

Il principio di fraternità nel prisma del principio di sussidiarietà

di

Luigi D'Andrea*

SOMMARIO: 1. Il principio di fraternità, tra libertà ed eguaglianza: la solidarietà “paterna” e “fraterna”. – 2. Il principio di sussidiarietà come forma giuridica del principio di fraternità. – 3. Conclusioni: il principio di sussidiarietà e l'icona evangelica della “moltiplicazione” dei pani e dei pesci.

1. Il principio di fraternità, tra libertà ed eguaglianza: la solidarietà “paterna” e “fraterna”

“Il principio dimenticato”: così etichettava il principio di fraternità un'opera collettanea pubblicata alla metà del primo decennio del terzo millennio¹. Evidentemente, si intendeva fare riferimento alla sua presenza all'interno del più celebre dei motti (*liberté, égalité, fraternité*)² che hanno connotato la rivoluzione francese, cioè l'evento che, insieme alla quasi coeva rivoluzione che, sull'altra sponda dell'oceano atlantico, ha segnato la nascita degli Stati Uniti d'America, si presenta come l'avvio del complesso e laborioso processo storico di positivizzazione dei valori e delle istanze del costituzionalismo moderno: tale processo ha caratterizzato e plasmato la fisionomia degli ordinamenti giuridici del c.d. “mondo occidentale”.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Messina.

¹ AA.VV., *Il principio dimenticato. La fraternità nella riflessione politologica contemporanea*, a cura di A.M. Baggio, Roma, 2007. Sul principio di fraternità, qui si menziona soltanto, oltre all'opera adesso citata, AA.VV., *La fraternità come principio del diritto pubblico*, a cura di A. Marzanati – A. Mattioni, Roma, 2007; AA.VV., *Caino e i suoi fratelli. Il fondamento relazionale nella politica e nel diritto*, a cura di A.M. Baggio, Roma, 2012; F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma, 2012.

² Quasi inutile tradurre: libertà, eguaglianza, fraternità.

Non sfugga il ruolo per nulla marginale che al principio di fraternità compete nell'universo assiologico delineato dal motto rivoluzionario sopra rievocato: esso si presenta come prezioso – se non addirittura necessario – al fine di pervenire ad un'effettiva conciliazione tra gli altri due principi menzionati (libertà ed eguaglianza), che, secondo una prospettiva largamente accreditata, sarebbero destinati, in assenza della fraternità, a muovere l'uno in direzione incompatibile con l'altro, per infine catastroficamente scontrarsi: è soltanto nella logica di un legame autenticamente fraterno che i rapporti tra gli esseri umani possono strutturarsi paritariamente senza intollerabili sacrifici per la libertà di tutti e di ciascuno. E non pare davvero forzato avanzare la tesi secondo la quale, (anche) in ragione del ruolo quantomeno recessivo assolto dal principio di fraternità, nel secolo scorso si sono confrontati sistemi giuridici e politico-istituzionali che hanno – a dir poco – faticato a declinare sinergicamente il principio di libertà e il valore dell'eguaglianza³.

Peraltro, sia consentito, sia pure incidentalmente, osservare come, a ben vedere, la categoria assiologica della fraternità appartenga – in qualche modo – al fenomeno giuridico in quanto tale, poiché ne afferisce alla stessa ragion d'essere. Infatti, la fraternità si caratterizza come icastica espressione della relazionalità che connota l'esistenza degli esseri umani; o meglio, che ne definisce l'intima natura, già secondo la riflessione antropologica di stampo aristotelico⁴. Ed il diritto – in ogni tempo e ad ogni latitudine – manifesta e insieme garantisce il legame sociale che sussiste tra le persone umane che convivono entro una compagine comunitaria: le regole giuridiche valgono a ridurre significativamente il tasso d'incertezza generato dall'intrinseca relazionalità degli esseri umani, che qualifica i loro

³ Naturalmente, ci si riferisce ai sistemi di "capitalismo selvaggio" ed ai sistemi di "socialismo reale". È appena il caso di ricordare che una forma di (ad avviso di chi scrive, felice) conciliazione politico-istituzionale tra il valore della libertà e l'istanza egalitaria è rappresentato dal modello di *Welfare State*. In ordine all'esigenza, costituzionalmente pregevole, di una coniugazione sinergica di libertà ed eguaglianza, v. la magistrale riflessione di G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009.

