



*Dipartimento di **Impresa e Management** Cattedra di **Storia dell'Economia e dell'Impresa***

**IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ  
NEL RAPPORTO TRA STATO, CITTADINO E ISTITUZIONI**

Relatore

**Prof. Giuseppe Di Taranto**

Candidato

**Francesco Paolo Ricapito**

Matr. **203161**

ANNO ACCADEMICO 2017-2018



# Indice

Introduzione .....	i
Capitolo I La sussidiarietà: ambiti di applicazione e rapporto con i sistemi di governo.....	1
1.1 Definizione ed etimologia .....	1
1.2 I diversi ambiti di applicazione del principio di sussidiarietà .....	2
1.2.1 La sussidiarietà nella Dottrina Sociale della Chiesa .....	2
1.2.2 La sussidiarietà nella scienza delle finanze .....	3
1.2.3 La sussidiarietà nel diritto penale .....	5
1.2.4 La sussidiarietà in ambito sociologico .....	6
1.2.5 La sussidiarietà: un preambolo dell'applicazione all'interno della comunità europea .....	7
1.2.6 La sussidiarietà nel diritto costituzionale italiano.....	8
1.2.7 La sussidiarietà nella sanità .....	9
1.3 L'evoluzione storica del principio di sussidiarietà.....	12
1.4 Il rapporto tra sussidiarietà e governabilità/governance .....	18
1.5 Considerazioni finali sul principio di sussidiarietà.....	22
Capitolo II Il principio di sussidiarietà nel diritto comunitario europeo .....	23
2.1 Il Secondo Dopoguerra: l'ONU, la NATO e il Patto di Varsavia .....	23
2.2 La sussidiarietà nel Trattato di Roma, nel comunismo e nel capitalismo .....	24
2.3 Gli Accordi di Dublino .....	28
2.4 Gli Accordi di Schengen e il Trattato di Maastricht: la definizione formale del principio di sussidiarietà e la coerenza della governance europea.....	30
2.5 Il rafforzamento dell'Unione Europea: il Trattato di Amsterdam, il Trattato di Nizza e il Trattato di Lisbona.....	38
2.6 Il Meccanismo Europeo di Stabilità e il Patto di Bilancio Europeo .....	46
Capitolo III Le applicazioni della sussidiarietà: il sistema bancario europeo e la legge di bilancio .	51
3.1 Gli Accordi di Basilea e il Fiscal Compact: sussidiarietà o indipendenza?.....	51
3.2 Il rapporto sussidiario tra Italia e Unione Europea: la Nuova Legge di Bilancio .....	56
Osservazioni conclusive .....	59
Bibliografia e Sitografia .....	61



# Introduzione

L'obiettivo di questa tesi di laurea, divisa in tre capitoli, è quello di fornire un'analisi accurata della sussidiarietà in tutte le sue sfaccettature.

Il primo capitolo è strutturato in tre parti: la prima è dedicata ad una ricostruzione della definizione, dell'etimologia e dell'evoluzione storica di tale principio, partendo dal mondo delle *pòleis* greche, passando per il Medioevo, la rivoluzione francese e la formalizzazione della Dottrina Sociale della Chiesa, fino ad arrivare alla sua applicazione all'interno dell'Unione Europea.

La seconda è dedicata agli ambiti di applicazione di tale principio; in primo luogo, viene evidenziato come una prima vera e compiuta formulazione del principio di sussidiarietà vada attribuita alla Dottrina Sociale della Chiesa la quale, nel definire gli ambiti della questione sociale di cui il cattolicesimo dovrebbe occuparsi, lo associa al bene comune e al libero arbitrio dei singoli uomini.

In secondo luogo, si fa riferimento all'evoluzione sociologica della sussidiarietà, a proposito della sua relazione con la buona volontà ed il perseguimento degli interessi generali, oltre che a quelli individuali. Inoltre, viene definita la sua ampia applicazione in ambito politico, soprattutto all'interno della scienza delle finanze, della sanità, e della costituzione italiana, con qualche accenno all'ordinamento comunitario europeo. In particolare, per ciò che concerne il sistema fiscale, la sussidiarietà rappresenta un fattore determinante nella scelta del modello politico da adottare in uno stato, laddove ciascuna realtà locale può o meno disporre di una certa autonomia nell'imposizione di nuovi tributi oppure di responsabilità politico-amministrative. Gli esempi italiani della “legge Bassanini” e del sistema sanitario nazionale rappresentano un limpido esempio di come la sussidiarietà si manifesti sia orizzontalmente che verticalmente: infatti, la spiegazione del nuovo articolo 118 della costituzione e, parallelamente, delle procedure di funzionamento a livello regionale e statale della sanità italiana, evidenziano come la sussidiarietà sia un meccanismo efficiente qualora sia in grado di scoprire e soddisfare tutti i bisogni e le necessità delle numerose realtà locali in maniera efficace. Tra gli ambiti di applicazione, si fa riferimento anche al diritto penale laddove, in base al tipo di reato commesso, il giudice può decidere di applicare la pena carceraria solo se non ci sono altre sanzioni civili o amministrative in grado di punire adeguatamente l'imputato.

Nella terza parte, viene analizzata la relazione tra sussidiarietà e governabilità/governance, partendo dal presupposto della limitatezza della ragione umana; pertanto, in un'azienda l'amministratore, in quanto essere umano, delega alcune responsabilità ad altri suoi sottoposti che, a loro volta, possono

affidare altre mansioni ai propri subordinati, innescando così un processo a catena che permetta di monitorare capillarmente l'operato di tutti i dipendenti di un'azienda.

Il secondo capitolo ricostruisce storicamente l'evoluzione del principio di sussidiarietà nell'ambito della comunità europea; dopo una rapida definizione del quadro storico del Secondo Dopoguerra, vengono analizzati in maniera dettagliata e puntuale tutti i più importanti trattati che hanno portato alla nascita dell'attuale Unione Europea. Infatti, si analizza subito il Trattato di Roma, che rappresenta una prima forma di creazione di quel sentimento europeo che, da un lato, introduce per la prima volta il concetto di mercato unico europeo, e dall'altro garantisce una forma di protezione contro nuove potenziali sanguinose guerre mondiali, così da poter evitare di commettere gli stessi errori del Primo Dopoguerra.

Subito dopo, vengono analizzati simultaneamente gli Accordi di Dublino, l'Acquis di Schengen e il Trattato di Maastricht; quest'ultimo sancisce ufficialmente la nascita dell'Unione Europea, anche se i primi due fanno da ponte per quanto concerne l'unione tra i paesi membri in termini di politica migratoria e di libera circolazione all'interno dell'area europea. In questo senso, il Trattato di Maastricht definisce formalmente il principio di sussidiarietà e la sua applicazione nei rapporti tra istituzioni europee e sovranità degli stati membri; la successiva analisi congiunta dei trattati di Amsterdam, Nizza e Lisbona chiarifica ulteriormente la distinzione tra le competenze esclusivamente comunitarie, esclusivamente nazionali e quelle a concorrenza tra istituzioni europee e gli stati membri stessi. L'ultima parte di questo capitolo si occupa delle recenti riforme dei trattati europei, ossia il Meccanismo Europeo di Stabilità e il Fiscal Compact, nei quali vengono ridefiniti o, per meglio dire, rafforzati i poteri del Parlamento Europeo, della Commissione Europea e del Consiglio Europeo, laddove questi assumono una forte ingerenza per quanto riguarda le politiche economico-finanziarie e di bilancio dei singoli stati membri, soprattutto in caso di forti deficit pubblici in relazione al Prodotto Interno Lordo.

Infine, il terzo capitolo si sofferma su due applicazioni del principio di sussidiarietà: la prima a livello generale europeo, studiando analiticamente quanto previsto dai differenti impianti degli Accordi di Basilea, la relazione con il fiscal compact, e una loro dimostrazione pratica nel sistema bancario italiano. La seconda, invece, è la legge di bilancio italiana, che viene analizzata nella sua struttura e nella sua adeguatezza al rispetto dei vincoli sussidiari imposti dall'obbligo del pareggio di bilancio introdotto con il Fiscal Compact.

Grazie a questo lavoro di analisi e di ricerca, è stato possibile sviluppare tutti quei fattori che hanno condotto alla nascita dell'Unione Europea come istituzione fondata sul principio di sussidiarietà e, di conseguenza, il modo con cui il nostro paese vi si è adeguato.

# Capitolo I

## La sussidiarietà: ambiti di applicazione e rapporto con i sistemi di governo

### 1.1 Definizione ed etimologia

Il principio di sussidiarietà è il principio secondo cui un ente di livello superiore interviene nello svolgimento di compiti e funzioni amministrative se e nella misura in cui non possono essere raggiunti da enti di livello inferiore.

