

Declinazioni costituzionali del principio di sussidiarietà

di Fausto Vecchio *

1 Il principio di sussidiarietà come principio costituzionale. 2 All'origine delle categorie giuridiche della relazionalità moderna: la sussidiarietà come tentativo di affermare il pluralismo sociale ed il pluralismo istituzionale nell'antica Grecia. 3 All'origine delle categorie giuridiche della relazionalità moderna: la sussidiarietà in Tommaso d'Aquino come strumento per l'affermazione del principio personalistico. 4 La sussidiarietà nel pensiero liberale: principio costituzionale per la tutela dei diritti e delle libertà di iniziativa economica dell'individuo. 5 La sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa cattolica: la protezione costituzionale del modello solidaristico familiare. 6 La sussidiarietà nei precursori del pensiero federalista: principio regolatore del rapporto fra autonomie locali e poteri del nascente Stato centralistico. 7 La sussidiarietà nel federalismo europeo del Novecento: principio regolatore dei rapporti tra ordinamenti nazionali ed ordinamento comunitario. 8 La sussidiarietà nel multilevel constitutionalism: la tutela costituzionale degli ordinamenti nazionali. 9 Conclusioni. 10 Riferimenti bibliografici.

1 Il principio di sussidiarietà come principio costituzionale

A partire da quando ha trovato riconoscimento nell'articolo 3B del Trattato di Maastricht¹ (oggi articolo 5 Trattato CE), il *principio di sussidiarietà* è entrato, più o meno esplicitamente, negli ordinamenti costituzionali nazionali², sia per disciplinare i rapporti tra le

¹ L'articolo 3B del Trattato, nell'individuare i criteri per la ripartizione delle competenze tra Unione Europea e Stati membri, stabilisce che "La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati con il presente trattato. Nei settori di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati al meglio a livello comunitario. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato."

² Recentissima la riforma costituzionale italiana che, al terzo comma dell'articolo 118, prevede che "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", e al secondo comma dell'articolo 120, in materia di poteri sostitutivi, prevede che "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità

amministrazioni pubbliche e l'iniziativa dei vari attori sociali, sia per regolare i rapporti che intercorrono tra i vari livelli di governo del territorio. *Un principio costituzionale in tutti i sensi.*

La formale codificazione della sussidiarietà ha, indubbiamente, contribuito ad una straordinaria ripresa di attenzione verso un principio di grande tradizione storica. Nel tentativo di ricostruirne la portata si sono cimentati numerosi ed autorevoli giuristi, filosofi, storici, politologi e studiosi di scienze sociali.³

economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione". Analoghi enunciati hanno di recente trovato ingresso anche nei testi costituzionali di altri paesi europei.

³ Per quel che riguarda l'approccio giuridico ai problemi della sussidiarietà si segnalano A. Albanese, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici* in Diritto pubblico n. 1 2002., L. Antonini, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare Society* in Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, n. 1 2000., L. Azzera, *Il sistema delle competenze*, in Il Foro italiano n. 1 2005., M. Baudrez, *Un principio ispiratore di riforme: la sussidiarietà in Francia*, in *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto* a cura di A. Rinella, Leopoldo Coen, Roberto Scarmiglia, Padova, Cedam, 1999., A. D'Atena, *Costituzione e principio di sussidiarietà* in Quaderni Costituzionali n. 1 2001., A. D'Atena, *La sussidiarietà tra valori e regole* in Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente n. 2 2004., A. D'Atena, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri* in Diritto dell'Unione Europea n. 1 2005., A. Rinella, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, in *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto* a cura di A. Rinella, Leopoldo Coen, Roberto Scarmiglia, Padova, Cedam, 1999., C. Pinelli, *Il disegno delle istituzioni politiche*, in Il Foro italiano n. 1 2005., S. Staiano, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici* in Federalismi.it del 9/3/2006. Per quel che riguarda riferimenti operati da filosofi al problema si segnala in particolare C. Millon-Delsol, *Il principio di sussidiarietà*, Milano, Giuffrè editore, 2003, J. Habermas, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?* in G. Zagrebelsky, *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Bari, Laterza, 2003. Particolare attenzione merita l'approccio sociologico in N. Mac Cormick, *La sovranità in discussione*, Bologna, il Mulino, 2003. Di sussidiarietà si sono interessati anche i politologi: J. Fischer, *Dall'Unione di Stati alla federazione. Riflessioni sulle finalità dell'integrazione europea*, in Riv. di studi di politica intern., n. 268, ottobre-dicembre 2000., F. Mayer I. Pernice, *La costituzione integrata dell'Europa* in G. Zagrebelsky, *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Bari, Laterza, 2003., I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism in the European Union in European law review* Ottobre-Dicembre 2002, J. Weiler, *La Costituzione europea*, Bologna, il Mulino, 1999. Per la storia si segnala infine P. Duret, *La sussidiarietà orizzontale: le radici e le suggestioni di un concetto*, in Jus n.1 2000.

Non sorprende, pertanto, che si sia sostenuto⁴ che il principio di sussidiarietà sia destinato a diventare una delle idee forti del costituzionalismo contemporaneo. Un principio dotato di una portata talmente dirompente che, per poter trovare nella storia degli ordinamenti costituzionali dei precedenti dotati di analoga capacità innovativa, occorre tornare indietro fino al momento dell'apparizione del principio della separazione dei poteri.

In realtà, l'idea sussidiaria ha origini ancor più remote. Il principio che l'incarna ha una valenza, *latu sensu*, costituzionale nella *polis* greca così come negli ordinamenti premoderni, nella dottrina della Chiesa come nel pensiero federalista europeo del Novecento.

Tuttavia, obiettivo del presente contributo è, soprattutto, di evidenziare la forte storicità del principio di sussidiarietà, cioè, di mettere in luce le differenti sfere di autonomia che di volta in volta esso è servito a tutelare e le differenti declinazioni che in relazione a tali sfere esso ha assunto nel corso dei secoli.

In particolare, si sottolineerà la grande diversità di funzioni che il principio assolve nelle società oliste del mondo antico e in quelle che si ispirano ai principi dell'individualismo moderno.

2 All'origine delle categorie giuridiche della relazionalità moderna: la sussidiarietà come tentativo di affermare il pluralismo sociale ed il pluralismo istituzionale nell'antica Grecia.

Il IV secolo avanti Cristo fu un momento di ripensamento profondo e a volte traumatico delle formule di convivenza politica e delle istituzioni che avevano caratterizzato la *polis* greca. Le esperienze fallimentari del 411 a.C. e del 404 a.C. avevano mostrato i limiti dell'organizzazione oligarchica e avevano favorito una fervida riflessione sulle forme di governo, portando ad una larga diffusione del modello democratico: nasceva la teoria politica⁵, nuova branca del sapere filosofico che si

⁴ Questa tesi è stata più volte sostenuta da A. D'Atena. Si veda ad esempio A. D'Atena, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri* op. cit. in cui si sostiene la tesi per cui l'Unione Europea, come costruzione politica fondata sul principio di sussidiarietà è un soggetto internazionale assolutamente innovativo. In A. D'Atena, *Costituzione e principio di sussidiarietà* op. cit. si parla della sussidiarietà come un "principio alla moda" che inizia ad ottenere "riconoscimenti nella legislazione".

⁵ Sul rapporto tra i fatti del 404 a.C. e del 411 a.C., l'affermazione della democrazia e la nascita della teoria politica si veda L. Bertelli, *Progettare la polis*, in *I Greci. Storia cultura arte società* vol. II a cura di Salvatore Settis, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1996.

poneva l'ambizioso obiettivo di costruire un modello astratto di Stato, non legato alle contingenze del potere politico ma fondato e legittimato da teoremi di ordine universale.

L'analisi delle forme di governo e la costruzione delle grandi utopie politiche furono certamente fra i temi che maggiormente stimolarono l'elaborazione teorica dei pensatori greci del IV secolo a.C. Il campo di riflessione della filosofia politica sui problemi della città è, tuttavia, certamente più ampio e investe il rapporto che intercorre tra la *polis*, intesa come dimensione del pubblico e della vita politica, e l'*oikos*, intesa come organizzazione delegata alla cura degli interessi privati e tradizionalmente tributata di un largo grado di autonomia⁶.

L'Antigone di Sofocle è una riuscitissima esemplificazione, in chiave tragica, di un problema che dovette condizionare parecchio il pensiero e l'immaginario dell'antica Grecia. La duplice appartenenza dell'uomo all'*oikos* e alla *polis* inevitabilmente diventava fonte, almeno potenziale, di tensioni e di conflitti.

