

**ORDINAMENTO COMUNITARIO E NUOVE FORME DI “ESPANSIONE” DEL
PLURALISMO SOCIO-ISTITUZIONALE: SPUNTI PROBLEMATICI**

- 1. L’ordinamento multilivello tra mutamenti della statualità e nuove esigenze di raccordo inter-istituzionale**
- 2. La necessità di una “cinghia di trasmissione” tra decentramento e pluralismo**
- 3. La prospettiva offerta dalla sussidiarietà dopo Maastricht e la svolta nel processo di integrazione comunitaria**
- 4. L’art. I-11 del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa**
- 5. La (problematica) estensione in chiave sussidiaria del pluralismo socio-istituzionale**

1. L’ordinamento multilivello tra mutamenti della statualità e nuove esigenze di raccordo inter-istituzionale

Gli sviluppi, *in itinere*, del processo di integrazione europea, pur ridimensionando la centralità e la funzione dei tradizionali cardini dell’ordinamento statale, sembrano poter indurre, tuttavia, un vero e proprio rilancio, per certi versi inaspettato, della attenzione e della riflessione generale sull’entità “Stato” sotto molteplici e, forse, anche nuovi profili.

Il rilancio dell’interesse per il livello statale degli ordinamenti sui quali poggia l’assetto giuridico-istituzionale dell’Unione sembrerebbe, a sua volta, per un verso poter arricchire ulteriormente la riflessione sulla natura propria del diritto comunitario, sulla sua primazia ed, in generale, sui rapporti ordinamentali nell’ambito dell’Unione europea e, per l’altro, evidenziare l’esigenza, sempre più pressante, di rafforzare gli strumenti di cooperazione e di coordinamento tra i differenti livelli decisionali, cercando di modellare le istituzioni e le competenze comunitarie non tanto sulla base di una rigida divisione e/o gerarchizzazione di poteri e funzioni, quanto sulla loro capacità di interagire con le istituzioni nazionali. Il rafforzamento dell’Unione, insomma, sembra richiedere non tanto un ulteriore ridimensionamento degli ordinamenti nazionali, quanto una maggiore fluidità e dinamicità dei rapporti tra di essi.

Alla luce di tutto ciò, sembra emergere con forza la centralità della funzione rinvenibile nel principio di sussidiarietà, considerato non solo come mero criterio di attribuzione “elastica” e “dinamica” dell’esercizio di competenze, ma anche come vera e propria “cifra” del peso assunto dagli Stati in seno all’Unione nel perseguimento degli obiettivi comuni. Se è vero, infatti, che tale principio non sembra prestarsi ad un uso di mera garanzia posta a salvaguardia delle competenze riconosciute in capo ai livelli decisionali inferiori, così come evidenziato in dottrina¹, è anche vero che sembra comunque capace di poter arginare la tendenza da parte delle istituzioni comunitarie a sostituirsi progressivamente agli Stati, lasciando a questi ultimi un ruolo più dinamico ed incisivo.

Tale prospettiva, che, peraltro, sembra anche prescindere dalle vicende relative alla mancata ratifica del Trattato “che adotta una Costituzione per l’Europa” da parte di Francia ed Olanda e dai suoi effetti sul processo di integrazione, prefigurerebbe, sotto certi aspetti, una nuova fase della evoluzione dell’assetto statale nella quale l’“ordinamento materiale” dei paesi membri dell’Unione tornerebbe a connotarsi fortemente in senso nazionale, sia pure senza segnare un mero ritorno alla vecchia (ed ormai impraticabile) concezione della statualità chiusa ed autoreferenziale, ovvero senza pregiudicarne né la proiezione sovranazionale, né l’apertura internazionale, le quali

¹ Si veda, tra gli altri, P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell’ordinamento comunitario e dell’ordinamento nazionale*, in *Quad. Cost.*, 1993, pp. 7 ss., in part. p. 10, il quale evidenzia come la concreta applicazione del principio sia sottoposta, in realtà, alla decisione politica ed alla conseguente possibilità di determinare, nella fattispecie, sia l’espansione dell’esercizio di competenze da parte delle istituzioni comunitarie (in nome di una maggiore efficacia dell’intervento di queste ultime), sia la prevalenza del *favor* per il loro esercizio da parte dei singoli Stati.

continuerebbero a rappresentare, nonostante tutto, il suo più significativo elemento di novità e la sua principale direttrice di sviluppo.

Le coordinate concettuali proprie della nozione di Stato, in effetti, per quanto risultino già logorate sia dai conclamati fenomeni della c.d. "globalizzazione"², della crisi della sovranità³, della disarticolazione (*rectius*: "neutralizzazione") dei meccanismi propri della rappresentanza e della decisione politica⁴, sia dalla progressiva cessione di competenze e funzioni al livello sovranazionale, fino al punto da rendere, o dare quantomeno la sensazione di rendere, recessiva, se non proprio desueta, la stessa nozione di "Stato"⁵, sembrano tornare ad assumere una rinnovata, sostanziale, centralità nello stesso momento in cui l'ordinamento interno, inserito nella prospettiva "multilivello"⁶ propria del diritto sovrastatale, viene chiamato, sempre più marcatamente, non solo a "metabolizzare" il processo di integrazione comunitaria, ma, anche, a promuoverne gli sviluppi ed a sostenerne le spinte propulsive. L'integrazione comunitaria, infatti, non potendo essere in alcun modo ridotta alla mera affermazione della prevalenza formale del diritto comunitario sul diritto

² In merito alla nozione, tutt'altro che chiara e pacifica, di *globalizzazione*, si veda, *ex pluribus*, almeno, U. ALLEGRETTI, *Globalizzazione e sovranità nazionale*, in *Dem. dir.*, nn. 3 e 4, 1995, pp. 47 ss.; S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica. Lezioni*, Laterza, Roma-Bari, 2000.; A. PIZZORNO, *Natura della disuguaglianza, potere politico e potere privato nella società in via di globalizzazione*, in *Stato e mercato*, 2001, pp. 201 ss.; P. GROSSI, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in *Foro it.*, V, 2002, pp. 151 ss.; A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

³ Particolarmente significativo ed attuale, soprattutto alla luce delle più recenti dinamiche dell'ordinamento interno e di quello comunitario, risulta, tra gli altri, il profilo della stretta connessione tra la *crisi della sovranità* e la c.d. *crisi delle costituzioni*, quali sintomi ed effetti di uno stesso processo involutivo che tenderebbe a determinare il progressivo declino del "sovrano" politico e la contemporanea ascesa di un "antisovrano" economico, così come evidenziato in M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1996, pp. 124 ss. Sui rischi di possibili derive connesse alla metamorfosi della sovranità statale si veda L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Laterza, Roma-Bari, 1997, in part. pp. 35 ss.

⁴ Sul punto, si veda, tra gli altri, F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Cedam, Padova, 2000, in part. pp. 87 ss.

⁵ In realtà, non è eccessivo ritenere quantomeno azzardate le ipotesi più radicali di un definitivo tramonto dello Stato moderno nonostante i profondi cambiamenti in corso, determinati sia dalle difficoltà da parte dello Stato e dei suoi tradizionali strumenti di politica economica ad esercitare la funzione di *krisysmanagement* e di generale governo della domanda (Cfr. G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'economia*, Giuffré, Milano, 1998, pp. 48 ss.), sia dalla erosione di funzioni ed attribuzioni "dal basso" e "dall'alto", che hanno mostrato, sotto certi aspetti, l'inadeguatezza dello Stato-nazione ad affrontare le nuove esigenze politiche e sociali della collettività, oltre che i nuovi scenari internazionali. Vi è, infatti, chi, ponendo, in particolare, l'accento sulla progressiva accentuazione delle interdipendenze tra le diverse entità statuali, ha sottolineato come si debba tralasciare, ormai, la nozione di "Stato" per fare largo a quella più pregnante di "sistema" (cfr. N. MATTEUCCI, *Stato*, in *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, Il Mulino, Bologna, 1993, in part. pp. 15 ss.). D'altra parte, non sembra si possa prescindere, oggi, dalla nozione propria di Stato in quanto espressione e sintesi di una funzione che non solo può, ma, soprattutto, deve essere assicurata in nome delle conquiste fondamentali della società moderna, soprattutto in tema di diritti e garanzie (Cfr., tra gli altri, F. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, vol. I, Giappichelli, Torino, 1999, pp. 57 ss.; G. ROSSI, *Riflessioni sulle funzioni dello Stato nell'economia e nella distribuzione della ricchezza*, in *Dir. Pubbl.*, 1997, pp. 289 ss.). Per i contributi riconducibili al tema generale della crisi dello Stato-nazione, che coinvolge una problematica ampia e complessa, v., tra gli altri, A. BALDASSARRE e A.A. CERVATI (a cura di), *Critica dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari, 1982; M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit.; K. OHMAE, *La fine dello stato nazione*, Baldini & Castoldi, Milano, 1996; P. BARCELLONA, *Il declino dello Stato. Riflessioni di fine secolo sulla crisi del progetto moderno*, Dedalo, Bari, 1998; S. CASSESE, G. GUARINO (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Giuffré, Milano, 2000; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2002; M. R. FERRARESE, *Il diritto al presente*, Bologna, il Mulino, 2002; A. MASSERA, *Oltre lo Stato: Italia ed Europa tra locale e globale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2002, pp. 1 ss.; U. ALLEGRETTI, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Troina, Città aperta Edizioni di Oasi Editrice, 2002

⁶ Sulla nozione di ordinamento "multilivello" e sulle relative problematiche annesse si vedano, di recente, i contributi di P. BILANCIA - F. G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Giuffré, Milano, 2004 e A. D'ATENA e P. GROSSI (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello. Tra Europa e Stati nazionali*, Giuffré, Milano, 2004. Affronta, specificamente, il tema della natura "multilivello" dell'ordinamento comunitario I. PERNICE, *Multilevel constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, 2002, pp. 511 ss.

interno⁷, sembra implicare, in misura sempre maggiore, quale vera e propria preconditione fisiologica, una collaborazione attiva e costante da parte degli Stati medesimi (e quindi, almeno in prima battuta, dei governi nazionali) proprio nella loro tradizionale veste di autonome entità politiche, quali fondamentali “unità istituzionali” chiamate a garantire i complessi equilibri sociali ed i peculiari interessi socio-economici, territorialmente e, per così dire, “storicamente” circoscritti all’interno dei confini nazionali, ma non per questo necessariamente egoistici, o automaticamente estranei alle più ampie istanze comunitarie⁸ (a meno di non voler rischiare di pregiudicare ogni ulteriore prospettiva di integrazione più intensa e democratica).

A tale riguardo è sufficiente considerare, infatti, come l’assenza o, comunque, un grado non sufficiente di cooperazione tra gli Stati membri possa inficiare, se non proprio pregiudicare, l’attività e le decisioni dell’Unione, e come i contrasti tra Corte di Giustizia e Corti nazionali possano impedire la (indispensabile) condivisione di principi costituzionali, comuni non solo alla luce della necessaria logica della collaborazione tra i differenti “livelli” di governo, ma anche per la capacità dei singoli Stati di radicare le decisioni nella legittimazione popolare, ovvero di ricondurre l’esercizio del potere in un alveo più compiutamente condiviso e democratico.

Le istituzioni comunitarie, quindi, nonostante la progressiva attrazione di funzioni e di vere e proprie quote di sovranità al livello sovranazionale, sembrano dover accordare agli Stati non solo, com’è ovvio negli ordinamenti decentrati, degli spazi di autonomia tutt’altro che trascurabili, benché non sempre agevolmente definibili⁹, ma anche la possibilità di garantire, innanzitutto, l’effettività dei diritti, dal momento che non sembra in alcun modo possibile né rinvenire una compiuta ed autonoma nozione di cittadinanza europea, che possa prescindere dalla cittadinanza nazionale o sostituirsi ad essa¹⁰, né attrarre sul piano comunitario talune istanze ed obiettivi destinati ad assumere inevitabilmente una portata locale¹¹. L’Unione, in sostanza, sembra non poter fare a meno della “collaborazione” e di un certo grado di autonoma capacità decisionale dei singoli

⁷ L’insufficienza del principio di prevalenza del diritto sovranazionale sul diritto interno (peraltro progressivamente affermatosi in ambito comunitario ed in vario modo declinato dalla nostra Corte Costituzionale: v., tra gli altri, A. CELOTTO, *L’impatto delle fonti comunitarie nell’ordinamento italiano*, in F. GABRIELE, A. CELOTTO, *Fonti comunitarie e ordinamento nazionale. Temi e problemi sull’impatto del diritto comunitario nel sistema italiano delle fonti*, Cacucci, Bari, 2001, in part. pp. 129 ss.), si paleserebbe anche sul piano formale sotto il profilo del tendenziale superamento del criterio gerarchico tra fonti a favore di quello del concorso tra fonti: cfr. F. MODUGNO, voce *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. dir.*, Aggiorn. vol. I, Giuffrè, Milano, 1998, in part. pp. 586 ss.

⁸ In tale prospettiva, infatti, gli Stati assumono rilievo non solo come meri “livelli” di un ordinamento più ampio, cui indirizzare, ad esempio, le diverse politiche, ma, soprattutto, come espressioni autonome e compiute di tradizioni costituzionali proprie, oltre che di specifici interessi e di articolazioni socio-istituzionali interne. Non sembra apparire risolutiva, quindi, la considerazione per cui l’Unione solleciterebbe gli Stati a superare i propri interessi particolari per volgersi al bene comune dal momento che è proprio il superamento della fase contraddistinta dalla mera integrazione comunitaria dei mercati a richiedere un radicamento dell’Unione stessa nelle conquiste e nelle garanzie proprie dello Stato costituzionale.

⁹ A questo riguardo è sufficiente considerare l’esercizio delle funzioni difficilmente riconducibili ad un ambito sovrastatale quale, ad esempio, quelle amministrative, che ha certamente rappresentato, ed ancora rappresenta, uno degli scogli più ardui da superare per conseguire l’armonizzazione tra gli ordinamenti e la condivisione di principi comuni.

