che siano loro di aiuto".¹

Il principio di sussidiarietà è presentato nel suo duplice aspetto: un aspetto negativo secondo il quale l'autorità non deve impedire alle persone o gruppi di condurre le loro proprie azioni al fine dell'interesse privato o generale; un aspetto positivo secondo il quale ogni autorità ha per missione di stimolare, sostenere e supplire, se è il caso, gli agenti bisognosi.

Il principio non forma che un quadro generale. Ne deriva che il ruolo dello stato varia secondo le varie situazioni perchè dipende dalla capacità ad agire dei soggetti sociali. Il ruolo dello stato è discrezionale secondo i tempi e il

¹ P.PAVAN, " Il principio di sussidiarietà. Elemento caratterizzante della visione cristiana dei rapporti sociali" in Card. P.PAVAN, Scritti v.IV, a cura di Mons. F.BIFFI, Città Nuova, Roma 1992, p.183-184. Pavan prosegue affermando che "lo stato, ad esempio, non pretenda di educare i figli, giacchè l'educazione dei figli spetta alla famiglia, piuttosto si adoperi per mettere la famiglia in grado di svolgere la sua missione educatrice".

luoghi. Il principio forma l'armatura sottile di una politica non sistematica perchè interamente finalizzata ad un'etica paradossale: il valore della dignità umana contiene la sicurezza e la libertà, che in un certo modo si contraddicono.

Pavan si rifa alla *Rerum novarum* e sottolinea che lo stesso pontefice applicava la sussidiarietà al diritto della famiglia, ai lavoratori, alle associazioni legittime dei cittadini².

Il principio di sussidiarietà non si estende solo al campo politico, anche se si applica prioritariamente alle relazioni tra stato e gruppi della società civile perchè lo stato rappresenta l'autorità per eccellenza: "Oltre che i singoli uomini e lo stato, esistono pure altri organismi intermedi aventi una propria consistenza, una propria ragione di essere, un proprio modo di operare; ai quali dunque deve essere riconosciuta una sfera di azione di un'ampiezza proporzionata alle rispettive finalità, sfera entro la quale hanno il diritto di agire automaticamente sulla propria responsabilità". L'idea sussidiaria interessa ogni autorità e si può applicare ad ogni gruppo umano. Il dibattito corrente sulla sussidiarietà si è concentrato quasi esclusivamente sul suo significato per la distribuzione di competenze tra differenti livelli dell'autorità politica. Ma questa è solo una specifica applicazione di un più largo senso di governare la distribuzione di funzioni tra lo stato e ogni altra comunità. Infatti Pavan ricorda la *Quadragesimo anno*, che si riferisce non a problemi di federalismo ma di totalitarismo: l'attenzione era sulla relazione tra autorità politica nazionale e le formazioni sociali, che costituiscono la società civile e la cui indipendenza era sotto minaccia.

2.1 fondamenti antropologici

La sussidiarietà è comprensibile soltanto all'interno di una determinata visione dell'uomo e della società, richiede cioè condizioni antropologiche e filosofiche: a) la fiducia nei soggetti sociali e nella loro cura dell'interesse generale, b) l'intuizione secondo cui l'autorità non è detentrica per natura della competenza assoluta quanto alla qualificazione e realizzazione dell'interesse generale. Ma anche una condizione sociologica: la volontà di autonomia e di iniziativa dei soggetti sociali. L'applicazione della sussidiarietà coincide con delle tradizioni di libertà. I fondamenti della sussidiarietà non sono solo negativi e vanno al di là della semplice paura che le autorità più alte abusino del loro potere. Le ragioni sono più profonde e sorgono dalla dignità stessa dell'uomo. Esse riflettono il primato della persona sulle cose, tipico della Dottrina Sociale della Chiesa (DSC). "Nella concezione cristiana della società, l'uomo"lungi dall'essere oggetto ed elemento passivo della vita sociale, ne è invece, e deve

²PAVAN cita la *Rerum Novarum*: "Lo stato difenda queste associazioni legittime dei cittadini, non si intrometta nell'intimo della organizzazione e disciplina; il movimento vitale nasce da intrinseco principio, e gli impulsi esterni lo soffocano"(n.32) (o.c., p.185).

esserne e rimanerne, il soggetto, il fondamento e il fine” (Pio XII, Radiomessaggio natalizio 1944). Ciò proviene dal fatto che in tale concezione l’uomo ...mentre cammina nel tempo ha come compito essenziale di perfezionare sè stesso in una progressiva assimilazione della verità, bellezza, bontà, giustizia; valori trascendenti attraverso i quali vive in comunione interiore con Dio” E conseguentemente, la libertà viene ad essere definita come “apertura dinamica all’Infinito”³.