Già Platone nella Repubblica si pose il problema di regolare i rapporti tra sfera domestica e sfera politica. La soluzione 'costituzionale' a questa, per l'epoca, straordinaria sfida fu un sistema politico che non riconosceva alcuno spazio alla dimensione privata, che disconosceva la proprietà privata delle donne e delle cose e istituiva la proprietà comune. Dietro tale radicale chiusura c'era il timore che gli effetti degenerativi causati dalle tendenze particolaristiche degli *oikos* potessero compromettere l'autorità del potere politico cittadino⁷.

Più complesso e, in ultima analisi, più sensibile alle esigenze della realtà sociale della Grecia del IV secolo a.C. appare invece l'approccio aristotelico al problema politico. Nel primo libro della *Politica*, Aristotele, in coerenza con l'insegnamento platonico e con gli altri orientamenti teorici contemporanei, sostenne che la *polis* rappresentava la comunità "più importante di tutte e comprende in sé tutte le altre."⁸ La città infatti, essendo l'unico livello politico che poteva aspirare all'autosufficienza autarchica, aveva la responsabilità di garantire il benessere dei cittadini portando a compimento quegli obiettivi che non potevano essere raggiunti efficacemente dai livelli sociali inferiori. In virtù della miglior

⁶ Per una accurata descrizione dell'*oikos* e per una analisi dei rapporti tra *polis* ed *oikos* si veda G. Bodei Giglioni, *L'oikos: realtà familiare e realtà economica*, in *I Greci. Storia cultura arte società* vol. I a cura di Salvatore Settis, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1996.

⁷ È questa l'interpretazione del pensiero platonico di G. Bodei Giglioni, *L'oikos: realtà familiare e realtà economica*, in *I Greci. Storia cultura arte società* vol. I op. cit.

⁸ Aristotele, *La politica*, Torino, UTET, 1992.

capacità di intervento, spettava dunque al potere politico cittadino l'espletamento di funzioni essenziali quali difesa, ordine pubblico, giustizia, finanza pubblica e culto.

Tuttavia, il riconoscimento della *polis* quale massimo livello di governo non avveniva, come nel modello platonico, a discapito del ruolo delle collettività minori. Innanzitutto, Aristotele riconosceva la legittimità dell'*oikos* per i bisogni legati "alla vita di tutti i giorni" e del villaggio (inteso come unione di più *oikos*) per i "bisogni non strettamente giornalieri"⁹. Nel secondo libro della *Politica*, la lontananza dell'impianto aristotelico dal modello politico platonico con l'esplicita critica della Repubblica è ancora più marcata. In questa sede, infatti, Aristotele, dopo aver respinto il comunismo che animava il progetto di costituzione platonico, segnalava i rischi connessi all'exasperata centralizzazione del potere politico proposta da Platone nella Repubblica laddove sottolineava che "ciò che è presentato come il massimo bene delle città distrugge le città stesse in quanto tali"¹⁰. All'autorità politica cittadina spettavano, cioè, funzioni essenziali per il benessere dei cittadini, ma ciò non doveva avvenire a scapito dell' 'autonomia costituzionale' di *oikos* e villaggi.

Il sistema politico aristotelico, pur essendo sorprendentemente moderno per la sensibilità mostrata nei confronti delle autonomie sociali, non si spinse sino a riconoscere la piena autonomia dell'individuo. Non che nella *Politica* manchino i riferimenti all'individuo ma essi, per quanto significativi, non possono essere sopravvalutati. La società greca di Aristotele fu una società fortemente olista e preoccupata principalmente dalla realizzazione del bene comune.

Nella visione antropologica aristotelica l'uomo coincide con il cittadino e tra le due identità vi è piena corrispondenza¹¹. Restavano, pertanto, esclusi dalla possibilità di godere di qualsivoglia forma di autonomia tutti quei soggetti come gli schiavi, le donne ed i bambini che non godevano dello *status* di cittadino e che rappresentano una quota molto significativa della popolazione dell'antica Grecia.

In un momento storico in cui il tramonto delle aristocrazie e la nascita dei grandi agglomerati urbani imponevano un'urgente e profonda revisione delle istituzioni politiche e l'unica alternativa possibile sembrava essere tra la chiusura degli *oikos* in se stessi e la platonica

⁹ Aristotele, *La politica*, op. cit.

¹⁰ Aristotele, *La politica*, op. cit.

¹¹ Per un confronto tra la visione antropologica olista dell'antica Grecia e la visione antropologica individualista moderna si rinvia a G. Sartori, *Democrazia. Che cosa è?*, Milano, Rizzoli, 1993.

centralizzazione del potere cittadino, Aristotele, conscio dei pericoli impliciti in entrambi i modelli, propose una forma *ante litteram* di sussidiarietà¹². Senza pregiudicare l'aspirazione all'unità e l'autorità del potere politico, egli riservava uno spazio di operatività a tutte le istituzioni espressive del pluralismo sociale e all'*oikos* in particolare.

3 All'origine delle categorie giuridiche della relazionalità moderna: la sussidiarietà in Tommaso d'Aquino come strumento per l'affermazione del principio personalistico.

Fu San Tommaso d'Aquino a riprendere la tematica sussidiaria in funzione di una significativa apertura nei confronti del 'valore' dell'autonomia individuale. Coerentemente con l'impostazione personalista di tradizione cristiana che impregnava la filosofia dell'Aquinate, l'uomo veniva, infatti, considerato un soggetto libero per natura: responsabile del proprio destino e portatore di un valore intrinseco ed inalienabile che la società umana doveva riconoscere e realizzare.

Nel sistema tomista l'entità cristiana di persona si sostituì all'antica entità di cittadino¹³. L'idea di società ed i rapporti tra individuo, istituzioni sociali e potere politico furono determinati da questa 'rivoluzione' nella concezione del soggetto. Le sovrastrutture sociali, ed in particolar modo le istituzioni che detenevano il potere politico, erano legittime soltanto nella misura in cui aiutassero il singolo a realizzare quegli obiettivi che esso non era capace di svolgere autonomamente.

¹² Questa ricostruzione secondo cui i termini del principio siano rintracciabili già nel pensiero politico aristotelico è largamente diffusa nella letteratura in materia di sussidiarietà. Si veda ad esempio C. Millon-Delsol, *Il principio di sussidiarietà*, op. cit. L. Antonini, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare Society* op. cit., A. Rinella, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, op. cit. e P. Duret, *La sussidiarietà orizzontale: le radici e le suggestioni di un concetto*, op. cit. Parzialmente contrari a questa ricostruzione secondo cui la sussidiarietà ha origini tanto remote D'Atena e Staiano. Infatti in S. Staiano, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, op. cit. viene ricostruita, nella sua dimensione orizzontale a partire dalla matrice cattolica e dalla matrice liberale. Sulla stessa linea, ma ancor più esplicitamente A. D'Atena, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, op. cit., A. D'Atena, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri*, op. cit. e soprattutto A. D'Atena, *La sussidiarietà tra valori e regole* op. cit. in cui si sostiene la tesi secondo cui l'elaborazione teorica sulla sussidiarietà è riconducibile a tre matrici ideologiche: liberale, cattolica e federalista.

¹³ Concordano con questa lettura del pensiero tomista C. Millon-Delsol, *Il principio di sussidiarietà*, op.cit. e A. Rinella, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi* op. cit.

Con l'idea della irriducibilità della persona umana introdotta dalla filosofia tomista, San Tommaso avvicinò molto l'impianto aristotelico ai sistemi filosofici moderni¹⁴. San Tommaso, conscio dei rischi di un potere politico che assoggettava gli individui, affermava esplicitamente che l'uomo non è finalizzato alla comunità politica¹⁵. Tuttavia anche San Tommaso visse ed operò in una società olistica e il suo impianto finì per privilegiare più la tutela dell'interesse collettivo che non l'interesse individuale. Per l'Aquinate il potere politico doveva "correggere, se trova qualcosa in disordine; supplire se ci sono mancanze; perfezionare se qualcosa di meglio può essere fatto."¹⁶

Nel sistema tomista, cioè, mancavano ancora le libertà e i diritti individuali in senso moderno (nel senso di limiti al potere politico). Anche se assai significativa era la valorizzazione delle autonomie sociali e della persona che nell'idea di sussidiarietà cominciavano a trovare 'rifugio' e 'protezione'.

4 La sussidiarietà nel pensiero liberale: principio costituzionale per la tutela dei diritti e delle libertà di iniziativa economica dell'individuo.

