

# La Quadragesimo Anno

## 1. Introduzione storica

*a cura del prof. Sergio Zaninelli*

Nel 1931, quando Pio XI volle ricordare la grande Enciclica di Leone XIII a quaranta anni di distanza con una nuova Enciclica, detta appunto “Quadragesimo anno”, molti avvenimenti avevano profondamente mutato la realtà economica, sociale e politica in Europa e nel mondo. Tra la fine dell’Ottocento e gli inizi del Novecento si era manifestata quella che venne chiamata la “**seconda rivoluzione industriale**”; vi era stato un conflitto che aveva causato milioni di morti, immani sofferenze e distruzioni; al conflitto era subentrato uno stato di inquietudine sociale e di grandi contrasti nelle masse e infine vi era stata una ripresa che sembrava preludere a un nuovo balzo in avanti dei processi di industrializzazione e di democratizzazione.

In questo scenario dominavano ormai la tecnica e il **progresso scientifico**, ma anche i prodromi di quella che avremmo poi chiamato la **secolarizzazione** e una fiducia illimitata nelle possibilità di progresso materiale e sociale; la disuguaglianza e gli squilibri a scala nazionale e mondiale erano accettati come mali che si sarebbero gradualmente e spontaneamente superati: in alcuni paesi con la democrazia e la partecipazione dei cittadini al potere, in altri con l’esercizio dittatoriale e assoluto del potere (e tra questi l’Italia). Ma tutto questo scenario venne radicalmente sconvolto dalla crisi del 1929 e dalla “**grande depressione**” che ne seguì per alcuni anni (in pratica sino al 1932 - 1933).

Sulle cause di questo evento si è scritto e si continua a scrivere moltissimo e formulando, come è ovvio, una pluralità di spiegazioni: sostanzialmente, si trattò di una crisi di sovrapproduzione e congiuntamente dell’esito catastrofico di una gigantesca speculazione borsistica. Gli effetti furono, a partire dagli Stati Uniti in cui la crisi ebbe origine e la manifestazione più rilevante, devastanti per milioni di persone: e cioè **caduta della produzione, disoccupazione di massa, riduzione drammatica dei redditi** e quindi peggioramento delle condizioni di vita. In quel paese, tra il 1929 e il 1933 la produzione diminuì del 30 per cento, i prezzi del 25 per cento e la disoccupazione passò dal 3 al 25 per cento. E poiché la produzione industriale degli Stati Uniti costituiva il 45 per cento di quella mondiale e le importazioni il 12,5 per cento, si comprende facilmente come la “grande depressione” abbia assunto presto una dimensione internazionale con una caduta del commercio e un rientro di capitali americani investiti all’estero.

Le conseguenze della crisi non furono però solo economiche, ma riguardarono anche la politica perché,

nell’impossibilità di dare una risposta concordata sul piano internazionale, ogni paese provvide a attuare provvedimenti per contenere gli effetti negativi specifici della crisi stessa. E in genere si trattò sia di **provvedimenti protezionistici**, cioè di difesa dei propri mercati, sia di **sostegno alle attività economiche**, produttive e creditizie, nazionali. Del tutto ovvio che aumentasse l’intervento pubblico e quindi l’ingerenza dello Stato nella vita economica e nella tutela sociale dei ceti più colpiti. Va inoltre sottolineato che, come ha scritto un grande economista, John Kennet Galbraith, “gli economisti della tradizione classica si fecero da parte [...] Si doveva permettere alla depressione di seguire il suo corso; solo questo avrebbe potuto assicurare la guarigione. La causa era stata un accumulo di veleni nel sistema; il periodo di crisi risultante aveva proprio la funzione di espellere il veleno e di rimettere l’economia sulla via della guarigione”.

Al contrario, la “grande depressione” provocò un **acceso dibattito** teorico e politico sulla “**crisi del capitalismo**”, contrapponendo quelli che ritenevano si trattasse di una crisi fisiologica del sistema a quelli per i quali si era di fronte al “crollo finale del capitalismo”; altri ancora ritenevano che tra capitalismo e socialismo (quello ideologico e quello reale realizzato in Russia) ci fosse una “terza via” (cioè il corporativismo così come si stava sperimentando in Italia).

Di fatto, quale sia stata la reazione degli Stati e dei governi alla crisi e le soluzioni che vennero messe in atto con maggiore o minore successo, era evidente ai contemporanei che la “**questione operaia**” su cui aveva preso posizione la *Rerum novarum* era **diventata** e andava affrontata come la “**questione del sistema economico capitalistico**” (e del suo confronto pratico con il sistema instaurato in Russia dal comunismo). E fu questa la “questione”, complessa, controversa e dai forti aspetti ideologici che venne affrontata dalla *Quadragesimo anno*. Quanto alla “questione operaia”, nei termini considerati dalla *Rerum novarum*, essa era ancora ben presente nei paesi industrializzati, anche se in termini diversi e meno socialmente dolorosi, come riconosceva l’Enciclica di Pio XI rivendicando un miglioramento economico e sociale dei lavoratori proprio come uno dei “frutti” di quell’intervento della Chiesa nel 1891, in sostanza sollecitando e sostenendo l’associazionismo operaio e la politica sociale degli Stati. Ma il quadro dei problemi si era, come si è visto, enormemente dilatato e anche drammatizzato: di qui una nuova Enciclica che può essere considerata un capitolo di grande rilievo nel corpo complessivo della Dottrina Sociale della Chiesa.