Si tratta di una antropologia che riprende temi propri di tutta la tradizione tomista e neotomista, ma da essa il Pavan sa trarre elementi originali. Il nesso inscindibile tra la libertà e la “responsabilità irrinunciabile”, è il cuore della concezione antropologica ed a sua volta è rigorosamente conseguente alla “immediatezza del rapporto tra persona e verità”.⁴

In questo contesto personalistico la funzione sussidiaria non è quindi secondaria e unicamente strumentale ma piuttosto un’ indispensabile dimensione senza la quale l’uomo non realizza la sua libertà.

3. L’idea di società

Focalizziamo ora l’attenzione sull’idea di società nell’opera di Pavan. Egli fu segretario del comitato permanente per le Settimane sociali dei Cattolici Italiani, di cui fu poi vicepresidente , incarico che tenne fino a tutto il Concilio Vaticano II. Furono anni di grande attività, quegli anni 1946-61, gli anni di Pio XII e di Giovanni XXIII, gli anni che videro il sorgere e l’imporsi delle ACLI, delle cooperative ispirate ai principi cristiani, il sorgere e l’affermarsi dell’Associazione dei Coltivatori Diretti, la nascita dell’UCID, e poi la nascita della CISL.

E’ ancora da indagare quale fosse il ruolo di Pietro Pavan in tutta questa vivace vicenda culturale e sociale del primo quindicennio postbellico e quale influsso Pavan ebbe su Alcide De Gaspari (che aveva come coinquilino), su Dossetti e Giorgio La Pira che lo videro sempre come interlocutore attento, e cosa recepì e ricevette da essi.

³ P. PAVAN, “Dignità della Persona. Testo e commento della Dichiarazione Conciliare sulla libertà religiosa *Dignitatis humanae*” in P. PAVAN, *Scritti*, vol. I, a cura di F. Biffi, Roma, Città Nuova 1989, p. 345. “Il rapporto più profondo che inerisce all’uomo è quello che corre fra lui e Dio: da lui trae origine per creazione, in Lui vive, a Lui tende come ad ultimo fine... E da quel rapporto, per essere il più profondo, attingono la loro norma i rapporti che egli ha in ogni altro piano. Cioè: come deve comportarsi in sè stesso, di fronte all’universo , con gli altri uomini e nei confronti delle società umane? Così come esige il rapporto che lo lega a Dio... L’essere umano tende alla Verità, attua la Bontà, coglie la Bellezza. Senonché per quante verità abbia apprese, per quanta bontà attuata, per quante bellezze abbia colte ed ammirate, aspira sempre ad altre verità, ad una maggiore bontà, a nuove bellezze: aspira all’Infinito (...): l’uomo rivela sè stesso a se stesso come esigenza d’Infinito” (P. PAVAN, *Il valore trascendente della persona umana*, Tip. Trevigiana, Treviso, 1939, p.106).

⁴ P.PAVAN, “Dignità della persona...”, o.c., p.361 L’insistenza su questo nesso costitutivo tra moralità, libertà e verità troverà recentissima ed autorevole conferma (ancora con singolari assonanze lessicali) nella *Veritatis splendor* e costituisce uno dei capisaldi per una fondazione personalistica della morale e della Dottrina Sociale della Chiesa.

E' certo però che le sue opere rispecchiano la sua intensa esperienza nella società italiana, che concepisce come essenzialmente pluralista: "La convivenza umana è per sua natura pluralistica... Però la vita sociale non si svolge ordinata e feconda se ai singoli esseri umani non è acconsentito di trarre all'esistenza, di loro iniziativa e sulla loro responsabilità, la gamma dei corpi intermedi che ritengono opportuni o necessari per il perseguimento efficace dei loro legittimi interessi di natura soprattutto economico-professionale"⁵.

. La personalità è una potenzialità multiforme che può essere realizzata solo dentro una serie di diverse comunità ognuna con differenti funzioni. L'interesse per tali comunità è, in definitiva, non intorno all'organizzazione efficiente, ma attorno alla dignità umana: " Come la società umana, così tutte le altre (associazioni) in cui si articola, nascono dall'uomo, vivono nell'uomo e per l'uomo"⁶.