Con l'avvento della modernità il tema dell'individuo introdotto dalla filosofia tomista e dal personalismo cristiano venne compiutamente sviluppato in tutte le sue implicazioni. In particolare, fu la corrente liberale che, in risposta al diffondersi di teorie politiche assolutistiche e statocentriche, elaborò una linea d'azione incentrata sulla sovranità del mercato (inteso come il luogo in cui i singoli possono esaltare la loro libertà individuale) ed affidò alla sussidiarietà il compito di difendere l'individuo dall'invasivo potere statale.

Il liberalismo politico ed economico, che sulla base delle formulazioni teoriche di Locke e di Smith si andava affermando a partire dalla fine del XVII secolo aveva come suo corollario filosofico una visione fortemente individualista. Soltanto in una "società di individui" il mercato avrebbe potuto, infatti, adempiere in piena libertà alla sua funzione di regolamentazione dei rapporti sociali. Nessuno spazio, pertanto, a gruppi, associazioni ed organizzazioni sociali che a causa della loro "naturale" tendenza al corporativismo ne avrebbero potuto ostacolare il corretto funzionamento.

¹⁴ È questa la tesi sostenuta in G. Sartori, *Democrazia. Che cosa è?*, op.cit.

¹⁵ C. Millon-Delsol, *Il principio di sussidiarietà*, op.cit.

¹⁶ T. D'Aquino, *De Regno*, Editori di San Tommaso, Roma, 1979.

In questo quadro soltanto l'individuo veniva considerato soggetto di diritto. E le altre organizzazioni della società civile erano considerate solo in relazione alla realizzazione degli interessi individuali: titolari di diritti non autonomi, ma derivati.

Lo stesso Stato era un'istituzione poco più che tollerata, al quale veniva assegnata la limitata funzione di garantire l'effettiva libertà del mercato e la piena realizzazione dell'individuo, le 'vere' istituzioni sovrane. Sul piano delle realizzazioni concrete, in perfetta coerenza con gli sviluppi teorici liberali, questa impostazione troverà riscontro nella realizzazione dello Stato borghese di diritto e nella affermazione delle politiche del *laissez faire*, con le quali, specie in campo economico, verrà bandito ogni intervento statale che non sia diretto a realizzare gli interventi, rigidamente definiti, in materia di istruzione e soprattutto in materia di difesa, sicurezza ed ordine pubblico.

Da questa concezione politica delle funzioni dello Stato e dei suoi rapporti con l'individuo derivò una particolare visione della sussidiarietà¹⁷, fondata sul rifiuto di una visione "comunitaria" della società e sul rifiuto del ruolo di intermediazione dei corpi sociali: individuo e Stato, nonostante la grande sproporzione esistente tra loro, divennero i due unici centri di imputazione del principio, due interlocutori diretti i cui rapporti venivano regolati dal principio di sussidiarietà.

Quindi, in piena coerenza con l'obiettivo politico della realizzazione del libero mercato e con l'impostazione culturale individualista, il principio di sussidiarietà veniva declinato a partire da quello che nel dibattito attuale viene definito il profilo negativo. Qualsiasi intervento dello Stato era considerato un potenziale intralcio all'efficacia del mercato. Nessuna ingerenza dello Stato nella sfera d'azione individuale veniva tollerata, salvo il caso in cui l'intervento statale non fosse necessario a raggiungere quegli obiettivi che gli individui non siano capaci di realizzare autonomamente e che rappresentavano una precondizione per l'affermazione del libero mercato.

5 La sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa cattolica: la protezione costituzionale del modello solidaristico familiare.

¹⁷ Per una ricostruzione sulle varie sfumature che assume il principio di sussidiarietà nell'impostazione teorica liberale si rinvia a S. Staiano, *La sussidiarietà orizzontale profili teorici*, op. cit. e ad A. D'Atena, *La sussidiarietà tra valori e regole* op. cit. Si veda inoltre anche A. Rinella, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, op. cit.

Sebbene “tracce” dell’idea di sussidiarietà siano riscontrabili in vari impianti teorici dell’età antica, medievale e moderna,¹⁸ tradizionalmente è all’enciclica papale *Quadragesimo Anno* che si riconosce il merito di aver espresso la prima formulazione organica del principio di sussidiarietà.

In realtà già nel 1891, Leone XIII, ben conscio dei limiti dell’impostazione ideologica del liberismo classico e preoccupato dall’esplosione della questione sociale, scrisse l’enciclica *Rerum Novarum* e, in nome del principio di solidarietà, affermò l’esistenza di un dovere di intervento attivo a fini di riequilibrio sociale da parte dello Stato e inaugurò la dottrina sociale della Chiesa cattolica. Si tratta di un documento fondamentale, più volte richiamato da documenti successivi¹⁹, in cui è già possibile intravedere un primo abbozzo del principio di sussidiarietà. Infatti, dalla formula di Leone XIII è possibile ricostruire un sistema in cui il potere politico interviene per soddisfare quelle esigenze degli individui a cui la comunità non riesce a rispondere spontaneamente.²⁰

¹⁸ L’impressione è che anche all’interno degli impianti teorici di illustri pensatori moderni come Jellinek, Hegel o Tocqueville si potrebbero individuare, seppur non esplicitati, i temi e le problematiche proprie della sussidiarietà. Infatti, anche nell’analisi critica di Hegel al particolarismo anarchico che caratterizza la situazione politica tedesca del XIX secolo è possibile riscontrare la disapprovazione verso un sistema incapace di garantire un equilibrio tra interesse generale ed interesse particolare. E la stessa convinzione potrebbe essere confermata dall’analisi che Tocqueville fa dello Stato francese: un formidabile apparato amministrativo che, approfittando della debolezza delle autonomie locali, pretendeva di controllare e dirigere tutto senza riuscire a realizzare l’equilibrio ottimale tra interesse nazionale ed interessi locali. Per un quadro più dettagliato della sussidiarietà in Jellinek, Hegel o Tocqueville vedi C. Millon-Delsol, *Il principio di sussidiarietà*, op.cit. e A. Rinella, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d’analisi* op. cit.

¹⁹ È possibile riscontrare riferimenti alla *Rerum Novarum* nella enciclica *Quadragesimo Anno* di Pio XI, nella *Mater et Magistra* di Giovanni XXIII, nella *Populorum Progressio* di Paolo VI, nella “trilogia di encicliche sociali” *Laborem exercens*, *Sollicitudo rei socialis* e *Centesimus annus* di Giovanni Paolo II, fino alla *Deus caritas est* di Benedetto XVI. Riferimenti alla *Rerum Novarum* anche nella lettera apostolica *Octagesima adveniens* di Paolo VI.

²⁰ Celebre la formula usata da Leone XIII nell’enciclica *Rerum Novarum*: “Certo, se qualche famiglia si trova per avventura in sì gravi ristrettezze che da sé stessa non le è affatto possibile uscirne, è giusto in tali frangenti l’intervento dei pubblici poteri, giacché ciascuna famiglia è parte del corpo sociale. Similmente in caso di gravi discordie nelle relazioni scambievoli tra i membri di una famiglia intervenga lo Stato e renda a ciascuno il suo, poiché questo non è usurpare i diritti dei cittadini, ma assicurarli e tutelarli secondo la retta giustizia. Qui però deve arrestarsi lo Stato; la natura non gli consente di andare oltre.”

Con la Quadragesimo Anno, riprendendo i temi dell'enciclica del 1891, papa Pio XI sviluppò, ribadì e consacrò in una celeberrima formula uno dei principi cardine della Dottrina della Chiesa²¹.

Rispetto alla Rerum Novarum, Pio XI si concentrò maggiormente sul profilo negativo del principio di sussidiarietà: se Leone XIII insistette tanto sull'intervento attivo dello Stato, con la Quadragesimo Anno si preferì invece affermare un generico dovere di non ingerenza e fissare così dei limiti precisi all'intervento statale²². Tra l'altro tale differenza trova spiegazioni di ordine storico: mentre in Leone XIII prevalse la preoccupazione di rispondere alle contraddizioni sociali che emergono dai processi economici postindustriali, Pio XI scrisse in un momento storico in cui lo Stato nazionale, portando a compimento il processo di accentramento dei poteri, diventava minacciosamente invasivo nei confronti degli individui e della società civile²³.

Peraltro al di là delle differenze legate al contesto storico i due documenti contengono significativi elementi di omogeneità. Innanzitutto, coerentemente con il personalismo di matrice cattolica, sia la Rerum Novarum, sia la Quadragesimo Anno, riprendendo la tradizione tomista, affermarono il primato etico e la precedenza storica della persona umana rispetto all'organizzazione statale.