¹⁰ L’inserimento della *Carta dei diritti* all’interno del “Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa” potrebbe rappresentare, in verità, un punto di svolta qualificando in maniera più chiara e netta la stessa nozione di cittadinanza europea attraverso il riconoscimento di un catalogo di diritti fondamentali di natura vincolante. Appare difficile, tuttavia, non concordare con i rilievi di quanti hanno evidenziato, in particolare, le carenze della *Carta* in tema di diritti politici (si veda, tra gli altri, S. DELLAVALLE, *Necessità, pensabilità e realtà della Costituzione europea*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell’Unione europea*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp. 119 ss., in part. pp. 133 ss.)

¹¹ Anche sotto questo profilo, talune problematiche sembrano assumere una connotazione nazionale non tanto per la loro portata circoscritta, quanto, piuttosto, per la loro peculiare caratterizzazione, riconducibile per lo più a particolari sedimentazioni storico-sociali (si pensi, ad esempio, alle riforme dei sistemi previdenziali), a delicati equilibri politici (da cui derivano le difficoltà, ad esempio, inerenti la costituzione di un sistema europeo di difesa), o a specifici assetti etnici e culturali difficilmente liquidabili come meramente accidentali e contingenti (si consideri, ad esempio, il rapporto tra Stato e confessioni religiose).

Stati, non solo nei momenti topici del processo di integrazione, quale, ad esempio, la modifica dei Trattati, ma anche nel corso dello svolgimento della sua ordinaria vita politica, istituzionale ed economica, soprattutto nella misura in cui vengano coinvolti direttamente la tutela e l'effettività dei diritti della persona, o l'affermazione di istanze sociali particolarmente complesse e delicate¹².

D'altra parte, l'ordinamento interno, nel contesto dell'intricato rapporto tra Stati ed Unione, sembra assumere, a sua volta, sempre più una nuova, particolare, caratterizzazione, densa di incognite e gravida di conseguenze, risultante dal mutamento di prospettiva determinato dal progressivo passaggio dallo *Stato-soggetto*, espressione e garanzia "unitaria" del patto sociale originario, ad una sorta di *Stato-funzione*, volendo sottolineare con tale locuzione non solo l'"innocente" esito della evoluzione del policentrismo delle competenze¹³, quale specifica forma (più o meno innovativa) assunta dalla articolazione dei poteri, ma anche il dato, sempre più evidente, secondo il quale alla crisi dello Stato si assocerebbe non tanto una mera trasformazione dell'assetto istituzionale, quanto una fede sempre maggiore nel "funzionamento delle procedure"¹⁴, unita ad una ridefinizione affatto nuova dei principi (e dei fini) nei quali radicare il fondamento materiale dell'ordinamento costituzionale. Da ciò deriverebbero le difficoltà, crescenti, a ricondurre il moltiplicarsi degli obiettivi ad una *ratio* comune¹⁵, ed a radicare l'esercizio della sovranità nel

¹² Non sarebbe casuale, infatti, l'attrazione di materie, come quelle inerenti i servizi sociali, l'istruzione e la sanità pubblica, nella sfera di competenza dei singoli Stati, dal momento che gli interventi e le garanzie volte a soddisfarne i corrispondenti diritti sembrano dover essere affidati, ancora, agli ordinamenti nazionali, non solo a causa della mole e delle difficoltà di gestione delle risorse necessarie, ma anche per il più ampio e complesso problema della effettività e della copertura costituzionale dei diritti "a prestazione". Su tale ampia e complessa problematica v., *ex multis*, M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. Dir.*, 2000, pp. 367 ss.; S. GAMBINO, *Cittadinanza e diritti sociali fra neoregionalismo e integrazione comunitaria*, in *Quad. Cost.*, 2003, pp. 67 ss; sui possibili scenari prefigurati dal diritto comunitario in relazione alla protezione sociale si veda, tra gli altri, M. GALDI, *Il ruolo del terzo settore nella realizzazione dei diritti sociali in Europa*, in S. PRISCO (a cura di), *Unione Europea e limiti sociali del mercato*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 73 ss., in part. pp. 94 ss.; W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e Mercato*, 2000, n. 58, pp. 3 ss.

Non può non considerarsi, inoltre, come l'ordinamento comunitario abbia evidenziato, in origine, enormi difficoltà, se non proprio un momentaneo "disinteresse", di fronte alla possibilità di affiancare all'integrazione dei mercati la previsione di garanzie di natura non meramente economica, ovvero un proprio sistema di diritti civili e sociali. In verità, il gap iniziale registrato sul piano più propriamente sociale, sembrerebbe attenuarsi all'indomani dei Trattati di Maastricht e, in maniera più netta, di Amsterdam, per trovare una specifica risposta nel Trattato di Nizza del 2000. Dubbi e difficoltà relativi alla disciplina ed alla garanzia dei diritti civili e sociali in ambito comunitario, tuttavia, sembrano permanere anche all'indomani dell'adozione della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* soprattutto a causa delle ambiguità inerenti l'effettivo valore giuridico della Carta stessa, rimaste irrisolte anche all'indomani del suo inserimento nel recente Trattato di Roma: sulla delicata questione si vedano, tra gli altri, R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001; G. F. FERRARI (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza*, Giuffrè, Milano, 2001; V. ANGIOLINI, *Carta dei diritti dell'Unione europea e diritto costituzionale: incertezze apparenti e problemi veri*, in *Dir. Pubbl.*, 2001, pp. 923 ss.; G. AZZARITI, *Il valore della carta dei diritti fondamentali nella prospettiva della costruzione europea: dall'Europa dei mercanti all'Europa dei diritti?*, in F. GABRIELE, G. BUCCI, C. P. GUARINI (a cura di), *Il mercato: le imprese, le istituzioni, i consumatori*, Cacucci, Bari, 2002, pp. 1 ss.; P. COSTANZO (a cura di), *La Carta europea dei diritti*, *Atti del Convegno di Genova*, 16-17 Marzo 2001, Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Genova, Genova, 2002

¹³ Cfr. A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sistema amministrativo e ordinamento costituzionale*, in C. E. GALLO e A. POGGI (a cura di), *Le autonomie funzionali. Il dibattito sulla governance in Europa e le riforme costituzionali in Italia*, Atti del Convegno. Torino, 14 giugno 2001, Giuffrè, Milano, 2002, in part. p. 38.

¹⁴ Così N. Irti, il quale, nell'affrontare il tema della crisi dello Stato alla luce della trasformazione del significato e della funzione della norma giuridica, considera, citando una frase di Gottfried Benn, che "persino le forze più concrete come Stato e società sono ormai impossibili da afferrare come sostanza" dal momento che appare rilevante "sempre e solo il funzionamento in sé, sempre e solo il processo in quanto tale". Cfr. N. IRTI ed E. SEVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 45.

¹⁵ Il problema della progressiva "polverizzazione" degli obiettivi generali in obiettivi meramente contingenti, spesso privi del necessario nesso con una *ratio* generale, è affrontato direttamente in N. IRTI, *Nichilismo giuridico*, Laterza, Roma-Bari, 2004, in part. pp. 207 ss.

tessuto dei valori oltre che nei poteri costituzionali, così come presupposto da tutti gli ordinamenti democratici del secondo dopoguerra¹⁶.

In altre parole, il rafforzamento dell'Unione, dovendo poggiare necessariamente sulla capacità degli Stati di perseguire obiettivi non solo interni, ma, in una qualche misura, anche autonomi, sembra non poter non fare i conti, per certi versi paradossalmente, innanzitutto con la (attuale) debolezza dei loro ordinamenti, prima ancora che con il conservatorismo degli assetti istituzionali nazionali e con la connessa difficoltà a ricondurre le competenze e le funzioni statali ad una compiuta prospettiva multilivello. L'ordinamento interno, in effetti, posto di fronte ad un suo possibile e, forse, inevitabile rilancio in chiave più propriamente statale, sia pure nella prospettiva di una statualità "aperta" e proiettata in chiave sovranazionale, manifesterebbe, nondimeno, una intrinseca fragilità, determinata sia dalla progressiva marginalizzazione del modello giuridico, politico e sociale, derivato dalle rivoluzioni borghesi e tradizionalmente individuato per l'appunto come "nazionale"; sia dalla contemporanea ascesa di nuovi modelli organizzativi, non privi di contraddizioni ed ambiguità, fondati su differenti "paradigmi strutturali"¹⁷, i quali già delineano sviluppi e scenari difficilmente riconducibili alle tradizionali categorie giuridiche¹⁸ perché comporterebbero, nel loro complesso, quantomeno dei rischi di tenuta in ordine alla legittimazione ed alla coerenza tanto dell'ordinamento interno quanto di quello comunitario.

L'articolazione dell'ordinamento sovranazionale, pertanto, se, da un lato, sembrerebbe aver bisogno di poggiare ancora, in modo determinante, sul ruolo imprescindibile dello Stato, sia pure con presupposti e su basi affatto nuove rispetto al passato, dall'altro mostrerebbe, tuttavia, la difficoltà a rendere coerenti e coesi i diversi livelli di governo, senza il rischio di pregiudicare il pluralismo sociale ed istituzionale, ovvero senza rinunciare a fondare l'ordinamento comunitario stesso su di un esercizio della sovranità non più intesa come autonoma ed irrinunciabile prerogativa accentrata, propria dello Stato tradizionale, unitario o "composto" che sia, ma, essenzialmente, come nuovo patrimonio "plurale" democraticamente (ed innovativamente) condiviso sul piano sovranazionale¹⁹. Alla luce di tali presupposti, il processo di integrazione europea costituirebbe, in

¹⁶ Pone in particolare rilievo il radicamento dell'esercizio della sovranità nei valori F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 155 e 156. Per ciò che concerne la nozione di "valore" appare opportuno specificare come essa sia assunta, in questo caso, come mera sintesi verbale di regole e principi fondamentali posti alla base dell'ordinamento ed, in particolare, della sua fonte apicale e, quindi, a prescindere sia dalle ambiguità proprie del significato intrinseco del lemma "valore" (sul punto particolarmente pregnanti risultano le considerazioni sviluppate in C. SCHMITT, *La tirannia dei valori*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1970, pp. 1 ss.), sia dai delicati problemi sollevati dalla sua assunzione come fondamento assiologico delle costituzioni. Di recente, sul rapporto tra interpretazione costituzionale e valori apicali dell'ordinamento, v. F. MODUGNO, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, Relazione tenuta in occasione dell'omonimo seminario organizzato il 12/05/05 per il corso di Dottorato di ricerca in "Diritto costituzionale e diritto pubblico generale" presso la la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", <http://associazioneidecostituzionalisti.it>.

¹⁷ Si fa riferimento all'espressione utilizzata da S. Cassese per indicare, in particolare, il nuovo assetto dei poteri pubblici e dei rapporti tra Stati secondo una articolazione "multilivello" (Cfr. S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2001, pp. 601 ss.).

¹⁸ In merito a tale ampia ed articolata problematica appaiono particolarmente interessanti, tra gli innumerevoli approcci, quelli, pur molto diversi nel contenuto e nella prospettiva, di S. DELLAVALLE, *Una Costituzione senza popolo?*, Giuffrè, Milano, 2002, in part. pp. 203 ss. e di A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, *Op. cit.*, in part. pp. 50 ss. Il saggio di S. Dellavalle, confrontandosi, specificamente, con la prospettiva del costituzionalismo europeo, rileva l'esigenza di superare le tradizionali categorie interpretative per poter render conto delle trasformazioni istituzionali in atto. A tale proposito propone di fare ricorso al "paradigma comunicativo", elaborato da J. Habermas, per proiettare il processo di integrazione europea in una prospettiva non più meramente economica, ma anche politica e sociale, in linea con il costituzionalismo democratico. L'analisi di A. Baldassarre, invece, affrontando il tema più ampio della globalizzazione del "nomos", evidenzia il rischio di rendere insanabili le esiziali "asimmetrie" tra economia e politica, tra regioni ricche e regioni povere, tra mercato e diritti, nel caso in cui la democrazia non dovesse riuscire ad offrire nuove risposte alle sfide poste dalla globalizzazione sul piano dei diritti e dell'assetto istituzionale.

¹⁹ E' noto come i maggiori problemi inerenti l'ordinamento comunitario attengano proprio ai limiti che attualmente inficiano tale "condivisione" di sovranità. Considerando, infatti, in primo luogo, l'assenza di un *demos* europeo al quale ricondurre la legittimazione democratica dell'esercizio della sovranità stessa, appare difficile negare come la richiamata

ultima analisi, la “maschera” ed il “volto” delle più profonde trasformazioni ordinamentali ed istituzionali in atto, nel senso che ne rappresenterebbe l’“aspetto” e l’“essenza”, cioè, rispettivamente, la nuova forma in cui si palesa la risposta ai pressanti compiti che l’assetto statale oggi è chiamato ad assolvere²⁰ ed il nuovo fondamento della costituzione materiale, sia pure in senso lato, dei Paesi facenti parte dell’Unione.

Proprio in tale contesto, sembra acquistare un significato del tutto particolare per il giurista e per il legislatore, i quali, infatti, gli dedicano sempre maggiore attenzione, il principio di sussidiarietà, quale vero e proprio “principio tipico del sistema comunitario”²¹, e quale presupposto necessario per caratterizzare e razionalizzare il nuovo ordinamento “multilivello”²², o, se si preferisce, per stabilizzare una trama organica di rapporti intercorrenti non solo tra livelli decisionali, ma anche, dinamicamente, tra gli stessi ordinamenti generali nella più ampia prospettiva (*in fieri*) di una integrazione tra Stati sempre più stretta.

Esso, già “prima facie”, ed a prescindere dalla pluralità di significati che può assumere nei diversi contesti normativo-istituzionali²³, sembra costituire, alla luce della prospettiva appena richiamata, uno degli strumenti principali col quale poter armonizzare l’ordinamento comunitario con quello interno, tanto in relazione alle ordinarie dinamiche giuridico-istituzionali, quanto di fronte a talune possibili patologie del sistema. Considerato nella specifica prospettiva di ridefinizione e di rilancio della funzione svolta dagli Stati coinvolti nel processo di integrazione “multilivello”, il principio sembra offrire, infatti, da un lato, la possibilità di allentare le inevitabili tensioni tra centro e periferia, dall’altro, l’opportunità di promuovere una speciale forma di pluralismo “diffuso”²⁴ e di “dinamismo funzionale”²⁵ potendo contemperare la progressiva

“condivisione” si risolve, nella sostanza, in un mero rapporto tra esecutivi sostanzialmente slegati da ogni radicamento effettivo nelle istanze autentiche della società. *Amplius*, sul punto, G. AZZARITI, *Il valore della carta dei diritti fondamentali nella prospettiva della costruzione europea: dall’Europa dei mercanti all’Europa dei diritti?*, in F. GABRIELE, G. BUCCI, C. P. GUARINI (a cura di), *Il mercato: le imprese, le istituzioni, i consumatori*, cit., pp. 1 ss. In merito a tale cruciale tema, si consideri, inoltre, il tentativo di cercare di superare il problema facendo riferimento non già *al popolo europeo*, ma, piuttosto, *ai popoli europei* considerati nella loro sommatoria oltre che nella loro molteplicità (cfr. A. MANZELLA, *La Carta dei popoli e dei cittadini*, in *La Repubblica*, 29 ottobre 2004, p. 16); *contra* A. PACE, *Costituzione europea e autonomia contrattuale. Indicazioni e appunti*, <http://associazioneedicostituzionalisti.it>.