Ciò che ora emerge è che la teoria della società pluralista non solo esige molte comunità, ma anche ci dice qualcosa su quale tipo di comunità sono necessarie e quali loro propri fini hanno. Si tratta di una società dinamica, popolata di gruppi liberamente costituiti e atti a mediare le relazioni tra l'individuo e lo stato. E qui la sussidiarietà riprende un posto essenziale perchè lo stabilimento di una società strutturata pone la questione della distribuzione delle competenze. La sfida di oggi è quella di ripensare la sussidiarietà e il pluralismo in una società complessa e multiculturale. Possiamo dire che in rapporto alla QA la visione sociale è interamente cambiata. Non si tratta più di fondare il dovere di non ingerenza sulla libertà d'azione lasciando la scelta delle finalità all'istanza superiore; non si tratta di fondare il dovere di ingerenza sulla finalità del bene comune dato per scontato come verità a priori. Ora il dovere di non ingerenza riguarda la necessità di rispettare la libertà delle finalità come quella degli atti e dei mezzi. Quanto al dovere di ingerenza, nella società individualista, esso va radicato su un bene comune riconosciuto per consenso, sull'idea di una solidarietà ontologica e non solo etica. In tal modo rimane vero ciò che dice Pavan: "La società però non va pensata come una semplice somma di individui gli uni viventi accanto agli altri; è una molteplicità nell'unità"⁷

7

⁵P.PAVAN, "Dalla *Rerum Novarum* alla *Mater et magistra*" in *Scritti*, vol 4, o.c., p37. "In essa (la convivenza umana) infatti, nell'ordine naturale, esistono tre centri di diritto, originari e indistruttibili: le singole persone, la famiglia, la comunità politica; ed esiste pure come soggetto di diritto originario e indistruttibile, la Chiesa"(Ibid.).

⁶P.PAVAN, "Il principio di sussidiarietà...", o.c., p.183

⁷Ibid., p.182-183. "Tommaso d'Aquino la definirebbe "Unitas ordinis". L'attuale pontefice così definisce l'ordine:"Ha da essere tendenza e attuazione sempre più perfetta di una unità interiore, ciò che non esclude le differenze, realmente fondate e sanzionate dalla volontà del Creatore , o da norme soprannaturali"(Pio XII, Radiomessaggio natalizio 1942). Al lume di questa unità in diritto e in fatto dell'umanità intera, gli individui non ci appaiono slegati tra loro quali granelli di sabbia, ma

Il principio si adatta perciò ad una concezione molto più ampia dell'autonomia degli individui e dei gruppi, autonomia che riguarda non solo i mezzi ma anche i fini. Fuori del suo contesto originario, la società organica, l'idea di sussidiarietà resta pertinente, in ogni caso tanto quanto il suo fondamento primo- la dignità personale- resta, malgrado i cambiamenti sociali, il riferimento essenziale della nostra cultura politica. E' per questo che la sussidiarietà, nata nella società "organica", è valida anche nelle società "complessa" e individualistica contemporanea.

Del resto il nostro autore parla non solo di una società pluralistica, ma anche organico-gerarchica: " Il principio di sussidiarietà fluisce dalla natura dell'uomo e dalla natura delle stesse società in cui si svolge e si concreta la sua socialità. L'uomo infatti, essere esistente in sè stesso, ragionevole e libero, dà vita a società a raggio sempre più ampio non per rimanere assorbito e in esse dissolversi, ma per raggiungere fini che, isolato, non potrebbe raggiungere o che raggiungerebbe con maggiore difficoltà...per cui l'ordine esige che ciascuna si muova autonomamente entro la propria sfera per addurre quel contributo al suo perfezionamento che risponde all'essenza e alla ragione di essere della medesima"⁸. La concezione soggiacente è quella della società umana vista come una gerarchia di differenti comunità ognuna ordinata a fini differenti, radicati nella natura razionale dell'uomo e governati dalla legge naturale. Il modello gerarchico di società non danneggia le comunità più piccole, tutte hanno il loro intrinseco valore e i loro fini oggettivi, la forma superiore non rende superflua, nè abolisce la minore nè può assorbire le sue funzioni. L'implicazione è che ogni comunità più alta realizza un funzione sussidiaria rispetto a quelle inferiori, senza fagocitarle come nella visione hegeliana.