In secondo luogo esse condividendo, seppure in misura differente, l'ansia nei confronti di un potere politico che minacciava di diventare invasivo, si preoccuparono di riservare spazi e ruoli significativi all'individuo e ai corpi sociali intermedi. In particolare, in entrambe le encicliche e più in generale all'interno della Dottrina sociale della

²¹ Ancora oggi nell'enciclica Deus caritas est Benedetto XVI dopo riafferma la valenza del principio di sussidiarietà: "Non uno Stato che regoli e domini tutto è ciò che ci occorre, ma invece uno Stato che generosamente riconosca e sostenga, nella linea del principio di sussidiarietà, le iniziative che sorgono dalle diverse forze sociali e uniscono spontaneità e vicinanza agli uomini bisognosi di aiuto."

²² Questo il passaggio completo con cui nell'enciclica Quadragesimo Anno, Pio XI afferma il principio: "Siccome 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 a 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."

²³ Sul punto è interessante l'osservazione contenuta in A. D'Atena, *La sussidiarietà tra valori e regole* op. cit. dove si sostiene che con l'Enciclica Quadragesimo Anno, Pio XII riprende il tema del primato della persona, spinto dall'intento di reagire all'invadenza di uno Stato totalitario che pretende di disciplinare persino l'educazione familiare.

Chiesa, una posizione di assoluto rilievo venne riservata alla famiglia²⁴ esplicitamente definita come la “prima società naturale²⁵” e riconosciuta titolare di diritti propri ed originari.

È quindi possibile affermare che in realtà, l'intento della Dottrina sociale della Chiesa fosse quello di affermare uno specifico modello socio-economico caratterizzato dal tentativo di trovare una “terza via²⁶”, alla base del progetto politico cattolico, per la gestione dei conflitti sociali: un rifiuto sia delle politiche liberiste di *laissez faire*, sia delle formule dell'autoritarismo politico di destra e di sinistra. Una via autonoma che non conosca la deriva di tipo individualista o collettivista. In questo quadro la sussidiarietà diventava uno strumento fondamentale per tentare di dare fondamento ad un potere politico che dia riconoscimento alle persone e alle istituzioni sociali (prima fra tutte la famiglia) e che sia al contempo in grado di dare risposte concrete alle questioni legate alla modernità.

6 La sussidiarietà nei precursori del pensiero federalista: principio regolatore del rapporto fra autonomie locali e poteri del nascente Stato centralistico.

Si sono fin qui ricostruite storicamente le matrici culturali di uno degli aspetti del principio in esame: quello, “orizzontale”, attinente ai rapporti tra sfera privata e poteri pubblici. Tuttavia è possibile trovare significativi riferimenti storici relativi anche al profilo “verticale” della ripartizione del potere tra i vari livelli di governo.

Già nel '600 Althusius²⁷, innestandosi sulla radicata matrice del particolarismo germanico medievale e rileggendo le sollecitazioni “federalistiche” del calvinismo, elaborava una sua teoria politica secondo cui, in opposizione alla concezione assolutista di Bodin, era opportuno

²⁴ In particolare nella Quadragesimo Anno si arriva ad affermare che “il salario deve essere proporzionato non solo alle esigenze del lavoratore, ma anche a quelle della sua famiglia.”

²⁵ Emblematico nell'affermazione del primato della famiglia il passaggio in cui Giovanni Paolo II scrive che relegare il nucleo familiare “ad un ruolo subalterno e secondario, escludendolo dalla posizione che gli spetta nella società significa recare un grave danno all'autentica crescita dell'intero corpo sociale.”

²⁶ Di terza via tra liberalismo e socialismo parla M. Novak, *Modernità della Dottrina sociale della Chiesa cattolica*, in *Atlantide* 2006 n. 4.

²⁷ Vedi C. Millon-Delsol, *Il principio di sussidiarietà*, op.cit. e A. Rinella, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi* op. cit.

trasferire ai governanti centrali la quantità di potere strettamente necessaria alla realizzazione dei bisogni dei consociati.

Respingendo l'idea dell'autosufficienza dell'individuo e condividendo la visione antropologica aristotelica, Althusius non rinunciò all'autorità del potere politico ma immaginò una società complessa, frutto della naturale vocazione sociale dell'uomo, costituita e legittimata dall'accordo di una caotica moltitudine di "consociazioni."

Ciò che, ai fini del nostro discorso, consente di differenziare la costruzione althusiana dall'impianto aristotelico-tomista, è la natura non più esclusivamente privata delle "consociazioni" che formano il corpo politico. Per la prima volta il potere statale nell'esercizio delle sue funzioni fu chiamato a confrontarsi oltre che con istituzioni privatistiche come le famiglie, le corporazioni e le associazioni, anche con soggetti che esercitavano un effettivo potere politico sul territorio ed aspiravano ad un riconoscimento pubblico come città, province e signorie. Per impedire che la sovranità soffocasse le varie forme di organizzazione sociale, l'intervento del sovrano doveva essere limitato alle ipotesi di inefficacia o insufficienza degli altri poteri esistenti sul territorio. Althusius, anticipando di molti anni le tematiche proprie del pensiero federalista, teorizzò una forma di sussidiarietà verticale ante litteram con cui riservò una sfera di operatività anche alle istituzioni espressive dell'autonomismo locale.

Anche nelle opere di Proudhon, anche se con ottica e accenti ben diversi, è possibile individuare precisi riferimenti a un modello di relazioni, simile alla sussidiarietà, specialmente nella sua dimensione verticale. Il problema politico da cui parte l'analisi critica proudhoniana delle società liberali attecchiva direttamente al rapporto tra libertà ed autorità: esse cercavano di liberare l'individuo dal potere politico, ma se volevano impedire l'anarchia non potevano fare a meno di costruire soggetti politici dotati di una qualche forma di autorità. Era dunque necessario cercare una formula di organizzazione politica che istituisse punti di equilibrio tra libertà individuale e potere politico e che impedisse di cadere nell'individualismo o, all'opposto, nell'autoritarismo.

In Proudhon, soltanto il federalismo, definito "una sorta di fine generale della storia"²⁸, poteva sciogliere l'antinomia tra libertà ed autorità in maniera equilibrata e "riconciliare" il cittadino con il potere. Il federalismo, nella filosofia della storia di Proudhon, rappresentava il

²⁸ P. Proudhon, *Del principio federativo*, Milano, ASEFI, 2000. Sempre nella stessa opera è inoltre possibile leggere che "Chi dice libertà, dice federazione, o non dice nulla. Chi dice socialismo dice federazione o non dice ancora nulla"

punto di arrivo del processo di innovazione innescato dal conflitto tra autorità e libertà: il risultato della maturazione di una cultura della libertà che tutti i popoli avrebbero acquisito e che avrebbe determinato la cessazione di ogni forma di conflitto.

La realizzazione del regime federale passava attraverso la stipulazione di un contratto tra i vari gruppi sociali organizzati sul territorio e dotati di comprovate capacità e di un certo grado di autosufficienza. Come è lecito aspettarsi da un sistema teorico che si richiama al federalismo, tra tutte le tipologie di gruppi chiamate a far parte del patto politico, grande attenzione veniva riservata alle istituzioni rappresentative delle autonomie locali ed in particolar modo ai comuni.²⁹ Naturalmente condizione imprescindibile per il raggiungimento dell'equilibrio era che ogni gruppo sociale e ogni autonomia locale potessero contare sull'aiuto dell'istanza superiore quando non erano in grado di realizzare autonomamente i propri obiettivi, come avveniva ad esempio nel campo della sicurezza e della prosperità comune.

Rovesciando lo schema tipico dello Stato nazionale, nell'impianto teorico proudhoniano, la sussidiarietà diventò lo strumento per istituire un rapporto "rivoluzionario" tra governo centrale ed autonomie locali, in cui le istituzioni più vicine ai cittadini, lungi dal diventare un mera appendice del potere centrale, conservavano la loro vitalità ed una capacità decisionale effettiva per diventare la cellula di base di un nuovo potere politico.³⁰

7 La sussidiarietà nel federalismo europeo del Novecento: principio regolatore dei rapporti tra ordinamenti nazionali ed ordinamento comunitario.