## 2. Sommario Quadragesimo Anno<sup>1</sup>

**Introduzione.** Occasione dell'enciclica «Rerum novarum». Punti fondamentali. Accoglienza dell'enciclica. Oggetto della presente enciclica (1-15).

### **Parte prima: I frutti dell'enciclica «Rerum Novarum» (16)**

1. L'azione della Chiesa in materia dottrinale e nel campo delle applicazioni pratiche (18-24).
2. L'azione dello Stato (25-28).
3. L'azione delle parti interessate. Le associazioni operaie. Altre associazioni di categoria. Le associazioni padronali (29-38). La Rerum novarum, «Magna Charta» dell'ordine sociale (39-40).

### **Parte seconda: L'insegnamento sociale ed economico della chiesa (41-43)**

1. Il diritto di proprietà. Il suo carattere individuale e sociale. I suoi doveri. I poteri dello Stato. Uso dei redditi disponibili. Modi di acquisto della proprietà (44-52).
2. Capitale e lavoro. Pretese ingiustificate del capitale. Pretese ingiustificate dei lavoratori. La giusta ripartizione (53-60).
3. L'elevazione del proletariato. Accesso del proletariato alla proprietà (61-64).
4. Il giusto salario. Natura individuale e sociale del lavoro. Tre punti da considerare: il sostentamento dell'operaio e della sua famiglia; la situazione dell'azienda; le esigenze del bene comune (65-76).
5. L'instaurazione dell'ordine sociale. Collaborazione tra le diverse categorie sociali. Principi direttivi dell'economia (77-99).

### **Parte terza: Le profonde trasformazioni avvenute dopo l'epoca di Leone XIII (100)**

1. Trasformazione dei regime economici. Potere egemonico del capitale. Funeste conseguenze. Rimedi (101-110).
2. Trasformazioni del socialismo. Il partito della violenza o comunismo. Il partito più moderato o socialismo: è possibile trovare un compromesso con esso? La sua concezione della società è contraria alla verità cristiana. Cattolico e socialista sono termini contraddittori. Il «socialismo educatore?». Cattolici passati al socialismo. Invito a ritornare (111-126).
3. La riforma dei costumi. I gravissimi danni morali e spirituali provocati dall'attuale regime economico. Le cause del male (127-134).
4. I rimedi: nazionalizzazione cristiana della vita economica; il ruolo della carità (135-139). Difficoltà dell'impresa. La via da seguire. Stretta unione e cooperazione (140-149). Benedizione finale (150).

<sup>1</sup> Le citazioni delle Encicliche sono tratte da *Encicliche Sociali, dalla Rerum Novarum alla Centesimus Annus*, ed. Paoline, quarta edizione, 1996.

## 3. Analisi e spunti di riflessione

Pio XI richiama, nella **introduzione**, le sofferenze e le tragedie del mondo del lavoro al tempo della Enciclica *Rerum Novarum* di cui commemora il 40° della pubblicazione, riprendendo il famoso riferimento durissimo alla condizione dei ricchi “*classe esigua di numero...essi volevano affidata soltanto alla carità la cura di sovvenire agli indigenti, come se alla carità corresse l'obbligo di stendere un velo sulla violazione manifesta della giustizia: violazione tollerata non solo, ma talvolta sancita dai legislatori*” (3-4).

Insieme, tuttavia, sono criticati anche i cattolici che “*in tale disordine lacrimevole della società essi cercavano bensì con sincerità un pronto rimedio e una salda difesa contro i pericoli peggiori; ma per la fragilità della mente umana anche nei migliori, vedendosi respinti da una parte quasi nocivi innovatori, dall'altra intralciati dagli stessi compagni di opere buone, ma seguaci di altre idee, esitando tra le varie opinioni non sapevano dove rivolgersi*” (6).

Riprendendo i punti fondamentali della Rerum Novarum, Pio XI ricorda l'azione perseverante di Leone XIII che volle tutelare, di persona, la causa degli operai che “*«le circostanze hanno consegnati soli e indifesi alla disumanità dei padroni e alla sfrenata cupidigia della concorrenza», senza chiedere aiuto alcuno né al liberalismo, né al socialismo*” (10), ma “*indicò e proclamò «i diritti e i doveri dai quali conviene che vicendevolmente si sentano vincolati e ricchi e proletari, e capitalisti e prestatori d'opera», come pure le parti rispettive della Chiesa, dei poteri pubblici e anche di coloro che più vi si trovano interessati*” (11).

La dottrina di Leone XIII è chiamata “nuova filosofia sociale” e Pio XI si sente consapevole che “*non poteva non produrre anche in alcuni cattolici una certa impressione di sgomento, anzi di molestia e per alcuni anche di scandalo*” (14). Gli scopi della enciclica sono raggruppati nelle tre parti del documento stesso (15).

### **a) I frutti dell'enciclica «Rerum Novarum» (16)**

1. L'azione della Chiesa in materia dottrinale e nel campo delle applicazioni pratiche (18-24) “*giòvò pure in gran maniera a rendere gli operai più consapevoli della loro vera dignità ed abili a progredire per vie legittime e feconde nel campo sociale ed economico, e a divenire altresì guide agli altri*” (23).

2. Lo Stato, nella sua azione (25-28), non è puramente un guardiano dell'ordine e del diritto ma “*nella protezione dei diritti stessi dei privati deve tener conto principalmente dei deboli e dei poveri... e però agli operai, che sono nel numero dei deboli e bisognosi, deve lo Stato a preferenza rivolgere le cure e la provvidenza sua* »” (25).