Sorge un primo problema, che deriva dalle radici tomistiche della sussidiarietà e riguarda il modello organico-gerarchico di comunità. Mentre è essenziale riconoscere che gli esseri umani vivono dentro diverse comunità, sembra problematico vedere queste secondo un ordine gerarchico. In che senso la comunità locale è sopra la famiglia? E' l'impresa sopra il sindacato o viceversa? Dove sono posizionati i partiti o le scuole? In quale senso la chiesa corona la gerarchia? E poi, in che senso si può parlare, come afferma Pavan, di un "aspetto organico-pluralistico" nella società "complessa" di oggi?

bensi uniti in organiche, armoniche e mutue relazioni, varie con il variare dei tempi, per naturale e soprannaturale impulso"(Pio XII, Summi Pontificatus ,n.17)"(Ibid.).

⁸Ibid., p.184

Il problema può essere affrontato chiedendoci perchè la sussidiarietà guarda una sola direzione⁹. E' difficile determinare se alcune comunità vanno sotto o sopra le altre. L'aiuto va in ambedue le direzioni: ogni comunità adempie funzioni sussidiarie verso tutte le altre. E differenti comunità provvedono diversi tipi di aiuto l'una all'altra. L'impresa offre opportunità di lavoro alle famiglie e queste offrono adulti capaci di lavorare all'impresa. Dobbiamo distinguere diversi tipi di relazione sussidiaria che si tengono tra diversi tipi di comunità.

Se questo è vero, è più opportuno concepire le differenti comunità in relazioni orizzontali più che gerarchiche tra di loro¹⁰. E questo vale anche per lo stato. Infatti anche qui la sussidiarietà è un processo a due direzioni. Come la famiglia provvede lavoratori all'azienda, così provvede cittadini allo stato. Lo specifico dello stato è che la sua responsabilità primaria è per le altre comunità, mentre la primaria responsabilità di queste non è per lo stato. Lo stato è incaricato direttamente della promozione del bene comune e il carattere sussidiario dello stato è un primo aspetto della sua natura, mentre il carattere sussidiario delle altre comunità è un carattere secondario. Pensiamo che questo sia coerente con ciò che afferma Pavan: "Solo così gli arbitri individuali possono essere debitamente contenuti senza che la libertà vera soffra pregiudizi; e la giustizia sociale può essere attuata senza che una eccessiva intromettenza dello stato soffochi il respiro all'iniziativa personale".¹¹

C'è tuttavia una relazione gerarchica tra lo stato e le altre comunità in quanto lo stato possiede autorità su di esse ma la natura e i limiti di questa autorità abbisogna di essere precisata. Esso adempie la sua funzione sussidiaria verso le altre comunità per mezzo della legge, stabilendo una struttura legale e incorporando le richieste del bene comune, dentro cui le altre comunità possono operare. In rapporto alla legge lo stato sta sopra alle altre comunità in una relazione specifica e gerarchica.

Ne deriva una riformulazione del principio di sussidiarietà, distinto dal concetto di gerarchia. Le sue applicazioni devono essere specificate maggiormente, identificando le funzioni essenziali di differenti tipi di comunità e il distintivo tipo

⁹Mentre lo stato adempie una funzione sussidiaria verso le associazioni minori, queste non appaiono adempiere una simile funzione verso di esso, se non indirettamente attraverso l'adempimento delle loro funzioni e rendendo così l'aiuto dello stato non necessario. Non è parte del loro fine primario di essere responsabili per lo stato nel modo che lo stato è responsabile verso di esse.

E' più difficile vedere perchè la sussidiarietà è una funzione ad unica direzione rispetto alle relazioni tra le comunità minori.

¹⁰J.CHAPLIN, "Subsidiarity: The concept and the Connections" in *Ethical Perspectives*, 4(1997)117-129.

¹¹P.PAVAN, "Libertà di lavoro e diritto al lavoro" in *Scritti*, vol.2, a cura di F.BIFFI, Città Nuova, Roma 1989, p.66. "Il pensiero sociale cristiano in materia è chiaro: l'istituzione dei corpi intermedi, specie nel settore economico-sociale, deve essere considerata una pietra basilare nell'instaurazione del nuovo ordine. La natura precisa di siffatti corpi va adeguata ai vari ambienti storici; è perciò sempre richiesto che siano consistenti e investiti di autorità sufficiente per esercitare un'azione disciplinare sui rispettivi ceti e per tutelarne efficacemente gli interessi; come e più ancora che siano vivificati dai propri componenti"(Ibid.).

di aiuto che ognuno può provvedere agli altri. Nel caso dello stato la specifica funzione sussidiaria è di provvedere la struttura della legge pubblica.