²⁹ Secondo Proudhon: "Il comune è per la sua stessa essenza, come l'uomo, come la famiglia, come ogni individualità o collettività intelligente e morale, un ente sovrano.[...] Il comune prende delibere, emana ordinanze: che cosa impedisce che esso arrivi a darsi delle leggi? [...] Non c'è via di mezzo: il comune sarà sovrano o sarà una succursale, o tutto o nulla" P.J. Proudhon, *Contradictions politiques*, in: *Oeuvres complètes*, Parigi, Rivière, 1952.

³⁰ Il pensiero politico di Proudhon, come è noto, contiene anche elementi riconducibili agli ideali del socialismo utopico del suo tempo: la critica del pensiero liberale, l'abolizione della proprietà privata e il riassetto dell'organizzazione produttiva sono alcuni dei temi che Proudhon condivide con i pensatori della corrente socialista. Tuttavia è proprio il federalismo ciò che vale a differenziare l'impianto proudhoniano dal socialismo dei suoi contemporanei: anche se si passa da un sistema di proprietà privata ad un sistema statalista di proprietà collettiva, non si superano i problemi connessi alla centralizzazione del potere. Pertanto solo un sistema decentrato di federalismo sociale ed economico può impedire, secondo Proudhon, lo sfruttamento delle classi sociali più deboli.

Nel ripensamento generale delle formule di organizzazione e regolazione della convivenza politica, susseguente alla crisi del Novecento, particolare attenzione è stata riservata ad una riflessione critica sulle idee di Stato e di nazione. In primo luogo, portando a compimento un orientamento culturale inaugurato già durante la seconda guerra mondiale, è stata messa in evidenza la natura artificiosa del principio di nazionalità. In secondo luogo, anche il principio di statualità, almeno per il significato che a questo termine viene tradizionalmente attribuito a partire dalla modernità, viene messo fortemente in discussione.

L'idea di un unico gestore nazionale della sovranità, a cui, in nome dell'interesse generale, viene attribuito il monopolio delle fonti di produzione del diritto e il monopolio della forza coercitiva, viene sottoposta a numerose critiche. Da un lato le dinamiche della globalizzazione evidenziano l'insufficienza degli apparati statali ad affrontare problemi la cui origine spesso travalica i confini del territorio nazionale. Dall'altro, vengono individuati altri soggetti esponenziali, non necessariamente di natura pubblicistica, portatori di interessi comunque meritevoli di tutela: si riconosce che, secondo le circostanze, regioni e comuni, ma anche enti privati come associazioni e fondazioni possono, meglio dello Stato e talvolta anche in opposizione allo Stato, realizzare finalità di interesse "collettivo" per un dato gruppo territoriale e sociale³¹.

È in questo contesto che, nell'ultimo ventennio, si è realizzata una straordinaria ripresa di attenzione delle idee politiche e giuridiche della tradizione federalista.

Già negli anni della seconda guerra mondiale, partendo dalla critica al modello dello Stato nazionale, Spinelli³² aveva individuato l'esistenza di un preciso nesso tra il sistema westfaliano di relazioni internazionali e l'affermazione delle politiche nazionaliste che erano alla base delle violenze e dei disordini della prima metà del XX secolo.³³ Si veniva

³¹ Secondo M. Novak, *Modernità della dottrina sociale della Chiesa in Atlantide n.4*, dicembre 2006. "contemporaneamente al rapido imporsi della globalizzazione, è sorta potentemente anche la domanda per una maggiore autonomia locale e per un più forte ruolo delle istituzioni e associazioni intermedie. In altre parole, lo Stato nazionale è sottoposto a grandi pressioni, sia dall'esterno che dal suo interno. Queste pressioni sono sentite in modo intenso, dato che, almeno dai tempi di Hegel, si è pensato allo Stato nazionale come l'incarnazione mitica dello Spirito dell'intero popolo.

³² A. Spinelli, *Il manifesto di Ventotene*, Bologna, Il Mulino, 1991.

³³ Più in particolare secondo Spinelli l'artificiosa divisione del continente europeo in nazioni ed il principio di sovranità, a causa delle dimensioni ridotte dei territori e dei mercati nazionali, non

determinando un vero e proprio progetto politico che, puntando al superamento degli Stati nazionali europei, aspirava alla realizzazione di un'Europa legittimata da una costituzione e fondata sulla decisione fondamentale dell'unità politica degli europei.

Sebbene nei primi anni Cinquanta il pensiero federalista fosse abbastanza diffuso³⁴ e sebbene si fosse arrivati davvero vicino ad una sua possibile realizzazione, la linea politica federalista, pur mantenendo un'indiscutibile influenza sugli sviluppi europei successivi, non riuscì a trovare piena affermazione. Infatti, nella disputa sul futuro dell'Europa, l'europeismo federalista, fautore di un'esplicita fondazione costituzionale e di una inedita statualità europea dovette condividere la scena con l'europeismo "intergovernativo" fautore invece di un processo di integrazione secondo gli schemi ed i metodi del diritto internazionale e contrario a qualsiasi ipotesi "federale"³⁵. Dal confronto-scontro tra queste due culture emerse l'originalissima linea politica che guidò il processo di integrazione europeo almeno fino al trattato di Maastricht³⁶

Malgrado sul piano politico il compromesso "funzionalista" di Schuman e Monnet abbia privilegiato in una certa misura i metodi dell'europeismo intergovernativo, a partire dal trattato di Maastricht il paradigma federalista, almeno sul piano culturale, ha recuperato l'energia propositiva dell'immediato dopoguerra e ha trovato in Fischer³⁷

erano più funzionali al processo produttivo e facilitando l'affermazione di politiche autoritarie ed autarchiche si trasformavano quindi in cause di instabilità internazionale. Per evitare questo tipo di problemi era assolutamente necessario istituire una federazione tra i paesi europei che, favorendo il commercio internazionale, potesse realizzare la pace in Europa. A. Spinelli, *Il manifesto di Ventotene*, op. cit.

³⁴ Sull'operato politico e sull'influenza di Spinelli sulla classe dirigente europea degli anni Cinquanta vedi C. Pinelli, *Il momento della scrittura*, Bologna il Mulino, 2002 ed E. Papa, *Storia dell'unificazione europea*, Milano, Bompiani, 2006.

³⁵ Per una ricostruzione più completa delle due posizioni vedi anche A. Cantaro, *La disputa sulla Costituzione europea* in *Verso la Costituzione europea*, Milano, Giuffrè, 2003.

³⁶ La concezione funzionale dell'Europa, frutto del compromesso tra la cultura federalista e la cultura comunitarista secondo cui il processo di integrazione proseguiva seguendo le indicazioni del metodo intergovernativo, ma lasciando sostanzialmente aperta per un futuro non meglio definito la questione della federazione europea. Emblematica è la celebre dichiarazione di R. Schuman. Su questo punto vedi anche A. Tizzano, *Caratteristiche generali dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 1998., dove viene ricostruito il problema dell'inserimento della formula della "vocazione federale" dell'Unione Europea nel trattato di Maastricht. Per una ricostruzione documentata e dettagliata sul fermento politico culturale degli anni Quaranta e Cinquanta vedi invece E. Papa, *Storia dell'unificazione europea*, op.cit.

³⁷ Su questo punto si veda J. Fischer, *Dall'Unione di Stati alla federazione. Riflessioni sulle finalità dell'integrazione europea*, in Riv. di studi di politica intern., n. 268, ottobre-dicembre 2000.

ed Habermas³⁸ due interpreti convinti ed autorevoli. Si tratta di un federalismo che, depurato da ogni tentazione giacobina e rivoluzionaria, con i paradigmi del federalismo alla Spinelli condivide la diffidenza nella capacità di intervento degli Stati nazionali e la speranza per una Costituzione europea che finalmente sancisca “il passaggio da un’Unione di Stati alla completa parlamentarizzazione in una federazione europea.” Naturalmente entrambi gli autori, pur essendo convinti dell’irreversibilità della crisi degli Stati nazionali, sono realisticamente consapevoli che questi “non sarebbero spazzabili via con il pensiero” e quindi, nella ricerca di un delicato equilibrio politico tra centro e periferia, assegnano al principio di sussidiarietà il compito cruciale di far convivere le strutture comunitarie e gli Stati nazionali europei.³⁹

Coerentemente con le aspirazioni europeiste dei federalisti, il principio di sussidiarietà assume in questi impianti teorici una coloritura particolare che potremmo definire funzionale: il suo compito è quello di determinare una divisione efficiente delle competenze tra Unione e Stati membri che sia mirata ad allocare razionalmente ogni materia al livello di governo più appropriato. È opportuno che le decisioni siano prese al livello più vicino possibile a quello dei loro destinatari, ma, se i livelli superiori di governo possono garantire risultati migliori allora si verifica non solo la condizione, ma anche la giustificazione per spostare verso l’alto la competenza decisionale. È chiaro che, in una situazione quale quella dei giorni nostri, in cui la crisi del Novecento ha messo in luce le crepe del sistema westfaliano di relazioni internazionali, attribuire questa portata al principio significa spogliare gli Stati della maggior parte delle loro competenze: questioni come l’equilibrio internazionale, il traffico di droga, di armi e di esseri umani, la gestione dell’economia globale o la prevenzione delle catastrofi ambientali hanno raggiunto una portata tale da non poter più essere gestite efficientemente dagli Stati nazionali e necessiterebbero pertanto di un approccio sovranazionale. Pertanto,

³⁸ Sul progetto politico del filosofo tedesco si segnala in particolare il saggio che ha dato vita alla celeberrima querelle sul costituzionalismo europeo con Grimm. J. Habermas, *Una costituzione per l’Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, in *Il futuro della Costituzione* a cura di G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther, Torino, Einaudi, 1996.