²⁰ Tra le finalità fondamentali alle quali si riconnettono necessariamente i compiti degli Stati contemporanei, a partire dal secondo dopoguerra, connotandone le prospettive, va considerata innanzitutto quella di scongiurare definitivamente la mera eventualità di risolvere le controversie internazionali per mezzo della guerra. Tale aspetto assume, come è ben noto, il carattere di un vero e proprio principio costitutivo centrale ed irrinunciabile nel progetto e nel processo di integrazione tra gli Stati europei. Già per quelli, tra questi, che diedero vita al “nucleo comunitario originario” con i Trattati del 1951 e del 1957, tale principio costituì l’autentico motivo ispiratore della costituenda “Europa comune”, al di là dei limiti che ne condizionarono, sin dai primi passi, gli slanci e le possibilità. (Si veda, ad esempio, *ex pluribus*, N. MACCORMICK, *La sovranità in discussione*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 269 ss.).

²¹ Così M. P. CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Dir Pubbl.*, 1995, p. 506.

²² Evidenzia, tra gli altri, talune implicazioni proprie dell’ordinamento *multilevel*, L. TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, in *Dir. Pubbl.*, 2000, pp. 419 ss.

²³ La normativizzazione del principio, pur conferendogli, evidentemente, delle peculiarità in ordine al suo significato ed alla sua funzione nell’ordinamento interno ed in quello comunitario, non può privarlo di talune valenze generali costanti, che qui appare opportuno evidenziare al fine di far emergere un primo nucleo di significato del principio posto al di là di ogni possibile specificazione o applicazione.

²⁴ La nozione di *pluralismo “diffuso”* troverà in seguito ulteriori specifiche puntualizzazioni; sottolinea, in particolare, la connessione tra la nozione di sussidiarietà e quella di democrazia pluralistica P. RIDOLA, *Forma di Stato e principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *La riforma costituzionale*, Cedam, Padova, 1999, in part. p. 206.

²⁵ L’attenzione sulla prospettiva *dinamica* del principio è richiamata, in particolare, da P. HÄBERLE, *Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre*, in AÖR, Band 119, Haft 2, 1994, pp. 172 ss., il quale parla, in particolare di “*werdendes*” *Rechtprinzip* ossia della configurazione propriamente “in divenire” delle norme di principio: v., al riguardo, V. BALDINI, *La sussidiarietà come “valore” e come formula organizzatoria: riflessioni su una schlagwort del diritto pubblico*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Cedam, Padova, 1999, pp. 53 e ss.

attrazione di attività e competenze nella sfera comunitaria con l'esigenza "plurale" di differenziare ed ottimizzare le scelte, avvicinandole il più possibile ai cittadini senza cristallizzare, con ciò, un "rapporto di forza" prestabilito e definitivo (fondamentalmente depluralizzante) tra i vari livelli di governo.

E' interessante rilevare, tuttavia, che la positivizzazione "de qua" sembra poter assumere, inoltre, un significato ed una funzione del tutto speciali all'interno dell'ordinamento comunitario nel momento in cui mostri anche la capacità (pregna di rischi ed ambiguità) di espandere "orizzontalmente" il pluralismo politico ed istituzionale, ovvero riesca ad associare alla sua forte carica allusiva, oltre che innovativa, la possibilità di ridefinire non solo i rapporti "verticali" tra livelli decisionali, ma anche quelli "orizzontali" tra potere impositivo del decisore pubblico e capacità operative della c.d. "società civile", poiché tale eventualità potrebbe anche porre le basi per una pericolosa alterazione del fondamento e delle finalità ultime tanto delle funzioni assegnate alle istituzioni, quanto dei diritti riconosciuti in capo ai cittadini, così rischiando di svincolare progressivamente l'ordinamento da quel fondamento "sociale" ed egualitario, oltre che pluralista, che ha rappresentato la principale conquista dello Stato contemporaneo.

2. La necessità di una "cinghia di trasmissione" tra decentramento e pluralismo

Il principio di sussidiarietà, quale possibile risposta alle esigenze di promozione del decentramento e del pluralismo, sembra mostrare, in generale, come sottolineato in dottrina²⁶, una densa e multiforme problematicità, tanto sul piano applicativo quanto su quello interpretativo, a causa sia della molteplicità delle sue possibili estrinsecazioni²⁷, sia dello scarto persistente tra il significato

²⁶ Quello di sussidiarietà è, come noto, un concetto assai risalente, che affonda le sue radici in matrici filosofico-culturali anche molto eterogenee, sviluppatasi nell'ambito del pensiero occidentale sin dall'antichità, anche se, in verità, sembra possibile parlare di una sua autonoma denominazione e qualificazione solo in epoca relativamente recente. Esso, come noto, ha accompagnato la riflessione etica, politica e giuridica sui rapporti tra il singolo e la collettività nella quale è inserito, nonché (in seconda battuta) tra collettività minori e collettività maggiori, sin dalla speculazione filosofica greca classica del IV sec. a.C. ed, in particolare, a partire dalla riflessione elaborata da Aristotele nella prima parte della *Politica*. Ad ogni modo, l'impiego del principio di sussidiarietà avrebbe iniziato ad assumere una sua specifica valenza nell'ambito della dottrina sociale della Chiesa cattolica, in particolare con l'Enciclica *Quadragesimo anno*, promulgata nel 1931 da Pio XI, mentre il vero e proprio lemma "sussidiarietà" sarebbe stato utilizzato per la prima volta, secondo Alcuni, dal monsignore della Diocesi di Francoforte De Ketteler (vedi S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro It.*, 1995, p. 373) e, secondo altri, da Gundlach nella stesura dell'Enciclica *Quadragesimo anno* (v. A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione Europea, Stato e Regioni*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1994, pp. 1041 ss., in part. p. 1059). Sulla problematicità della nozione di sussidiarietà si può fare riferimento, *ex pluribus*, alle ricostruzioni di C. MILLON DELSOL, *Lo Stato della sussidiarietà*, CEL, Bergamo, 1995, pp. 6 ss.; P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 4 ss.; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Jovene, Napoli, 2003, in part. p. 213 ss.; A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, Cedam, Padova, 2003, pp. 9 ss.

²⁷ Ha sottolineato, tra gli altri, come si possa parlare, in realtà, di una molteplicità di significati riconducibili al principio di sussidiarietà A. RINELLA, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, in A. RINELLA - L. COEN - R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Cedam, Padova, 1999, pp. 3 ss. In merito alla "ricchezza assiologica" del principio si veda, *ex multis*, in una prospettiva generale, L. LORENZETTI, voce *Sussidiarietà*, in E. BERTI e G. CAMPANINI (a cura di), *Dizionario delle idee politiche*, Editrice AVE, Roma, 1993, pp. 885 ss.; sul piano più strettamente giuridico, invece, E. TOSATO, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in *Persona, società intermedie e Stato*, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 83 ss., già in *Nuova Antologia*, 1959, pp. 451 ss.; G. BERTI, *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 1994, pp. 405 ss.; A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Com.*, 1997, pp. 603 ss. Per quanto riguarda, in particolare, la polisemia del termine la dottrina ha diffusamente individuato in ciò una caratteristica di fondo della nozione di sussidiarietà, la quale risulta difficilmente riconducibile ad una sintesi univoca. In merito, cfr. R. CAFARI PANICO, *Il principio di sussidiarietà e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *Jus*,

teorico e quello più propriamente giuridico²⁸. Il suo stesso contenuto, infatti, risulterebbe caratterizzato, *ab origine*, da una eterogenea polisemia, dalla quale sembrerebbero poter derivare, in particolare, alcune significative ambiguità in ordine al suo utilizzo da parte del legislatore²⁹. Le difficoltà, inoltre, aumenterebbero ulteriormente di fronte alla inevitabile interazione tra il contenuto normativo del principio in questione e le valutazioni ampiamente discrezionali, di natura politica, o, comunque, metagiuridica, necessarie per interpretare le formule lessicali generalmente utilizzate per richiamarne l'applicazione, quali, ad esempio, i criteri di *preferenza* e di *efficacia* in vario modo declinati. In altre parole, le incertezze relative alla individuazione del significato normativo delle disposizioni, che positivizzano il principio di sussidiarietà, rischiano di condizionarne pesantemente l'utilizzo sia “a monte”, in relazione al significato ed alla efficacia del vincolo desunto, innanzitutto, dalla sua interpretazione sistematica, sia “a valle”, nel diritto vivente, in relazione ai pericoli, cui il principio si troverebbe particolarmente esposto, di enfaticizzazione del dato sostanziale (mai nettamente circoscrivibile) rispetto al dato formale³⁰, ovvero del valore rispetto alla disposizione, o, ancora, della persona rispetto ai diritti che le sono positivamente attribuiti³¹.

Alla luce di tutto ciò, non è mancato, tra l'altro, chi è giunto a ravvisare nel principio stesso un contenuto di natura pressoché esclusivamente politica, incapace di tradursi in vere e proprie disposizioni giuridiche³², sviluppando, in tal modo, un approccio al problema difficilmente condivisibile nel suo complesso, se non altro in considerazione di tutta l'elaborazione dottrina che, sin dagli anni 50, ha evidenziato, nonostante tutto, una vocazione (perlomeno “anche”) genuinamente giuridica del principio di sussidiarietà³³.

Ad ogni modo, pur non potendo dubitare, ormai, della capacità di quest'ultimo non solo di incorporare dei diritti naturali, ma anche di sancire, positivamente, degli obblighi e delle situazioni soggettive *ex novo*, giuridicamente rilevanti, appare necessario evidenziare come la sua positivizzazione, sostanziandosi per lo più in una *norma di principio*³⁴, inevitabilmente prenda di un

1994, pp. 381 ss.; S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, cit., pp. 373 e ss.; A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, *Op. cit.*, pp. 9 ss.

²⁸ Cfr., in particolare, P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralista*, in A. A. Cervati, S. P. Panunzio, P. Ridola, *Studi sulla riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 193 ss.; P. DURET, *La sussidiarietà “orizzontale”: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, pp. 95 ss.; G. DRAGO, *Le principe de subsidiarité comme principe du droit constitutionnel*, in *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1994, pp. 584 ss.

²⁹ Le ambiguità che graverebbero sulla positivizzazione del principio di sussidiarietà riguarderebbero soprattutto la sua applicazione “orizzontale” ed, in particolare, il saldo finale in termini di libertà, democrazia ed efficienza cui esso tenderebbe (*amplius* sul punto, tra gli altri, I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, *Op. cit.*; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, pp. 51 ss.). Non mancherebbero incertezze, tuttavia, neanche in riferimento alla sua dimensione “verticale”, apparendo tutt'altro che univoco lo “scorrimento” di competenze, verso l'alto o verso il basso, favorito dal principio. Alcuni Autori, del resto, hanno definito il principio di sussidiarietà come un “ascensore” istituzionale capace di spostare le competenze con un moto sia ascendente che discendente (v., per tutti, R. BIN e G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 96).

³⁰ Si pensi, ad esempio, alla sua “giustiziabilità”, per la quale non sembra possibile prescindere dal ricorso al criterio della ragionevolezza in un contesto in cui il giudice, peraltro, non manchi di far ricorso ad un “giudizioso” uso del “selfrestraint”.

³¹ Sul punto vedi le articolate considerazioni di ordine generale di A. PACE, *Metodi interpretativi e costituzionalismo*, in *Quad. Cost.*, 2001, pp. 35 ss.

³² Così Y. MENY, *La sussidiarietà in Francia: la sostanza senza la parola*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni. Atti del convegno per il 40° della Spisa*, Maggioli, Rimini, 1997, pp. 123 ss.

³³ Si fa riferimento, innanzitutto, al classico saggio di E. TOSATO, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, cit., pp. 83 ss., ed alla elaborazione effettuata dalla dottrina tedesca, con la quale lo stesso Tosato si confrontava. Si veda, a questo riguardo, A. F. UTZ (a cura di), *Das Subsidiaritätsprinzip*, Kerle, Heidelberg, 1953.

³⁴ Cfr. P. HÄBERLE, *Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre*, cit., p. 172 il quale parla, in particolare di “*werdendes*” *Rechtprinzip*, ossia della configurazione propriamente “in divenire” delle norme di principio, così come evidenziato, secondo quanto già rilevato, da V. BALDINI, *Op. cit.*, p. 56. La questione relativa alla giuridicità del principio di sussidiarietà, quindi, andrebbe ascritta al più ampio problema delle norme di

contenuto “in divenire”³⁵, finisca col collocarsi ai confini della scienza giuridica, assumendo, per lo più, una connotazione *dinamica*, la quale escluderebbe, decisamente, la possibilità di ricondurre la sussidiarietà ad un semplice (ed asettico) criterio “tecnico” di preferenza³⁶, accordata ai soggetti istituzionali e/o sociali “meno complessi”³⁷, per affermare, piuttosto, un’esigenza, più o meno palesemente dichiarata, di agganciare taluni principi e valori cardine della società e delle istituzioni, quali il pluralismo e la democrazia, ad una prospettiva di interazione istituzionale e sociale non più governata esclusivamente dall’alto (in forza dei principi di gerarchia e di autorità), ma promanante anche dal basso (in forza dei principi di autonomia e di solidarietà)³⁸, sia pure a condizione di salvaguardare talune irrinunciabili esigenze di fondo del sistema quale, in ultima analisi, l’efficienza dell’esercizio delle funzioni da parte dei soggetti “sussidiabili”, “sussidiati” e “sussidiari”³⁹. La prospettiva suaccennata, in realtà, sembrerebbe riconnettere il principio in esame, al di là delle difficoltà applicative che comunque graverebbero su di esso, ad una esigenza di decentramento del

principio, le quali normalmente posseggono un certo grado di elasticità e necessariamente coinvolgono valutazioni di ordine politico in fase di applicazione ai casi concreti. Su questo punto, cfr., in particolare, P. DURET, *La sussidiarietà “orizzontale”: le radici e le suggestioni di un concetto*, cit., p. 136. Particolarmente interessante, inoltre, l’inquadramento dei principi come *ibridi normativo-assiologici* proposto da A. LONGO, *Valori, principi e Costituzione: qualche spunto sui meccanismi di positivizzazione delle istanze assiologiche di base*, cit., pp. 112 ss.