⁴ Riguardo al rapporto tra fraternità e relazionalità, si rimanda a A. COSSEDDU, *L'orizzonte del diritto "luogo" delle relazioni*, e A. MÀRQUES PRIETO, *Giustizia relazionale e fraternità*, entrambi in AA.VV., *Caino e i suoi fratelli. Il fondamento relazionale nella politica e nel diritto*, cit., rispettz. 132 ss. e 182 ss.

rapporti come necessari, e dall'irripetibile individualità che appartiene ad ogni persona umana, che rende incerto il segno dell'incidenza di quei rapporti. L'ordinamento giuridico è infungibile espressione, e ad un tempo preziosa garanzia, delle reti relazionali nelle quali il legame fraterno si inverte e si articola.

Volgendo adesso lo sguardo in direzione del diritto positivo (e segnatamente della Carta costituzionale repubblicana), non può non rilevarsi l'assenza nelle sue disposizioni del termine "fraternità". Ciò, naturalmente, non significa affatto che esso non sia rinvenibile nel cielo dei principi costituzionali: piuttosto, la fraternità è presente ed operante in seno a principi che ne racchiudono e custodiscono la preziosa portata assiologica e normativa cui si è già fatto cenno. E al riguardo, il primo valore al quale non può non farsi riferimento è rappresentato dalla solidarietà, più volte richiamata (anche implicitamente) nella Carta costituzionale, a partire dalla splendida formulazione dell'art. 2, secondo la quale 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"⁵. In stretta relazione (logica e assiologica) con il principio di eguaglianza, che si risolve nel riconoscimento della "pari dignità sociale" di tutti i cittadini e, conseguentemente, nel divieto di arbitrarie discriminazioni tra gli stessi da parte del legislatore, il principio di solidarietà si pone a fondamento delle diverse forme nelle quali si esprime la comune (appunto, *solidale*) appartenenza alla comunità (e dunque al sistema) di tutti i cittadini e, perciò, l'impegno a garantirne l'esercizio dei diritti umani costituzionalmente tutelati. Non casualmente la più potente e suggestiva enunciazione della portata e del senso complessivo del valore solidaristico si

⁵ Per esempio, A. MATTIONI discorre di solidarietà come "giuridicizzazione della fraternità" (*Solidarietà come giuridicizzazione della fraternità*, in AA.VV., *La fraternità come principio del diritto pubblico*, cit., 7 ss.), mentre A.M. BAGGIO (*La riscoperta della fraternità nell'epoca del Terzo '89*, in AA.VV., *Il principio dimenticato. La fraternità nella riflessione politologica contemporanea*, cit., 21) nota che "la fraternità ha avuto una certa, se pur parziale, applicazione politica attraverso l'idea di 'solidarietà'", e F. PIZZOLATO (*Dal personalismo alla fraternità: fondamenti e condizioni per una solidarietà pubblica*, in AA.VV., *La fraternità come principio del diritto pubblico*, cit., 51) delinea una "visione di solidarietà, intrisa di fraternità" secondo una prospettiva diversa dalla "fraternité della tradizione rivoluzionaria francese".

rinviene precisamente nella disposizione relativa al principio di eguaglianza, laddove si statuisce che “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” (art. 3, II comma).

Un simile impegno, che sancisce il principio di eguaglianza in senso sostanziale, è posto in capo a tutti i soggetti che al sistema complessivo appartengono (così deve essere intesa “la Repubblica”). Naturalmente, le manifestazioni di solidarietà mediante le quali vengono rimossi gli ostacoli economico-sociali che, di fatto, limitano la libertà e l’eguaglianza dei cittadini⁶, impedendone il pieno sviluppo umano e l’effettiva partecipazione alle dinamiche comunitarie, si invereranno in primo luogo in interventi dello Stato (o meglio, delle pubbliche istituzioni) nella sfera economica e sociale, volti a garantire effettiva tutela agli interessi giuridicamente protetti, a partire da quelli dei consociati meno abbienti: dunque, tali interventi si caratterizzano quali forme di solidarietà di tipo “verticale”, o, se si preferisce, di solidarietà “paterna”. Ma ad esse si affiancano le espressioni di solidarietà che si generano in una dimensione orizzontale, allorquando alcuni cittadini – singoli o associati – si prendano cura delle esigenze di altri cittadini, che non possono provvedervi autonomamente: si tratta di manifestazioni di solidarietà che, come si è accennato, si possono situare in una dimensione orizzontale, e qualificare come forme di solidarietà “fraterna”⁷. Naturalmente, la solidarietà “fraterna” si manifesta in primo luogo nella quotidianità, in forme squisitamente feriali e – per così dire – molecolari. Ma la solidarietà “fraterna” trova anche, nel nostro ordinamento, una specifica codificazione nel “Terzo settore”, che comprende “le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti

⁶ Si osservi che la disposizione costituzionale non pone affatto in alternativa la libertà e l’eguaglianza, piuttosto richiedendo alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di fatto che ledano tanto l’una quanto l’altra...