Poiché è sorto un nuovo ramo della disciplina giuri-

dica, “*queste leggi si propongono la protezione degli interessi dei lavoratori soprattutto delle donne e dei fanciulli; l’anima, la sanità, le forze, la famiglia, la casa, le officine, la paga, gl’infortuni del lavoro; in una parola tutto ciò che tocca la vita e la famiglia dei lavoratori*” (28).

3. Si prospetta l’esigenza che “*i padroni e gli operai medesimi possono recarvi un gran contributo «con istituzioni cioè ordinate a porgere opportuni soccorsi ai bisognosi e ad avvicinare ed unire le due classi tra loro»... Ma il primo posto fra tali istituzioni Egli voleva che fosse attribuito alle associazioni che abbracciano o i soli operai o gli operai ed i datori di lavoro. E nell’illustrarle e raccomandarle insiste a lungo, dichiarandone con mirabile sapienza, la natura, la causa, l’opportunità, i diritti, i doveri, le leggi*” (29).

Si auspica che “*i lavoratori cristiani stringano tra loro associazioni secondo la varietà dei mestieri*” (31) “*e si incoraggiano i sindacati cattolici*” anche se, nel tempo moderno, in mancanza d’altro “*i cattolici sono costretti ad iscriversi a sindacati neutri*” (35).

Vengono così ricordate come positive e, quindi, incoraggiate “*associazioni fra altre classi*” (37), e “*vivamente desiderate*” associazioni padronali (38). La *Rerum novarum*: «Magna Charta» dell’ordine sociale (39-40).

**b) l’insegnamento sociale ed economico della Chiesa** (41-43). “*In nessun modo però (la Chiesa) può rinunciare all’ufficio da Dio assegnatole, d’intervenire con la sua autorità non nelle cose tecniche, per le quali non ha né i mezzi adatti né la missione di trattare, ma in tutto ciò che riguarda la legge morale*” (41).

1. **Il diritto di proprietà.** Il suo carattere individuale e sociale (45), i suoi doveri. I poteri dello Stato. Uso dei redditi disponibili: “*Non aggravare tanto con le tasse*” [...] “*Quando poi la pubblica autorità mette così d’accordo i privati dominii con le necessità del bene comune, non fa opera ostile ma piuttosto amichevole verso i padroni privati, come quella che in tal modo validamente impedisce che il privato possesso dei beni, voluto dal sapientissimo Autore della natura a sussidio della vita umana, generi danni intollerabili e così vada in rovina; né abolisce i privati possessi, ma li assicura; né indebolisce la proprietà privata, ma la invigorisce*” (49). “*Non sono neppure abbandonate per intero al capriccio dell’uomo le libere entrate di lui, quelle cioè di cui egli non abbisogna per un tenore di vita conveniente e decorosa; ché anzi la Sacra Scrittura e i Santi Padri chiarissimamente e continuamente denunciano ai ricchi il gravissimo precetto onde sono tenuti, di esercitare l’elemosina, la beneficenza, la liberalità*” (50).

Valorizzazione del lavoro dell’imprenditore che procura lavoro: “*L’impiegare però più copiosi proventi in opere che diano più larga opportunità di lavoro, purché tale lavoro sia per procurare beni veramente utili, dai principi di San Tommaso si può dedurre che non solo ciò è immune da ogni vizio o morale imperfezione, ma deve ritenersi per opera cospicua della virtù della magnificenza e in tutto corrispondente alle necessità dei tempi*” (51). Modi di acquisto della proprietà (52).

2. **Capitale e lavoro.** Pretese ingiustificate del capitale: “*Per lungo tempo certamente il capitale troppo aggiudicò a se stesso. Quanto veniva prodotto e tutti i frutti che se ne ricavavano, il capitale rivendicava per sé, lasciando appena all’operaio tanto che bastasse a ristorare le forze e a riprodurle. Giacché veniva affermato che per una legge economica affatto ineluttabile tutta la somma del capitale apparteneva ai ricchi, e per la stessa legge gli operai dovevano rimanere in perpetuo nella condizione di proletari, costretti cioè ad un tenore di vita precario e meschino. È bensì vero che con questi principi dei liberali, che comunemente si denominano di Manchester, l’azione pratica non s’accordava né sempre né dappertutto; pure non si può negare che gli istituti economico-sociali avevano mostrato di piegare verso quei principi con vero e costante sforzo*” (55). Pretese ingiustificate dei lavoratori qualora pretendessero che: “*Quanto viene prodotto e si percepisce di reddito, trattone quel tanto che basti a risarcire e riprodurre il capitale, si deve di diritto all’operaio*” (56). “*E’ necessario che le ricchezze, le quali si accrescono di continuo grazie ai progressi economici e sociali, vengano attribuite ai singoli individui ed alle classi in modo che resti salva quella comune utilità di tutti [...] Per questa legge di giustizia sociale non può una classe escludere l’altra dalla partecipazione degli utili*” (58).

La giusta ripartizione. “*A ciascuno dunque si deve attribuire la sua parte di beni e bisogna procurare che la distribuzione dei beni creati, la quale ognuno oggi vede quanto sia causa di disagio per il grande squilibrio fra i pochi straricchi e gli innumerevoli indigenti, venga ricondotta alla conformità con le norme del bene comune e della giustizia sociale*” (60).