³⁹ J. Fischer, *Dall’Unione di Stati alla federazione*, op. cit.. Sempre nella stessa opera Fischer parla di un “Parlamento europeo e un governo europeo che esercitino, effettivamente, il potere legislativo ed esecutivo all’interno della Federazione” Altrettanto nette le posizioni espresse in J. Habermas, *Una costituzione per l’Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, op.cit. Per trovare un riferimento del filosofo tedesco al principio di sussidiarietà si guardi in J. Habermas, *Perché l’Europa ha bisogno di una Costituzione?* op. cit.

nell'orbita culturale federalista soltanto ad una formale Costituzione europea incentrata sul principio di sussidiarietà può essere assegnato il compito di individuare "cosa dovrà essere regolato europeamente e che cosa dovrà essere disciplinato, anche in futuro, nazionalmente⁴⁰" per poter permettere all'Europa di uscire dalle contraddizioni del Novecento e di rispondere alle nuove sfide globali.

8 La sussidiarietà nel multilevel constitutionalism: la tutela costituzionale degli ordinamenti nazionali.

Naturalmente il progetto federalista ha sollevato critiche da parte di studiosi, politici e opinioni pubbliche nazionali. L'euroscetticismo ha in vario modo esplicitato la paura che la costruzione di un autonomo potere politico europeo ed il conseguente spostamento verso l'alto della sovranità possa allontanare ulteriormente i centri decisionali dal cittadino e possa aggravare ulteriormente il problema del deficit di democraticità. In particolare Grimm, consapevole che il principio democratico è storicamente legato al modello della statualità nazionale, si è dichiarato contrario al superamento dello Stato nazione ed ha espresso un secco no al progetto federalista di costituzionalizzare l'Unione europea.⁴¹

Consapevole della fondatezza e della rilevanza delle obiezioni sostenute dall'euroscetticismo, negli ultimi quindici anni autori come Weiler⁴², Mayer e Pernice⁴³ hanno rivisitato l'antica idea federalista di costituzionalizzare l'Europa dando luogo ad un progetto politico originalissimo.

⁴⁰ J. Fischer, *Dall'Unione di Stati alla federazione*, op. cit.

⁴¹ D. Grimm, *Una costituzione per l'Europa?*, in G. Zagrebelsky - P.P. Portinaro - J. Luther, *Il futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1986.

⁴² Per una visione completa del pensiero di Weiler si rinvia alla raccolta J. Weiler, *La Costituzione europea*, op. cit. ed in particolare al saggio *Federalismo e costituzionalismo: il "sonderweg" europeo*.

⁴³ I. Pernice F. Mayer *La costituzione integrata dell'Europa* in G. Zagrebelsky, *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Bari, Laterza, 2003.

Secondo i multilevel constitutionalist, fin dalle sue origini⁴⁴, il processo di integrazione europeo ha scelto un percorso autonomo per giungere a compimento. Infatti segnata dall'esigenza dell'unità, ma consapevole dell'insopprimibile dato empirico della diversità, la via europea all'integrazione sarebbe caratterizzata dal tentativo di raggiungere una "difficilissima quadratura del cerchio" creando una struttura istituzionale in grado di garantire "un livello effettivamente alto di integrazione materiale" come avviene nelle federazioni e al contempo capace di mantenere "Stati membri dotati di effettivo potere."⁴⁵

Nel "Sonderweg"⁴⁶ europeo risiederebbe la vera ricchezza del processo di integrazione europeo⁴⁷: un nuovo "metodo" costituzionale che prescindendo dalla stesura di una Costituzione formale, attraverso il dialogo tra le istituzioni politiche nazionali e comunitarie è in grado di depurare l'idea di Costituzione dalle sue "contaminazioni" nazionaliste e dall'estremismo identitario, contribuendo così a garantire una soluzione pacifica delle controversie. Nel metodo costituzionale consacrato dal processo di integrazione europea c'è il fondamentale principio, estraneo alle Costituzioni nazionali europee, della tolleranza costituzionale: una costituzionalizzazione di un genuino principio di accettazione del diverso, in nome del quale si rinuncia all'omologazione dell'altro che viene accettato proprio per la sua diversità.

Rinunciare a questo metodo e al principio guida della tolleranza costituzionale per approdare ad una formale costituzione europea significherebbe rinunciare a quanto di meglio ha finora espresso il processo d'integrazione, mettendo a repentaglio il patrimonio costituito dalle varie culture nazionali. Per evitare che ciò accada la Costituzione

⁴⁴ Weiler sottolinea come già nella formula contenuta nel primo rigo del Trattato di Roma con cui le nazioni europee riunite decisero di porre "le basi per un'unione sempre più stretta dei popoli d'Europa" siano contenute le indicazioni per quello che dovrà essere lo sviluppo del processo di integrazione europea. Formule del genere sono state più volte ribadite nella storia del processo di integrazione: l'articolo 2 del Trattato di Amsterdam parla di aspirazione alla coesione economica e sociale e alla solidarietà tra gli Stati membri. Il progetto non quindi quello di costituire un popolo europeo, ne un solo Stato, ma secondo la famosa formula, un apparato istituzionale capace di garantire l'"unità nella diversità". Sulla stessa lunghezza d'onda anche Pernice quando nel saggio sopra citato scrive che l'approccio multilivello al problema della Costituzione europea: "la conciliazione degli elementi costituzionali presenti nell'approccio sopranazionale con l'esistenza incontestabile e persistente degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri."

⁴⁵ J Weiler, *Federalismo e costituzionalismo: il "Sonderweg" europeo*, op. cit.

⁴⁶ La formula è riproposta da Weiler e letteralmente significa la "via speciale"

⁴⁷ "L'originalità del federalismo costituzionale europeo, nella sua forma attuale, rappresenta non solo la più originale risorsa politica, bensì anche il suo più profondo insieme di valori." in J. Weiler, *Federalismo e costituzionalismo: il Sonderweg europeo*. op. cit.

europea non deve essere una Costituzione nel senso moderno del termine, ma deve essere piuttosto una “Costituzione integrata”, un ordinamento di ordinamenti in cui esiste una dialettica costante e biunivoca tra il livello comunitario ed il livello nazionale. Scrive Pernice per esplicitare l’idea: “in modo speculare a quanto avviene con le Costituzioni degli Stati membri, che non possono essere comprese nella loro totalità reale senza tener conto del diritto comunitario, il diritto primario dell’Unione Europea non funziona né si spiega nella sua natura e nella sua struttura senza riferimento alle Costituzioni nazionali. I due ordinamenti costituzionali sono infatti complementari. Proponiamo perciò di concepire le costituzioni nazionali e il diritto primario dell’Unione come un sistema costituzionale unico, composito o integrato.”⁴⁸

Dunque il sistema giuridico europeo è destinato a restare aperto e privo di gerarchie di riferimento: nessuna grundnorm e nessuna autorità politica (nel senso schmittiano dell’espressione) possono legittimamente aspirare a chiudere il sistema giuridico europeo. Ogni controversia tra il livello comunitario ed il livello nazionale deve essere risolta, come è sempre avvenuto nella storia del processo di integrazione europea, attraverso il confronto tra le istituzioni nazionali e le istituzioni comunitarie. Questo discorso vale in particolare per tutte quelle controversie politiche e giuridiche che possono nascere tra la Corte di Giustizia Europea e le varie corti costituzionali nazionali.