⁷ Sulla distinzione tra solidarietà “paterna” e “fraterna”, v. S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, n. 1/1996, 4 ss.

associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di danaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni e di servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore” (art. 4 D. legisl. n. 117/2017)⁸.

Conviene subito evidenziare che non sarebbe corretto già sul piano della teoria generale tracciare una netta linea di demarcazione tra le due forme di solidarietà adesso sommariamente delineate. Infatti, nella stessa organizzazione dei pubblici poteri deve ravvisarsi un potente strumento di cui si dota la comunità civile allo scopo di perseguire il bene comune. L’apparato autoritativo costituisce, in buona sostanza, l’istituzionalizzazione del legame “fraterno” (dunque, della solidarietà “orizzontale”) che pone in relazione tra di loro i cittadini. Si potrebbe perciò sostenere che è dalla solidarietà “fraterna” che trae origine la solidarietà “paterna”. Dunque, si potrebbe avanzare la provocatoria considerazione, cui non manca qualche tratto di paradossalità, che sia il rapporto tra fratelli a “generare” la figura del padre; e così è tanto più in ordinamenti democratici, la cui fisiologica dinamica è costantemente alimentata dalla partecipazione dei cittadini all’esercizio delle funzioni pubbliche.

Ma lo stretto nesso tra solidarietà “paterna” e solidarietà “fraterna” che sussiste nei sistemi costituzionali contemporanei, nonché la riconduzione di entrambe al principio di fraternità, meglio si apprezzano se si assume la prospettiva del principio di sussidiarietà.

2. Il principio di sussidiarietà come forma giuridica del principio di fraternità

⁸ Sul Terzo settore, in prospettiva costituzionale, v., per tutti, L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Torino, 2022.

Per la verità, anche del principio di sussidiarietà si potrebbe affermare che sia stato a lungo un “principio dimenticato”⁹, almeno nel contesto del nostro Paese; e anch’esso è stato a lungo formalmente assente dal testo della Costituzione del 1948, pur non risultando affatto estraneo al tessuto dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale¹⁰.

In ragione della positivizzazione di tale principio, prima nell’ordinamento europeo, come perno delle relazioni tra Unione europea e Stati membri (art. 3B del Trattato di Maastricht, oggi art. 5 del Trattato di Lisbona sull’Unione europea¹¹), quindi in seno alla Carta costituzionale, con la novella del Titolo V operata nel 2001 (art. 118, I e IV comma)¹², si è registrata a partire dall’inizio dell’ultimo decennio del secolo scorso una crescita esponenziale di attenzione dottrinale nei riguardi di tale

⁹ Nei primi decenni di storia repubblicana, non si possono annoverare che pochissimi contributi dottrinali, tra i quali qui si menzionano soltanto L. ROSA S.J., *Il principio di sussidiarietà nell’insegnamento sociale della Chiesa. La formulazione del principio e la sua interpretazione*, in *Agg. soc.*, 1962, XIII, 589 ss. (nonché in ID., *La società dell’uomo – Scritti scelti*, a cura di G. Garancini, Milano, 1982, 9 ss.) ed E. TOSATO, *Sul principio di sussidiarietà dell’intervento statale*, in ID., *Persona, società intermedie e Stato. Saggi*, Milano, 1989, 83 ss. (e già in *Nuova Antologia*, n. 476/1959, 453 ss.).

¹⁰ Basti qui ricordare, a mero titolo di esempio, come la logica della sussidiarietà palesemente ispirasse, nel testo approvato dall’Assemblea costituente, l’art. 30, I e II c., in ordine ai rapporti tra genitori e figli, nonché l’art. 118, u. c., in relazione alla distribuzione delle funzioni amministrative tra Regioni ed enti locali. S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in AA. VV. *Sussidiarietà e diritti*, a cura di V. Baldini, Napoli, 2007, 20, ha evidenziato che il principio di sussidiarietà “poteva considerarsi ‘implicito’ ma non enunciato nella costituzione italiana, leggibile in trasparenza nell’impalcatura compromissoria tra valori, sulla quale la legge fondamentale è stata costruita”.

¹¹ Ai sensi del cui III comma “in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l’Unione interviene soltanto se ed in quanto gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata e degli effetti dell’azione in questione, essere realizzati al meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell’Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo”; il IV comma dello stesso articolo prevede che “in virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell’azione dell’Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell’Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità”.