Così riformulato il principio di sussidiarietà può acquisire un più grande grado di precisione e funzionare più efficacemente come una norma per guidare la relazione complessa tra lo stato e le altre comunità.

Tale riformulazione è possibile perché il principio non si concepisce che attraverso la difesa della capacità d'azione, qualunque siano i detentori secondo il luogo e l'epoca.

4.L'originalità della sussidiarietà

Il concetto di sussidiarietà è un elemento centrale in una teoria sociale e politica che intenda essere personalista, comunitaria e pluralista. Ha influenzato la democrazia di ispirazione cristiana ed ora le sue potenzialità sono da ripensare e riattualizzare.

Pavan prende atto che la concezione di sussidiarietà, tipica della Dottrina Sociale della Chiesa "o è ignorata o è considerata come una risultanza empirica di elementi tratti in parte dal liberalismo e in parte dal collettivismo; è come un vano tentativo di conciliare l'inconciliabile e cioè la libertà con la negazione della libertà. Per cui, si suole aggiungere, essa può rappresentare un espediente pratico per superare difficoltà concrete, ma non può essere una soluzione teorica, dotata di una sua intrinseca logicità, al problema dei rapporti tra libertà dei singoli e intervento dello stato in campo economico"¹². Di contro, va affermata invece l'originalità della sussidiarietà, non certamente nei termini di una terza via: "La verità è invece che quella sovraesposta è una concezione originale, fornita di una sua intrinseca coerenza, logicamente dedotta dalla concezione dell'uomo, dell'attività economica, della società e dello stato". Non si tratta di una formula magica per le riforme le più disparate, nè racchiude una vaga idea di libertà e di autonomia. Neppure va compresa come una tecnica che permette di ottenere un risultato programmato, una ricetta da applicare. Si tratta invece di un principio, legato a dei riferimenti etici. "Nella valutazione dell'intervento dello stato in campo economico a carattere suppletivo, non si può parlare di un accostamento empirico di elementi tratti dal liberismo e dal collettivismo; e per una ragione molto semplice. La libertà propugnata dal liberismo è tutt'altra cosa della libertà propugnata dalla concezione sovraesposta: la prima è pura spontaneità tesa a perseguire egoisticamente interessi individuali; la seconda è capacità di muoversi di propria iniziativa ed esercizio di responsabilità. E' cioè possibilità e dovere di svolgere le attività economiche secondo quella razionalità che è loro immanente ma nell'ambito dell'ordine morale." La sua concretizzazione richiede la decisione di prudenza e

¹²ID., "L'ordine economico", o.c., p.288.

la concezione della politica come un'arte e non semplicemente come una scienza tecnocratica.

Il favore con cui questa idea è oggi confusamente accolta traduce la ricerca del pensiero contemporaneo per una democrazia più adatta alle attese. E' incerto che la sussidiarietà possa apportare alla società il tipo di risposta che essa attende, ma è certo che essa chiama ad un tipo di democrazia molto diversa da quella che noi conosciamo attualmente. Si tratta della democrazia come "un sistema pluralistico egualmente distante tanto dal liberalismo individualistico quanto dal collettivismo: dal primo, perchè non si riaffermano solo gli individui e gli stati ma si tende a dar vita ad una molteplicità di organismi intermedi; dal secondo perchè si riconosce alla persona umana una sfera inviolabile di diritti e di doveri e perchè, oltre lo stato, personificazione della collettività, si ammettono altri centri istituzionale di vita sociale"¹³.

I criteri ai quali ci si è attenuti, negli ultimi due secoli, nella regolazione dei rapporti tra i singoli e la società, dice Pavan, si possono ridurre a due: quello individualistico e quello sociologicistico. "Il criterio individualistico sorge dal presupposto che realtà esistenti sono soltanto i singoli individui i quali hanno il diritto di muoversi liberamente in ogni campo: religioso, morale, culturale, sociale, economico, politico....Ogni individuo costituisce un mondo chiuso in sè stesso, una specie di monade leibniziana." Tale visione parte dalla concezione dell'umanità come pienamente completa in un individuo preesistente, che cerca solo in un secondo momento di organizzare nel modo migliore possibile il suo incontro con gli altri individui.. "La società la si concepisce come l'insieme di tante unità viventi quanti sono gli individui; tra la società e i rispettivi membri corre lo stesso rapporto matematico che fra la somma e i rispettivi addendi: si ha della società una concezione atomistica-quantitativa."¹⁴ Diventa difficile pensare un gruppo come una comunità e non invece come una sorta di club, in cui l'impegno è strettamente delimitato dal diretto fine dato dai suoi membri. Le relazioni degli individui sono concepite come appartenenti alla categoria dei contratti. Rappresentativo di questo indirizzo di pensiero è la teoria dei diritti di R. Nozick, il quale afferma che " non c'è alcuna entità sociale con un bene che sopporta qualche sacrificio per il suo proprio bene. Ci sono solo persone individuali con le loro proprie vite individuali"¹⁵.