Nonostante l’espresso richiamo di Weiler e di Pernice all’ideologia federalista, le differenze con il tradizionale federalismo europeo⁴⁹ sono sostanziali.

Innanzitutto, mentre i sostenitori del federalismo tradizionale aspirano ad una formale Costituzione europea realizzata secondo gli schemi propri del costituzionalismo moderno e quindi spingono per la realizzazione in Europa di uno Stato federale a tutti gli effetti, i multilevel constitutionalist, per salvaguardare la specificità del metodo

⁴⁸ F. Mayer, I. Pernice, *La costituzione integrata dell’Europa*, op. cit. Sempre nello stesso saggio, a supporto di questa tesi dell’integrazione degli ordinamenti viene citato l’articolo 88-1 della Costituzione francese e l’articolo 23 del Grundgesetz tedesco i quali aprono gli ordinamenti nazionali alla disciplina comunitaria. In I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism in the European Union* in *European law review* Ottobre-Dicembre 2002 a sostegno di questa tesi si richiama invece la dottrina del primato del diritto comunitario elaborata dalla Corte di Giustizia già a partire dal 1964.

⁴⁹ Per un quadro più completo delle differenze tra il federalismo tradizionale e il multilevel constitutionalism si rinvia ad A. Cantaro, *La disputa sulla Costituzione europea*, in *Verso la Costituzione europea* op. cit. in cui, per indicare le posizioni contrapposte nell’attuale dibattito sul costituzionalismo europeo si parla di Costituzione progetto vs. Costituzione processo.

costituzionale europeo ed i valori di tolleranza da esso tutelati, sono favorevoli ad una riforma dell'ordinamento europeo funzionale alla conservazione di un ruolo primario delle istituzioni statali⁵⁰. Conseguentemente, se per i federalisti alla Habermas e Fischer la migliore possibilità di intervento del livello decisionale superiore è allo stesso tempo unità di misura e condizione necessaria e sufficiente per l'azione del meccanismo sussidiario, per i multilevel constitutionalist, essendo la tutela di alcuni dei principi consacrati dalle costituzioni nazionali un valore in sé, la migliore capacità di intervenire è solo uno dei parametri da tenere in considerazione ai fini della applicazione del principio di sussidiarietà: solo dal confronto dialogico tra le strutture comunitarie e le istituzioni statali si potranno desumere le corrette modalità dell'intervento sussidiario.

Insomma, mentre il tradizionale federalismo europeo, sulla base della domestic analogy⁵¹, spera che una Costituzione formale possa portare alla nascita di un popolo e di uno spazio pubblico europeo e quindi di conseguenza ad uno spazio giuridico comune e ad un soggetto politico tradizionale (seppur di dimensioni continentali), il multilevel constitutionalism, preoccupato di riuscire a salvaguardare le tradizioni politiche e culturali degli Stati europei, non aspira alla costituzione di un super Stato europeo che sancirebbe la fine dell'esperienza degli Stati membri, ma, attraverso un nuovo metodo costituzionale e attraverso lo strumento della sussidiarietà, punta alla creazione di un soggetto politico innovativo e di un ordinamento giuridico "aperto" che continui a garantire agli Stati nazionali un livello significativo di capacità decisionale.

9 Conclusioni

Questa breve e necessariamente parziale ricostruzione delle teorie politico costituzionali della sussidiarietà dovrebbe aver mostrato la natura storica dell'idea sussidiaria. In particolare si è tentato di dimostrare come la transizione dall'età post-feudale alla modernità comportò un profondo rivolgimento dei rapporti tra i concetti di "pubblico" e di "privato", con ovvie conseguenze sul modo di sentire il valore e il

⁵⁰ In per una visione più dettagliata del quadro istituzionale proposto dal multilevel constitutionalism si rinvia a I. Pernice *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, op. cit.

⁵¹ La tesi della domestic analogy già sostenuta in J. Habermas, *Una Costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, op. cit. è stata ribadita anche in J. Habermas, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?* op. cit.

contenuto della sussidiarietà. Si passò da un modello di organizzazione sociale caratterizzato dal primato del “gruppo”, feudale o autonomistico-comunale, ad un modello di organizzazione sociale progressivamente dominato dallo Stato centralistico. Il primato della comunità venne a scemare, di fronte all’affermazione del primato dello Stato. Il sistema dei rapporti comunitari cedette davanti all’affermazione dei rapporti autoritari e dei rapporti mercantili. Il modello complesso dei rapporti mediati dall’appartenenza e dalla “complementarietà”, dallo scambio non monetario e da regimi di solidarietà premoderna, veniva sostituito dal modello fondato sui rapporti individuali e sul primato dello Stato e del mercato⁵².

La fondazione del diritto moderno, della stessa categoria del diritto soggettivo come pretesa individuale, azionabile davanti a un giudice, appartiene a quell’ordine di processi e si caratterizza come affermazione della “solitudine” dell’individuo davanti allo Stato e davanti agli altri membri della società.

L’età moderna, almeno a partire dall’affermazione del pensiero liberale classico, riconosce all’individuo un ruolo assolutamente nuovo rispetto al passato. La sussidiarietà torna quindi in gioco e, coerentemente con l’impostazione culturale moderna, assume una funzione di tutela dell’individuo e fa del soggetto uno dei fulcri attorno a cui ruota il suo meccanismo.

Naturalmente l’avvento dell’età moderna, pur rappresentando uno dei più significativi punti di rottura dell’idea sussidiaria, non è certo l’unico. Come si è tentato di dimostrare nel corso della trattazione, a seconda delle varie esperienze storiche ed in funzione degli obiettivi che si intendevano perseguire con la sussidiarietà il principio è stato variamente declinato realizzando diverse combinazioni tra il suo profilo negativo ed il suo profilo positivo e dando così vita a modelli concreti diversi e a volte addirittura antitetici. Insomma, l’idea di dare una soluzione alla questione sociale o la paura di fronte all’invadenza dello Stato fascista o il progetto di realizzare una società secondo i canoni del liberismo politico ed economico incidono fortemente sulle realizzazioni pratiche dell’idea di sussidiarietà.

⁵² Per i riferimenti alle problematiche relative alla formazione delle concezioni individualistiche della soggettività, si fa rinvio a: P. Barcellona, *L’individualismo proprietario*, Torino, Boringhieri, 1987, D. La Rocca, *Diritti e denaro: il valore della patrimonialità*, Milano, Giuffrè, 2006 G. Vecchio, *Le istituzioni della solidarietà: il sistema delle associazioni nel codice civile e nella legislazione speciale*, ESI, Napoli, 1998.

Sostenere la storicità del principio di sussidiarietà, non vuol dire affatto confutarne la portata costituzionale. Innanzitutto, malgrado la contingenza delle vicende storiche e politiche che hanno portato alla elaborazione di diverse teorie sussidiarie, si può condividere l'autorevole giudizio di chi ha sostenuto che la sussidiarietà individui un metodo⁵³: un tentativo di creare un difficilissimo equilibrio tra individuo (almeno a partire dall'età moderna), corpi sociali intermedi e potere politico (dalla modernità in poi essenzialmente, ma non esclusivamente lo Stato nazionale) in nome di un'astratta idea di razionalità nel riparto del potere decisionale. Il fatto che ogni cultura pretenda poi di declinare a suo modo l'idea di razionalità non impedisce la ricostruzione unitaria del metodo sussidiarietà.

Inoltre se si accetta la lettura autorevolmente proposta da Dogliani⁵⁴ secondo cui l'essenza dei principi costituzionali sta nella loro vocazione alla limitazione del potere politico, è difficile negare che la sussidiarietà è un principio costituzionale a tutti gli effetti: pur nella specificità delle sue realizzazioni concrete, l'idea sussidiaria, ben prima di essere formulata in modo compiuto e giuridicizzata, è sempre stata finalizzata alla difesa di sfere di autonomia individuale, sociale e territoriale.

Affermare la storicità del principio di sussidiarietà significa soltanto sostenere la tesi per cui il meccanismo sussidiario per poter effettivamente funzionare, anche sotto il profilo giuridico, necessita di avere un contenuto politicamente definito. Soltanto in presenza di una razionalità comune o almeno di un progetto politico condiviso il principio di sussidiarietà acquista un significato giuridico. Se questa tesi si dovesse mostrare esatta potrebbe trovare spiegazione l'apparente imbarazzo della Corte di Giustizia Europea a trattare dell'argomento che, come spesso segnalato dalla dottrina che si occupa della sussidiarietà nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea, ha determinato una scarsa giustiziabilità del principio in esame.⁵⁵ Infatti l'esistenza di due differenti visioni dell'Europa e del rapporto tra Stati membri ed istituzioni comuni potrebbe spiegare perchè malgrado la

⁵³ Vedi su questo stesso volume il contributo di Riccardo Terzi in cui si parla del metodo della sussidiarietà.