3. **L’elevazione del proletariato:** “*Certo, la condizione degli operai è divenuta migliore e più equilibrata specialmente negli Stati più progrediti e più potenti*” ma “*tanto nelle terre che si dicono nuove, quanto nei regni del lontano Oriente, già famosi per antichissima civiltà, è cresciuta smisuratamente la moltitudine dei proletari bisognosi [...] S’aggiunga il grandissimo numero di braccianti agricoli*” (61). Accesso del proletariato alla proprietà (62-64).

4. **Il giusto salario:** esso deve servire anche ad accedere alla proprietà privata: “*Ma tale attuazione non*

sarà possibile se i proletari non giungeranno, con la diligenza e con il risparmio, a farsi un qualche modesto patrimonio...” (65).

Natura individuale e sociale del lavoro: “Contratto di lavoro che non è ingiusto e contratto di società” (66-70). Tre punti da considerare: il sostentamento dell’operaio e della sua famiglia; la situazione dell’azienda; le esigenze del bene comune (71-75).

“Giusta proporzione tra i salari con la quale va strettamente congiunta la giusta proporzione dei prezzi” (76).

5. Per l’instaurazione dell’ordine sociale “sono soprattutto necessarie due cose: la riforma delle istituzioni e il perfezionamento dei costumi” (77-78).

Collaborazione tra le diverse categorie sociali: “quasi estinta l’antica ricca forma di vita sociale, svoltasi un tempo mediante un complesso di associazioni diverse, restano di fronte quasi soli gli individui e lo Stato” (79).

Si sviluppa, allora, in modo esplicito, uno dei cardini della Dottrina sociale della Chiesa, **la sussidiarietà**: “È vero certamente e ben dimostrato dalla storia, che, per la mutazione delle circostanze, molte cose non si possono più compiere se non da grandi associazioni, laddove prima si eseguivano anche dalle piccole. Ma deve tuttavia restare saldo il principio importantissimo nella filosofia sociale: che siccome non è lecito 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” (80). Principi direttivi dell’economia (89-99).

### c) Le profonde trasformazioni avvenute dopo l’epoca di Leone XIII (100)

1. **Trasformazione del regime economico.** Potere egemonico del capitale che tuttavia non è condannato in sé: “Orbene, Leone XIII cercò in ogni maniera di disciplinare questo ordinamento economico, secondo le norme della rettitudine; sicché è evidente che esso non è in sé da condannarsi. E, infatti, non è di sua natura vizioso: allora però viola il retto ordine, quando il capitale vincola a sé gli operai ossia la classe proletaria col fine e con la condizione di sfruttare a suo arbitrio e vantaggio le imprese e quindi l’economia tutta, senza far caso, né della dignità umana degli operai, né del carattere sociale dell’economia, né della stessa giustizia sociale e del bene comune” (101). Funeste conseguenze (109). Rimedi (110).

2. **Trasformazioni del socialismo.** Il partito della

violenza o comunismo (112). Il partito più moderato o socialismo (113).

Lotta di classe: “La lotta di classe, infatti, quando si astenga dagli atti di violenza e dall’odio vicendevole, si trasforma a poco a poco in una onesta discussione, fondata nella ricerca della giustizia: discussione che non è certo quella felice pace sociale che tutti vagheggiano, ma che può e deve essere un punto di partenza per giungere alla mutua cooperazione delle classi. [...] E in verità si può ben sostenere, a ragione, esservi certe categorie di beni da riservarsi solo ai pubblici poteri, quando portano seco un tale peso economico per cui non si possono lasciare in mano ai privati cittadini senza pericolo del bene comune” (114).

Inconciliabilità del socialismo con il cristianesimo (117). Cattolico e socialista sono termini contraddittori (120). Il «socialismo educatore» (122). Cattolici passati al socialismo (123). Invito a ritornare (126).

3. **La riforma dei costumi.** I gravissimi danni morali e spirituali provocati dall’attuale regime economico (131). Le cause del male: “Sete insaziabile di ricchezze e di beni temporali” (132).

I mali della società travolgono l’umanità nello squalore spirituale e materiale: “Così, deviando dal retto sentiero i dirigenti dell’economia, fu naturale che anche la massa degli operai venisse precipitando nello stesso abisso, e ciò tanto più che molti imprenditori e dirigenti sfruttavano i loro operai come semplici macchine, senza curarsi delle loro anime, anzi neppure pensando ai loro interessi superiori. E in verità fa orrore il considerare i gravissimi pericoli a cui sono esposti nelle moderne officine i costumi degli operai (dei giovani specialmente) e il pudore delle giovani e delle donne, agli impedimenti che spesso il presente ordinamento economico e sopra tutto le condizioni affatto irrazionali dell’abitazione recano all’unione e all’intimità della vita di famiglia; alle difficoltà di santificare debitamente i giorni di festa; all’universale indebolimento di quel senso veramente cristiano, onde prima anche persone rozze e ignoranti sapevano elevarsi ad alti ideali, mentre ora è sottentrata l’unica ansia di procacciarsi comunque i mezzi per la vita quotidiana. E così il lavoro manuale che la divina Provvidenza, dopo il peccato originale, aveva stabilito anche come esercizio in bene sia del corpo che dell’anima, si viene convertendo in uno strumento di perversione; la materia inerte, cioè, esce nobilitata dalla fabbrica, le persone invece vi si corrompono e avviliscono, indotti dalla ricchezza” (134).