Dal punto di vista etimologico, il termine deriva dal latino *subsidium* che significa “soccorso, sostegno o aiuto” oppure, in ambito militare, “riserva, truppe di rinforzo” o, alternativamente, dal verbo *subsidiar*, ossia “venire in aiuto”.

In questo senso, tale parola ha la stessa radice di altri termini quali ad esempio sussidio, sussidiario, sussidiare; tuttavia, mentre queste ultime hanno naturalmente radicato nel linguaggio comune il significato di aiuto o assistenza (ad esempio i sussidi di disoccupazione o i sussidiari utilizzati nelle scuole elementari), questa certezza significativa viene minata in riferimento al termine sussidiarietà. Nonostante alcuni impliciti riferimenti filosofici aristotelici (il rapporto tra governo e libertà) e di Tommaso d'Aquino, un primo collegamento tra la teoria dello Stato e la radice *subsidium* viene formulato dalla Dottrina Sociale della Chiesa, la quale, associandolo al “principio di solidarietà”, assume il significato di organizzazione sociale, inteso come corretta ed efficiente allocazione dei poteri e non invasività da parte dello Stato centrale nelle competenze degli organi intermedi,<sup>1</sup> la sussidiarietà, pertanto, non regola soltanto i rapporti tra Stato e società civile, (sussidiarietà orizzontale, ossia la suddivisione dei poteri tra pubblica amministrazione e cittadini privati sia come singoli che come associati) ma anche quelli che intercorrono tra i vari corpi di governo intermedi regionali e locali (sussidiarietà verticale, ossia l'allocazione di poteri, competenze e funzioni alle autorità più decentrate, territorialmente più vicine e in grado di soddisfare in maniera più efficiente gli interessi dei cittadini). In questo senso, tale principio sembra assumere da un lato una connotazione positiva, in quanto fornisce e trasferisce risorse economiche a particolari categorie sociali (famiglie, associazioni), ma dall'altro anche una connotazione negativa, nel senso di non

---

<sup>1</sup> “L'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle. Perciò è necessario che l'autorità suprema dello stato rimetta ad associazioni minori e inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento, delle quali essa del resto sarebbe più che mai distratta”. Papa Pio XI, *Quadragesimo Anno*, 1931, par. 81

intervento in particolari ambiti economici, che possono essere soddisfatti in maniera più efficiente ed efficace dai cittadini, i quali hanno tendenzialmente una visione migliore e più attenta delle varie realtà locali. Tutto ciò porterebbe ad una domanda: siamo sicuri che il termine sussidiarietà significhi davvero “aiuto”? O piuttosto un rapporto di tipo partecipativo tra stato e cittadini?

Senza voler aprire ed imbattersi in ragionamenti filosofici di carattere ideale e astratto, è opportuno sottolineare come la sussidiarietà sia un qualcosa di flessibile e che vada al di là del semplice aiuto passivo da parte dello Stato. Infatti, come testimoniato dall'esistenza dell'orizzontalità di tale principio, il cittadino, non è solamente un soggetto passivo che trasferisce e riceve fondi dagli enti della pubblica amministrazione, ma è colui il quale contribuisce direttamente e personalmente al benessere dello stato e al soddisfacimento dei bisogni e degli interessi socio-collettivi. Pertanto la sussidiarietà consente semplicemente di decentrare alcune competenze in modo da poter instaurare relazioni con gli organi sociali in maniera più capillare ed effettiva, instaurando in questo modo una complementarità/interdipendenza tra i due poli.

## **1.2 I diversi ambiti di applicazione del principio di sussidiarietà**

I prossimi paragrafi analizzano dettagliatamente i differenti ambiti di applicazione del principio di sussidiarietà, partendo dalla sua prima effettiva formalizzazione all'interno della Dottrina Sociale della Chiesa, passando poi per l'ambito politico-sociologico, in cui viene evidenziata la sua basilarità in senso orizzontale e verticale nel rapporto con il singolo cittadino e con la società nel suo complesso, per arrivare infine ad un suo riscontro anche nel diritto penale, laddove tale principio rappresenti da un lato l'applicazione di una pena adeguata al reato commesso, dall'altro una forma di tutela e di reinserimento dell'imputato all'interno della società, così da poter evitare di commettere lo stesso errore.

### **1.2.1 La sussidiarietà nella Dottrina Sociale della Chiesa**

Come anticipato nel paragrafo precedente, una prima definizione esplicita viene fornita dalla Dottrina Sociale della Chiesa. Infatti, il concetto di sussidiarietà come organizzazione sociale viene espresso nell'enciclica Rerum Novarum: *“non è giusto, come abbiamo detto, che il cittadino e la famiglia siano assorbiti dallo stesso Stato: è giusto invece che si lasci all'uno e all'altra tanta indipendenza di operare quanta se ne può, salvo il bene comune e gli altrui diritti. Se dunque alla*

*società o a qualche sua parte è stato recato o sovrasta un danno che non si possa in altro modo riparare o impedire, si rende necessario l'intervento dello Stato.”*<sup>2</sup>

Una definizione più radicale, di tipo liberista e federalista si riscontra nell'enciclica “*Quadragesimo Anno*”, in cui Papa Pio XI asserisce l'idea di non invasività da parte dello Stato “nel disbrigo degli affari e delle cure di minor momento, dalle quali essa del resto sarebbe più che mai distratta”, cioè compito dello Stato è quello di non ingerire in campi di potere di competenza degli organi a sé sottostanti, quanto piuttosto di occuparsi solo delle proprie funzioni e “il solo mantenimento di questo livello di ordine gerarchico renderà l'azione dello stato più prospera e tanto più forte sarà la potenza sociale”<sup>3</sup>.

Papa Giovanni XXIII, nell'enciclica “*Mater et magistra*”, rafforza ulteriormente la complementarità di stato e enti sociali, asserendo nel paragrafo 40 che “*i poteri pubblici devono essere attivamente presenti allo scopo di promuovere, nei debiti modi, lo sviluppo produttivo in funzione del progresso sociale a beneficio di tutti i cittadini. La loro azione, che ha carattere di orientamento, di stimolo, di coordinamento, di supplenza e di integrazione deve ispirarsi al principio di sussidiarietà*”.<sup>4</sup>

Infine, Papa Giovanni Paolo II, nell'enciclica “*Centesimus annus*” attribuisce a tale principio una visione più etico-morale, fondata sui valori di carità e di aiuto verso chi è in difficoltà: “*Disfunzioni e difetti dello stato assistenziale derivano da un'inadeguata comprensione dei compiti propri dello Stato. Anche in questo ambito deve essere rispettato il principio di sussidiarietà: una società di ordine superiore non deve interferire nella vita interna di una società di ordine inferiore, privandola delle sue competenze, ma deve piuttosto sostenerla in caso di necessità ed aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali, in vista del bene comune*”.<sup>5</sup>

Dunque viene esaltata la piramide gerarchica sociale, in particolare i corpi intermedi, i quali non devono essere ostacolati da organi superiori nell'espletamento delle funzioni sociali, educative, economiche e sanitarie, ma sostenuti attraverso incentivi che permettano di raggiungere il benessere sociale.

### **1.2.2 La sussidiarietà nella scienza delle finanze**

Il principio di sussidiarietà viene largamente applicato all'interno della dicotomia tra accentramento e decentramento fiscale-amministrativo, in particolare nella risposta alle seguenti domande: Perché

---

<sup>2</sup> Papa Leone XIII, *Rerum Novarum*, 1891, par.28

<sup>3</sup> Il papa enfatizza questo concetto, asserendo che “*Le parti che a lei solo spettano, perché essa solo può compierle; di direzione cioè, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità*”, Papa Pio XI, op. cit., par. 80

<sup>4</sup> Papa Giovanni XXIII, *Mater et Magistra*, 1961, par, 40

<sup>5</sup> Papa Giovanni Paolo II, *Centesimus Annus*, 1991, par.48

esistono diversi livelli di governo (Stato, Regioni, Comuni, ecc.)? In base a quali leve istituzionali si adottano sistemi e modelli fiscali centralizzati o decentralizzati? In un sistema decentralizzato, in che modo è possibile finanziare i servizi prestati dai diversi livelli di governo?

In questo senso tale principio ha lo scopo di definire le funzioni amministrative e fiscali dei vari enti territoriali della pubblica amministrazione. Per questo, se da un lato un sistema di accentramento implica uguaglianza nell'offerta dei servizi pubblici, politiche di redistribuzione e stabilizzazione e maggior efficienza nella gestione degli aspetti locali, dall'altro un sistema decentralizzato comporta una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni pubbliche e diversità delle preferenze dei cittadini dei governi locali.