⁵⁴ M. Dogliani, M. Dogliani, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, il Mulino, 1994.

⁵⁵ Su questo punto si veda ad esempio A. D'Atena, *La sussidiarietà tra valori e regole*, op. cit., in cui si sostiene la tesi secondo cui per eliminare il problema della scarsa giustiziabilità occorrerebbe dare voce, al momento della formazione dell'atto, ai soggetti interessati. Quindi procedimentalizzazione del principio e trasformazione del controllo di merito della Corte di Giustizia Europea in un mero controllo di forma attinente al rispetto delle procedure.

retorica ufficiale enfatizzi al massimo il significato⁵⁶ della norma che recepisce il principio, nei quattordici anni di vigenza del Trattato di Maastricht, essa ha trovato scarsissima applicazione pratica ed il rispetto del principio si è tradotto in un mero richiamo formale operato dalle istituzioni comunitarie al momento dell'approvazione dell'atto.

* Dottorando di ricerca, Università di Catania.

⁵⁶ Sul significato politico dell'articolo 3b del Trattato di Maastricht si rinvia ad A. Tizzano, *Caratteristiche generali dell'Unione Europea*, op. cit.

10 Riferimenti bibliografici.

A. Albanese, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici* in *Diritto pubblico* n. 1 2002.

C. Ampolo, *Nascita ed organizzazione delle città*, in *I Greci. Storia cultura arte società* vol. I a cura di Salvatore Settis, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1996.

L. Antonini, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare Society* in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1 2000.

Aristotele, *Etica nicomachea*, Bari, Editori Laterza, 1998.

Aristotele, *La politica*, Torino, UTET, 1992.

L. Azzera, *Il sistema delle competenze*, in *Il Foro italiano* n. 1 2005.

P. Barcellona, *Il suicidio dell'Europa*, Bari, Edizioni Dedalo, 2005.

P. Barcellona, *L'individualismo proprietario*, Torino, Boringhieri, 1987

M. Baudrez, *Un principio ispiratore di riforme: la sussidiarietà in Francia*, in *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto* a cura di A. Rinella, Leopoldo Coen, Roberto Scarmiglia, Padova, Cedam, 1999.

U. Beck, *La società cosmopolita. Prospettive dall'epoca postnazionale*, Bologna, il Mulino, 2003.

L. Bertelli, *Progettare la polis*, in *I Greci. Storia cultura arte società* vol. II a cura di Salvatore Settis, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1996.

N. Bobbio, *Il federalismo nel dibattito politico e culturale della resistenza*, Bologna, il Mulino, 1991.

G. Bodei Giglioni, *L'oikos: realtà familiare e realtà economica*, in *I Greci. Storia cultura arte società* vol. I a cura di Salvatore Settis, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1996.

A. Cantaro, *Europa sovrana. La costituzione dell'Europa tra guerra e diritti*, Bari, Edizioni Dedalo, 2003.

A. Cantaro, *Il rispetto delle funzioni essenziali dello Stato*, in *L'ordinamento europeo* a cura di Stelio Mangiameli, Milano, Giuffrè editore, 2006.,

A. Cantaro, *La disputa sulla Costituzione europea*, in *Verso la Costituzione europea* a cura di A. Cantaro, Milano, Giuffrè editore, 2003.

L. Daniele, *Il diritto materiale della Comunità europea*, Milano, Giuffrè editore, 1995.

T. D'Aquino, *De Regno*, Editori di San Tommaso, Roma, 1979.

- A. D'Atena, *Costituzione e principio di sussidiarietà* in Quaderni Costituzionali n. 1 2001.
- A. D'Atena, *La sussidiarietà tra valori e regole* in Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente n. 2 2004.
- A. D'Atena, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri* in Diritto dell'Unione Europea n. 1 2005.
- M. Dogliani, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, il Mulino, 1994
- P. Duret, *La sussidiarietà orizzontale: le radici e le suggestioni di un concetto*, in Jus n.1 2000.
- D. Forte, *Encicliche sociali, capitalismo e socialismo*, in Atlantide n. 4 2006.
- J. Fischer, *Dall'Unione di Stati alla federazione. Riflessioni sulle finalità dell'integrazione europea*, in Riv. di studi di politica intern., n. 268, ottobre-dicembre 2000.
- D. Grimm, *Una costituzione per l'Europa?*, in *Il futuro della Costituzione* a cura di G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther, Torino, Einaudi, 1996.
- J. Habermas, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?* in G. Zagrebelsky, *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Bari, Laterza, 2003.
- J. Habermas, *Una costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, in *Il futuro della Costituzione* a cura di G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther, Torino, Einaudi, 1996.
- E. Hobbsbawn, *Il secolo breve*, Milano, Rizzoli, 1997.
- I. Kant, *Per la pace perpetua*, Roma, Editori Riuniti, 1985.
- D. La Rocca, *Diritti e denaro: il valore della patrimonialità*, Milano, Giuffrè, 2006
- D. Lotze, *Il cittadino e la partecipazione al governo della polis*, in *I Greci. Storia cultura arte società* vol. I a cura di Salvatore Settis, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1996.
- N. Mac Cormick, *La sovranità in discussione*, Bologna, il Mulino, 2003.
- F. Mayer I. Pernice, *La costituzione integrata dell'Europa* in G. Zagrebelsky, *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Bari, Laterza, 2003.
- C. Millon-Delsol, *Il principio di sussidiarietà*, Milano, Giuffrè editore, 2003.

- M. Novak, *Modernità della Dottrina sociale della Chiesa*, in *Atlantide* n. 4 2006.
- T. Padoa Schioppa, *Europa una pazienza attiva*, Milano, Rizzoli, 2006.
- E. Papa, *Storia dell'unificazione europea*, Milano, Bompiani, 2006.
- C. Pinelli, *Il disegno delle istituzioni politiche*, in *Il Foro italiano* n. 1 2005.
- I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism in the European Union* in *European law review* Ottobre-Dicembre 2002
- C. Pinelli, *Il momento della scrittura*, Bologna il Mulino, 2002
- P.J. Proudhon, *Contradictions politiques*, in: *Oeuvres complètes*, Parigi, Rivière, 1952.
- P. Proudhon, *Del principio federativo*, Milano, ASEFI, 2000.
- Pontificio consiglio della giustizia e della pace, *Compendio della dottrina sociale della chiesa cattolica*, Città del Vaticano, Libreria editrice vaticana, 2004.
- J. Rifkin, *Il sogno europeo*, Milano, Mondadori, 2004.
- A. Rinella, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, in *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto* a cura di A.Rinella, Leopoldo Coen, Roberto Scarmiglia, Padova, Cedam, 1999.
- F. Rossolillo, *Il federalismo e le grandi ideologie*, in *Tre introduzioni al federalismo* a cura di Lucio Levi, Guido Montani, Francesco Rossolillo, Napoli, Alfredo Guida Editore, 2005.
- G. Sartori, *Democrazia. Che cosa è?*, Milano, Rizzoli, 1993.
- C. Schmitt, *Il custode della costituzione*, Milano, Giuffrè editore, 1981.
- C. Schmitt, *Il nomos della terra*, Milano, Adelphi, 2003.
- C. Schmitt, *La dottrina della costituzione*, Milano, Giuffè editore, 1984.
- C. Schmitt, *Le categorie del politico*, Bologna, il Mulino, 1972.
- C. Schmitt, *Terra e mare*, Milano, Adelphi, 2002.
- A. Spinelli, *Il manifesto di Ventotene*, Bologna, il Mulino, 1991.
- S. Staiano, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici* in *Federalismi.it* del 9/3/2006.
- A. Tizzano, *Caratteristiche generali dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 1998.
- G. Vecchio, *Le istituzioni della solidarietà: il sistema delle associazioni nel codice civile e nella legislazione speciale*, ESI, Napoli, 1998.

- J. Weiler, *La Costituzione europea*, Bologna, il Mulino, 1999.
D. Zolo, *Chi dice umanità*, Torino, Einaudi, 2002.
D. Zolo, *Cosmopolis*, Milano, Feltrinelli, 2002.
D. Zolo, *I signori della pace. Una critica del globalismo giuridico*,
Roma, Carocci editore, 1998.

Forum di Quaderni Costituzionali

zionali