

Sussidiarietà: istruzioni per l'uso di un principio a doppio taglio

di Stefano Ceccanti

Relazione all'incontro del Gruppo "Lisbona" del Pd

1- *Premessa: significati originari del principio di sussidiarietà, dalla difesa dei livelli bassi e dei corpi intermedi ai significati plurimi*

Dal momento che le istituzioni sono funzionali alla persona umana, l'insegnamento sociale della Chiesa, soprattutto a partire dalla "Quadragesimo anno" di papa Pio XI (1931), ha formalizzato e strutturato tale principio per affermare che **il potere deve essere il più possibile vicino ai cittadini** (i livelli gerarchicamente superiori sono legittimati in quanto "sussidiano" il livello più basso, la loro necessità si deve dimostrare caso per caso) e deve espropriare il meno possibile i corpi intermedi della società (a cominciare dalla famiglia).

Il primo aspetto si denomina tradizionalmente **s. verticale o istituzionale** (tra i vari livelli di governo), **il secondo s. orizzontale o sociale** (tra poteri pubblici e corpi intermedi).

Nel passaggio dalla dottrina al dibattito politico e giuridico il principio (che in origine aveva una chiara connotazione anti-Stato nazionale, pro Comuni e pro corpi intermedi), **è divenuto a doppio taglio**, una parola passepartout, cioè tale da spostare i poteri anche in direzione opposta, a favore dello Stato e dei poteri pubblici. Inoltre, a partire dagli anni '80, col rilancio delle dottrine liberiste, è stato utilizzato anche a favore di un parziale slittamento di funzioni pubbliche al mercato più che ai corpi intermedi.

Il rilancio principale è comunque avvenuto col Trattato di Maastricht, dove fu inserito da Jacques Delors, per giustificare potenziali incrementi di competenza da parte dell'Unione tuttavia con una certa cautela di formulazione. Il doppio taglio non è del tutto simmetrico; se un obiettivo non può essere conseguito dallo Stato solo allora può entrare in gioco l'Unione; se invece l'Unione non può fare meglio dello Stato, l'Unione deve astenersi dal farlo. Il valore di queste distinzioni non va comunque sopravvalutato rispetto alle dinamiche reali e soprattutto **alle evoluzioni del contesto politico, esattamente come il termine "federalismo"**.

Negli ultimi anni a livello europeo, in genere, parla più di sussidiarietà chi vuole rinazionalizzare politiche, generalmente in modo immotivato. Una parola positiva, che vuole in sostanza evocare il principio di chiare responsabilità precisamente imputabili, può quindi diventare veicolo di politiche regressive.

2- *Diritto europeo: l'articolo 3 ter di Lisbona e le sue novità: il protocollo, il riconoscimento dei livelli regionali e locali*

Il principio di sussidiarietà è riconosciuto oggi dall'art. 3 ter (già art. 5) del Trattato di Lisbona insieme al principio di proporzionalità per l'esercizio delle competenze dell'Unione (comma 1) nei settori non di competenza esclusiva della stessa (comma 3).

In essi in partenza competenti sono gli Stati e/o il livello regionale o locale; tuttavia se e nella misura in cui "gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti" a quei livelli "l'Unione interviene".

Il protocollo apposito serve a "regolare il traffico normativo": ovvero regola i casi in cui le istituzioni dell'Unione in nome della sussidiarietà e della proporzionalità sono portati ad aspirare verso di sé i poteri, dando la possibilità ai Parlamenti di azionare il semaforo rosso.

Lisbona innova sia per l'introduzione di tale protocollo sia perché cita esplicitamente non più solo gli Stati nazionali, ma anche i livelli regionali e locali.

La "regolazione del traffico normativo", applicato anche alle altre fasi istituzionali postula l'organicità e la previsione dei rapporti infra-intra istituzionali e dunque la necessità politica del federalismo unitivo europeo. Il passaggio fondamentale di ciò che è stata la Carta delle Autonomie Locali del 1985, la nascita del Comitato delle Regioni e degli enti locali, l'apertura delle procedure di dialogo permanente tra organi, istituzioni, cittadinanza europea, inaugurata dalla Commissione Prodi.