Di qui nasce la distinzione fra tre modelli di tipo “centro-periferia”:

Modello centralista, in cui le funzioni sono svolte solo dall'organo legislativo centrale, vi è una stretta sorveglianza nell'erogazione dei servizi e un controllo centrale delle forme di finanziamento agli enti locali.

Modello regionale (quello adottato dall'Italia), laddove alcune funzioni sono trasferite a livello regionale, vi è una parziale autonomia fiscale (IRAP), nonostante le regioni non possano istituire nuovi tributi.<sup>6</sup>

Modello federale (quello degli Stati Uniti ad esempio), in cui è assente il carattere unitario dello stato, ma vi sono stati autonomi che si uniscono per realizzare obiettivi comuni e, soprattutto, gli stati autonomi hanno piena potestà tributaria. Negli ultimi anni, in Italia vi è stato un acceso dibattito circa il possibile passaggio dal modello regionale al modello federale, il cosiddetto “federalismo fiscale”, in modo da “comprendere quali tra le competenze e gli strumenti fiscali del governo dovrebbero essere centralizzate e quali dovrebbero essere poste nella sfera dei livelli decentrati”, ovvero una autonomia a livello di imposizione di tributi, che comunque converga verso i principi generali del sistema tributario e che permetta un coordinamento del loro esercizio con il potere centrale.

I tre modelli definiscono l'articolazione delle funzioni del settore pubblico in base a due criteri alternativi: geografico-territoriale (alcuni Enti hanno competenza su un territorio limitato) e funzionale (gli Enti svolgono una determinata funzione, ad esempio la sanità, a livello nazionale).

Riprendendo la teoria di Musgrave circa le funzioni cardine dello stato<sup>7</sup>, è possibile evidenziare livelli di risultati efficienti diversi a seconda dell'obiettivo da perseguire; infatti se da un lato il

---

<sup>6</sup> Ad esempio l'IRAP, l'Imposta Regionale sulle Attività Produttive, disciplinata dal D.Lgs. 15 dicembre 1997 n.446, la quale è rivolta a chi esercita abitualmente attività produttive organizzate. Data un'aliquota base (3,90%) stabilita dal governo centrale, le regioni possono decidere autonomamente di applicare una maggiorazione o una diminuzione entro certi limiti (massimo 0,92%).

<sup>7</sup> Nella Theory of Public Finance del 1959, Musgrave individua le tre funzioni principali dello Stato, che vanno a caratterizzare la sua attività e che permettono di strutturare il suo bilancio: allocazione, redistribuzione e stabilizzazione.

modello centrale garantisce efficienza stabilizzativa (pieno impiego delle risorse) e maggiore equità a livello redistributivo (ad esempio nell'assistenza, previdenza e sanità), dall'altro è pur vero che i modelli più decentrati comportano un miglior risultato in termini allocativi, ossia di servizi offerti ai cittadini, in quanto a livello locale verrebbero forniti servizi pubblici specifici per i bisogni di ogni comunità. Il modello regionale, che è la forma intermedia tra i due poli, potrebbe rappresentare un modello di governo molto efficiente; basti pensare ad esempio al settore dei trasporti o alla sanità. Nel primo caso-come accade proprio in Italia- il servizio di trasporto urbano è organizzato a livello comunale (ad esempio ATAC o ATM), quello extraurbano a livello regionale e quello a lunga percorrenza o internazionale a livello statale. Per quanto riguarda il secondo esempio, l'intervento pubblico nella sanità avviene a due livelli: livello centrale, dove lo Stato fissa i livelli essenziali di assistenza; livello regionale, dove le regioni forniscono i servizi sanitari e stabiliscono i finanziamenti alle strutture preposte (ad esempio le ASL).

### **1.2.3 La sussidiarietà nel diritto penale**

Anche nel diritto penale si riscontra l'applicazione del principio di sussidiarietà come “*extrema ratio*”, ossia come principio residuo o come alternativa finale per poter tutelare un determinato bene giuridico.

In questo senso, tale principio può assumere due accezioni: ristretta, ossia l'inadeguatezza dell'uso del diritto penale qualora il bene giuridico possa essere protetto mediante sistemi di tutela extrapenali, cioè nella scelta tra due tipi diversi di sanzione, civile-amministrativa o condanna penale, si opterà per la prima proprio in virtù del principio di *extrema ratio* appena citato; ampia, ovvero quando si opti per la condanna penale, pur essendoci forme di tutela adeguate come garanzia per il bene giuridico; viene utilizzato dal legislatore soprattutto quando si vuole condannare e punire l'atto lesivo e la riprovevolezza del comportamento.

Dopo un'evoluzione della dottrina giuridica, che aveva addirittura estremizzato questo principio come accessorio e secondario, si è arrivati a questa definizione più cautelativa, ma comunque molto stringente, in quanto per sua definizione e natura il diritto penale incide sia sui beni, ma soprattutto sulla sua libertà personale dell'uomo.

In questo senso, infine, la sussidiarietà si può applicare anche nell'esecuzione del diritto penale, cioè, sempre in virtù dell'*extrema ratio*, utilizzare il carcere come strumento finale per il condannato nel caso in cui non esistano pene alternative che possano adeguatamente punirlo e riabilitarlo.

#### 1.2.4 La sussidiarietà in ambito sociologico

La sociologia associa la sussidiarietà al principio di solidarietà/bene comune, cioè assume una connotazione di carattere etico-morale fondato sul concetto di dignità umana e di relazione con l'altro. Dunque viene considerato come *tres d'union* tra il potere dello stato e la libertà e la dignità umana attraverso la forma associativa.

Piuttosto che definirlo come concetto, in questo caso sarebbe più opportuno parlare di un valore che permette di ricercare e raggiungere il bene comune, inteso sia come promozione delle fasce inferiori sia come implementazione di quel rapporto partecipativo e relazionale tra istituzioni statali e cittadini.

Proprio la radice latina *subsidiium* precedentemente citata enfatizza l'idea del sostegno da parte delle classi maggiori nei confronti delle classi minori.

Ecco perché la sussidiarietà viene sempre correlata al principio di solidarietà, inteso come aiuto che tutta l'architettura sociale deve fornire alle varie ossature che la compongono. In questo senso, può essere fornita anche un'accezione di tipo complementare e speculare rispetto a quello del semplice aiuto delle istituzioni superiori nei confronti di quelle intermedie, ossia il grado di autonomia delle seconde rispetto alle prime.

Lo stato, pertanto, deve rispettare e garantire l'autonomia dei vari organi, se non addirittura promuovere e incentivare iniziative da parte dei cittadini privati che possano migliorare il welfare sociale. La sussidiarietà non solo garantisce l'allocazione delle responsabilità tra i diversi enti pubblici, ma anche i rapporti tra questi ultimi e i cittadini e, quindi, tra la pubblica amministrazione e la loro libertà.

In questo senso, essa può assumere due connotazioni: verticale, ossia l'allocazione delle competenze amministrative, fiscali e territoriali tra i vari enti pubblici inferiori (regioni e comuni), rendendo l'intervento dello stato residuale in caso di impossibilità o inadeguatezza da parte degli enti locali di perseguire gli obiettivi a loro assegnati; orizzontale, ossia le gli organi, sia superiori che intermedi, devono incentivare, promuovere e sostenere le iniziative che, portate avanti dal singolo o dai cittadini associati, sono già svolte dalla pubblica amministrazione, ma che possono essere dai primi implementate in maniera più efficiente (così da avere risparmio pubblico che possa essere utilizzato per finanziare altri settori), o che siano innovative e in grado di perseguire l'interesse generale (il bene comune). In altri termini, viene esaltato il carattere di spontaneità, di associazione e di attiva partecipazione del cittadino nella società civile, senza che ci siano regolamentazioni o barriere che lo ostacolano.

In entrambe le due accezioni, viene rigettato il monismo centralista dello Stato, che accentra su di sé tutte le funzioni (lo statalismo) e anche l'approccio passivamente assistenzialista e invasivo nel suo rapporto con i cittadini.

Dunque, il collegamento tra sussidiarietà e solidarietà non consiste nel semplice aiuto, ma nel sostenere il cittadino in difficoltà che, a sua volta, sarà in grado di aiutare gli altri che si trovano nella sua stessa situazione, in modo da poter anche loro contribuire attivamente al progresso sociale ed economico.

In definitiva, la sinergia tra potere pubblico, società civile e organizzazioni private potrà garantire il raggiungimento del bene comune attraverso un bilanciamento tra diritti inviolabili e di libertà della persona, dell'autonomia dei corpi intermedi, dei bisogni e delle esigenze della collettività e del welfare state. Di qui si afferma una corresponsabilità, una cooperazione attiva ed efficace che possa promuovere l'essere umano e la comunità in cui vive.