. In tale rappresentazione non c'è posto per qualcosa tra l'individuo e lo stato: "gli organismi sociali, posti tra lo stato e gli individui, non hanno alcuna razionale giustificazione: sono elementi storici, creati dal pregiudizio e dal sentimento"¹⁶. Non c'è più nessun livello intermediario tra stato e individui.

¹³Ibid., p.290

¹⁴Ibid. , p.179

¹⁵R.NOZICK, *State, Anarchy and Utopia*, Oxford 1974, p.33

¹⁶P.PAVAN, "Il principio di sussidiarietà...", o.c., p.180.

Condividiamo con il liberalismo il riconoscimento della precedenza della persona e della società rispetto allo stato, ma non accettiamo che la supplenza dello stato abbia un carattere solo negativo. Al dovere di non ingerenza non fa da contrappeso, nel liberalismo, un dovere di ingerenza. Manca soprattutto l'elaborazione di una finalità positiva (che caratterizza il concetto di dovere di ingerenza) al di là della somma delle finalità individuali. Per configurare il principio di sussidiarietà è invece necessario riferirsi ad una società in cui siano presenti non solo degli individui ma anche dei formazioni sociali. Il principio di sussidiarietà si produce solo all'interno del legame che tiene unita tutta la società e non garantisce autarchia o anarchia alle entità intermedie.

L'altro estremo che Pavan critica è rappresentato dall'ideologia collettivista: "Il criterio sociologista nasce invece dal presupposto che unica realtà esistente sia la collettività; e ciò, comunque si ritenga costituita la sua essenza, o dalla nazione o dalla razza o dalla classe o da qualsivoglia altro principio o categoria. In una siffatta concezione i singoli individui sono aspetti o momenti della collettività: nascono da essa, vivono in essa o per essa. In sé stessi non hanno alcuna consistenza esistenziale. Senonché la collettività si personifica nello stato, attraverso il quale pensa, vuole e agisce."¹⁷ Nella DSC lo stato ha il compito del bene comune. Il bene comune traduce la dignità di tutti. E la dignità ingloba la libertà o capacità di sviluppo da sé stessi. La sussidiarietà comprende l'aspetto negativo o non ingerenza, perché la dignità contiene la libertà, e l'aspetto positivo o ingerenza, se necessaria, perché la libertà non basta sempre a garantire la dignità. La RN, di fronte alla miseria dovuta all'eccesso del liberalismo reclama l'intervento dello stato. La QA di fronte al sorgere delle dittature insiste sulla non ingerenza. In tal modo la sussidiarietà contribuisce ad aiutare i governi nella ricerca di un punto di equilibrio, da sempre ridefinire, perché le società cambiano continuamente e anche i bisogni. Le frontiere dell'ingerenza e della non ingerenza variano con la capacità e la destrezza degli attori sociali. La sussidiarietà non esclude alcun intervento statale se necessario, ma rifiuta la libertà sacralizzata e l'uguaglianza sacralizzata. Dopo aver relativizzato la teoria del *laissez-faire*, essa ora critica lo "stato assistenziale", o collettivismo in senso debole, che distribuisce a tutti senza considerare le loro capacità e rendendoli clienti passivi, cioè senza libertà (CA).

Il dovere di ingerenza dello stato si basa per Pavan in linea con tutta la DSC, non sul concetto di libertà (liberalismo) né su quello di eguaglianza (socialismo), ma su quello di dignità della persona, che ricomprende e armonizza sia la libertà che l'uguaglianza. La dignità dell'uomo esige l'azione dello stato in positivo: essa deve essere caratterizzata non solo dal dovere di non ingerenza

¹⁷P.PAVAN, "Il principio di sussidiarietà...", o.c., p.180.

ma anche dal dovere di ingerenza nel senso di un soccorso positivo in vista della promozione della dignità dell'essere umano.