¹² Sul non agevole rapporto tra la positivizzazione a livello costituzionale del principio di sussidiarietà e la conformazione complessiva dell’ordinamento europeo (con particolare riguardo alla tutela in esso garantita al principio di concorrenza), v. M. CARRER, *Terzo Settore e principio di sussidiarietà. Profili problematici nella sistematizzazione costituzionale*, in *Società e diritti*, n. 15/2023, 38 ss.

principio¹³. Tale vasta produzione dottrinale ha consentito di porne in evidenza le radici più che secolari, essendo rinvenibili già nella filosofia politica della Grecia classica, e segnatamente nel pensiero di Aristotele¹⁴, nonché peculiarmente in seno a quello che può definirsi come l'autentica culla, cioè al pensiero cattolico. Nell'ambito della lunghissima parabola della tradizione cattolica, il principio di sussidiarietà, che era stato oggetto di profonda elaborazione filosofica ad opera di S. Tommaso¹⁵, è compiutamente emerso ed è stato adeguatamente codificato quale

¹³ In tale nutritissima letteratura, qui si segnala soltanto P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993, 16 ss.; G. STROZZI, *Il principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, 59 ss.; A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 1058 ss.; AA. VV., *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto* (Atti del Convegno di Trieste, 8-9 maggio 1998), a cura di A. Rinella - L. Coen - R. Scarciglia, Padova, 1999; P. DURET, *La sussidiarietà orizzontale: le radici e le suggestioni*, in *Ius*, 2000, 95 ss.; P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di stato di democrazia pluralistica*, in AA. VV., *Studi sulla riforma costituzionale*, a cura di A.A. Cervati - S.P. Panunzio - P. Ridola, Torino, 2001, 194 ss.; A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, 13 ss.; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, E. FERRARI, *Lo Stato sussidiario: il caso dei servizi sociali*, C. MARZUOLI, *Istruzione e "Stato sussidiario"*, in *Dir. pubbl.*, 2002, rispettz. 5 ss., 51 ss., 99 ss., 117 ss.; P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà "verticale". Attuazioni e prospettive*, Milano, 2002; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; O. CHESSA, *La sussidiarietà (verticale) come "precepto di ottimizzazione" e come criterio ordinatore*, cit., 1442 ss.; G. LOMBARDI - L. ANTONINI, *Principio di sussidiarietà e democrazia sostanziale: profili costituzionali della libertà di scelta*, in *Dir. soc.*, 2003, 155 ss.; A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti. Contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Padova, 2003; P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, 2004; C. MILLON-DELSOL, *Il principio di sussidiarietà* (1993), Milano, 2003; AA. VV., *Autonomia e sussidiarietà. Vicende e paradossi di una riforma infinita*, a cura di L. Ventura, Torino, 2004; AA. VV., *Sussidiarietà e diritti*, cit.; AA. VV., *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, a cura di G.C. De Martin, Padova, 2008; G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009; A. RINELLA - V. CARDINALE, *Il principio di sussidiarietà nel diritto costituzionale comparato*, in *Arch. giur.*, 2010, 445 ss.; M. ARMANNO, *Il principio costituzionale di sussidiarietà, I. Premesse teoriche. Modelli operativi. Esperienza dell'Unione europea*, Torino, 2010; AA. VV., *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato*, Torino, 2015; F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016, 60 ss.; G. MACDONALD, *Sussidiarietà orizzontale. Cittadini attivi nella cura dei beni comuni*, Roma, 2018; M. CARRER, *Terzo Settore e principio di sussidiarietà. Profili problematici nella sistematizzazione costituzionale*, cit., 30 ss., nonché, volendo, L. D'ANDREA, *Il principio di sussidiarietà tra radice personalista e funzione conformativa del sistema normativo*, in *Iustitia*, 2011, 249 ss.

¹⁴ Al riguardo, si segnalala sintesi offerta da F. VECCHIO, *Declinazioni costituzionali del principio di sussidiarietà*, in *forum di quaderni costituzionali*, par. 2.

¹⁵ Sull'elaborazione tomista del principio di sussidiarietà, v., tra gli altri, C. MILLON-DELSOL, *Il principio di sussidiarietà*, cit., 40 ss.

uno dei cardini della dottrina sociale della Chiesa¹⁶, tra il XIX ed il XX secolo: di fronte al fenomeno della laicizzazione dello Stato moderno e, più in generale, della sfera politica, che caratterizza e qualifica la modernità, “il Magistero avvertì la necessità di formulare un simbolico neologismo che consentisse di continuare a sostenere la superiorità assiologica, e dunque normativa, delle società *naturali* – alla cui sommità non poteva non collocarsi la Chiesa stessa – rispetto alle organizzazioni *artificiali*, e allo Stato moderno in primo luogo”¹⁷. Non può perciò sorprendere che una delle più chiare e pregnanti formulazioni del principio di sussidiarietà si rinvenga in una delle prime manifestazioni magisteriali che hanno progressivamente delineato la dottrina sociale cattolica: il riferimento è all’Enciclica di Pio XI *Quadragesimo anno* (1931), segnatamente ai nn. 80 e 81¹⁸. Più recentemente, nell’Enciclica *Centesimus annus* (1991), Papa Giovanni Paolo II ne ha proposto una