### **1.2.5 La sussidiarietà: un preambolo dell'applicazione all'interno della comunità europea**

Con il trattato di Maastricht, stipulato il 7 febbraio 1992, il principio di sussidiarietà è diventato uno dei pilastri propedeutici al funzionamento dell'Unione Europea, come affermato nel preambolo del trattato: *“Portare avanti il processo di creazione dell'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà”*<sup>8</sup>.

Questo principio è già espletato all'interno del trattato CE come elemento di rapporto tra gli Stati membri: *“La comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. L'azione della comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato”*<sup>9</sup>. Con il successivo trattato di Lisbona, la sussidiarietà verrà ulteriormente potenziata, introducendo un meccanismo caratterizzato dalla Comunità come ente sovranazionale, che emana direttive e raccomandazioni a cui gli Stati membri dovranno adeguarsi attraverso la legislazione primaria e secondaria.

---

<sup>8</sup>Preambolo del Trattato di Maastricht, 1992

<sup>9</sup>Trattato CEE, 1957, art.5

## 1.2.6 La sussidiarietà nel diritto costituzionale italiano

Prima della revisione del Titolo V della Costituzione, le competenze venivano assegnate sulla base del principio del parallelismo, che riguardava soltanto le regioni, che faceva corrispondere il potere legislativo su una data materia alla funzione amministrativa sullo stesso, il principio di differenziazione, secondo cui bisogna considerare anche le caratteristiche uniche e peculiari di ciascun corpo di governo, e il principio di adeguatezza per cui deve essere sempre garantito un adeguato esercizio delle funzioni assegnate.

Il nuovo articolo 118 della Costituzione italiana, che regola il principio di sussidiarietà, afferma che: *“Le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) (immigrazione) e h) (ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale) dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio della sussidiarietà”*<sup>10</sup>. Dunque le istituzioni devono garantire tutto ciò che è necessario per permettere al singolo o all'aggregazione di più persone di agire liberamente e di intervenire temporaneamente soltanto per ristabilire l'autonomia eventualmente persa.<sup>11</sup> In questo senso, con riferimento alla distinzione tra sussidiarietà orizzontale e verticale precedentemente descritta, tutti gli enti istituzionali al di sotto dello Stato centrale sono legittimati nella loro azione dalla stessa Costituzione, considerando la sussidiarietà come principio fondamentale per il corretto funzionamento dello stato italiano. Pertanto, le funzioni amministrative vengono per prima attribuite ai comuni in quanto enti più vicini ai cittadini, e via via ai livelli di governo più alti (approccio dal basso verso l'alto).

---

<sup>10</sup> Adolfo Di Majo, *“Codice Civile con la Costituzione, i Trattati UE e le principali Norme Complementari”*, Costituzione italiana, Giuffrè Editore, Edizione 2015, art. 118 p. 21

<sup>11</sup> La legge 59 del 15 marzo 1997, meglio conosciuta come “legge Bassanini”, costituisce una riforma del sistema amministrativo italiano, che prevede una ridefinizione dei rapporti e dei poteri tra Stato, regioni, comuni e gli altri enti della pubblica amministrazione, la privatizzazione di alcuni settori ad esclusiva competenza pubblicistica, e una semplificazione del processo burocratico necessario per un efficiente organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione: *“Sono conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a), della presente legge, anche ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici.”* Legge n.59, art.1 comma 2, 1997

La sua applicazione nella società moderna permette sia un miglioramento dei servizi forniti in termini di efficienza e di efficacia, ma rafforza quello che è il suo carattere partecipativo e attivo, cioè un diretto coinvolgimento dei cittadini che, essendo e sentendosi parte dello stato e della pubblica amministrazione, contribuiscono attivamente al miglioramento della vita collettiva, convergendo sempre più verso il soddisfacimento di quei diritti sociali e inviolabili che la nostra costituzione, la legge cardine dello stato italiano, riconosce e garantisce.

Tale articolo consente ai cittadini di poter agire direttamente e senza dover aspettare trasferimenti parziali o totali di responsabilità. Non si tratta di un principio astratto ma trova la sua principale modalità di attuazione nella sua concreta graduale realizzazione, poiché i soggetti coinvolti, le azioni e gli obiettivi sono già definiti, pur mancando ulteriori norme specifiche, che però debbano sempre consentire al principio di sussidiarietà di produrre i suoi effetti nel nostro ordinamento.

Vengono però riconosciute delle funzioni inderogabili, cioè che non possono essere delegate a livello privato: equità, tutela dei diritti sociali, controllo, coordinamento, ecc).

Ciononostante, l'effettiva applicazione di tale articolo non dipende dalle istituzioni, ma dagli stessi cittadini i quali, avendo il potere di agire, devono assumere l'autonoma iniziativa e dipenderà da loro se il principio di sussidiarietà troverà riscontro concreto nella realtà.

Si fa inoltre riferimento ad una specifica ipotesi di coordinamento tra attività tra i diversi livelli di governo, ossia la tutela dei beni culturali, che spetta allo stato, mentre la valorizzazione è materia concorrente.

Viene infine ribadita la sussidiarietà orizzontale come strumento di protezione dalla crisi dello stato sociale, ossia consentire e favorire ai privati di svolgere attività legate alla funzione amministrativa, laddove gli enti pubblici non siano in grado di farlo in maniera capillare ed economica.

### **1.2.7 La sussidiarietà nella sanità**

Una delle più recenti applicazioni del principio di sussidiarietà è l'ambito sanitario, tema alquanto sensibile in tutti i paesi occidentali, soprattutto in Italia. Il nostro Paese, infatti, è l'unico che, a differenza degli Stati Uniti e degli altri Stati europei, ha un sistema sanitario nazionale pubblico, cioè gestito direttamente dalla pubblica amministrazione. Il diritto alla salute è ritenuto dalla nostra Costituzione un diritto inviolabile: secondo l'articolo 32 *“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti...”*<sup>12</sup>.

Nel nostro sistema sanitario vi è una forte evidenza sia della sussidiarietà verticale che di quella orizzontale, cosa che è del tutto assente negli altri paesi limitrofi e, soprattutto, negli Stati Uniti.

---

<sup>12</sup> Adolfo Di Majo, op. cit., art. 32 p. 7

Per quanto riguarda la sussidiarietà verticale, l'intervento pubblico nel sistema ospedaliero avviene su due livelli: a livello centrale, dove il ministero della salute fissa i livelli essenziali di assistenza sanitaria; a livello regionale, laddove le regioni, a loro volta, le ASL collocate provincialmente, si occupano della parte operativa, cioè le regioni forniscono i fondi alle ASL le quali, come espresso dal loro nome, (Azienda sanitaria locale), garantiscono i servizi necessari per poter ristabilire e tutelare la salute del paziente. (altra nota: la ragione dell'intervento pubblico, che garantisca la realizzazione della funzione assistenziale, è sancita anche dall'articolo 38 della costituzione, secondo cui *“I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera”*<sup>13</sup>.

Pertanto, non è un caso che più dell'80% del bilancio statale e regionale sia caratterizzato dalla spesa sanitaria, la quale viene finanziata attraverso il cosiddetto “ticket sanitario”, il cui importo varia in base al reddito disponibile delle singole famiglie e che comunque non supera i 50 euro, le imposte regionali (IRAP e addizionale regionale all'IRPEF) e una quota di IVA proveniente dal bilancio dello Stato.<sup>14</sup>

Negli ultimi anni si è discusso molto circa l'efficienza di tale modello sanitario, sia analizzandone i pro e i contro sia facendo un confronto con gli altri modelli esteri.

Il principale vantaggio del modello italiano sta nel fatto che chiunque si trovi nel nostro paese (che sia cittadino italiano o estero o un immigrato clandestino), dato l'importo irrisorio del ticket e con l'aggiunta di moltissime ulteriori esenzioni allo stesso per certe fasce sociali, può accedere senza alcun ostacolo all'assistenza sanitaria.

D'altro canto, c'è chi ritiene che dal punto di vista economico e a livello di bilancio tale modello risulti inappropriato: uno degli esempi che viene utilizzato da chi sostiene questa tesi sono le siringhe, ossia una disparità dei prezzi pagati dalle ASL di una regione rispetto a quelle di un'altra a causa del loro inferiore potere contrattuale (legato ad esempio al numero degli ospedali presenti sul territorio oppure in base alla popolazione) nei confronti delle case farmaceutiche.<sup>15</sup> Di qui deriverebbero, soprattutto nelle regioni del centro-sud, i cosiddetti “piani di riordino”, che consistono nella chiusura di alcuni ospedali o di alcuni reparti, che vengono così o sostituiti da poliambulatori (che comunque richiedono spese) o accorpati a quelli delle città più vicine.