. A tale approdo permette di giungere l'idea di sussidiarietà nella DSC. La sussidiarietà è capace di combinare, a differenza della visione collettivista, un'alta stima per la libertà con un più positivo e generoso concezione del ruolo del governo, contrariamente al liberalismo. Sostiene una visione della vita umana che armonizza gli aspetti individuali e comunitari della vita più facilmente e incoraggia i cittadini ad essere attivi membri delle comunità, resistendo ad una certa tendenza dell'individuo nella democrazia, come notò Tocqueville, di chiudersi in un piccolo cerchio di familiari e amici, trascurando la comunità politica e rendendo così più facile che il governo cada in mani non idonee.

La sussidiarietà contribuisce alla realizzazione di una certa uguaglianza sociale e traduce la necessità di un equilibrio tra la libertà e l'uguaglianza¹⁸.

5. La sussidiarietà nel campo economico e politico

E' necessario distinguere tra i differenti tipi di organismi sociali verso cui la funzione sussidiaria va esercitata. Il principio di sussidiarietà varia a seconda del tipo di entità sociale. Per decidere quale tipo di attività intraprendere devono essere considerati molti fattori.

Un campo della vita economica a cui Pavan ha dedicato molta attenzione è quello del lavoro¹⁹, in particolare il sindacato e l'impresa sono costantemente presenti nelle sue opere.

Sul piano politico, buona parte della riflessione del Pavan è dedicata al tema della democrazia, la "forma statale più rispondente all'uomo"²⁰ La democrazia dice partecipazione e responsabilità attiva attraverso le associazioni intermedie: essa implica ed è strettamente connessa alla sussidiarietà.

Pavan si rende conto dell'indeterminatezza del principio per quanto riguarda i criteri di valutazione della legittimità o meno dell'intervento dello stato: "Ma fino a dove può essere in tal senso spinto legittimamente l'intervento dello stato? I limiti quantitativi e qualitativi non possono essere fissati una volta per sempre, giacchè occorre che siano proporzionati alle esigenze reali della contingenza storica e la loro concreta determinazione è un problema di saggezza politica"²¹.

¹⁸B.D'ONORIO, La Subsidiarietà, Tequi, Paris 1995, p.49. Anche M.SPIEKER, "Il principio di sussidiarietà: presupposti antropologici e conseguenze politiche" in La Società 1(1995)35-50; F.GIAMPICCOLI, "Genesi e uso del principio di sussidiarietà" in Protestantesimo 52(1997)32-52.

¹⁹Come ha notato mons. Biffi, "l'ottica nella quale lo studioso e il sacerdote Pietro Pavan ha guardato al lavoro è sempre stata quella di ravvisarvi un'inarrestabile anche se lenta e faticosa ascesa che fonde in un unico slancio le due aspirazioni esistenziali dei lavoratori: il progressivo miglioramento del tenore di vita (più avere) e l'accesso all'assunzione di più ampie responsabilità (più essere)". (Il cantico dell'uomo, Città Nuova, Roma 1990, p.154).

²⁰29 P. Pavan, "La democrazia e le sue ragioni" in Scritti, vol. 3, o.c., p. 219. "Nei regimi che sono democratici nella forma e nella sostanza i poteri pubblici non contrastano ma rispettano e valorizzano le iniziative dei singoli cittadini attinenti l'istruzione, l'educazione, l'arte, la scienza, e tutte le forme ricreative, sportive e turistiche".

²¹P.PAVAN, "Libertà di lavoro e diritto al lavoro" in Scritti, vol.2, o.c., p.68.

Quando lo stato potrebbe giustificare un trasferimento di funzioni? Alla luce dello sfondo teorico visto, sembra chiaro che il criterio di un'efficienza economica e amministrativa superiore non è necessario nè sufficiente a giustificare l'azione dello stato. Per es. arguire che sarebbero richieste meno spese pubbliche se un'autorità federale piuttosto che regionale o locale provvedesse l'assistenza medica, non giustificherebbe in sé la centralizzazione. Né, al contrario, il fatto che un certo bene o servizio potrebbe essere prodotto e distribuito più efficacemente attraverso il mercato necessariamente esclude il bisogno dell'azione dello stato.

Noi potremmo mettere la questione in altri termini: a che punto l'adempimento delle proprie funzioni da parte dei corpi intermedi diventa inadeguato? Quanto lontano noi possiamo andare con la sussidiarietà? L'azione dello stato è consentita quando le comunità in questione mancano di svolgere le funzioni essenziali ad un grado che ha significative conseguenze pubbliche.