3- *Diritto interno: il nuovo art. 118 e il seguito della giurisprudenza costituzionale, la sussidiarietà si estende alle competenze legislative e gioca anche a favore del centro*

In sede di revisione costituzionale del Titolo V (legge cost. 3/2001) **il principio è stato inserito nell'art. 118 Cost. rispetto alle funzioni amministrative** sia in senso verticale (a tutela dei livelli più bassi, a cominciare dai Comuni, accanto a quelli di adeguatezza e differenziazione) sia in senso orizzontale (a favore dell'iniziativa autonoma dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di carattere generale. Di esso fa parte come bilanciamento per garantire standard decisionali e diritti **l'art. 120, secondo comma, che consente al Governo poteri commissariali nei confronti di organi inadempienti agli altri livelli** .

Trovatasi in difficoltà per dirimere le controversie sulla spettanza della competenza legislativa, sia per alcuni limiti obiettivi del testo della riforma del Titolo V, sia per il carattere comunque strutturalmente non risolutivo degli elenchi di competenza per materia, **la Corte costituzionale ha finito per estendere la sussidiarietà verticale anche in ambito legislativo** , a tutela delle esigenze di carattere unitario dello Stato (a cominciare dalla

sentenza 303/2003, per proseguire, tra le altre, con la 6/2004 e la 383/2005). Lo spostamento di competenze al centro deve comunque rispettare i principi di ragionevolezza (esistenza di motivazioni dimostrate), proporzionalità (la legge statale deve essere strumento necessario) e leale collaborazione (necessità di intese, più o meno forti, ovvero, a seconda dei casi, con un potere di veto più o meno marcato delle Regioni). Un concetto quest'ultimo, di importanza significativa anche per lo sviluppo del disegno europeo.

4- *Qualche provvisoria conclusione: per ora, fino a sentenze della Corte di Giustizia, saranno decisioni eminentemente politiche*

Il richiamo alla sussidiarietà si colloca in un contesto in cui in pressoché tutti i principali Paesi dell'Unione si è segnalato un ruolo attivo di Regioni ed enti locali che è andato insieme alla crescita del ruolo dell'Unione e in cui è obiettivamente impossibile stabilire razionalmente a priori il ruolo di ciascuno.

Rispetto al ruolo dell'Unione va rilevato, come già accennato, che il richiamo alla sussidiarietà presenta anche significative diversità politiche: alcuni Stati nazionali di recente indipendenza tendono a usare retoricamente la sussidiarietà per opporsi a limitazioni del loro potere e alcuni gruppi di cultura più tradizionalistica tendono a fare analoga operazione rispetto a posizioni più "liberali" in materia di diritti provenienti dalle istituzioni dell'Unione, fermo restando che in alcuni casi specifici e limitati la spinta omogeneizzante potrebbe essere effettivamente eccessiva in presenza di tradizioni costituzionali obiettivamente molto diverse. Le conseguenze negative vi sono già, ad esempio, sull'uso dei fondi strutturali sia nell'ultima versione 2007-2013 che nelle future modalità a confronto diretto con la Direzione Generale UE.

In estrema sintesi si può dire che valutare o meno la conformità alla sussidiarietà è un'operazione che, soprattutto in una prima fase, in assenza di una giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia, è una decisione di alto valore politico, tutt'altro che tecnica. Di norma accadrà che chi è favorevole nel merito riterrà soddisfatto anche quel criterio e chi è contrario motiverà la contrarietà anche per violazione della sussidiarietà, soprattutto se ciò viene a modificare una normativa statale che condivide.

Stante la propria collocazione istituzionale la Corte di Giustizia sarà spinta a utilizzare la sussidiarietà in senso favorevole all'aspirazione di competenze verso l'alto, analogamente a quanto ha fatto la nostra Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V, mentre vari Parlamenti nazionali tenderanno a utilizzare il protocollo in senso inverso.

La situazione verrà a stabilizzarsi, riducendo i margini politici, solo dopo alcune decisioni della Corte di Giustizia, ma anche dopo tali

decisioni, il margine di "politicità" nelle interpretazioni della sussidiarietà rimarrà elevato. Quando una parola è diventata un "passepartout", sia pure positivo, perde in giuridicità e acquista in politicità.

=