---

<sup>13</sup> Adolfo Di Majo, op. cit., art. 38 p. 8

<sup>14</sup> L'imposta sul valore aggiunto è stata introdotta nel sistema tributario italiano nel 1972; è un'imposta indiretta sugli scambi, dove la base imponibile corrisponde essenzialmente ai consumi, plurifase cumulativa, cioè colpisce lo scambio dei beni o servizi in tutte le sue fasi produttive e distributive.

<sup>15</sup> Ad esempio una siringa in Lombardia costa 4 centesimi, mentre in Sicilia costa 12 centesimi

Gli effetti di tutto ciò sarebbero risentiti proprio dai pazienti, i quali si dovranno recare in ospedali più lontani e affollati, laddove magari la distanza rispetto alla loro residenza è talmente elevata da non arrivare in tempo in caso di disturbi ad organi vitali come il cuore.

Ecco perché ultimamente si è deciso di estendere anche nella sanità il principio di sussidiarietà a livello orizzontale in un modo apparentemente simile, ma che alla fine risulta diverso dal modello statunitense e del resto degli stati europei.

Infatti, soprattutto negli Stati Uniti, la sanità è privata, nel senso che le famiglie hanno delle assicurazioni sanitarie su cui pagano dei premi; questi ultimi sono suddivisi su vari livelli, il che vuol dire che a seconda del livello del premio scelto, alla famiglia pagante viene garantito un determinato livello di assistenza sanitaria. Inoltre, con tali assicurazioni, vengono scelti specificamente sia gli ospedali in cui si vuole essere curati sia i medici da cui si intende essere visitati. Nel caso di mancanza di assicurazione, o si paga il compenso del medico, gli esami diagnostici e di accertamento effettuati e la stanza in cui si è stati ricoverati con la propria carta di credito, o altrimenti non si viene accettati all'interno degli ospedali.

In Italia, invece, il processo di privatizzazione della sanità ha una connotazione molto diversa; infatti nel nostro Paese non esistono cliniche private, ma cliniche convenzionate con il Sistema Sanitario Nazionale (ad esempio Mater Dei, Ospedali Riuniti, Anthea).<sup>16</sup> Per cui, lo Stato delega a cittadini privati la competenza di erogazione parallela e contemporanea dei servizi sanitari: i pazienti pagano solamente la camera in cui vengono ricoverati, senza sostenere però altri costi come il ticket sanitario o il compenso al medico per un intervento chirurgico.

Il vantaggio per lo Stato starebbe nel fatto che i costi di mantenimento e di manutenzione di tali cliniche sarebbero sostenuti dai cittadini privati, laddove il primo si impegna a rimborsare solamente alcune spese.

Non è un caso che molti Stati invidiano il nostro sistema, laddove anche la privatizzazione sotto forma di ospedali convenzionati trova fondamento nella nostra Costituzione in quanto i cittadini sono in grado di raggiungere e soddisfare in maniera più rapida ed efficiente i bisogni delle varie realtà locali.

---

<sup>16</sup> L'articolo 2 della legge delega n.19 del 1998 asserisce, tra i principi e i criteri direttivi di delega, che “regolare la collaborazione tra i soggetti pubblici interessati, tenendo conto delle strutture equiparate ai sensi dell'articolo 4, comma 12, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, i cui regolamenti siano stati approvati dal Ministero della sanità; regolare e distribuire i compiti tra i soggetti pubblici interessati ed i soggetti privati, in particolare quelli del privato sociale non aventi scopo di lucro, al fine del raggiungimento degli obiettivi di salute determinati dalla programmazione sanitaria.

### 1.3 L'evoluzione storica del principio di sussidiarietà

La città è stata il punto di partenza per la nascita del sentimento di civiltà europea, che si è realizzato con la creazione dell'Unione Europea. Tuttavia, il concetto di città come luogo di socialità e di progresso civile viene maturato sin dai tempi antichi, in particolare nelle “*pòleis*” greche.

Infatti, essendo le città dei territori circoscritti in cui più persone convivono per poter raggiungere il bene e gli interessi comuni, i cittadini organizzavano la vita interna e gestivano le risorse disponibili in maniera tale da poter creare un'armonia che garantisse il miglioramento e il perfezionamento di quelle comunità.

Di qui la sussidiarietà può essere intesa come un accordo o comunque un naturale pilastro che fa fondato ed edificato la società moderna.

Nella “*Politica*”, Aristotele introduce, anche se indirettamente, il principio di sussidiarietà all'interno delle città-stato, inteso appunto come un loro naturale tendere verso forme di alleanze che permettessero loro di convivere, cooperare e di aiutarsi mutualmente, anche se in maniera limitata.

In questo senso, tale principio partiva dal basso, ossia a partire dall'unità più semplice, la famiglia o comunque due o più persone che avevano un rapporto tra loro, per estendersi poi alle tribù, ai villaggi per poi arrivare alle città.

La sussidiarietà, pertanto, è strettamente collegata alla solidarietà, all'autosufficienza e, soprattutto, all'autonomia. Proprio quest'ultimo termine va qui interpretato come “*autodeterminazione*”, nel senso di gradualità di patti che possano condurre alla creazione di una città-stato; proprio l'esigenza di plasmare una società politica giustifica il diritto ad agire nell'interesse collettivo e per il bene comune da parte delle unità minori, così da poter realizzare l'armonia sociale.

Ecco perché la “*pòlis*” greca ingloba al suo interno sia l'idea di comunità che quella di società, ma se la

prima ha una connotazione di carattere naturale (il prevalere dell'opera della natura), la seconda è fondata sulla ragione umana e sui valori intellettuali e morali dell'uomo. Comunità e società riescono a convivere all'interno della città in quanto complesso olistico che ingloba da un lato il naturale tendere verso la convivenza, dall'altro la buona volontà e la ragione che spingono l'uomo alla creazione della vita sociale.

Come precedentemente accennato, Aristotele dà alla sussidiarietà una connotazione di carattere antropologica, nel senso di un rapporto tra individualismo e solidarietà funzionale, ossia di una

relazione tra il per sé (l'istinto di sopravvivenza) e il per gli altri (la comunità-società in cui vivere per poter sopravvivere).

Riprendendo quanto affermato da Esiodo, Aristotele approfondisce questa dicotomia, asserendo da un lato che la famiglia è l'essenza della natura, cioè è costituita da elementi creati dalla stessa natura (l'uomo, la donna e la procreazione, i buoi, la casa), evidenziando d'altro canto che il nucleo familiare non è di per sé sufficiente per garantire la sopravvivenza; ciò spinge l'essere umano a cercare altre famiglie con cui convivere, creando così villaggi che a loro volta, si uniranno per creare la comunità cittadina.

Pertanto, la città è sia un'istituzione naturale, ma anche positiva; la derivazione latina del termine (instituo, ossia qualcosa di stabile, che fonda), accentua ancora di più il suo carattere universale e di ordine superiore.

Questa concezione aristotelica venne ripresa da Tommaso d'Aquino, il quale si soffermò soprattutto su uno dei due aspetti che compongono la dicotomia aristotelica: l'essere come individuo autonomo. L'uomo, secondo la filosofia tomista, era un soggetto naturalmente libero, avente cioè libero arbitrio (essendo artefice del proprio destino) portatore di un valore intrinseco che la società doveva riconoscere e tutelare.

In questo senso, il cittadino della "*pòlis*" viene sostituito dall'essere umano secondo la religione cristiana, nei confronti del quale le sovrastrutture e le istituzioni devono mantenere un rapporto distaccato, secondario, cioè di intervento e di aiuto solo qualora il singolo non è in grado di realizzare i suoi scopi autonomamente.

Ecco perché, secondo San Tommaso, l'uomo e il potere politico rappresentano due entità che mantengono tra loro un rapporto residuale, nel senso che il primo non è finalizzato alla comunità politica e che il secondo può ingerire nella sfera individuale solo per perfezionare o realizzare obiettivi in maniera più efficiente e vantaggiosa per l'individuo stesso.

La filosofia tomistica è stata da ponte per lo sviluppo della moderna filosofia politica; infatti incominciava a maturare l'idea di sussidiarietà come un rifugio o uno scudo rispetto al potere politico, il che verrà ulteriormente ribadito con l'introduzione della libertà e dei diritti individuali e inviolabili delle costituzioni moderne, intesi proprio come limitazione dell'ingerenza del potere politico.

A partire dall'avvento di Carlo Magno, fino ad arrivare all'impero germanico rinascimentale di Carlo V, la sussidiarietà viene interpretata in senso più lato; infatti, i nuovi sistemi di governo e il processo di centralizzazione del potere hanno ridotto fortemente l'autonomia delle città, abbandonando così l'idea di città come luogo autonomo e da leggi comuni a cui tutti devono attenersi.