¹⁶ A partire dalla celebre Enciclica del 1891 di Papa Leone XIII (la *Rerum Novarum*, ai nn. 11 e 28), che della dottrina sociale cattolica ha segnato (in un certo senso) l’inizio, attraverso l’Enciclica del 2009 di Papa Benedetto XVI (*Caritas in Veritate*), ove si qualifica il principio di sussidiarietà “manifestazione particolare della carità e criterio guida per la collaborazione fraterna di credenti e non credenti” (n. 57), fino alla recentissima (15 maggio 2026) Enciclica *Magnifica Humanitas*, di Papa Leone XIV, spec. nn. 68-72 (ma è da evidenziare che in realtà la stessa icona biblica della ricostruzione delle mura di Gerusalemme, descritta nel libro di Neemia, richiamata al n. 8 quale paradigma di riferimento, si può considerare come una suggestiva declinazione del principio di sussidiarietà). Sulla sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa, v., per tutti, il classico J. HÖFFNER, *La dottrina sociale cristiana*, Roma, 1979, 42 ss., e, più di recente, P. VITTORELLI, *La sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa*, e S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in AA. VV., *Sussidiarietà e diritti*, cit., rispett. 11 ss. e 22 ss. Sul principio di sussidiarietà nel diritto canonico, v., per tutti, G. BONI, *Considerazioni sul principio di sussidiarietà nella Chiesa*, in *Arch. giur.*, 2010, 135 ss.

¹⁷ I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, cit., 4.

¹⁸ Ivi il principio in esame è così enunciato: “è certamente vero 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 come 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 ad 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 ed assorbirle” (n. 80); e si aggiunge che una giusta applicazione di siffatto principio richiede che “l’autorità suprema dello Stato rimetta ad associazioni minori ed inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento, dalle quali essa del resto sarebbe più che mai distratta; ed allora essa potrà eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei sola spettano, perché essa sola può compierle; di direzione cioè, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità” (n. 81).

sintesi efficace: “una società di ordine superiore non deve interferire nella vita interna di una società di ordine inferiore, privandola delle sue competenze, ma deve piuttosto sostenerla in caso di necessità e aiutarla a coordinare la sua azione con quella degli altri componenti sociali, in vista del bene comune”¹⁹.

Come si può agevolmente cogliere già da queste succinte notazioni, la fisionomia del principio di sussidiarietà risulta connotata da una marcata complessità²⁰. In essa, infatti, felicemente convivono istanze assiologiche che, originariamente caratterizzanti differenti (e spesso confliggenti...) culture politiche, risultano sinergicamente operanti all'interno del costituzionalismo liberal-democratico del nostro tempo²¹. Appartiene al principio di sussidiarietà l'esigenza – tipicamente liberale – di proteggere le sfere di libertà e di autonomia di singoli e realtà collettive (pubbliche e private), mediante il già menzionato divieto di ingerenza, ma non certo assente risulta il valore solidaristico (vigorosamente patrocinato dal cattolicesimo sociale come dai filoni di matrice socialista), che si traduce nel dovere di intervento delle “società di ordine superiore”, al fine di sostenere (*sussidiare*, appunto) individui e “società di ordine inferiore”, o anche di sostituirsi agli uni ed alle altre in caso di loro incapacità a offrire adeguata protezione ai rispettivi interessi (e in ultima analisi al bene comune). E non può in alcun modo sorprendere che la compresenza, in seno allo stesso statuto concettuale della sussidiarietà, di un profilo negativo (l'astensione dall'ingerenza) e di un profilo positivo (il dovere di intervento sussidiario) in ordine alle manifestazioni potestative, riconduce naturalmente all'assetto complessivo dei sistemi autonomistici, dei quali il principio in esame (nella sua dimensione verticale) si pone spesso come autentico cardine (per certi versi quasi indisgiungibile, se non francamente indistinguibile, dal principio autonomistico). Inoltre, nell'ambito della *ratio* del principio di sussidiarietà non può non ravvisarsi un'istanza di natura – per

¹⁹ *Centesimus annus*, n. 48.

²⁰ Sottolinea il carattere complesso del principio di sussidiarietà, in rapporto alle articolate radici teoriche dello stesso, S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, cit., 20 ss.