4. **I rimedi:** cristianizzazione della vita economica (135); la legge della carità (138). Difficoltà dell’impresa (140). I giovani s’impegnano tra i propri compagni: “Vediamo anche folti stuoli di giovani cattolici, i quali con docilità ricevono le ispirazioni della grazia divina e con incredibile zelo si studiano

*di guadagnare a Cristo i propri compagni*” (142). La via da seguire. Viene formulata qui la strategia di una presenza di credenti nel mondo del lavoro, progetto che impegnò l’Azione Cattolica dei giovani e li educò via via verso associazioni specifiche. Pio XII impegnò le ACLI su questo compito e da qui come dall’Azione Cattolica uscirono molti che si impegnarono negli anni ’40-60 a sviluppare competenze e responsabilità nel sindacato: “*È necessario anzi tutto scegliere nel loro seno e formare ausiliari della Chiesa, che ne comprendano lo spirito e i desideri e sappiano parlare ai loro cuori con senso di fraterno amore. I primi ed immediati apostoli degli operai devono essere operai; industriali e commercianti gli apostoli degli industriali e degli uomini di commercio*” (143). Incoraggiamento ai sacerdoti: “*Un’opera certamente ardua s’impone ai sacerdoti, e per sostenerla, tutti quelli che crescono alle speranze della Chiesa, debbono venirsi preparando con lo studio assiduo delle cose sociali*” (144). Stretta unione e cooperazione (149).

#### 4. Il valore dell’enciclica

L’insegnamento sociale di Leone XIII ha fatto sviluppare, tra l’800 e il 900, molti movimenti sociali cattolici. Nel frattempo la prima guerra mondiale ha spazzato via un mondo, lasciando strascichi di povertà e di sofferenza e spazi per i totalitarismi. La grande crisi e il crollo in borsa nell’ottobre del 1929 aprì gli occhi e impaurì sul futuro.

M.D. Chenu esprime ammirazione verso il documento di Papa Ratti, richiamando le importanti novità rispetto alla *Rerum Novarum* e all’insegnamento di Pio X. Egli pone in relazione lo sviluppo promosso dal pontefice per l’Azione Cattolica e l’enciclica *Quadragesimo Anno* (QA).

L’Azione Cattolica viene intesa da Pio XI come “partecipazione all’apostolato gerarchico della Chiesa” e sin da allora articolata in “movimenti specializzati, nei quali gli ambienti socio economici determinavano, a causa dei loro tratti specifici, non soltanto strutture, ma mentalità apostoliche diverse” (M.D. Chenu, *La dottrina sociale della Chiesa. Origine e sviluppo (1891-1971)*, Brescia, 1982, p. 21, citato da E. Benvenuto, *Il lieto annunzio e i poveri*, EDB, Bologna, 1997). Si pensi alla Gioventù Operaia Cristiana JOC, fondata da Monsignor Cardijn nel 1925 in Francia e ben accolta da Pio XI che propone, con saggia intuizione, il superamento della nostalgia rurale presente in Leone XIII, per una maggiore apertura alla civiltà industriale e soprattutto pone l’enfasi al concetto di “carità politica”.

In un discorso tenuto alla FUCI (18 dicembre 1927), il Pontefice riconosce alla “carità politica” il campo d’esercizio più vasto della carità, inferiore soltanto a quella della religione. “Di là procede la vera mo-

tivazione del suo giudizio contro l’individualismo della libera concorrenza e del mercato; di là deriva il primato del potere politico su quello economico: Così la *Quadragesimo Anno* non è solo un prolungamento della nuova situazione della dottrina e delle consegne della *Rerum Novarum*, essa non ha per oggetto la sola condizione operaia bensì l’ordine sociale ed economico nel suo insieme, la cui regola suprema è la giustizia sociale” (M.D. Chenu 24-25).

L’Enciclica del Papa Pio XI del 1931 porta i segni di questo cambiamento, mentre ricorda la *Rerum Novarum* e ne analizza il messaggio alla luce dei quarant’anni appena passati. La questione operaia, divenuta questione sociale, sta verificando l’entrata di altre categorie di lavoratori. E, nello stesso tempo, l’intera società attende la instaurazione di un ordine sociale internazionale, avviato alla pace sociale, alla convergenza delle parti sociali, verso una economia, più organicamente costituita nella stabilità e nella prospettiva del benessere diffuso.

L’ordine sociale però deve ispirarsi al Vangelo, se non si vuole siano ripetuti gli errori del dominio illimitato del capitalismo con milioni di disoccupati mentre un altro fenomeno, di vasta incidenza sul piano politico e sociale, si stava saldamente affermando nella rivoluzione comunista nell’URSS, il primo stato collettivista.

I cattolici più impegnati nell’azione sociale e apostolica ne hanno accolto subito l’importanza e il significato, e la *Quadragesimo anno* divenne per trent’anni (fino alla *Mater et Magistra*) la loro vera ‘carta’. Negli ambienti non cattolici, l’accoglienza immediata di questo ampio, severo e talvolta aspro documento, che urta le ideologie e fustiga le prassi, fu cortese ma piuttosto imbarazzata.

Eppure, a distanza di tempo, alcuni temi chiave non solo hanno acquisito diritto di cittadinanza nella Chiesa, ma pare abbiano ispirato lo sviluppo delle legislazioni sociali nei Paesi democratici:

- Il diritto di proprietà va liberato dalle ipoteche che fanno gravare su di esso l’individualismo ed il collettivismo.
- Lo Stato deve regolarne l’esercizio in vista del bene comune.
- L’umanizzazione del lavoro e delle sue condizioni. Si ricordi la celebre frase: «*La materia inerte, cioè, esce nobilitata dalla fabbrica, le persone invece vi si corrompono e avviliscono*» (134).
- La remunerazione del lavoro deve realizzarsi nel salario familiare e deve tendere alla tutela del suo potere d’acquisto. E’ auspicabile la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende ed alla divisione degli utili.
- L’incontro tra il capitale ed il lavoro e la giusta distribuzione dei beni devono portare all’elevazione del proletariato.