Tuttavia, il processo di creazione e mantenimento di alleanze tra territori non viene a scemarsi, ma è ulteriormente rafforzato, sia per ragioni economiche che di difesa (attraverso le leghe fra città), dal sistema feudale, in cui i signori e i re volevano avere il potere egemonico sulle città da loro assoggettate: quindi le città si aggregavano tra loro così da poter raggiungere un tipo di sussidiarietà verticale, inteso come una maggiore probabilità di poter raggiungere e soddisfare i bisogni individuali e collettivi (difesa, sopravvivenza). Di qui nasce l'esigenza di trovare un equilibrio tra sussidiarietà orizzontale, ossia una maggiore autonomia da parte di comuni e città, e sussidiarietà verticale, derivante dal mantenimento dell'unità politica e di governo da parte del Sacro Romano Impero.

Con la riforma protestante e la nascita delle monarchie-stati nazionali, la sopravvivenza della sussidiarietà viene messa in discussione; infatti, è come se vi fosse un passaggio da autonomie locali a stato burocratico, che accentra su di sé tutti i poteri, andando a minare quella che era l'essenza della città come centro tradizionale della vita, dell'attività politica e come processo di armonica organizzazione fondato sulla responsabilità e sull'autonomia. Sussidiarietà orizzontale e verticale vengono quindi automatizzati, nel primo caso come procedimentalizzazione del meccanismo di trasmissione dei comandi, nel secondo come mero strumento ingegneristico per la distribuzione gerarchica delle competenze.

Uno dei principali teorizzatori del principio di sussidiarietà è stato Althusius, secondo cui le decisioni devono essere prese a livello più basso possibile, in particolare da coloro ai quali le stesse sono rivolte.<sup>17</sup> Pertanto, le autonomie locali singolarmente detengono poteri sostanziali a livello locale e come collettività rappresentano i livelli più alti della gerarchia statale.

Secondo il filosofo la sussidiarietà non equivale alla decentralizzazione; infatti quest'ultima è una mera concessione, una delega che il potere centrale accorda nei confronti degli enti locali in termini di potere e controllo, cioè un qualcosa di prettamente formale che può essere revocato in qualsiasi istante. In questo caso il potere centrale rappresenta il nocciolo duro della vita sociale nella sua struttura piramidale.

Althusius dà una definizione di sussidiarietà esattamente opposta a quella di decentralizzazione: il livello locale delega a livello superiore responsabilità e compiti di cui non può farsi direttamente carico, fa risalire verso l'alto le competenze residuali ad esso non spettanti, affrontando tutte le questioni che può risolvere con i propri mezzi, assumendo in prima persona le conseguenze delle proprie decisioni e scelte.

---

<sup>17</sup> Johannes Althusius è ritenuto da molti il fondatore del diritto pubblico moderno; egli, infatti, riconosce nella sovranità popolare un diritto naturale, ossia una norma universalmente valida ed immutabile, di contro all'assolutismo francese, in cui il diritto è nelle mani del sovrano, mentre al soggetto resta solamente l'io soggettivo.

Per cui la sussidiarietà viene ricondotta alle condizioni di necessità e sufficienza: ogni corpo intermedio mantiene le competenze che riesce a gestire sufficientemente.

Questa visione è contraria rispetto alla sovranità bodiniana, che non è fondata sulla sufficienza e su un approccio dal basso verso l'alto, ma su una struttura di carattere discendente, ossia sulla capacità superiore dello Stato, il quale assume su di sé tutti i poteri e tutta l'autorità, in quanto presumibilmente e naturalmente capace per principio.<sup>18</sup> Se da un lato la filosofia bodiniana può trovare applicazione in una dittatura o in una democrazia (ma limitata soltanto alla possibilità da parte dei cittadini di eleggere i propri rappresentanti), dall'altro la sussidiarietà ha una connotazione di carattere federalista, che può essere estesa anche a livello democratico, nel senso di un'attiva partecipazione da parte dei cittadini alla vita pubblica, sia attraverso l'elezione dei propri rappresentanti sia attraverso sé stessi.

Il principio di sussidiarietà implica autonomia, autosufficienza e responsabilità, mentre la sovranità bodiniana si fonda sull'eteronomia, centralizzazione, irresponsabilità a livello locale e assistenzialismo generalizzato.

Il rapporto tra sussidiarietà e democrazia viene sviluppato nel Settecento dal filosofo Benjamin Constant, il quale parte dalla distinzione fra democrazia diretta, ossia quella prettamente greca, laddove il popolo si riuniva nella piazza, e democrazia indiretta, cioè i cittadini delegano il potere ai rappresentanti da loro scelti ed eletti. Il teorico della liberal democrazia Dahl traduce in chiave storicistica la distinzione tra democrazia antica e moderna adottata da Constant, individuando tre tappe storiche: la democrazia delle città-stato, la democrazia degli Stati-nazione e la democrazia cosmopolitica.

La differenza tra il modello greco e i due moderni sta proprio nel pilastro su cui essa si fonda; infatti, nel primo caso essa è fondata sull'idea di uguaglianza, attiva e diretta partecipazione da parte dei cittadini al potere politico attraverso i sistemi di sorteggio e rotazione, gli altri due si fondano sul concetto di libertà, inteso come corretta competizione tra i candidati e partecipazione indiretta alla vita politica, attraverso l'elezione dei propri rappresentanti. La ragione di questa distinzione si riscopre nel contesto storico di riferimento; nel mondo greco l'approccio egualitarista era applicabile in quanto la il potere era nelle mani delle singole città e quindi il singolo cittadino partecipava alla vita politica limitatamente alla città in cui viveva. Dopo il Rinascimento, tale struttura viene sostituita dalla democrazia rappresentativa, la quale risultava più efficiente e snella in termini di gestione e di decisioni politiche da intraprendere; ciononostante, entrambe le democrazie hanno un massimo comun divisore, la centralità del popolo.

---

<sup>18</sup> Jean Bodin, nell'opera intitolata "*Methodus ad facilem historiarum cognitionem*", mette in evidenza l'approccio storicista che il diritto deve assumere, nel senso che solo una buona conoscenza della storia e degli errori del passato potranno preparare l'essere umano alla politica e, quindi, all'emanare leggi che perseguano il progresso dello stato.

Come precedentemente detto, soprattutto nella contemporaneità, l'introduzione delle libertà e dei diritti inviolabili del cittadino, accompagnati dalla costituzionalizzazione della sussidiarietà orizzontale, hanno messo in dubbio l'utilizzabilità della democrazia rappresentativa.

Le moderne Costituzioni inglobano al loro interno la figura dell'essere umano, che deve raggiungere il pieno sviluppo attraverso l'attiva partecipazione all'organizzazione e al funzionamento politico, economico e sociale dello Stato. Il dualismo democrazia-sussidiarietà abbandona l'idea dell'uomo come soggetto privato passivo nel rapporto con lo Stato, ma si trasforma nel progressivo ed effettivo esercizio del potere; di qui la sussidiarietà è un valore essenziale e fondante la moderna democrazia, laddove vi è una primalità della società, dei soggetti che la compongono e delle loro libertà nei confronti dell'autorità, cioè il cittadino diventa un soggetto pubblico perfettamente integrato all'interno dei gruppi sociali e del potere pubblico.

Per questo motivo, la sussidiarietà è di per sé un'istituzione, un qualcosa che fonda il diritto dell'uomo ad agire e il conseguimento dell'interesse generale. Nel primo caso lo Stato assume un ruolo passivo, cioè non deve ostacolare la società nel perseguimento delle proprie iniziative, sia di interesse specifico che collettivo, nel secondo caso interviene necessariamente e residualmente per incentivare, sostenere e supplire i singoli incapaci di agire.

Lo Stato non è più l'unico responsabile del raggiungimento degli interessi generali, ma viene coadiuvato dai soggetti che lo costituiscono, i cittadini, i quali agiscono in base al fondamento costituzionale della sussidiarietà orizzontale secondo cui Stato e cittadino (sia come singolo che all'interno di corpi intermedi), devono collaborare tra loro per stabilire le realtà in cui intervenire.