²¹ La ricostruzione della portata del principio di sussidiarietà qui proposta è più ampiamente esposta in L. D'ANDREA, *Il principio di sussidiarietà tra radice personalista e funzione conformativa del sistema normativo*, cit., 256 ss.

così dire – “efficientista”, in quanto l’opzione di allocare la competenza ad intervenire allo scopo di soddisfare un interesse nel livello di socialità più vicino al soggetto (o ai soggetti) che ne risulta(no) titolare(i), appare motivata precisamente dalla consapevolezza (o, almeno, dalla presunzione...) che ne sia dato pervenire ad un utilizzo razionale delle risorse, ottimizzando il rapporto tra risultati conseguiti e costi sostenuti²².

Ma a conformare in direzione di una marcata complessità il principio di sussidiarietà ne è anche la peculiare e qualificante attitudine a orientare e conformare tanto la dinamica istituzionale (relativa al rapporto tra soggetti appartenenti all’apparato autoritativo), quanto la dinamica ordinamentale (che abbraccia le relazioni tra istituzioni pubbliche e soggetti appartenenti alla società civile): dunque, si potrebbe dire tanto la forma di governo (il rapporto tra governanti), quanto la forma di Stato (le relazioni tra governanti e governati). E precisamente in ordine a tali due dinamiche si è operata una distinzione tra dimensione verticale e dimensione orizzontale della sussidiarietà. Se alla prima fa riferimento l’art. 118, I comma, Cost., che devolve in linea di principio ai Comuni (quale livello territoriale di governo più vicino ai cittadini) le funzioni amministrative, “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”, la seconda viene icasticamente scolpita nell’ultimo comma della stessa disposizione, ai sensi del quale “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”²³.

Non è inutile porre in evidenza come proprio la capacità di plasmare sia la dinamica istituzionale che la dinamica ordinamentale consenta al principio in

²² Secondo Papa GIOVANNI PAOLO II (Enciclica *Centesimus annus*, n. 48), “sembra [...] che conosce meglio il bisogno e riesce a meglio soddisfarlo chi è ad esso più vicino e si fa prossimo al bisognoso”.

²³ Sul problematico rapporto tra dimensione orizzontale e dimensione verticale della sussidiarietà, v. le considerazioni critiche di S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, cit., 38 ss.

esame di custodire e garantire l'esigenza, di sicuro pregio costituzionale, di mettere in relazione le manifestazioni di solidarietà "paterna" con le forme di solidarietà "fraterna". Ciò significa in primo luogo abbandonare la tradizionale grande dicotomia pubblico/privato intorno alla quale tradizionalmente si è strutturato l'intero universo giuridico²⁴: basti qui rilevare che l'appena menzionato art. 118, IV comma, Cost., non soltanto non esclude affatto, ma altamente apprezza l'attività dei privati "cittadini, singoli e associati, di interesse generale", tanto da richiedere alle istituzioni pubbliche di favorire iniziative così connotate²⁵. E la normativa relativa al Terzo settore, lungi dallo scardinare la polarità pubblico/privato, come la locuzione che lo definisce potrebbe indurre a credere, piuttosto la conferma, soltanto imponendone una declinazione in termini non dicotomici, essendo i soggetti che lo costituiscono strutturalmente *privati*, ma funzionalmente *pubblici*, in ragione della genuina natura degli interessi dagli stessi curati. Come ha osservato la Corte costituzionale, nell'art. 118, ultimo comma, Cost., "valorizzando l'originaria socialità dell'uomo (sentenza n. 75 del 1992), si è quindi voluto superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una 'autonoma iniziativa dei cittadini' che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese. Si è identificato così un ambito di organizzazione delle 'libertà sociali' (sentenze n. 185 del 2018 e n. 300 del 2003) non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle 'forme di solidarietà' che, in quanto espressive di una relazione di

²⁴ "Nel processo di ordinamento e di organizzazione del proprio campo d'indagine ogni disciplina tende a dividere il proprio universo di enti in due sottoclassi che sono reciprocamente esclusive e congiuntamente esaustive. Per designare il prodotto di questa operazione, che è un'operazione di classificazione, uso l'espressione 'grande dicotomia': così N. BOBBIO, *La grande dicotomia* (1974), in ID., *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, pref. di M.G. Lozano, Roma-Bari, 2007, 122.