³⁵ Tale contenuto si rifletterebbe, in particolare, nel rapporto dialettico tra le applicazioni del principio e le fonti apicali dell’ordinamento, determinando una caratterizzazione del principio stesso in costante evoluzione. Questa dimensione “in divenire” del principio sembra trovare conferma nel suo inquadramento come *principio promozionale*, così come sviluppato in T. E. FROSINI, *Profili costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale*, in *Riv. Giur. Del Mezzogiorno*, 2000, pp. 32 ss. Contesta la possibilità di considerare il principio di sussidiarietà come “principio programmatico”, quantomeno nella sua applicazione “verticale”, P. DE CARLI, *Sussidiarietà: tra il dire e il fare...*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Vol. II, Jovene, Napoli, 2005, pp. 923 ss.

³⁶ Il principio di sussidiarietà risulterebbe sostanzialmente inidoneo a costituire un vero e proprio criterio di riparto di competenze in quanto fondato più sulla scissione momentanea tra la titolarità delle funzioni ed il loro esercizio che sull’attribuzione delle competenze per materie. Esso, infatti, più che sancire una mera separazione di competenze o attribuzioni, prevede, piuttosto, una contemporanea integrazione tra funzioni, la quale escluderebbe in ogni caso, tra l’altro, la possibilità di esautorare tanto il soggetto “sussidiabile”, quanto quello “sussidiario”. Sul punto si veda anche, *ex multis*, B. DE MARIA, *Il principio di sussidiarietà nell’ordinamento costituzionale*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo*, Vol. II, Tomo II, Jovene, Napoli, 2002, pp. 351 ss., in part. pp. 359 ss., il quale riconnette, in particolare, l’inidoneità del principio a costituire un criterio di riparto di competenze soprattutto ad una sua natura “incipiente”.

³⁷ E’ appena il caso di ricordare come il principio di sussidiarietà richiami un rapporto tra più soggetti sociali e/o istituzionali, appartenenti ciascuno, per così dire, ad un diverso “grado di complessità” (o “grandezza”), nel quale, al fine di perseguire taluni obiettivi condivisi, viene accordata una preminenza all’iniziativa ed all’attività del soggetto “meno complesso” rispetto agli altri, lasciando a questi ultimi solo un compito “sussidiario”, cioè quello di supportare ed, eventualmente, integrare l’attività svolta, esclusivamente nel caso in cui questa dovesse risultare insufficiente o inefficace. I summenzionati “gradi di complessità” sociale e istituzionale alludono ai differenti livelli di una scala immaginaria i cui gradini sono occupati da attori che interagiscono nella società come singoli su quello più basso, ed in forma di aggregazioni, o per mezzo di organizzazioni ed istituzioni via via più grandi e complesse, su quelli più alti.

³⁸ E’ soprattutto la dottrina sociale della Chiesa, sviluppata in particolare nell’Enciclica *Quadragesimo Anno* (il testo ufficiale di quest’ultima in *Echeiridion delle Encicliche*, Edizioni Dehoniane, Bologna, 1994, pp. 745 ss.), a porre l’accento sulla attitudine del principio di sussidiarietà a connotare una forma specifica della società considerata nel suo complesso, cioè sia nella sua articolazione interna, sia nei rapporti con le altre formazioni sociali, individuandone il fondamento non solo nel principio di autorità, ma anche in quello di solidarietà.

³⁹ A tale riguardo è opportuno sottolineare come gran parte della dottrina, anche di orientamento molto diverso, individui la chiave di volta del principio proprio in quel vincolo di efficienza/efficacia (o, più precisamente, nel criterio di valutazione della efficienza/efficacia) al quale resterebbe sottoposto il *favor* originariamente riconosciuto ai soggetti sociali o istituzionali minori, potendo tale vincolo risultare cruciale per individuare in concreto, volta per volta, il soggetto, di livello inferiore o superiore, pubblico o privato, chiamato ad intervenire in qualità di livello ottimale (Cfr., per tutti, G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, pp. 5 ss., pp. 29 ss.). Non a caso, infatti, è stato anche evidenziato come il principio di “efficienza-funzionalità”, posto a fondamento dei rapporti interordinamentali, costituisca la vera *Grundnorm* da cui discende il principio di sussidiarietà (Cfr. A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell’ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione Europea, Stato e Regioni*, cit., pp. 1090 ss.). Per l’utilizzo dei concetti di soggetto “sussidiabile”, “sussidiato” e “sussidiario” si v., in particolare, G. U. RESCIGNO, *Op. ult. cit.*, p. 6.

potere e delle istituzioni, che il principio stesso prefigurerebbe, fondato essenzialmente su di un vero e proprio capovolgimento dei rapporti tra centro e periferia, tra Stato e società⁴⁰, al fine di consentire (non senza rischi ed incertezze) un esercizio delle competenze e delle funzioni, nonché una organizzazione dei centri decisionali, secondo uno schema non più piramidale, ma, piuttosto, di tipo “reticolare”, cioè fondato sulla base, affatto nuova, di una ridefinizione *ab imo* dei principi di legittimazione, di responsabilità e di unitarietà dei centri decisionali stessi, oltre che di una “ottimizzazione” dei reciproci rapporti tra questi ultimi⁴¹.

Alla luce di tali considerazioni, la contestualizzazione del principio di sussidiarietà nell’ordinamento multilivello sembra offrire, pertanto, non solo uno strumento capace di coadiuvare il criterio di riparto di competenze tra i diversi “livelli”, rendendone maggiormente elastica l’applicazione, ma anche la possibilità di affermare una peculiare e più intensa forma di pluralismo, non limitata al decentramento dei “livelli” decisionali, ma allargata alla “diffusione” ed alla mobilità del potere di iniziativa da parte dei soggetti istituzionali più vicini ai cittadini, anche in nome di una (supposta) maggiore democraticità del sistema⁴².

Il principio, dunque, fungerebbe da strumento di raccordo sia “in verticale”, tra i diversi livelli decisionali, ottimizzando l’esercizio delle competenze e delle funzioni, sia “in orizzontale”, tra gli snodi della “rete” socio-istituzionale, che il principio stesso tenderebbe ad affermare, favorendo sia il pluralismo e la mobilità funzionale, sia il superamento della preminenza dei principi di gerarchia e di autorità nei rapporti tra centri decisionali.

Tutto ciò sembra prefigurare, complessivamente, un bilanciamento, qualitativamente nuovo, tra gli interessi istituzionali e sociali in gioco, dai quali potrebbe discendere anche una evoluzione *in progress* del significato e del contenuto propri del principio, con la possibile conseguenza di rendere meno netti i confini tra applicazione “verticale” ed applicazione “orizzontale” del principio stesso⁴³, ovvero di proiettarne la portata ben al di là di quella originaria (presumibilmente riguardante solo i rapporti “verticali” tra livelli di governo), rischiando, in tal modo, di scindere, surrettiziamente, il pluralismo socio-istituzionale dal pluralismo politico, e di porre proprio tale scissione alla base della nuova “poliarchia” nella quale radicare, da una parte, il moderno Stato sociale⁴⁴, e, dall’altra, la sinergia e l’osmosi tra le diverse espressioni del pluralismo.

⁴⁰ *Amplius*, sul punto, S. ORTINO, *Il nuovo nomos della terra*, Il Mulino, Bologna, 1999, pp. 144 ss.; R. J. NEUHAUS, *Solidarietà e profitto*, Leonardo, Milano, 1994, pp. 246 ss.

⁴¹ L’inquadramento del principio di sussidiarietà come “precetto di ottimizzazione”, ovvero come norma che, non volendo (e non potendo per sua natura) enunciare una regola precisa, preveda genericamente la massima soddisfazione dell’interesse tutelato “in base alle condizioni di fatto e di diritto”, è di O. Chessa, il quale riprende e contestualizza le teorie di R. Alexi e di R. Dworkin (Cfr. O. CHESSA, *La sussidiarietà (verticale) come “precetto di ottimizzazione” e come criterio ordinatore*, in *Dir. Pubbl. Comp. ed Europeo*, 2002, pp. 1442 ss.)

⁴² Si soffermano, tra gli altri, sui profili che legano il principio di sussidiarietà alla democraticità del sistema, G. LOMBARDI e L. ANTONINI, *Principio di sussidiarietà e democrazia sostanziale: profili costituzionali della libertà di scelta*, in *Dir. soc.*, 2003, pp. 155 ss.; C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 47 ss.

⁴³ In verità, l’inquadramento della sussidiarietà verticale e di quella orizzontale come *applicazioni*, cioè come mera distinzione di profili particolari ricavati da un presupposto principio unitario, rischia di risultare fuorviante (cfr. A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, cit., p. 53). Tuttavia appare utile considerare tanto la sussidiarietà verticale, quanto quella orizzontale, come autonome e distinte *applicazioni positive* di un principio che troverebbe la sua unitarietà, per quanto polivalente, solo sul piano teorico, quale mera sintesi verbale della stratificazione filosofico-culturale, da un lato, e della positivizzazione normativa, dall’altro. A tale proposito, appare particolarmente incisiva la descrizione delle interconnessioni tra sussidiarietà verticale ed orizzontale come di un asse delle ordinate e di un asse delle ascisse, che disegnano un vero e proprio nuovo piano cartesiano (così P. DURET, *La sussidiarietà “orizzontale”: le radici e le suggestioni di un concetto*, cit., p. 97).

⁴⁴ Per la nozione di “poliarchia” si veda A. BALDASSARRE, *Lo Stato sociale, una formula in evoluzione*, in A. BALDASSARRE e A.A. CERVATI (a cura di), *Critica dello Stato sociale, Op. Cit.*, pp. 25 ss., in part. pp. 74 ss.; A. PREDIERI, *Euro poliarchie democratiche e mercati monetari*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 7 ss.

3. La prospettiva offerta dalla sussidiarietà dopo Maastricht e la svolta nel processo di integrazione comunitaria

Alla luce del contesto problematico sin qui richiamato, l'inveramento del principio di sussidiarietà nel diritto positivo non sembra poter essere colto compiutamente se non nell'ambito di una duplice prospettiva, nella quale le sue specifiche valenze, rinvenibili in sede teorica, si confronterebbero direttamente non solo, sul piano formale, con la sistematicità dell'intero ordinamento, ma anche, su quello "materiale", con il vivo dispiegarsi delle dinamiche istituzionali, nel cui ambito si registrerebbe, in particolare, il difficile rapporto tra le spinte verticistiche, insite nell'organizzazione e nell'esercizio dei poteri pubblici⁴⁵, e l'esigenza di promuovere dei meccanismi idonei ad attrarre l'azione delle istituzioni ai livelli decisionali più vicini ai cittadini.

E' proprio sulla base di quest'ultima esigenza, infatti, che va intesa, prima di ogni ulteriore considerazione, l'attenzione da parte dell'Unione per il principio di sussidiarietà quale principio fondamentale dell'ordinamento europeo, la cui centralità sembra assumere, progressivamente, un rilievo sempre maggiore, perlomeno a partire dalla sua normativizzazione nel Trattato di Maastricht⁴⁶.

La sua positivizzazione nell'ordinamento comunitario, in effetti, non rappresenterebbe una sorta di evanescente appendice programmatica, né, tanto meno, una generica "prova tecnica" di decentramento istituzionale (o, se si vuole, più specificamente, di federalismo⁴⁷, sia pure *sui generis*), volta semplicemente a sollecitare la Comunità e gli ordinamenti nazionali a procedere in tale direzione, ma costituirebbe, piuttosto, un irrinunciabile strumento per armonizzare le istituzioni

⁴⁵ Appare emblematico, in merito, l'esempio offerto tanto dall'assetto comunitario, centrato fortemente sui poteri del Consiglio e della Commissione, quanto dal "caso" italiano, in cui si è assistito, e, per certi versi, si continua ad assistere (persino sul piano dell'ordinamento costituzionale), al progressivo rafforzamento del potere esecutivo, che, soprattutto a partire dalla svolta impressa dalla riforma elettorale, in chiave maggioritaria, del 1993, ma, in qualche modo, già avviata con le leggi nn. 468 del 1978 (integrata, poi, dalla legge n. 362/88) e 400/88 (riguardanti, rispettivamente, la riforma della legge di bilancio ed i poteri del Governo soprattutto in materia di normazione). Su quest'ultimo punto v., in particolare, il volume curato da S. LABRIOLA, *La transizione Repubblicana. Studi in onore di Giuseppe Cuomo*, Cedam, Padova, 2000 ed, in particolare, i saggi, ivi contenuti, di G.U. RESCIGNO, *Una transizione verso una Costituzione non scritta?*, pp. 15 ss., di G. GUARINO, *Transizione italiana ed Unione europea tra produttivismo e benessere*, pp. 65 ss., e di S. LABRIOLA, *La transizione repubblicana (primi appunti)*, pp. 155 ss. Riguardo all'assetto dell'Unione europea si veda, *ex pluribus*, AA.VV., *L'Unione Europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Il Mulino, Bologna, 1998, in part. pp. 159 ss.; M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo*, *Op. cit.*, ed, in part., C. AMIRANTE, *Principio democratico e organizzazione istituzionale dell'Unione europea. L'influenza della dottrina, della giurisprudenza e delle "politiche comunitarie" della RFG sul sistema di governo dell'Unione europea*, pp. 323 ss.; J. H. H. WEILER, *Federalismo e costituzionalismo: il "Sonderweg" europeo*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di) *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp. 22 ss.