Un contributo molto importante alla teorizzazione del principio di sussidiarietà viene fornito dal vescovo tedesco Wilhelm Von Ketteler e dal filosofo italiano Luigi Taparelli d'Azeglio. Il primo, partendo dal problema dell'istruzione e considerandola come elemento indispensabile per l'interesse generale, proponeva un intervento attivo di prossimità, cioè dovevano essere i comuni prima ancora che lo Stato, in quanto più vicini alle realtà sociali locali, a intervenire a tutela di questo diritto. In questo senso, egli asseriva che dovevano essere i comuni a risolvere le questioni sociali, mentre lo Stato doveva sostenerli solo finanziariamente, basandosi sulla prevalenza dell'autonomia rispetto all'assolutismo, e sulla dignità umana che, in quanto tale, valorizza tale libertà.<sup>19</sup> Il secondo cerca di riqualificare i corpi intermedi, definendo le modalità di intervento da parte dello Stato, ossia attraverso mezzi o risultati, anche i primi sono preferibili in quanto incentivano e non deprimono l'azione sociale. L'uso del risultato è secondario e residuale, cioè fornisce un aiuto, ma di carattere passivo, poiché soffoca il senso di libertà d'agire e di responsabilità sociale del cittadino. Pertanto,

---

<sup>19</sup> Ketteler fu il primo a introdurre il tema della "questione sociale", ossia l'obbligo morale da parte dello stato di intervenire per sostenere le classi operaie, in modo da poterle proteggere dallo sfruttamento, ad esempio attraverso il loro coinvolgimento nella vita politica.

lo Stato ha una funzione ausiliaria, ovvero residuale in termini di intervento per il soddisfacimento dell'interesse generale, ma allo stesso tempo primario come responsabile del suo perseguimento.<sup>20</sup>

Tra XIX e XX secolo, le due declinazioni della sussidiarietà vengono separate, nel senso che da un lato la Chiesa, con la sua Dottrina Sociale, si focalizza sulla sussidiarietà orizzontale come attiva partecipazione dell'uomo nel funzionamento di un Paese, dall'altro alcuni Stati come la Svizzera o gli Stati Uniti si trasformano in stati federali, alla stregua del principio di sussidiarietà verticale, secondo cui è necessaria una decentralizzazione delle competenze e delle responsabilità, in modo da poter raggiungere e soddisfare le diverse esigenze delle varie realtà locali.

In effetti, questi due stati mantengono ancora oggi il modello federale, basato su un'autonomia in termini di giustizia, imposizione fiscale e politiche economiche dei vari stati federali, i quali sono però accomunati tra di loro sulla politica estera e su quella monetaria.

Tra Ottocento e Novecento, l'idea di città come luogo di comunità assume una connotazione di carattere strettamente etico-morale, cioè caratterizzato da un insieme eterogeneo di più parti e di beni condivisi, attraverso cui l'uomo si relaziona e vive la sua esistenza.

La città viene scomposta in tanti pezzi che la compongono: la casa, che ricorda l'infanzia e gli affetti familiari; la scuola, dove si impara a comunicare e come punto di partenza per la formazione dell'uomo come partecipe della vita sociale; le piazze, i caffè dove si scambiano idee politiche o relative a progetti economico-sociali; la fabbrica e le università come luoghi di lavoro e di condivisione sociale.

Pertanto, essa diventa un complesso dinamico e umanizzato, basato cioè su un insieme di relazioni e di mansioni svolte collettivamente al suo interno.

In questo senso, a cavallo tra i due secoli assistiamo a un disgregarsi degli Stati-nazione promossi dalla Rivoluzione Francese, in quanto gli sviluppi della scienza, le nuove colonizzazioni lo sviluppo di nuovi mercati accresce l'interdipendenza economica e politica mondiale. Essi non sono più adatti a governare la crescente complessità dovuta alla globalizzazione e a garantire l'equilibrio politico internazionale, la cui erosione ha condotto da un lato al trattato di Maastricht e dall'altro al federalismo,<sup>21</sup> i quali hanno condotto a risultati speculari, pur essendo basati sullo stesso principio.

In questo modo viene meno l'omogeneità linguistica, culturale, etnica e religiosa, che viene erosa dall'avvento della globalizzazione dei mercati e della società.

---

<sup>20</sup> Luigi Tapparelli D'Azeglio fondava la sua dottrina su due principi: sussidiarietà e socialità; egli considerava la società civile come un insieme di sub-società composte da individui, che dovevano cooperare e integrarsi tra loro, senza confliggere, in modo da poter perseguire il bene comune.

<sup>21</sup> Con il Trattato di Maastricht viene adottato un approccio dal basso verso l'alto, ossia ridurre le sovranità nazionali, attribuendo alcuni poteri a istituzioni sovranazionali come il Parlamento Europeo. D'altro canto traspare una spinta di carattere federale all'interno dei singoli Stati nazionali, decentrando il potere sempre più in basso, fino ad arrivare alle realtà locali.

Ciascuno stato nazionale europeo, dunque, non è più indipendente nelle sue scelte politiche, ma fa parte di un sistema in cui i poteri vengono dislocati, dando così origine a nuove istanze democratiche e di partecipazione politica anche a livello sovranazionale.

Di qui, lo Stato si trova a tenaglia, in posizione mediana tra quelle che sono le direttive e le raccomandazioni deliberate a livello sovranazionale dal Parlamento e dalla Commissione Europea e il raggiungimento dei territori più piccoli che lo compongono, cioè esso deve raccogliere e garantire l'applicazione delle decisioni prese a livello comune europeo e allo stesso tempo garantire che le esigenze di tutti i territori che lo compongono vengano rappresentati in sede europea.

Oltre ad assumere una valenza politica, il principio di sussidiarietà assume una connotazione giuridica, il suo carattere costituzionale come organizzazione e funzionamento della società.

Nella costituzione italiana, la revisione dell'ultimo comma dell'articolo 118 ha ridefinito la sussidiarietà orizzontale come capace di promuovere e implementare la libertà attiva del cittadino, incentivando accordi tra amministratori e amministrati che possano condurre al progresso urbano e socio-economico. Di qui la revisione costituzionale garantisce la compatibilità tra “*urbs*” e “*civitas*”, ossia tra città e comunità, ciascuna necessaria e propedeutica per l'esistenza dell'altra, il che si manifesta nella libertà di agire e nella condivisione.

Tuttavia, la sussidiarietà è anche un principio di diritto naturale, soprattutto nell'ottica ecclesiastica, in quanto l'uomo viene considerato come un essere che tende naturalmente a relazionarsi con altri soggetti, senza che un'istituzione di livello superiore intervenga in questo processo. Secondo la Dottrina Sociale della Chiesa, la naturale predisposizione dell'uomo a relazionarsi è condizione sufficiente affinché lo Stato debba tutelare tale diritto e non ingerire distruggendolo,. Dunque si tratta di un principio incarnato nella dignità umana creata da Dio, il quale aiuta e sostiene l'uomo al fine di raggiungere il bene individuale (la libertà e la salvezza) contribuendo allo stesso tempo alla realizzazione del bene collettivo.

#### **1.4 Il rapporto tra sussidiarietà e governabilità/governance**

Il principio di sussidiarietà trova fondamento nella governabilità, sebbene talvolta quest'ultimo sembri in antitesi con il primo.

Spesso, piuttosto che di governabilità, si sente parlare di ingovernabilità, in particolare nel nostro paese dove è difficile che un governo politico riesca a svolgere le sue funzioni per un'intera legislatura.

Con il termine governabilità si intendono la capacità e la possibilità di governare; in questo senso esso non assume lo stesso significato di governance, dal momento che quest'ultima indica l'insieme di regole e procedure che regolamentano la gestione di un ente pubblico o privato.

Pertanto, i due termini non sono equivalenti, ma consequenziali tra loro, nel senso che la governabilità rappresenta una condizione necessaria affinché qualcosa possa essere gestito da regole e leggi.

La parola governance ha un'origine recente, è stata introdotta nel XX secolo in riferimento ai sistemi di gestione e di controllo dell'operato degli amministratori all'interno delle società (corporate governance), anche se ben presto tale concetto è stato esteso a livello statale.

A livello d'impresa, essa comprende sia le relazioni esistenti tra tutti coloro che vi operano al suo interno, dagli azionisti fino al singolo impiegato, sia la definizione degli obiettivi e delle strategie da intraprendere per poterli perseguire.

Le componenti principali del governo d'impresa, dunque, sono: azionisti, consiglio di amministrazione e direzione aziendale. di qui si deduce che uno dei fondamenti di tale concetto è quello della separazione tra proprietà e controllo.

In questo senso, si distinguono tre differenti sistemi di governo societario:

Ordinario, ossia quello italiano, dove l'assemblea degli azionisti elegge sia il consiglio di amministrazione, che si occupa della fase operativa e di gestione, sia il collegio sindacale, che rappresenta l'organo di controllo dell'operato degli amministratori, in modo da poter evitare potenziali conflitti di interesse con la società.

Monistico, di tipo anglosassone, caratterizzato dalla presenza del consiglio di amministrazione che, al proprio interno, elegge un comitato di controllo.

Dualistico, di tipo tedesco, in cui la gestione della società è ripartita tra consiglio di gestione e consiglio di sorveglianza.

