



Co-funded by the European Union



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240



Gruppo di ricerca e formazione sul
diritto pubblico europeo e comparato

“Il principio di sussidiarietà tra diritto europeo e diritto interno”

Elena Bindi

(Università di Siena)

(25 maggio 2017, ore 17,00)

a cura di Elena Bindi

L'enunciazione del principio di sussidiarietà nel Trattato di Maastricht, firmato nel febbraio 1992, riportò l'attenzione di molti studiosi sui rapporti di competenza tra Unione europea e Stati membri. Era un momento di fervore, non solo da parte della dottrina, nei riguardi di una Europa politicamente unita e quindi vi era una situazione particolarmente propizia nei confronti degli istituti teorici, quali il principio di sussidiarietà, che meglio si adattavano ad un ormai imminente disegno federalistico europeo.

Per comprendere il percorso verso un ideale di Europa politicamente unita (i c.d. Stati Uniti d'Europa) non si può prescindere dalle riflessioni di alcuni studiosi italiani di area azionista, i quali, nel momento di fondazione della Repubblica italiana, misero l'accento sullo stretto collegamento tra democrazia e articolazione territoriale del potere, contribuendo con idee e proposte non solo al dibattito costituente italiano ma, più in generale, al dibattito su di un'Europa federale, vista come “Federazione occidentale europea, [...] mediatrice tra i due blocchi opposti, e capace di conciliare in una sua sintesi di democrazia socialista due esigenze [...] ugualmente preziose e irrinunciabili, quella della libertà democratica e parlamentare, e quella della giustizia sociale” (P. Calamandrei).

Inquadrare gli studiosi di area azionista serve dunque a individuare la cornice in cui inizialmente si mossero i padri del federalismo europeo: Eugenio Colomi, Ernesto Rossi e Arturo Spinelli, che elaborarono l'assai noto “*Manifesto di Ventotene*”. In particolare, nelle riflessioni degli azionisti si coglie sia l'influenza delle teorie classiche del federalismo per le quali la vera democrazia sarebbe quella più vicina al cittadino e quindi le forme di democrazia diretta e partecipata (Tocqueville) sia l'influenza delle teorie secondo le quali, viceversa, è la sfera più ampia di governo ad essere la più democratica (Madison), perché non sempre “piccolo è bello”.

La netta influenza delle teorie classiche del federalismo è del resto agilmente spiegabile alla luce del clima postbellico, con la netta presa di posizione contro il passato, identificato non solo nel regime fascista, ma anche nello stato liberale e la sua istanza centralistica. La valorizzazione delle comunità territoriali come strumento per garantire la libertà contro ogni deriva autoritaria, ma anche più semplicemente centralistica, ebbe infatti un peso determinante all'interno del partito d'azione, che poneva al centro del suo programma politico la questione cruciale della trasformazione dello stato in senso autonomistico. Occorreva infatti rinnovare dalle fondamenta quell'apparato statale che non aveva saputo contrastare l'ascesa del regime fascista, e edificare uno stato democratico che nell'articolazione territoriale del potere riuscisse a trovare una delle sue più felici espressioni. E di questa partecipazione dal basso, linfa vitale dell'autonomia, il centro propulsore non era tanto la regione, ma in prima istanza il comune e, a seguire, la provincia.

Anche Alessandro Levi riflettendo su "Il pensiero federalistico di Carlo Cattaneo" rievoca un precetto del Machiavelli, da Cattaneo più di una volta rammentato, cioè, che «un popolo, per conservare la libertà, deve tenervi sopra le mani» e «per tenervi sopra le mani ogni popolo deve tenersi in casa sua la sua libertà».

L'influenza delle teorie secondo le quali, viceversa, è la sfera più ampia di governo ad essere la più democratica sembra invece avere maggiore presa, come vedremo, sul pensiero di Bracci che, pur comprendendo le ragioni prevalentemente sentimentali dei molti italiani che cercano nelle regioni la difesa dalla tirannide, vede nello stato la forma di organizzazione che è in grado di subordinare ogni interesse particolare all'interesse collettivo.

Qualunque fosse la teoria classica del federalismo accolta, sia che la teoria di riferimento fosse quella elaborata da Tocqueville, o viceversa quella formulata da Madison, per gli azionisti la riforma dello stato doveva infine culminare negli Stati Uniti d'Europa in quanto necessario completamento di quella visione multilivello cara agli azionisti. Un'Europa unita e federata che avrebbe costituito una "terza via" rispetto a quelle segnate dai due blocchi contrapposti che di lì a poco si sarebbero delineati. E di queste idee continuerà a farsi portatore Piero Calamandrei quando ormai le decisioni di politica internazionale erano già state prese dal governo italiano con riguardo all'adesione dall'Italia al *Patto atlantico*. Nel suo discorso pronunciato alla Camera dei deputati nell'aprile del 1949, contro la firma del patto da parte dell'Italia, metterà l'accento sulla necessità di dare vita «a quella Federazione occidentale europea, politicamente e militarmente unita e indipendente, [...] Né alleata, né ostile, ma mediatrice tra i due blocchi». Una posizione dunque ben diversa da quella dei comunisti, schierati a favore del blocco sovietico, e che trovava la propria ratio nell'esigenza di costruire un'Europa politicamente unita.

Un'unità politica europea che Calamandrei continuerà ad auspicare anche quando ormai, scoppiata la guerra di Crimea e in piena guerra fredda, il clima era profondamente mutato e coloro che, fino a

poco tempo prima, erano convinti assertori di un'Europa federata, non vedessero alternative all'alleanza atlantica.

Il progressivo disinteresse verso una Europa politica unita procede di pari passo con la disaffezione verso un principio quale quello di sussidiarietà.

Il graduale raffreddamento prosegue negli anni settanta, mentre dagli anni ottanta fino ai primi anni novanta vi è una crescente ripresa delle istanze federalistiche e del principio di sussidiarietà, che culmina dapprima nell'Atto unico europeo (1987), che introduce la regola della sussidiarietà nel settore dell'ambiente, senza tuttavia menzionarla espressamente.

Il principio di sussidiarietà è stato poi ufficialmente previsto, come si è anticipato, nel Trattato di Maastricht (1992), che l'ha introdotto nel Trattato che istituisce la Comunità europea (trattato CE).

Infine, il Trattato di Lisbona (2009) ha previsto il principio di sussidiarietà all'articolo 5, paragrafo 3, del trattato UE e ha abrogato la disposizione corrispondente del trattato CE, pur riprendendone gli obiettivi. Ha inoltre aggiunto un riferimento esplicito alla dimensione regionale e locale del principio di sussidiarietà e ha sostituito il protocollo del 1997 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità con un nuovo protocollo recante il medesimo titolo (Protocollo n. 2), la cui principale novità riguarda il ruolo dei parlamenti nazionali nel controllo del rispetto del suddetto principio.

A fronte di queste evoluzioni normative, si pone tuttavia una interpretazione fortemente riduttiva del principio di sussidiarietà dell'UE, caratterizzata da una notevole spinta centripeta. A questa spinta si contrappongono, peraltro, istanze populistiche nettamente contrarie ad un percorso verso una Europa unita, a cui si affiancano a livello nazionale chiusure politiche antiquate, che spingono verso un'Europa che credevamo ormai superata. E l'ideale degli Stati Uniti d'Europa, di una Federazione politica europea che sembrava di più concreta realizzazione, ancora una volta si trasforma in un progetto difficile da concretizzare.