⁴⁶ Appaiono particolarmente significative, in dottrina, le considerazioni secondo cui l'introduzione del principio di sussidiarietà avrebbe permesso di salvare il trattato di Maastricht e di rilanciare il processo di integrazione comunitaria (cfr. S. CASSESE, *L'aquila e le mosche*, cit., p. 374). A tale riguardo risulta opportuno rilevare, inoltre, come il principio di sussidiarietà, pur rinvenibile, per certi versi, già implicitamente, nei primi Trattati, ed espressamente menzionato nell'Atto Unico Europeo del 1988, non possa, secondo Alcuni, essere considerato un vero e proprio principio generale dell'ordinamento comunitario nel periodo precedente il suo inserimento nel Trattato di Maastricht: v., per esempio, G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione Europea*, cit., p. 63, il quale supporta tale valutazione evidenziando, soprattutto, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ed, in particolare, la sentenza della prima sezione del Tribunale di Primo Grado della Comunità europea relativa alla causa *Vereniging van Samenwerkende Prijsregelende Organisaties in de Bouwnijverheid e altri c. Commissione delle Comunità europee*, in *Racc.* 1995, II, pp. 289 ss.

⁴⁷ Non a caso, S. CASSESE, *L'aquila e le mosche*, cit., p. 374, evidenzia che "la causa immediata dell'introduzione del principio di sussidiarietà nel Trattato dell'Unione europea è il messaggio di Mitterand a Khol del 6 dicembre 1990, nel quale si parla di natura federale dell'Unione".

comunitarie e nazionali, e, soprattutto, i rispettivi ordinamenti, secondo una compiuta prospettiva “multilivello”⁴⁸.

L’interesse specifico per il principio di sussidiarietà, che, proprio in forza della sua previsione nell’ordinamento comunitario, si sarebbe poi affermato, o rafforzato, negli ordinamenti nazionali⁴⁹, non può essere limitato, quindi, alla sua sola applicazione “meccanica”. Proprio alla luce di quanto detto poc’anzi, esso costituirebbe, in realtà, una vera e propria chiave di lettura, più che un semplice fattore propulsivo, di quel processo più ampio di trasformazione istituzionale cui abbiamo fatto cenno e che, forse, troppo affrettatamente è stato definito (se non, in taluni casi, sbrigativamente liquidato) come “crisi” e “tramonto” dello Stato.

Il principio in questione, infatti, valorizzato significativamente nell’ambito della nuova fase del processo di integrazione comunitaria⁵⁰, ormai giunta, non senza difficoltà e contraddizioni, alla adozione di un Trattato-costituzione comune a tutti gli Stati membri⁵¹, sembra segnare, in generale, il tentativo di far compiere un salto di qualità al processo di integrazione, contribuendo a determinare il superamento definitivo di una fase di tipo, per così dire, “induttivo”, caratterizzata, cioè, da una impostazione in cui sembrava si procedesse dal “particolare” (le politiche di settore) al “generale” (gli obiettivi comunitari) semplicemente sommando delle circoscritte ed episodiche politiche di integrazione parziale (“in orizzontale”, tra i singoli settori e tra le diverse Comunità; ed, ancora, “in verticale”, tra le Comunità e gli Stati), ovvero perseguendo l’integrazione generale del c.d. “spazio giuridico europeo” solo con mere armonizzazioni di settore o attraverso interventi di portata, comunque, circoscritta.

Da questa fase (contraddistinta dagli sforzi per favorire e realizzare l’integrazione economica, ma non altrettanto quella politica e sociale; caratterizzata da un’espansione progressiva e, a partire dagli anni ’70, pressoché ininterrotta delle competenze comunitarie, con l’obiettivo di affermare e garantire le libertà economiche, ma trascurando, se non proprio relegando sullo sfondo, quelle civili e sociali⁵²; animata da una grande determinazione nel difendere il mercato comune, ma non nel

⁴⁸ Vedi, tra gli altri, L. TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, in *Dir. Pubbl.*, 2000, pp. 419 ss.

⁴⁹ Appaiono emblematici gli esempi offerti, ad esempio, dall’Italia, dalla Germania e dal Portogallo, in cui, seppure in forme e con finalità profondamente differenti, più evidente appare il legame con la adozione del principio da parte dell’ordinamento comunitario. Si veda, tra gli altri, per l’ordinamento italiano, G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., pp. 9 ss.; per quello tedesco, V. GÖTZ e M. HECKER, *Il principio di sussidiarietà nel diritto costituzionale tedesco con particolare riferimento alla sua dimensione federale*, in A. RINELLA - L. COEN - R. SCARCIGLIA (a cura di), *Op. cit.*, pp. 56 ss.; per quello portoghese, nello stesso volume, BLANCO DE MORAIS, *La dimensione interna del principio di sussidiarietà nell’ordinamento portoghese*, pp. 96 ss.

⁵⁰ Appare evidente, in proposito, come il principio di sussidiarietà, nell’ambito nell’ordinamento comunitario, risulti espressione sempre più matura e significativa di un vero e proprio modello istituzionale generale, connotato da forti tratti di originalità, più che di originalità, nel quale sembra palesarsi e radicarsi la peculiare identità e vocazione dell’Unione. *Amplius* sul tema specifico L. CAPPUCCIO, *Leale cooperazione e sussidiarietà: affermazione di un modello nel diritto interno e comunitario*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo*, Vol. II, Tomo II, *Op. cit.*, pp. 329 ss.

⁵¹ Sulle difficoltà generali sollevate dal cosiddetto “processo costituente europeo” si ricordino, solo a titolo di esempio, D. GRIMM, *Una costituzione per l’Europa?*, e J. HABERMAS, *Una costituzione per l’Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, entrambi in G. ZAGREBELSKY, P. P. PORTINARO, J. LUTHER, *Il futuro della costituzione* (a cura di), Giappichelli, Einaudi, Torino, 1996, rispettivamente a pp. 339 ss. e 369 ss. In relazione ai particolari problemi che solleva l’adozione di una Carta costituzionale per mezzo di una fonte di diritto internazionale pattizio si rinvia alla copiosa letteratura sul tema, tra cui, G. FERRARA, *Verso la Costituzione europea*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, pp. 161 ss.; G. BONACCHI (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Il Mulino, Bologna, 2002; A. PACE, *La dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2002, pp. 613 ss.; E. PACIOTTI (a cura di), *La Costituzione europea. Luci ed ombre*, Meltemi, Roma, 2003, in cui sono raccolti gli interventi sviluppati in occasione dell’omonimo convegno organizzato l’8 luglio 2003 a Roma dalla fondazione Lelio e Lisli Basso; A. CATELANI, *Costituzione europea e prospettive future delle istituzioni comunitarie*, in *Rass. Parlam.*, 2004, pp. 455 ss.; M. CARTABIA, *La ratifica del trattato costituzionale europeo e la volontà costituente degli Stati membri*, <http://forumcostituzionale.it>, 8 ottobre 2004.

⁵² In merito alla delicata questione relativa alla incapacità (o, piuttosto, al “disinteresse”?) dell’Unione di dotarsi di un compiuto sistema di diritti civili e sociali si vedano, almeno, tra i numerosissimi contributi, G. F. FERRARI (a cura di), *I*

porre un adeguato rimedio al deficit democratico insito nell'ordinamento comunitario, così come ampiamente rilevato in dottrina⁵³), sembra si passi, con il Trattato di Maastricht e, subito dopo, con quello di Amsterdam, ad una radicalmente nuova, e diversamente impostata, di tipo "deduttivo", in base alla quale si comincerebbe a cercare di perseguire direttamente una integrazione più intensa e coerente tra gli Stati membri attraverso l'adozione (e la connessa affermazione della prevalenza sugli ordinamenti interni) di principi generali, propriamente comunitari, dai quali far discendere (per l'appunto, "deduttivamente") le singole attività, superando, in tal modo, l'ottica della mera parcellizzazione tra le diverse politiche⁵⁴ e cercando, altresì, di recuperare terreno, pur tra incertezze ed ambiguità, sul piano politico e sociale.

Non sarebbe casuale, pertanto, l'accento posto sul principio di sussidiarietà negli atti e nei documenti ufficiali delle Comunità, soprattutto a partire dagli anni '90⁵⁵, cioè in seguito alla sua formalizzazione nell'art. 3 B, ma non solo⁵⁶, del Trattato di Maastricht, ed alla riflessione sempre più attenta ed approfondita da parte dei giuristi e delle istituzioni comunitarie sulla sua applicazione⁵⁷.

E' vero, infatti, che tutti gli sforzi maturati in seno all'Unione europea sembrano volti a sviluppare progressivamente, soprattutto a partire da tale periodo, un maggiore coinvolgimento di tutti i soggetti, civili ed istituzionali, nelle politiche comunitarie, in nome di un rinnovato impegno a perseguire l'obiettivo fondamentale di una integrazione *sempre più stretta* tra i popoli ed Paesi membri. E' altrettanto vero, tuttavia, che, in tale prospettiva, il principio di sussidiarietà sembra poter assumere, già all'indomani del Trattato di Maastricht, un ruolo ancora più complesso e rilevante di quello che emergerebbe dalla sua mera interpretazione letterale nonostante le non trascurabili incertezze in ordine alla sua applicazione, dal momento che esso tenderebbe a divenire, in ultima istanza, un vero e proprio meccanismo generale di razionalizzazione dell'assetto istituzionale comunitario e dell'esercizio "multilivello" delle competenze (ovviamente attribuite in via non esclusiva) da parte dell'Unione e degli Stati membri, particolarmente idoneo a conciliarsi con le (prevalenti) ragioni dell'integrazione economica e della tutela del mercato concorrenziale interno. Ne asseconderebbe, infatti, fundamentalmente, l'essenziale perseguimento dell'efficienza⁵⁸.

diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza, Giuffrè, Milano, 2001; V. ANGIOLINI, *Carta dei diritti dell'Unione europea e diritto costituzionale: incertezze apparenti e problemi veri*, in *Dir. pubbl.*, 2001, pp. 923 ss.; R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti, Commento alla Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2001; P. COSTANZO (a cura di), *La Carta europea dei diritti*, *Op. cit.*

⁵³ Particolarmente incisive, al riguardo, le considerazioni di C. AMIRANTE, *Principio democratico e organizzazione istituzionale dell'Unione europea*, *Op. cit.*, p. 330.

⁵⁴ Sottolinea la coincidenza tra il rilancio del processo di integrazione europea ed il superamento dell'ottica della parcellizzazione delle competenze A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, *Op. cit.*, p. 55

⁵⁵ Appare particolarmente significativo un intervento di Jacques Delors nel quale è sottolineato il significato e l'ambito applicativo del principio nell'ordinamento comunitario: cfr. J. DELORS, *Le principe de subsidiarité: contribution au débat*, in AA.VV., *Subsidiarité: défi du changement*, atti del colloquio J. Delors, Maastricht, Institut d'administration européenne, 21-22 marzo 1991, citato da G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione Europea*, *Op. cit.*, p. 6.

⁵⁶ Il principio di sussidiarietà è menzionato espressamente, infatti, anche nel penultimo punto del Preambolo e nell'art. B delle Disposizioni comuni.

⁵⁷ Per quanto riguarda la riflessione giuridica cfr., tra gli altri, J. LUTHER, *Il principio di sussidiarietà: un "principio speranza" per il diritto costituzionale comune europeo?*, in *Foro it.*, 1996, pp. 184 ss.; P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario*, Jovene, Napoli, 1996. Tra i documenti ufficiali delle istituzioni comunitarie appare particolarmente significativo il "Libro bianco sull'educazione e la formazione: insegnare ed apprendere – verso la società cognitiva", redatto dalla Commissione europea nel 1996, che indica la sussidiarietà come principio cardine per la scelta dei criteri di adozione delle decisioni (cfr., *amplius*, G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione Europea*, *Op. cit.*, pp. 65-66).

⁵⁸ Sul punto sembrano particolarmente stringenti i rilievi sviluppati, tra gli altri, da E. CANNIZZARO, *Sussidiarietà e interventi di riequilibrio nel mercato comune*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 1996, pp. 135 ss., secondo il quale, in riferimento, in particolare, all'utilizzo dei fondi strutturali ed alle politiche di coesione economica e sociale, l'applicazione del principio potrebbe

All’infuori di questa prospettiva non si spiegherebbe, tra l’altro, ciò che in dottrina è stato definito come “razionalizzazione dell’eccezione”⁵⁹, ovvero come contraddizione di fronte alla quale si verrebbe a trovare il principio sul piano dell’esercizio delle competenze concorrenti e che consisterebbe, sostanzialmente, nel volere, per un verso, favorire tale esercizio da parte dei singoli Stati, in quanto “più vicini ai cittadini”, e, per l’altro, consentire una espansione di fatto delle competenze e del relativo esercizio da parte della Comunità in nome della maggiore idoneità di quest’ultima a perseguire *efficacemente* taluni obiettivi. Tale contraddizione, infatti, perderebbe consistenza solo alla luce della (pur controversa) affermazione della primazia della tutela del mercato concorrenziale e degli obiettivi economico-finanziari sanciti dai Trattati rispetto ad altri principi⁶⁰.

Il principio potrebbe assumere, quindi, valenze, per certi versi anche inaspettate di fronte alle (imprescindibili) esigenze di efficacia e di “ottimizzazione” fatte proprie dai Trattati, sviluppando, tra l’altro, una trama di intrecci, difficilmente dipanabili, tra profili “verticali” ed “orizzontali”, e determinando, in tal modo, effetti tutt’altro che trascurabili e non privi di conseguenze sul piano del diritto positivo.

Risulta particolarmente significativo, sotto questo profilo, il mutamento di prospettiva determinato dagli accordi sottoscritti a Maastricht, rispetto ai Trattati precedenti⁶¹, laddove i riferimenti, seppure indiretti, alla sussidiarietà orizzontale, già prefigurerebbero, sotto certi aspetti, la possibilità di espandere l’applicazione del principio al di là dei meri rapporti tra livelli di governo.