- Il ruolo delle associazioni e dei sindacati, in particolare, la loro distinzione rispetto allo Stato.
- Il profitto deve essere reinvestito per creare nuove opportunità di lavoro.
- I cattolici devono impegnarsi per un apostolato sociale di ambiente. Sacerdoti, laici e giovani, uniti, possono e debbono promuovere una società più giusta.
- Per il principio di sussidiarietà gli individui e poi gli organismi intermedi di ogni tipo devono poter assumere le proprie responsabilità al loro livello, e non vedersene sottratte da parte dello Stato. Se tale principio regola, perciò, l'intervento dello Stato nell'Economia fa richiamo all'altro fondamentale principio di solidarietà che deve regolare i rapporti tra le aziende, evitando la sfrenata concorrenza e deve regolare i rapporti economici tra le diverse nazioni.
- Vanno incoraggiati i sindacati, vanno anche incoraggiate le forme di collaborazione programmatica tra sindacati dei lavoratori e sindacati dei datori di lavoro, attraverso il sistema delle Corporazioni.
- Il Socialismo, anche nelle forme moderate, è inconciliabile con gli insegnamenti della Chiesa Cattolica e male fanno i cattolici ad aderirvi.

## 5. Limiti

Il carattere ambiguo del corporativismo (29/84) proposto dalla *Quadragesimo Anno*, malgrado le riserve formulate nei confronti dello statalismo fascista italiano, ha potuto e può ancora servire come giustificazione per regimi autoritari che pretendano di imporre il loro sistema al fine di riconciliare le classi antagoniste. Accogliendo più ampiamente l'eredità del movimento operaio, né la *Mater et Magistra* né la *Laborem exercens* riprenderanno in tal senso quel concetto. Nei paesi ad alto sviluppo industriale, rapporti tollerabili vengono piuttosto da un certo equilibrio tra i poteri sociali dei diversi gruppi.

Se la *Rerum Novarum* è ancora la dottrina delle regole etiche per l'individuo impegnato nella vita economico-sociale, la *Quadragesimo Anno* vuole sintetizzare una dottrina sulla giusta struttura della società. Si vuole così proporre il progetto sociale cristiano che fu via via chiamato "la via cristiana della società" o "la terza via" tra il liberalismo e il collettivismo. La presa di coscienza che, direttamente, non si possa far discendere nessun progetto concreto di società dalla rivelazione è stata una acquisizione che è venuta negli anni successivi, ma, nel frattempo, si sono create gravi ambiguità. Il modello voluto da Dio sulla convivenza umana è giudizio e profezia su ogni progetto di società sperimentata o da attuare.

La funzione economica dello Stato è affermata ma in maniera troppo limitata. Il funzionamento dell'economia nazionale, il mantenimento di un alto grado di occupazione e graduale miglioramento del livello di benessere saranno impossibili senza la partecipazione attiva dell'autorità pubblica per cui risulta poco credibile il limitarsi alla compartecipazione agli utili e alla gestione in una società così complessa come già allora si delineava.

Uno dei segnali è la poca attenzione alla funzione sociale delle imposte che sono la risorsa fondamentale dello Stato per una redistribuzione del reddito. Si riesce tuttavia a capire la raccomandazione "*non gravare particolarmente con le tasse*" poiché la realtà si presenta ancora povera, benché diversa da quella del tempo della *Rerum Novarum* e la struttura sociale spesso resta a livello di piccola proprietà terriera.

**Problemi da sviluppare.** Per quanto riguarda le dure conclusioni sul socialismo, anche non marxista - «Socialismo religioso e socialismo cristiano sono dunque termini contraddittori» (130) -, bisognerà attendere la distinzione di Giovanni XXIII tra movimenti storici e ideologie (*Pacem in terris*) e le norme di Paolo VI sulla collaborazione attraverso il dialogo (*Octogesima adveniens*), perché esse possano venire ufficialmente superate.

## 6. Un tema particolare: il principio di sussidiarietà

Il Principio di sussidiarietà è uno dei cardini della Dottrina sociale della Chiesa e Pio XI lo ha enunciato con particolare chiarezza (QA 80 citato sopra). Utilizzo perciò una conferenza tenuta a Cesena nel 2004 da Ivo Colozzi: "*Il principio di sussidiarietà nella Dottrina sociale della Chiesa*" per aiutare la nostra comprensione di tale principio, anche alla luce della particolare enfasi che ha assunto nella riflessione politica attuale.

**a. La definizione.** La parola "sussidiarietà" (*subsidiium*), nella terminologia militare romana indicava le truppe di riserva che stazionavano oltre il fronte e che erano pronte ad intervenire in aiuto alle coorti che conducevano la battaglia sul campo. Una prima formulazione, nel pensiero aristotelico, è stato approfondito da San Tommaso nei suoi studi sull'idea di bene comune.