²⁵ Osserva al riguardo G. PASTORI (*La sussidiarietà "orizzontale" alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in AA. VV., *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, cit., 172) che il principio di sussidiarietà in senso orizzontale mira a ribaltare il tradizionale rapporto tra istituzioni pubbliche e formazioni sociali, rendendo le prime "complementari" rispetto alle seconde "nel perseguimento delle finalità pubbliche, valorizzando quella 'soggettività' e responsabilità sociale che è stata per il passato prevalentemente trascurata".

reciprocità, devono essere ricomprese 'tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente' (sentenza n. 309 del 2013)²⁶. Ed è in tale prospettiva che – continua nella stessa pronuncia il giudice delle leggi – gli enti del Terzo settore, quali “canali di amministrazione condivisa”, sono titolati a co-programmare, co-progettare e dare vita a forme di partenariato in collaborazione con gli enti pubblici²⁷.

Come è agevole osservare, chiara è la declinazione sinergica delle due forme di solidarietà qui menzionate: e non sfugga come, se perentoriamente si afferma (anzi, proprio perché si afferma!) l'attitudine dei cittadini a offrire garanzia a interessi di indubbia valenza costituzionale, pure si esige che l'intervento dell'organizzazione autoritativa, lungi dall'ignorare o, peggio, soffocare le iniziative dei privati cittadini, risulti funzionale al supporto (al *sussidio*) delle stesse, solo in casi eccezionali potendo operare in sostituzione degli stessi cittadini. Ciò significa che il disegno costituzionale si caratterizza per la tessitura di una fitta rete di relazioni tra soggetti sociali, e tra soggetti sociali ed enti pubblici, finalizzata non già a restringere (o, peggio, negare), ma piuttosto a valorizzare ed accrescere gli spazi di libertà e di autonomia dei soggetti più piccoli. E non è inutile rilevare come, incardinando l'istanza solidaristica all'interno del principio di sussidiarietà, quale sua irrinunciabile manifestazione, si funzionalizzi l'intervento solidale (a partire da quello operato dalla mano pubblica) alla promozione dell'autodeterminazione dei relativi beneficiari, nella prospettiva di garantirne l'effettiva capacità di esprimere l'appartenenza al tessuto comunitario, offrendo il proprio originale contributo alla costruzione del bene comune; ne viene prevenuto il grave rischio di dare vita ad un'assistenza parassitaria – nonché, in ultima analisi, mortificante per la dignità

²⁶ Sent. cost. n. 131/2020, n. 4 del *cons. in dir.*

²⁷ Ancora nel n. 4 del *cons. in dir.* Con espresso riferimento all'art. 118, u.c., Cost., di recente il giudice delle leggi ha riconosciuto natura privatistica ai “domini collettivi” (già definiti usi civici), enti esponenziali di natura associativa chiamate a gestire proprietà di tipo (appunto) collettivo (sent. n. 152/2024, n. 10 del *cons. in dir.*; tale decisione è annotata da C. BUZZACCHI, *Sostenibilità ambientale e domini collettivi: una manifestazione virtuosa di sussidiarietà*, in *consultation online*, n. 3/2024, 1094 ss.).

dell'assistito – e ad una condizione di dipendenza clientelare, che rappresenta una pesante sconfitta per il principio democratico²⁸.

Alla luce del principio di sussidiarietà, è dalla valorizzazione piena delle espressioni di solidarietà “fraterna”, nonché dalla funzionalizzazione delle manifestazioni della solidarietà “paterna” a tale valorizzazione (e dunque anche alla protezione dell'autonomia e della libertà dei soggetti coinvolti), che non può non passare la possibilità di qualificare la solidarietà come autentica espressione di fraternità, e non paternalistica e antieconomica elargizione di prestazioni. Sembra se ne possa concludere che, nel sistema costituzionale vigente, “sussidiarietà” si possa considerare l'autentico nome della fraternità.

3. Conclusioni: il principio di sussidiarietà e l'icona evangelica della “moltiplicazione” dei pani e dei pesci

Lo stretto rapporto che nell'ordinamento costituzionale si è ravvisato tra il principio di fraternità e il principio di sussidiarietà (che si può spingere fino alla loro sostanziale identificazione...) non può certo interessare e impegnare soltanto le pubbliche istituzioni: è l'intera comunità civile che è chiamata a maturare elevate virtù civili ed un adeguato livello culturale, che si pongano come necessario alimento e indispensabile sostegno di prassi e attitudini che siano in grado di implementare ed inverare un modello di convivenza capace di coniugare virtuosamente le forme di solidarietà “fraterna” con quelle di solidarietà “paterna”. In proposito, si suggerisce di guardare, quale splendida icona della fraternità/sussidiarietà, ad uno degli episodi più noti e più suggestivi della narrazione evangelica: si tratta della c.d. “moltiplicazione” dei pani e dei pesci, presente nel Vangelo secondo Giovanni (Gv 6, 1-15), nel Vangelo secondo Matteo (Mt 14, 15-21) e nel Vangelo secondo Marco (Mc 6, 30-44). Se ne riporta qui fedelmente la versione giovannea, ove si legge che Gesù, trovandosi a Tiberiade, ed essendo seguito da una grande folla, “salì sulla montagna e là si pose a sedere con i