Ad ogni modo, nonostante l’ampio rilievo assunto dal principio in esame, anche in relazione alla sua capacità di intersecare gli snodi fondamentali delle trasformazioni istituzionali in atto, di incidere su quelle che potremmo sinteticamente chiamare le “ragioni del mercato” e di intrecciare rapporti “verticali” (tra livelli istituzionali) ed “orizzontali” (tra ambiti funzionali), appare significativo, a questo riguardo, il fatto che manchi, ad oggi, nei Trattati comunitari, una formalizzazione chiara e compiuta della sussidiarietà orizzontale. E ciò benché sia innegabile una forte carica allusiva nella formula nella quale si sostanzia la positivizzazione della sussidiarietà. In verità, se è vero che non appare normativizzata una previsione che espliciti direttamente ed autonomamente, in chiave sussidiaria, la disciplina dei rapporti tra sfera pubblica e sfera privata, tra intervento delle istituzioni ed attività privata di interesse generale, o ne limiti chiaramente l’ambito, è anche vero che, proprio alla luce di tale riscontro, emergono, ancora una volta, i perduranti limiti dell’ordinamento sovranazionale, i quali vanno ben al di là della disciplina del principio di sussidiarietà coinvolgendo direttamente le stesse fondamenta dell’assetto comunitario quali, ad esempio, i meccanismi decisionali (troppo spesso farraginosi, poco trasparenti o imbrigliati dal criterio dell’unanimità) e l’annosa questione dell’impossibilità sostanziale di rapportarsi ad un vero e proprio *demos* europeo, così palesando la grande difficoltà a riaffermare e rinnovare, su di una scala più vasta di quella nazionale, le irrinunciabili istanze di pluralismo e di giustizia sociale, ovvero le acquisizioni fondamentali ed irreversibili del costituzionalismo contemporaneo.

Non deve sorprendere eccessivamente, tuttavia, il fatto che tale ordinamento non riesca a mettere compiutamente a fuoco un principio, come quello di sussidiarietà, il quale presupporrebbe, forse,

essere recessiva rispetto all’obiettivo generale della tutela e dello sviluppo del mercato interno anche se riferita all’esercizio di competenze concorrenti.

⁵⁹ La felice espressione è di A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell’ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione Europea, Stato e Regioni*, cit., p. 1065

⁶⁰ La rilevanza, se non l’enfasi, conferita dai Trattati e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia agli obiettivi economico-finanziari sembra tesa ad affermare, infatti, soprattutto alla luce della centralità del c.d. Patto di stabilità, la (discutibile) possibilità di ricondurre tutti i principi a quelli della difesa della competizione concorrenziale e del perseguimento dell’equilibrio economico-finanziario: sul punto v., tra gli altri, G. GUARINO, *Verso l’Europa, ovvero la fine della politica*, Mondadori, Milano, 1997, pp. 138 ss.; F. BILANCIA, *La crisi dell’ordinamento giuridico dello stato rappresentativo*, *Op. cit.*, in part. pp. 211 ss.

⁶¹ Si vedano, per tutti, le chiare e stringenti argomentazioni di M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, cit., pp. 380 ss. ed in part. pp. 382 ss.

per quanto già detto, non solo una fungibilità “in verticale” tra livelli, ma anche una disciplina più organica ed efficace dell’“ordine giuridico della persona”⁶², nonché la possibilità di connettere direttamente i *munera* pubblici con le potenzialità della c.d. società civile ovvero, in altri termini, di fondare un più saldo vincolo di cittadinanza⁶³.

Pur in assenza di una formulazione “leggibile”, se non chiara, e, quindi, almeno ragionevolmente operativa (per esempio, in grado di superare le incertezze sotto il profilo della sua portata “orizzontale”), ovvero maggiormente vincolata ad una più puntuale funzione normativa, anche se inevitabilmente associata a formule definitorie elastiche ed allusive (*prossimità ai cittadini, maggiore efficacia, migliore realizzazione*, etc.), il principio sembra, tuttavia, costituire comunque un innegabile “principio di svolta” nel processo di integrazione comunitaria, sia per la sua attitudine a stabilire un rapporto permanente tra istituzioni comunitarie ed istituzioni nazionali, sia per la sua capacità di incidere profondamente la materia economica e di costituire, analogamente ad altri principi generali del diritto comunitario, la “proposizione maggiore”, alla quale vengono poi ricondotte le “proposizioni minori” (di ordine nazionale), e da cui discendono, più o meno direttamente, alcune tra le principali trasformazioni istituzionali dei singoli Stati membri⁶⁴.

4. L’art. I-11 del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa

Il principio di sussidiarietà, normativizzato dal Trattato di Maastricht, al di là delle difficoltà interpretative soprattutto sotto il profilo di un suo più sicuro e rigoroso inquadramento, nonché della “tiepidezza” della Corte di Giustizia nel richiamarne e sanzionarne la violazione⁶⁵, mostrava, in realtà, già all’indomani della sua adozione, uno iato stridente tra l’ampia portata attribuita alla norma e la sua scarsa incisività, tra le prefigurate potenzialità operative e le reali possibilità di darne efficace applicazione. In altre parole, se pure la sua più profonda vocazione, alla luce di quanto ormai emerso dal processo di integrazione europea, sembrava essere quella di caratterizzare le

⁶² L’efficace espressione è di G. AZZARITI, *L’ordine giuridico del mercato*, in *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Op. cit., pp. 145 ss., il quale, evidenziando specificamente come non possa risultare sufficiente rapportarsi ad un “ordine giuridico del mercato”, richiama l’attenzione sulla valenza fondante del valore “personalista”. Nel caso richiamato, in particolare, la difficoltà di rapportarsi ad una disciplina organica ed efficace, autenticamente comunitaria, dell’“ordine giuridico della persona”, a causa della attuale conformazione assunta dall’ordinamento comunitario, comporterebbe, secondo l’Autore, il rischio esiziale di una incontrollata eterogeneità dei fini, o, persino, di derive antisociali, se non proprio antidemocratiche. In effetti, anche chi sottolinea la ricchezza del catalogo di diritti imputati alla persona (che non corrisponde, necessariamente, ad un indice di organicità ed efficacia), sembra poter richiamare solo una valenza generica del principio di sussidiarietà orizzontale in ambito comunitario (in connessione con l’art. 5 TCE), evocandone, per lo più, il valore di “pilastro della società civile” (P. HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione europea*, in *Quad. Cost.*, 1999, pp. 3 ss., in part. p. 20).

⁶³ Sui limiti relativi alla nozione ed al contenuto della cittadinanza in ambito comunitario, soprattutto alla luce del principio di uguaglianza, si veda, anche per gli ampi riferimenti bibliografici, il recente saggio di S. GAMBINO, *Cittadinanza e diritti sociali fra neoregionalismo e integrazione comunitaria*, cit., pp. 67 ss.

⁶⁴ Appare opportuno sottolineare al riguardo come accada, talvolta, che le innovazioni di ordine comunitario non solo si riverberino nell’ordinamento interno, com’è ovvio che sia, ma sembrano creare anche i presupposti per assimilare “forfettariamente” quest’ultimo all’ordinamento sovranazionale senza che vi siano adeguate garanzie di coerenza, sistematicità e democraticità.

⁶⁵ La Corte di Giustizia, posta di fronte al problema del controllo del principio di sussidiarietà, sembra aver mantenuto un atteggiamento di estrema prudenza circa la sua valutazione ed applicazione. I giudici comunitari, infatti, si sono limitati per lo più ad utilizzare il principio come una mera argomentazione *ad adiuvandum*, o come un profilo assorbito totalmente dalle scelte discrezionali del legislatore, così come evidenziato da L. VANONI, *Fra Stato e Unione Europea: il principio di sussidiarietà sotto esame della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia*, in *Riv. It. di Dir. Pubbl. Com.*, 2004, pp. 1457 ss., in part. pp. 1472 ss., al quale si rimanda anche per ulteriori approfondimenti sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

fondamenta e, conseguentemente, l'impianto generale dell'assetto comunitario, così come era stato rinnovato e rilanciato a Maastricht, il principio rischiava, alla prova dei fatti, di risolversi, invece, in una enunciazione vuota e quindi incapace, in definitiva, vuoi di salvaguardare le competenze statali, così come qualche governo avrebbe pure voluto o gradito, vuoi di razionalizzare l'esercizio e la possibile espansione delle competenze comunitarie non espressamente attribuite.

La questione, in effetti, non ha tardato ad emergere nel dibattito provocato dalla adozione del Trattato. Affrontata, in particolare, già nel corso del Consiglio europeo di Birmingham del 16 ottobre 1992, ma, soprattutto, in quello di Edimburgo dell'11 e 12 dicembre dello stesso anno, nonché nel successivo accordo inter-istituzionale del 25 e 26 ottobre 1993⁶⁶, ha trovato, infine, una sintesi ed una sistematizzazione più sicura nel "Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità", allegato al Trattato di Amsterdam (firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999)⁶⁷, il quale ha determinato una significativa stabilizzazione dei meccanismi di applicazione, di garanzia e di attuazione del principio.

Pur non introducendo significativi cambiamenti rispetto alle conclusioni alle quali erano giunti il Consiglio europeo di Birmingham, quello di Edimburgo e l'accordo inter-istituzionale del 1993, il Protocollo del 1997 ha messo a punto, infatti, le coordinate fondamentali per l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità ponendo essenzialmente degli argini ai possibili effetti distorsivi determinabili da loro eventuali attuazioni svincolate dalla cogenza di altri (prevalenti) principi, o dallo stesso assetto generale dell'ordinamento così come configurato dai Trattati.

Viene così specificato, innanzitutto, che tale applicazione "non deve ledere i principi elaborati dalla Corte di Giustizia relativamente ai rapporti fra diritto nazionale e diritto comunitario" e non deve inficiare "il mantenimento dell'*acquis comunitario* e dell'equilibrio istituzionale"⁶⁸. E' stato dato adeguato rilievo, inoltre, alla natura *dinamica* del principio ed alla sua attitudine a fungere da efficace "meccanismo di scorrimento" delle competenze condivise tra gli Stati e la Comunità, spostandone l'esercizio al livello nazionale o a quello comunitario senza che ciò possa "rimettere in discussione le competenze conferite alla Comunità dal Trattato, come interpretato dalla Corte di Giustizia"⁶⁹.

Più specificamente, il principio di sussidiarietà consentirebbe di legittimare la compressione, la sospensione e, soprattutto, l'inibizione, dell'azione comunitaria ogni qual volta lo Stato possa intervenire efficacemente in maniera autonoma o, comunque, prendendo esso stesso l'iniziativa. Permetterebbe, invece, l'intervento della Comunità solo nei casi in cui questa soddisfi entrambe le condizioni previste dall'art. 5 TCE (già 3 B), ovvero di *insufficienza* dell'intervento statale e di *migliore realizzazione* dell'intervento comunitario⁷⁰. E' importante rilevare, in particolare, come la disciplina del principio contenuta nel Protocollo di Amsterdam, alla quale deve essere garantita, tra

⁶⁶ Si tratta dell'Accordo inter-istituzionale tra Parlamento, Consiglio e Commissione europei in merito "alle procedure per l'attuazione del principio di sussidiarietà" adottato nel corso della 1696^a Sessione del Consiglio – Affari generali, Lussemburgo, 25-26 ottobre 1993 (è appena il caso di sottolineare che i protocolli sono parte integrante dei Trattati).

⁶⁷ Per ulteriori approfondimenti su vertici, incontri ufficiali ed accordi, relativi alla applicazione del principio di sussidiarietà, avvenuti tra il 1992 ed il 1997, v. la accurata ricostruzione di C. CATTABRIGA, *Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità*, in A. PREDIERI e A. TIZZANO (a cura di), *Il Trattato di Amsterdam*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 107 ss.

⁶⁸ Così il *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità*, al punto 2.

⁶⁹ Punto n. 3 del *Protocollo*. Per una disamina più dettagliata delle disposizioni da esso previste si veda A. PREDIERI e A. TIZZANO (a cura di), *Il Trattato di Amsterdam*, *Op. cit.*, pp. 282 ss.

⁷⁰ Punto n. 5 del *Protocollo*. Si considerino, inoltre, i problemi sollevati a tale riguardo dalla nozione di *migliore realizzazione* quale azione capace di produrre un valore aggiunto valutabile in termini di effetti transfrontalieri o di dimensioni complessive dell'intervento. In dottrina, infatti, vi è chi ha contestato l'eccessiva difficoltà che la doppia valutazione comporta, poiché questa si risolverebbe in una vera e propria *probatio diabolica*, capace anche di paralizzare l'esercizio condiviso delle competenze interessate e di compromettere con ciò il processo di integrazione comunitaria (Cfr. C. CATTABRIGA, *Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità*, *cit.*, p. 114). Sul punto si veda anche E. BONELLI, *Principi costituzionali comuni, sussidiarietà e proporzionalità*, *cit.*, pp. 790-791.

l'altro, una "stretta osservanza" ed una "attuazione coerente", non si limiti alla sola individuazione del criterio di scelta del livello al quale si deve sviluppare l'azione, ma preveda anche, per così dire, la "fluidificazione" dell'esercizio stesso delle competenze, prefigurando una attrazione mobile delle stesse, di volta in volta in capo agli Stati o in capo alla Comunità⁷¹. Questa impostazione comporta, naturalmente, l'accentuazione del carattere dinamico del principio, e pone, in definitiva, le basi per una procedimentalizzazione della sua applicazione, ovvero per una disciplina maggiormente orientata ai profili finalistici della sua funzione ed ai meccanismi propri del principio di proporzionalità⁷². In effetti, lo stesso Protocollo sembra articolare l'applicazione "a gradi". In un primo momento affronterebbe, cioè, i problemi che riguardano, per lo più, la scelta del livello al quale attribuire l'esercizio della competenza, e, più in generale, le scelte di "politica legislativa"⁷³ più strettamente connesse con il principio di sussidiarietà, e, poi, valuterebbe l'intensità dell'azione, scegliendo l'intervento che ne minimizzi l'invasività in connessione, sostanzialmente, col criterio di proporzionalità.

Essendo sottoposto al monitoraggio annuale della Commissione, la quale, per esplicita previsione del Protocollo, deve presentare una relazione annuale al Consiglio ed al Parlamento europeo⁷⁴, il procedimento sembra rispondere specialmente all'esigenza di garantire la sua trasparenza ed un più ampio coinvolgimento delle altre istituzioni comunitarie, da parte della Commissione, attraverso una fase di consultazioni più intense ed articolate⁷⁵.