**b. Oggi, nella Dottrina sociale della Chiesa cattolica, definisce l'ordine dei rapporti fra Stato e società.**

Lo Stato di fronte alla società - singoli cittadini, famiglie, gruppi intermedi, associazioni e imprese - non deve fare di più ma neanche di meno, che offrire un aiuto (*subsidiium ferre*) all'autonomia di questi ambiti e sfere sociali. Già presente nella *Rerum No-*

*varum* (36) di **Leone XIII**, viene ribadito e rafforzato nell'Enciclica *Quadragesimo Anno* di papa **Pio XI**, in un contesto storico che registrava, da una parte, la crescente diffusione nei paesi anglosassoni di una concezione individualista e liberista del capitalismo, poco attenta ai doveri di solidarietà nei confronti dei più poveri e al senso della intrinseca relazionalità delle persone e, dall'altra, registrava l'espansione, nel continente europeo, dei regimi totalitari (comunista, fascista e nazista) e della loro concezione della onnipotenza e onnipervasività dello Stato (tutto nello Stato e nulla al di fuori dello Stato). Successivamente tale principio è stato più volte ripreso e sviluppato da **Giovanni XXIII**, nella *Pacem in Terris* (48), riferendolo all'attività delle comunità politiche a livello internazionale e dalla Sacra Congregazione per la dottrina della fede nell'istruzione su "*Libertà cristiana e liberazione*" (1986) ove i principi di solidarietà e di sussidiarietà, uniti, sono i due pilastri fondamentali della Dottrina sociale cristiana, legati all'obiettivo di promuovere la dignità dell'uomo (73).

**Giovanni Paolo II**, nella *Centesimus Annus*, dopo aver ricordato che il principio di sussidiarietà va coniugato con quello di solidarietà, lo ha applicato anche al welfare state, rilevando che le degenerazioni in cui quest'ultimo è incorso sono dovute proprio al mancato rispetto del principio di sussidiarietà. "*Disfunzioni e difetti nello Stato assistenziale derivano da un'inadeguata comprensione dei compiti propri dello Stato. Anche in questo ambito deve essere rispettato il principio di sussidiarietà: 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 delle altre componenti sociali, in vista del bene comune*" (48).

**c. Oggi è divenuto di attualità.** Negli anni del secondo dopoguerra il principio di sussidiarietà, condiviso solo da alcune forze politiche di ispirazione cristiana, soprattutto tedesche e olandesi, è stato utilizzato in qualche modo per realizzare i loro modelli di Stato sociale, mentre era osteggiato dai partiti socialdemocratici che avevano teorizzato l'auspicabilità del modello istituzionale, quasi totale, di welfare su base universalistica. Nonostante le coalizioni di governo fossero guidate da un partito democristiano, anche in Italia la costruzione dello Stato sociale ha, per certi aspetti, ad esempio nel settore sanitario, seguito questa seconda strada, dando vita ad un modello misto o combinatorio che ha fatto parlare di una "via italiana" al welfare state. Ma nel nostro paese il principio di sussidiarietà è rimasto del tutto marginale nell'ambito del dibattito sulla creazione dello Stato sociale.

Il processo che ha contribuito di più alla sua recente

riscoperta è stata l'unificazione dell'Europa, con tutte le resistenze che ha provocato a livello di singoli stati membri. È evidente, infatti, che la creazione di organismi transnazionali come il Parlamento europeo, eletto a suffragio universale o come la Commissione europea, che rappresenta l'equivalente del governo della Comunità, hanno come effetto la riduzione del potere decisionale degli Stati-nazione, percepita in modo molto doloroso soprattutto da Inghilterra e Francia, per secoli protagonisti a livello mondiale. Vedasi l'esito negativo ottenuto dai referendum con cui si chiedeva alla cittadinanza di confermare i più importanti passi verso l'unificazione. Così, per ridurre queste resistenze, l'Europa ha scelto come criterio fondamentale della propria legislazione il principio di sussidiarietà, richiamato nel trattato di Maastricht, citato nelle direttive emanate nel 1992 dal Consiglio d'Europa, avallato da una delibera del Parlamento europeo, approvata da tutti gli schieramenti, utilizzata dalla Commissione europea, sotto la presidenza di Jaques Delors, in vari documenti, fra cui il Libro Bianco sui problemi della disoccupazione e il Libro Verde sulle politiche sociali, entrambi del 1994; infine, è stato inserito nella Carta Europea all'art. 4.

#### **d. Comprensione del principio di sussidiarietà.**

Il principio di sussidiarietà va chiarito e capito. Nella Dottrina Sociale tale principio obbliga coloro che ne sono destinatari sia all'azione che all'auto-limitazione. Obbliga, infatti, la Comunità europea, lo Stato nazionale, ma anche le regioni, le Province e i Comuni ad aiutare le articolazioni sottostanti (famiglie, gruppi, associazioni, comunità) così da metterle in condizione di sostenere i singoli cittadini nello sviluppo di una vita degna dell'uomo (*funzione promozionale*). Nello stesso tempo proibisce a questi stessi destinatari di intervenire nell'ambito di vita e di azione delle articolazioni sottostanti se queste sono nella condizione di regolarsi autonomamente e di gestire in proprio i loro compiti (*funzione protettiva*). Se invece non ce la fanno e non riescono, ad esempio, a far fronte agli impegni educativi o assistenziali che la situazione richiede, il principio di sussidiarietà impone allo Stato di non assumere subito su di sé questi compiti, ma di cercare vie di rafforzamento delle energie e delle capacità dei soggetti minori, in modo da aumentarne l'autonomia; essa va intesa almeno come capacità di scegliere il servizio con cui entrare in relazione per farsi aiutare, nella duplice dimensione sia di attivare lo Stato o altro destinatario, e sia di limitare questo intervento e proteggere; spesso negli ultimi anni, è stata sottolineata solo la seconda dimensione, *quella protettiva*, con il risultato di far coincidere il principio di sussidiarietà con una *politica liberista* di privatizzazioni e di ridimensionamento dell'intervento statale. Una società giusta, infatti, deve soddisfare sia la dimensione protet-

tiva che quella promozionale.