²⁸ Nell'Enciclica di Papa Benedetto XVI *Caritas in Veritate*, si evidenzia l'attitudine del principio in esame a fungere da antidoto efficace contro l'assistenzialismo paternalista (nn. 57 e 58), governando la globalizzazione e orientandola “verso un vero sviluppo umano” (n. 57).

suoi discepoli” (Gv 6, 3). E qui, “alzati quindi gli occhi, Gesù vide che una grande folla veniva da lui e disse quindi a Filippo: ‘Dove possiamo comprare il pane perché costoro abbiano da mangiare?’. Diceva così per metterlo alla prova; egli infatti sapeva bene quello che stava per fare. Gli rispose Filippo: ‘Duecento denari di pane non sono sufficienti neppure perché ognuno possa riceverne un pezzo’. Gli disse allora uno dei discepoli, Andrea, fratello di Simon Pietro: ‘C’è qui un ragazzo che ha cinque pani d’orzo e due pesci: ma cos’è questo per tanta gente?’ Rispose Gesù: ‘Fateli sedere’. C’era molta erba in quel luogo. Si sedettero dunque ed erano circa cinquemila uomini. Allora Gesù prese i pani e, dopo avere reso grazie, li distribuì a quelli che si erano seduti, e lo stesso fece dei pesci, finché ne vollero. E quando furono saziati, disse ai discepoli: ‘Raccogliete i pezzi avanzati, perché nulla vada perduto’. Li raccolsero e riempirono dodici canestri con i pezzi dei cinque pani d’orzo, avanzati a coloro che avevano mangiato” (Gv 6, 5-13).

Ai nostri fini, giova evidenziare che, nel racconto evangelico adesso riportato (ma egualmente, nelle due versioni dei sinottici dello stesso episodio), a ben vedere, non si fa in alcun modo espresso riferimento ad un’autentica e miracolosa *moltiplicazione* da parte di Gesù dei pani e dei pesci che si ritrovano a disposizione di quella comunità²⁹. Piuttosto, si consideri come l’opera di Gesù (naturalmente, presenza autorevole in quel contesto) ben si possa leggere come manifestazione di solidarietà “paterna”, rivolta a – per così dire – sollecitare e “organizzare” risposte di solidarietà “fraterna”: rileva il bisogno di cibo di quanti lo avevano seguito, pone il problema al suo gruppo di discepoli, responsabilizzandoli, sollecita la ricognizione delle risorse disponibili, le raccoglie e le distribuisce. E se invece si guarda al comportamento dei presenti (solo un ragazzo, nella versione giovannea...), i quali, piuttosto che preoccuparsi di trattenere per sé, secondo una

²⁹ Al riguardo, conviene osservare che nella versione giovannea fedelmente citata nel testo si afferma che “dodici canestri” furono riempiti con i pezzi dei cinque pani d’orzo, avanzati a coloro che avevano mangiato” (v. 15); che l’evangelista Matteo scrive che le “dodici ceste” portate via erano “piene di pezzi avanzati” (v. 20) e che l’evangelista Marco sottolinea che le “dodici ceste erano piene di pezzi di pani e anche dei pesci” (v. 43): non sembra forzato interpretare tali testi nel senso che essi concordemente attestano che precisamente dei pani e dei pesci già a disposizione di Gesù e dei discepoli restarono ripiene le dodici ceste che avanzarono dopo che ben cinquemila uomini si furono saziati.

postura individualistica, il cibo che possedevano, lo hanno messo a disposizione della comunità, senza alcuna forzatura si può scorgere in esso una forma di solidarietà “fraterna”. E allora si può forse, concludendo, avanzare sommessamente l’ipotesi che il “miracolo” della “moltiplicazione” dei pani e dei pesci sia stato operato dalla sinergia tra la solidarietà “verticale” (“paterna”), imputabile a Gesù, e le molteplici espressioni di solidarietà orizzontale (“fraterna”) che si sono tradotte in gesti di condivisione delle (sempre scarse!) risorse disponibili³⁰.

³⁰ Osserva M. RECALCATI, in una splendida analisi di tale episodio evangelico, che “il miracolo consiste in questo caso, com’è noto, nella moltiplicazione *di quel poco che c’è, di quello che resta a disposizione degli apostoli* di fronte a migliaia di seguaci rimasti senza cibo: cinque pani e due pesci” (*La Legge del desiderio. Radici bibliche della psicoanalisi*, Torino, 2024, 159; corsivi non testuali).