Considerando, tuttavia, tale prospettiva da un'altro punto di vista, cioè quello delle dinamiche complessive del processo di integrazione comunitaria, sembra possibile effettuare alcune ulteriori considerazioni sugli effetti che l'applicazione del principio potrebbe comportare. In particolare, se, per un verso, è vero che la dinamicità di tale applicazione sembra rispondere specificamente alle (irrinunciabili) esigenze di flessibilità del sistema, è anche vero, per altro verso, che tale "mobilità permanente" dell'esercizio delle competenze, non riguardando il semplice perseguimento degli obiettivi, così come potrebbe sembrare (e come potrebbe avvenire solo all'interno di uno Stato che dovesse adottare un analogo principio), ma finendo col riverberarsi incisivamente (e mai definitivamente) sui rapporti tra gli ordinamenti (oltre che sugli equilibri tra le istituzioni comunitarie e gli Stati), potrebbe ingenerare una sorta di "transizione permanente"⁷⁶ dell'assetto comunitario, in grado di impedire, paradossalmente, proprio quella razionalizzazione e quella stabilizzazione dei rapporti sul piano sovranazionale che il principio di sussidiarietà si proponeva originariamente di perseguire.

Ad ogni modo, il Protocollo sembra preoccuparsi, in definitiva, soprattutto di contenere le azioni comunitarie nei settori in cui gli Stati hanno, comunque, una competenza primaria, e nei quali possono provvedere autonomamente in maniera efficace⁷⁷ cercando, altresì, di favorire le forme *più*

⁷¹ Cfr. P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, *Op. cit.*, p. 30.

⁷² *Amplius*, sul punto, A. MANZELLA, *La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in *Quad. Cost.*, 2000, pp. 531 ss., in part. pp. 535 ss.

⁷³ In merito ai nessi tra l'applicazione del principio di sussidiarietà e le scelte di politica legislativa, si veda, tra gli altri, G. STROZZI, *Il principio di sussidiarietà nel futuro dell'integrazione europea: un'incognita e molte aspettative*, in *Jus*, 1994, pp. 359 ss., in part. pp. 367 ss., il quale richiama, in particolare, la significativa risoluzione del Parlamento europeo 12 luglio 1990 (GUCE, n. C231/163, 17 settembre 1990).

⁷⁴ Appare eloquente il fatto che tale relazione sia stata intitolata "*Legiferare meglio*", quasi a voler porre in evidenza una connessione tra procedimentalizzazione dell'applicazione del principio di sussidiarietà, flessibilità del sistema e qualità dell'attività normativa.

⁷⁵ Il procedimento, infatti, prevede, in sostanza, una analisi costi-benefici che evidenzii gli oneri per i vari livelli di governo derivanti da una eventuale azione comunitaria. Sul punto v., tra gli altri, P. BILANCIA - F. G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, *Op. cit.*, pp. 130 ss.

⁷⁶ Sulla nozione generale di "transizione" si vedano, in particolare, gli interessanti contributi contenuti nel volume, curato da S. LABRIOLA, *La transizione repubblicana.*, *Op. cit.*; nonché A. RUGGERI, *Note sparse per uno studio sulle transizioni di rilievo costituzionale*, in *Rass. parl.*, 1, 2000, pp. 35 ss.

⁷⁷ Appare significativa, al riguardo, la sottoposizione del possibile intervento sussidiario da parte della Comunità a stringenti motivi "qualitativi e possibilmente quantitativi", nonché a "complesse ed articolate" motivazioni.

semplici di azione intervenendo anche sul piano della tipologia delle fonti normative da utilizzare, in modo da accordare, in linea di massima, la preferenza alla normativa quadro rispetto alle misure dettagliate ed alle direttive rispetto ai regolamenti⁷⁸.

Il principio formalizzato dal Trattato di Amsterdam sembrerebbe non consentire, in sostanza, alcun riferimento alla dimensione “orizzontale” della sussidiarietà⁷⁹ essendo rivolto, almeno in apparenza, ai soli rapporti tra livelli decisionali, ed avendo acquisito, su questo piano, pur tra non poche ambiguità, la dignità di vero e proprio parametro⁸⁰ utilizzabile per valutare non solo il rispetto del Trattato, ma anche lo stesso grado di integrazione e di coesione comunitaria⁸¹.

Le scelte effettuate ad Amsterdam, tra l’altro, trovano conferma, in qualche modo, nell’art. 51 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea⁸², firmata a Nizza il 7 dicembre 2000. Da esso sembra emergere, ancora una volta, la preoccupazione di contemperare l’esigenza di un’applicazione certa, e non eccessivamente elastica, del principio con quella di contenere adeguatamente le forti spinte “espansive”, da parte della Comunità, nell’esercizio delle competenze concorrenti, anche se, in realtà, ciò che sembra prevalere è una sorta di insuperata diffidenza verso l’ambivalenza del principio, che finisce col ridimensionarne l’importanza e la funzione⁸³.

Più articolata, ma, fondamentalmente, sempre in linea con quanto stabilito ad Amsterdam, risulta, invece, l’enunciazione del principio contenuta nell’art. I-11 del Trattato che “adotta una Costituzione per l’Europa”⁸⁴, la cui effettiva attitudine operativa, tuttavia, potrà essere valutata compiutamente, in definitiva, solo alla luce di una sua più significativa sedimentazione nell’ordinamento comunitario e di una sua più matura “metabolizzazione” da parte degli ordinamenti nazionali⁸⁵.

⁷⁸ Cfr. C. F. BERGSTRÖM, *L’Europa oltre il mercato interno: commento al Trattato di Amsterdam*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1998, pp. 26 e ss., il quale sottolinea anche le pressioni effettuate nello stesso senso dai tribunali costituzionali e dalle autorità nazionali, nonché le implicazioni possibili per “l’emergente diritto amministrativo comunitario”.

⁷⁹ Sul punto, tuttavia, si veda anche M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, cit., p. 383, il quale non manca di rilevare come possa sorgere qualche perplessità solo in merito al punto 9), in cui si afferma che dall’azione comunitaria debbono derivare “oneri minimi” per i cittadini e per gli operatori economici.

⁸⁰ In tal senso cfr. A. LÓPEZ PINA, *La sussidiarietà nell’ordinamento europeo*, in S. P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l’Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d’integrazione europea*, Giuffré, Milano, 2002, pp. 171 ss. Sotto lo stretto profilo della giustiziabilità del principio non si può trascurare, tuttavia, il fatto che la Corte di Giustizia, anche in seguito alla adozione del Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, abbia mostrato una scarsa severità nel richiamare e sanzionare la violazione del principio di sussidiarietà così come sembra desumibile, ad esempio, dalla sentenza 9 ottobre 2001, *Regno dei Paesi Bassi c. Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea*, in causa C-177/98 in Racc. 2001 I07079, nella quale essa ha respinto il ricorso nel merito.

⁸¹ Sul rapporto specifico tra sussidiarietà e coesione comunitaria si veda, in particolare, R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 21 ss., secondo il quale sarebbe sufficiente considerare la frequenza con cui ricorre la parola “sussidiarietà” per dedurre come essa costituisca una vera e propria chiave di volta degli sviluppi della Comunità e dell’Unione europea.

⁸² Così recita: “Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell’Unione *nel rispetto del principio di sussidiarietà* come pure agli Stati membri esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l’applicazione *secondo le rispettive competenze*”.

⁸³ Sembra giungere a questa conclusione E. BONELLI, *Principi costituzionali comuni, sussidiarietà e proporzionalità*, *Op. cit.*, pp. 790 ss.

⁸⁴ La sottoscrizione del Trattato porta a compimento i lavori della Convenzione di Laeken, inaugurati nella sessione del 28 febbraio 2002 e conclusi il 18 luglio 2003, sotto la presidenza di Valéry Giscard d’Estaing e di un *Presidium*, espressione delle istituzioni comunitarie. I lavori, svoltisi in tre fasi (di “ascolto”, di studio e di elaborazione del testo), hanno portato alla redazione di un progetto finale di trattato che abroga gran parte dei Trattati stratificatisi negli oltre 50 anni di vita delle Comunità-Unione con quello che, come già detto, “adotta una Costituzione per l’Europa”.

⁸⁵ Tralasciando i numerosi contributi, anche critici, via via apparsi, in ordine ai più svariati temi o profili coinvolti dalla “Costituzione”, ci si limita a richiamare F. BASSANINI e G. TIBERI (a cura di), *La Costituzione europea. Un primo commento*, prefazione di R. Prodi, conclusioni di G. Amato, Il Mulino, Bologna, 2004.

Ad ogni modo, l'art. I-11⁸⁶, appena richiamato, sembra affermare, soprattutto alla luce degli atti e dei documenti ufficiali che ne chiariscono il contenuto e taluni aspetti di ordine applicativo⁸⁷, una centralità ancora più significativa (e forse anche più incisiva) del principio di sussidiarietà, nonostante il rafforzamento (che potrebbe, tuttavia, risultare, in ultima istanza, apparente) del principio generale di attribuzione (delle competenze)⁸⁸ e le complicazioni introdotte nel meccanismo per la sua concreta attuazione.

Attraverso la lettura sistematica dell'art. I-11 e dello specifico "Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità", allegato al Trattato⁸⁹ (d'ora innanzi chiamato semplicemente "nuovo Protocollo sulla sussidiarietà"), ed al quale l'articolo stesso rimanda⁹⁰, vengono precisati, infatti, alcuni punti cardine, peraltro già richiamati nelle c.d. "regole d'oro" elaborate dal *Presidium* della Convenzione di Laeken, che sembrerebbero rendere il principio meno "sfuggente".

Sono previste, in particolare, alcune significative estensioni e/o puntualizzazioni, che sembrano conferire maggiore pregnanza al principio stesso. Ci riferiamo alla sua possibile proiezione nell'ambito dei rapporti diretti tra la Comunità e le autonomie territoriali e locali (Art. I-11 par. 3), alle disposizioni relative alla Carta dei diritti dell'Unione incorporata nel Trattato (Preambolo alla Parte II ed art. II-111) e quelle in materia di immigrazione (art. III-266), all'affermazione per cui "ciascuna istituzione vigila *in modo continuo* sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità definiti dall'articolo I-11 della Costituzione" (art. 1 del nuovo Protocollo sulla sussidiarietà). Viene disciplinato, inoltre, uno specifico ed innovativo "meccanismo di allerta precoce", attivabile dai parlamenti nazionali, per tutelare e, in un certo qual modo, condividere più incisivamente un'applicazione sistematica ed equilibrata del principio di sussidiarietà. Tale meccanismo, disciplinato dall'art. 6 del nuovo Protocollo sulla sussidiarietà⁹¹, e richiamato, altresì,

⁸⁶ Tale articolo così recita: "1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. 2. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nella Costituzione per realizzare gli obiettivi da questa stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nella Costituzione appartiene agli Stati membri. 3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio raggiunti a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto di tale principio secondo la procedura prevista in detto protocollo. 4. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione non vanno al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi della Costituzione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità".

⁸⁷ Facciamo riferimento, soprattutto, al nuovo Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato del 2004, alle note elaborate dal *Presidium* sulla "delimitazione di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri", nonché alla relazione, ed al relativo dibattito, sulla sussidiarietà, prodotta dal Gruppo I, istituito dalla Convenzione di Laeken e presieduto da Mendez de Vigo (<http://european-convention.eu.int>)

⁸⁸ Tra le competenze che l'Unione può esercitare, infatti, vi sarebbero, in particolare, quelle non attribuite esplicitamente, le quali, dovendo rimanere necessariamente flessibili, in quanto connotate soprattutto in chiave finalistica, potrebbero, per questo, diventare delle competenze attribuite "di fatto" all'Unione, in quanto da questa esercitate in maniera sostanzialmente, pur se non formalmente, esclusiva.

⁸⁹ Art. I-11, par. 3, secondo capoverso.

⁹⁰ Nel terzo paragrafo, secondo capoverso, si afferma che "Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità...".

⁹¹ L'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità prevede, al primo paragrafo, che "Ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di sei settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo europeo, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene

oltre che dallo stesso art. I-11, dagli artt. I-18 (clausola di flessibilità) e III-259 (vigilanza dei parlamenti nazionali sul rispetto del principio), si risolve nella possibilità, per gli Stati, di “impugnare” gli atti normativi in quanto “non conformi” al principio di sussidiarietà, riconoscendo, più precisamente, ai parlamenti nazionali il potere di costringere la Commissione a riesaminare la propria proposta nel caso in cui almeno un terzo di essi ritenga che tale proposta violi il principio.

In verità, non è mancato chi ha mostrato delle perplessità in merito al concreto funzionamento del meccanismo, avanzando dei dubbi non solo sui suoi effetti, i quali assumerebbero una dimensione più politica che giuridica⁹², ma anche sulla possibilità di coniugare l’“allerta precoce” con lo strumento del ricorso e di evitare il rischio di una vera e propria “confusione istituzionale”⁹³ all’interno dell’Unione.

A questo proposito, tuttavia, nonostante appaiano fondati i timori sia per un possibile aumento delle tensioni politiche ed istituzionali all’interno dell’Unione (a causa della potenziale veicolazione dei conflitti interni ai singoli paesi in ambito sovranazionale, proprio attraverso il meccanismo di “allerta precoce”), sia per l’eventualità che vengano favoriti comportamenti istituzionalmente scorretti⁹⁴, sembra opportuno accogliere comunque con favore il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nell’applicazione del principio di sussidiarietà. Sembra uscirne, infatti, rafforzata la valenza, per così dire, armonizzatrice di “principio cuscinetto”, ovvero la specifica capacità (*rectius*: funzione) di attutire e depotenziare, anche se, forse, non proprio risolvere, i possibili attriti tra centro e periferia nell’esercizio delle competenze normative concorrenti o complementari, in modo da bilanciare le interpretazioni e le applicazioni di segno meramente efficientista con momenti decisionali più genuinamente politici.

In definitiva il nuovo Trattato, destinato a sostituire, come già detto, quelli precedenti, quale punto di arrivo di una stratificazione durata oltre cinquant’anni, sembra esplicitare il principio in esame ancora più dettagliatamente di quanto avesse già fatto il Trattato di Amsterdam, pur lasciando sullo sfondo non poche ombre. Ci riferiamo, innanzitutto, alla distinzione tra le diverse tipologie di competenze, per certi versi non ancora del tutto chiara⁹⁵, e, per quanto riguarda più direttamente la normativizzazione del principio di sussidiarietà, al problema specifico di individuare più precisamente la capacità effettiva del principio stesso di incidere sui rapporti tra istituzioni e cittadini, tra intervento pubblico ed attività privata.