Esiste, però, anche una terza dimensione del principio, che potremmo definire “*responsabilizzazione degli attori*”. Essa difende lo Stato e gli altri enti e soggetti che hanno il dovere della sussidiarietà da un sovraccarico di compiti, respingendoli con i relativi oneri, che singoli cittadini o comunità subordinate pretendono di scaricare sulle comunità maggiori, in particolare sullo Stato, pur essendo in grado di assolverli (es. chiudere una trattativa contrattuale). Il principio di responsabilizzazione degli attori difende lo Stato sociale e il suo sistema di prestazioni da un eccesso di rivendicazionismo. La responsabilità primaria, infatti, nell’impostazione della propria vita spetta alla persona e alle relazioni di mondo vitale prossime alla persona, cioè alla famiglia e alle formazioni sociali intermedie, così come la responsabilità primaria delle scelte di politica sociale spetta all’ente locale. Anche questa dimensione del principio di sussidiarietà può essere facilmente equivocata a legittimare comportamenti evasivi, per esempio, da parte del Ministro delle Finanze per evitare di intervenire nei confronti di richieste giuste ma molto onerose per le casse dello Stato. Il principio di sussidiarietà non può essere separato da quello di solidarietà che, appunto, impone l’aiuto in caso di effettivo e accertato bisogno.

In sintesi si chiede alle istituzioni (Comunità Europea, Stati-nazione, Regioni, eccetera) di pensarsi e di agire al servizio della crescita della società civile, coltivando il bene comune, che non deriva automaticamente, per un processo del tipo “mano invisibile”, dalla molteplicità degli interessi perseguiti da persone e gruppi. Le istituzioni pubbliche devono intervenire nella società ma per sostenere e stimolare i sottosistemi sociali e, in definitiva, i cittadini a sviluppare iniziative proprie e a compiere sforzi per migliorare le loro prestazioni.

#### **e. Sussidiarietà orizzontale, sussidiarietà verticale.**

La Carta Europea, dove definisce i diritti e i principi fondamentali riconosciuti da tutti i paesi che aderiscono all’Unione, dice: “L’esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini”(art. 4). Per indicare questo secondo riferimento è invalso l’uso di affiancare al termine sussidiarietà l’aggettivo “*verticale*”, mentre si parla di sussidiarietà “*orizzontale*” quando ci si riferisce alla relazione fra istituzioni e società civile.

La **sussidiarietà verticale** esige che agli enti minori vadano lasciati non solo competenze giuridiche e diritti di iniziativa, ma anche i mezzi finanziari ed amministrativi necessari all’organizzazione e all’esercizio concreto di queste facoltà. Da questo punto di vi-

sta l’adozione del principio di sussidiarietà coincide con la prospettiva federalista e implica il superamento della logica del semplice decentramento amministrativo delle competenze.

**f. I rischi.** Anche uno Stato che si orienti secondo il principio di sussidiarietà può cadere in due trappole: quella dello Stato assistenzialista che interviene troppo e incentiva una mentalità assistenzialistica che toglie forza proprio al principio che dichiara di perseguire, oppure quella dello Stato guardia-notturna che fa troppo poco e perde di vista i suoi doveri di solidarietà, favorendo così la disintegrazione sociale.

Il principio di sussidiarietà è un principio di competenza che non definisce nel contenuto ciò che le singole entità sociali devono perseguire come valori e obiettivi. Questi dipendono dalla comprensione che la società ha di se stessa e non possono essere prodotti o imposti dalla Stato o, domani, dalla Comunità europea.

Indica, invece, il criterio fondamentale di azione di ogni istituzione o sottosistema sociale: ogni istituzione è tenuta ad intervenire a sostegno dell’altra, quando quest’ultima non riesce a portare a termine il proprio compito, in un modo che le consenta di aumentare il proprio grado di autonomia. Ma questo vale per tutte le istituzioni e le formazioni sociali, in forma mutua e reciproca, e non solo per lo Stato rispetto alla società civile.

Nel dibattito svoltosi finora a livello europeo e nelle decisioni che sono state prese, manca l’indicazione che anche il trasferimento di competenze ai livelli superiori della comunità è legittimo solo nel caso in cui la comunità utilizzi queste competenze per rafforzare i livelli inferiori, cioè stati membri o regioni, in modo che questi, a loro volta, possano rafforzare le articolazioni sottostanti e, in ultima analisi, le possibilità di sviluppo dei cittadini. Esiste il rischio che si sottolinei il principio di efficienza come criterio unico della divisione delle competenze.

Il principio di sussidiarietà è sì uno strumento che trasforma il postulato dell’efficienza nella regola della divisione del lavoro tra diversi livelli amministrativi, ma è soprattutto un principio di filosofia sociale che suppone, nel solco della migliore tradizione culturale europea, un concetto personalistico dell’uomo. In ultima istanza deve rimanere lo sviluppo personale dei cittadini attraverso il rafforzamento dei gruppi sociali entro cui articolano la propria vita.

**Il principio di sussidiarietà, quindi, va reso funzionale al perseguimento del bene comune**, definibile come l’insieme delle condizioni sociali e politiche che rendono possibile lo sviluppo personale dell’uomo, con i conseguenti diritti e doveri.