Il criterio della funzione essenziale da solo è insufficiente. Sarebbe imprudente dire che lo stato può agire dovunque una funzione essenziale di una comunità è inadeguatamente realizzata. Solamente quando le inadempienze hanno conseguenze pubbliche è permesso allo stato intervenire poichè la sua competenza è determinata dalle richieste del bene comune. Quando un problema attraversa la soglia del privato e diviene pubblico? Quando la mancanza di una comunità ha un impatto significativo al di là dei suoi membri (un sindacato causa disordini con uno sciopero) o quando tale mancanza minaccia i diritti civili o fondamentali di qualsiasi cittadino (abuso fisico o mentale di bambini da parte di genitori o insegnanti). L'effetto combinato di questi due criteri presi insieme (funzione essenziale, danno al bene pubblico) non è neoliberale nè socialdemocratico: il loro effetto sarà di restringere o ridefinire certe funzioni dello stato (come diretto fornitore di servizi medici) ma anche di integrarne altre (come per es. garante di un salario minimo o come fornitore di più alti benefici) o forse ambedue gli interventi, nello stesso tempo e con modalità differenziate, nello stesso settore. Soprattutto sostenere azioni cooperative indipendenti dentro la società civile. Questo è il tipo di modello che il principio di sussidiarietà tende a sviluppare. In questo senso Pavan afferma che "ogni associazione, qualunque siano le sue dimensioni, è tenuta a perseguire i suoi interessi conciliandoli con il bene comune e in subordine ad esso. Allo stato quindi s'aspetta, in prevalenza, un compito di tutela dei valori spirituali, di controllo, di orientamento, di armonizzazione e gerarchizzazione delle iniziative dei singoli, non gli è però interdetto di assumere in proprio la produzione di quei beni e la prestazione di quei servizi che interessano l'intera comunità"²².

²²P.PAVAN, L'azione della chiesa nella vita dello stato, Ancora, Milano 1946, p.314.

Poichè si tratta di un principio e non di una norma, la caratteristica della sussidiarietà è di essere basata su criteri di intervento come l'incapacità, la negligenza, il bisogno pressante..., che restano fluttuanti e dipendenti dalle circostanze. Senza la flessibilità che deriva da questa contingenza il principio non potrebbe rispondere alla sua stessa ragion d'essere, che è quella di instaurare e mantenere un equilibrio bilanciando il dovere di non ingerenza e il dovere di ingerenza che si contraddicono ma che allo stesso tempo si legittimano reciprocamente. Non sarebbe quindi possibile irrigidire il principio prescrivendo per es. in termini giuridici un ambito di competenze esclusive. Il principio sottintende invece che non esistono competenze esclusive, e che a seconda delle circostanze può presentarsi la necessità di un intervento statale minimo, al limite nullo, oppure di un intervento massimo, totale. Il principio cioè non può attuarsi se non indirettamente come guida delle realizzazioni politiche e sociali, come un'atmosfera che pervade la legislazione. Tale esso si presenta, per es., nelle legislazioni federali come quella tedesca e quella svizzera. L'indeterminatezza del principio fonda insieme la forza e la debolezza del principio stesso.

Osservazioni conclusive

La sussidiarietà non va intesa come puro decentramento di funzioni, come la intende il liberalismo o il marxismo o qualsiasi cultura non personalistica, ma è ricerca che il tutto sia nella parte, perchè anche la persona, anche il gruppo sociale si devono fare carico delle esigenze del tutto e non ne sono semplici succursali sul territorio, ma semi di esso, che organicamente già contengono il tutto.

La sussidiarietà chiama a costruire l'attuale solidarietà di prossimità, che contribuisce a mantenere aperto un orizzonte di significato e diviene la pietra angolare della costruzione politica. A questo livello noi possiamo sfuggire dalla comunità universale non mediata, che relega la persona alla passività individuale. In un Europa che rischia di ridursi ad un mercato unico e alla sua dolce signoria, tale livello comunitario non è autoevidente e ha bisogno di una chiara volontà politica che provveda le condizioni che rendono possibile questa fioritura.. Tale è il significato della sussidiarietà, che al di là della decentralizzazione e del federalismo da posto alle comunità locali autogovernate, che sono le radici e il nutrimento ordinati all'assunzione di una piena umanità, capace di cooperazione e di responsabilità.

La sussidiarietà rende possibile una cittadinanza di nuovo tipo nella società complessa.

A questo ci richiama e ci stimola il pensiero di Pavan.

GIANNI MANZONE