Sotto quest’ultimo, specifico profilo, in particolare, il Trattato del 2004 potrebbe apparire sostanzialmente privo, almeno sul piano formale, di una compiuta positivizzazione del principio di sussidiarietà inteso nella sua accezione orizzontale. Una conclusione siffatta, tuttavia, risulterebbe poco convincente e, quantomeno, affrettata, se non proprio approssimativa. E ciò sia per quanto dal Trattato può desumersi in linea generale, ancorché in forma non espressa; sia per quanto discende, o sembra poter discendere, dalla formulazione esplicita ed articolata (ovvero, dalle prefigurate estensioni di natura, per così dire, “teleologica” oltre che semantica) della sussidiarietà verticale.

Il principio, più specificamente, sembra poter acquisire, nel contesto del nuovo Trattato, una significativa connotazione orizzontale nello stesso momento in cui la sua applicazione verticale,

che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun parlamento nazionale e a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all’occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi”.

⁹² Questa sembra essere la valutazione complessiva di L. S. ROSSI, “*Il paradosso del metodo intergovernativo*”. *L’equilibrio istituzionale nel progetto di Trattato-Costituzione*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell’Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 160 ss.

⁹³ Così F. PETRANGELI, *Sussidiarietà e parlamenti nazionali: evitare la confusione istituzionale*, <http://associazioneideicostituzionalisti.it>.

⁹⁴ Cfr. F. PETRANGELI, *Ibid.*

⁹⁵ Appare significativa, al riguardo, la nota del *Presidium* del 15 maggio del 2002, avente ad oggetto la “delimitazione di competenze tra l’Unione e gli Stati membri”, in cui si sottolinea chiaramente che (in riferimento al sistema precedente all’entrata in vigore del nuovo Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa) “talune disposizioni dei Trattati appaiono complesse e poco trasparenti; e non vi sarebbero inoltre nei Trattati disposizioni relative ai principi che sottendono la ripartizione delle competenze tra l’Unione europea e gli Stati membri”.

volta a disciplinare i rapporti tra livello comunitario e livello statale (delle decisioni, delle istituzioni e degli ordinamenti), venga considerata, dinamicamente, alla luce del contesto più ampio del sistema di principi e valori fondamentali, che permeano l'intero ordinamento e che finiscono col coinvolgere ed intrecciare, inevitabilmente, entrambi i profili della sussidiarietà.

Se si volge l'attenzione agli obiettivi economici, infatti, e si considera come questi sembrano mantenere, all'interno dell'ordinamento, ancora un valore quantomeno equiparato a quello dei principi e dei diritti fondamentali⁹⁶, affiancando, se non precedendo, i valori supremi dell'ordinamento, quali valori strutturali ed irrinunciabili dell'integrazione comunitaria⁹⁷, diviene possibile constatare non solo una tendenziale recessività dell'intervento pubblico rispetto all'attività dei privati, in nome del perseguimento degli obiettivi economici medesimi e della connessa difesa dei meccanismi della concorrenza e dell'economia di mercato, ma anche l'eventualità, tutt'altro che incontestata, di poter valutare l'adeguatezza di quell'intervento proprio in quanto pubblico e, per questo, non sufficientemente *market-friendly*, soprattutto se confrontato con l'alternativa posta dall'attività privata. Quest'ultima, in effetti, potrebbe rivelarsi (*rectius*: essere ritenuta), sulla base dei presupposti appena considerati, maggiormente efficace o idonea rispetto agli obiettivi da raggiungere, legittimando un diverso, e più limitato, esercizio di funzioni da parte del settore pubblico, senza, peraltro, che a questo debba corrispondere, necessariamente, un pari trasferimento di responsabilità, né il mantenimento di un equivalente sistema di garanzie.

5. La (problematica) estensione in chiave sussidiaria del pluralismo socio-istituzionale

E' già emerso, in precedenza, come la forte carica allusiva insita nel principio in esame comporti la possibilità di individuare delle previsioni più o meno indirette del principio di sussidiarietà orizzontale. E' opportuno evidenziare, tuttavia, come le possibili "estensioni" implicite del principio non possano prescindere totalmente dal significato assunto dalla sua applicazione "verticale", dal momento che tale possibilità sembra profilarsi essenzialmente nella forma di implicazioni della sussidiarietà verticale medesima, individuabili essenzialmente in via "riflessa" non solo sulla scorta della interpretazione sistematica di talune norme dei Trattati, ma anche per la forte carica espansiva propria del principio⁹⁸ e per la possibilità di far discendere dalla sua applicazione una vera e propria redistribuzione di funzioni tra pubblico e privato.

In particolare, appare necessario richiamare, innanzitutto, quelle formule che fanno riferimento alla necessità di assumere le decisioni "il più vicino possibile" ai cittadini⁹⁹, laddove bisognerebbe cercare di capire innanzitutto cosa si intenda, e quali implicazioni ci possano essere quando viene utilizzata tale espressione¹⁰⁰.

A tale proposito, non manca chi ha rilevato¹⁰¹ il mutamento di prospettiva che connoterebbe il principio di sussidiarietà, a partire dalla positivizzazione di Maastricht, soprattutto in relazione alla possibilità di intendere la *vicinanza delle decisioni ai cittadini* non facendo più riferimento allo stretto ambito dell'"ordinamento europeo", bensì a quello, più ampio, dello "spazio europeo", in cui

⁹⁶ Sul rapporto tra scopi economici, diritti fondamentali e libertà economiche nel diritto comunitario, vedi M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995, pp. 42 ss.

⁹⁷ Sotto questo profilo, è stato opportunamente evidenziato in dottrina come un sistema di valori che finisca con l'anteporre, quasi su di un piano ontologico, sia pure non esplicitamente, gli obiettivi e le libertà di natura economica ai principi ed ai valori più strettamente connessi alle istanze sociali e pluraliste, rischi, ovviamente, di allontanarsi sensibilmente dalle tradizioni costituzionali dei moderni Stati democratici (cfr. A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e libertà economiche*, *Op. cit.*, pp. 442 ss.).

⁹⁸ Cfr. A. D'ATENA, *Forma Stato. Dalla piramide all'arcipelago*, in *Impresa e Stato*, 1996, pp. 47 ss.

⁹⁹ Si pensi, ad esempio, al penultimo punto del Preambolo del Trattato di Maastricht sul cui contenuto si rimanda a quanto già evidenziato nel precedente par. 2.1.

¹⁰⁰ Cfr. G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione Europea*, *Op. cit.*, pp. 89 ss.

¹⁰¹ Cfr. M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, *cit.*, p. 382

sembrano poter entrare in gioco non solo le istituzioni comunitarie e gli Stati (ovvero i soli livelli decisionali pubblici), ma, anche, istanze decisionali che potrebbero essere considerate *più vicine ai cittadini* non necessariamente in quanto “più basse” (in senso “verticale”), ma, piuttosto, in quanto più facilmente riconducibili ai cittadini stessi, cioè prefigurando la possibilità di un rapporto sussidiario, in senso “orizzontale”, tra intervento pubblico ed intervento privato.

Alla luce di tutto questo, in sostanza, sembra possibile individuare, a partire dal trattato di Maastricht, un (possibile) *favor* per l’istanza decisionale privata rispetto a quella pubblica nel momento in cui questa possa garantire, a parità di condizioni, il perseguimento degli obiettivi connessi alla decisione, coinvolgendo più direttamente la molteplicità indistinta dei soggetti privati, soprattutto nel caso in cui questi ultimi risultino già investiti di funzioni oggettivamente pubbliche¹⁰², o mostrino di poter rafforzare il pluralismo degli operatori all’interno del mercato concorrenziale.

D’altro canto non è mancato chi ha voluto sottolineare come la scelta più vicina ai cittadini sia, innanzitutto, quella presa dai cittadini stessi¹⁰³, intesi non più come soggetti passivi di una articolazione necessariamente pubblica (sotto il profilo soggettivo) delle attribuzioni e dei compiti che rispondono all’interesse generale, ma, piuttosto, come parte attiva del sistema, capace di perseguire gli obiettivi stabiliti attraverso lo svolgimento di un’attività oggettivamente pubblica, ma soggettivamente privata, che possa coinvolgere più direttamente il tessuto pluralistico, economico e sociale, in nome di una maggiore efficacia complessiva dell’azione stessa, nonché di una maggiore attenzione per i meccanismi di mercato.

Naturalmente, tali premesse, oltre ad essere tutt’altro che incontestate, non sembrano risolvere il problema centrale della tenuta effettiva (e, potremmo aggiungere, della “qualità”) del perseguimento dell’interesse generale, soprattutto se considerato in stretta e necessaria connessione con la tutela delle posizioni più deboli, dal momento che il bilanciamento tra i valori espressi dall’ordinamento sembrerebbe finire col privilegiare una concezione dell’interesse generale intesa come mera massimizzazione di una “utilità media” dell’attività svolta, la quale, oltre ad essere indifferente agli squilibri ed agli scompensi eventualmente ingeneratisi nel sistema (quindi potenzialmente iniqua), risulta già da tempo ampiamente sconfessata, tanto sotto il profilo dell’efficienza, quanto sotto quello dell’efficacia, anche in ambito socio-economico dai numerosi critici dell’utilitarismo¹⁰⁴.

L’esigenza, dunque, di risolvere il dilemma perenne rappresentato dall’alternativa tra pubblico e privato, ovvero la necessità di disciplinare e ordinare l’ambito di intervento, rispettivamente, dei soggetti pubblici e di quelli privati, non solo non può, ovviamente, essere considerata estranea alla disciplina dei Trattati, ma sembra trovare anche conferma nella tendenza, reclamata a gran voce dai sostenitori del mercato oltre ad essere ben radicata nell’Unione, di limitare il peso dell’intervento pubblico, e di incentivare sempre più l’iniziativa privata ed, in particolare, le espressioni della c.d. “società civile”, quali soggetti maggiormente compatibili con il funzionamento corretto del mercato, al fine di tutelare la concorrenza e le libertà economiche fondamentali poste alla base dell’integrazione comunitaria¹⁰⁵ prima ancora di ogni ulteriore istanza politica e sociale.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Cfr. L. FRANZESE, *Ordine economico e ordinamento giuridico*, *Op. cit.*, pp. 90 ss.

¹⁰⁴ Per quanto riguarda la nutrita schiera di economisti più o meno fortemente critici nei confronti dell’utilitarismo ed, in particolare, della possibilità di risolvere i problemi generali relativi all’efficienza delle scelte collettive in termini di massimizzazione dell’utilità media, si rimanda ai contributi, ancora oggi ritenuti imprescindibili, anche se risalenti, di J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano, 1982, in part. pp. 36 ss.; H. SIMON, *Causalità, razionalità, organizzazione*, Il mulino, Bologna, 1985; e, soprattutto, A. SEN e B. WILLIAMS (a cura di), *Utilitarismo ed oltre*, Il Saggiatore, Milano, 1989.

¹⁰⁵ *Amplius*, sul tema, *ex multis*, L. CASSETTI, *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Giappichelli, Torino, 1997, in part. pp. 183 ss.; S. MEZZACAPO, *La concorrenza tra regolazione e mercato*, Bari, 2004, in part. pp. 69 ss.

Al di là della generica sollecitazione, inserita nei Trattati, ad assicurare una maggiore vicinanza delle decisioni ai cittadini, sembra possibile rintracciare, anche se ancora una volta in via indiretta, la previsione di fattispecie riconducibili al principio di sussidiarietà orizzontale, prendendo in considerazione, in particolare, la stessa disciplina della concorrenza, dal momento che, generalizzando i principi posti alla base di tale materia, si possono rinvenire non solo alcune delle principali cause della contrazione della disciplina pubblicistica delle attività produttive¹⁰⁶ a vantaggio dell'utilizzo di istituti di natura privatistica e commerciale, ma anche i presupposti per una più stretta connessione ed una possibile sinergia tra il pluralismo presupposto per il buon funzionamento del meccanismo concorrenziale ed una incentivazione dell'attività privata negli ambiti di interesse generale riconducibile ad una applicazione in senso orizzontale del principio di sussidiarietà¹⁰⁷.

Non meno significativa appare, inoltre, la disciplina sui divieti imposti agli aiuti di stato¹⁰⁸, o l'equiparazione tra imprese pubbliche ed imprese private rinvenibile diffusamente nel diritto comunitario originario e derivato.

In sostanza, appare possibile configurare, nell'ambito dell'ordinamento comunitario, una non trascurabile presenza del principio di sussidiarietà orizzontale, che potrebbe risultare anche significativamente incisiva, nonostante non trovi una vera e propria specifica disciplina e debba, quindi, essere ricavata indirettamente, soprattutto se posta in diretta connessione con le norme afferenti la materia economica. Non a caso, infatti, accorta dottrina ha parlato di "sussidiarietà economica"¹⁰⁹ volendo evidenziare la possibile (intensa) interazione tra i principi della c.d. costituzione economica dell'Unione e la previsione di fattispecie riconducibili, sia pure in via indiretta, al principio di sussidiarietà orizzontale.

¹⁰⁶ Si pensi all'abbandono progressivo di taluni istituti di diritto amministrativo, quale, ad esempio, quello della concessione, ed all'utilizzo di strumenti maggiormente compatibili col funzionamento del mercato concorrenziale, quale, ad esempio, il regime autorizzatorio: cfr. F. FRACCHIA, *Autorizzazione amministrativa e situazioni giuridiche soggettive*, Jovene, Napoli, 1996, pp. 8 ss.

¹⁰⁷ Cfr. la chiara ricostruzione di L. AMMANNATI, *La tutela della concorrenza tra influenza del sistema comunitario e principio di sussidiarietà*, in L. AMMANNATI (a cura di), *La concorrenza in Europa. Sistemi organizzativi e autorità di garanzia*, Cedam, Padova, 1998, pp. 1 ss.

¹⁰⁸ Sul punto si veda, *ex pluribus*, G. LUCHENA, *Diritti sociali e diritto della concorrenza: disciplina comunitaria degli aiuti di Stato all'occupazione e alla formazione in relazione alle politiche interne di promozione del lavoro*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2000, 873 ss.

¹⁰⁹ Cfr. S. NINATTI, *Interventi pubblici nell'economia tra mercato unico e principio di sussidiarietà. Orientamenti della giurisprudenza comunitaria e della dottrina tedesca*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1996, pp. 313 ss.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e libertà economiche*, *Op. cit.*, pp. 433 ss.