Da un lato, emerge il rapporto tra principale (gli azionisti) e agente (gli amministratori), in cui colui che ha il potere amministrativo deve agire solo ed esclusivamente nell'interesse dell'impresa, senza perseguire così fini privati e personali.<sup>22</sup>

Dall'altro, inoltre, il rapporto principale-agente rappresenta il risultato di quella separazione tra proprietà e controllo, in cui gli azionisti hanno un'effettiva perdita di controllo sulle decisioni adottate dal management.

---

<sup>22</sup> Il problema d'agenzia è strettamente collegato alle cosiddette "fiduciary duties" elaborate dal sistema giuridico americano, laddove gli amministratori hanno l'obbligo di intraprendere decisioni in base a un ragionevole e adeguato numero di informazioni disponibili e sulla base del principio di indipendenza, senza cioè essere in conflitto di interessi con l'azienda.

Da questo schema è evidente come già nel settore privato, ancor prima che a livello della pubblica amministrazione, il principio di sussidiarietà rappresenta una particolare declinazione della governabilità e, a sua volta, della governance.

Infatti, nella pianificazione dell'organigramma di un'azienda, gli amministratori delegano molte funzioni (adottando ad esempio un modello funzionale, divisionale o a matrice), a dei sottocapi i quali, a loro volta, possono affidare la gestione e la responsabilità di alcuni progetti di quelle stesse funzioni ad altre persone e così via, fino ad arrivare al singolo impiegato.

Ciò potrebbe dimostrare il fatto che la sussidiarietà è un qualcosa di naturale e fisiologico dovuto a quello che la scienza dell'organizzazione chiama “limite dell'ampiezza di controllo” (span of control), cioè l'amministratore concentra su di sé solo le funzioni cardine quali la definizione degli obiettivi e il tipo di strategia da adottare, delegando al middle management e ai capi funzione tutte quelle attività necessarie per poterli tradurre in termini operativi. (Ad esempio la funzione contabilità, marketing, risorse umane, relazioni internazionali, ecc).<sup>23</sup> La governance societaria si basa su alcuni principi cardine quali: equo trattamento e stessi diritti per tutti gli azionisti; soddisfare gli interessi di tutti gli stakeholder, ossia coloro che sono portatori di interessi all'interno dell'impresa (ad esempio i creditori, il governo, i dipendenti, ecc); ruoli e responsabilità del consiglio; integrità morale ed etica professionale; chiarezza e trasparenza.

Di fatto, tale principio implica una responsabilità da parte del sussidiante e del sussidiato, in particolare di quest'ultimo e ciò si evidenzia particolarmente all'interno di un'azienda, in quanto gli amministratori devono essere dotati di una serie di capacità e di conoscenze che permettano loro di affrontare il mercato, di intraprendere decisioni razionali ed etiche, di soddisfare tutte gli interessi dei vari stakeholders e di mantenere quell'impegno e quell'onestà con gli azionisti.

L'introduzione del trattato di Maastricht in Europa e, inoltre, la riforma dell'articolo 118 con la “legge Bassanini”, hanno in un certo senso traslato e decodificato all'interno della pubblica amministrazione la sussidiarietà come possibile forma di struttura politico-governativa all'interno dello stato italiano e del sistema europeo in generale.

Infatti, con la nascita dell'Unione Europea, l'Italia da stato sovrano indipendente è diventato un paese che fa riferimento ad un ente sovranazionale, appunto l'Unione Europea, divisa nei suoi tre organi principali: Commissione Europea, Parlamento Europeo e Consiglio Europeo.

Pertanto, lo stato italiano da organo centrale si trasforma in un ente sussidiato, laddove il centro è proprio L'Unione Europea. Da un punto di vista più pratico, vi è un doppio rapporto di carattere

---

<sup>23</sup> Naturalmente ciascun delegato, essendo anche lui esposto allo span of control, può a sua volta delegare ad altri suoi subordinati alcune responsabilità, come ad esempio la gestione di un progetto. In questo modo, venendosi a costituire una catena piramidale gerarchica, la sussidiarietà rappresenta quella cura palliativa che può ridurre l'insorgere del problema, dovuto proprio ai limiti della razionalità umana.

gerarchico: tra le direttive, i regolamenti emanati dalla Commissione Europea, le decisioni adottate dal Consiglio Europeo e le leggi statali da un lato; tra le leggi primarie dei Parlamenti nazionali e quelle secondarie delle regioni all'interno di quello stato stesso.

In particolare, le direttive scelte dalla Commissione Europea devono essere introdotte all'interno degli Stati membri tramite le leggi parlamentari, cioè le leggi statali devono adeguarsi a quelli che sono i criteri, ad esempio parametri percentuali economici e di bilancio, stabiliti a livello comunitario, o comunque devono essere intraprese delle manovre economico-sociali che convergano a quelli che sono gli obiettivi a medio termine prescelti.

Come precedentemente accennato, la sussidiarietà si ramifica all'interno dei singoli stati, in particolare nel rapporto tra Stato e Regioni per quanto riguarda chi ha il compito di legiferare e su che cosa.

Nel nostro paese questo è un problema molto sentito, basti pensare ai continui ricorsi alla Corte Costituzionale che vengono intrapresi dal governo centrale e dai presidenti delle varie regioni circa la costituzionalità e la legittimità di una legge e non solo.

Infatti basti pensare alle continue accuse rivolte dai governi regionali nei confronti del governo centrale circa l'ingerenza da parte di quest'ultimo in alcune tematiche ritenute di competenza esclusivamente locale; in realtà spesso vi è alla base una differenza di opinioni circa gli obiettivi da perseguire.

Uno dei casi più eclatanti dei nostri giorni è quello relativo all'industria siderurgica ILVA: qui è evidente come vi sono due scopi completamente diversi.

Da un lato il Ministero dello Sviluppo Economico vuole impegnarsi a preservare e garantire il continuo funzionamento dell'industria, al fine di tutelare migliaia di posti di lavoro, dall'altro la regione Puglia, la quale è più interessata alla tutela della salute dei cittadini del quartiere Tamburi di Taranto.

Ciò ha condotto ad un duro conflitto giudiziario, in cui è difficile poter stabilire chi abbia ragione, dal momento che entrambi i presupposti risultano validi, o comunque poter conciliare entrambi i punti di vista.

Dunque, la sussidiarietà, nonostante una sua prima teorizzazione da parte di Aristotele e una sua definizione più compiuta all'interno della Dottrina Sociale della Chiesa, trova un suo primo effettivo riscontro pratico a livello privato, in particolare nelle società, laddove, associato alla governance, garantisce il corretto ed efficace funzionamento all'interno del sistema economico mondiale.

## 1.5 Considerazioni finali sul principio di sussidiarietà

Nonostante una sua prima vera e propria definizione risalga alla fine del XIX secolo, di tale principio se ne trova traccia già a partire dalle *pòlis* greche, fino ad arrivare a suoi riscontri in molteplici campi dell'attualità, dal diritto, alla sanità, fino ad arrivare alla politica economica e di governo.

Insomma, non si tratta di un mero concetto filosofico e puramente astratto, ma di un qualcosa di concreto e che trova il suo fondamento nella stessa realtà in cui viene applicato.

Infatti, sebbene la sua origine sia la religione cristiana, laddove viene interpretato come aiuto verso il prossimo per il raggiungimento del bene comune, esso è stato laicizzato nel senso di fornire incentivi nei confronti di chi appartiene a fasce sociali inferiori affinché anche questi ultimi contribuiscano al corretto funzionamento della società di cui fanno parte.

Oltre alla caratterizzazione di tipo sia orizzontale che verticale, c'è chi fornisce anche un'interpretazione laterale di tale principio, sia in termini privati che a livello della pubblica amministrazione.

Nel primo caso, gli amministratori estendono lateralmente la delega di poteri inizialmente nelle loro mani a dei capi funzione, i quali si trovano sullo stesso piano gerarchico, nel senso che nessuno prevale sull'altro, ma tutti rispondono allo stesso modo al vertice dell'azienda.

Nel secondo caso, invece, si fa riferimento al fatto che lo Stato deleghi alcune funzioni ad un organo sì da esso distaccato, ma che agisca sempre a livello centrale.

L'esempio più evidente è rappresentato dall'INPS (Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale), che si occupa della gestione della previdenza sociale, in particolare del sistema pensionistico italiano di tipo contributivo. Quest'organo, infatti, è l'unico ad occuparsi di questo aspetto, senza che venga delegata alcuna responsabilità ad altri organi a livello locale, dal momento che tale istituto è ramificato attraverso le sue filiali in tutto il territorio nazionale.

In ogni caso la sussidiarietà funziona solo se il sistema politico di riferimento garantisce costituzionalmente la sua esistenza ed applicabilità, dal momento che è la Costituzione stessa espressione della società in cui l'essere umano vive e tende in maniera naturale al raggiungimento del benessere comune.

## Capitolo II

### Il principio di sussidiarietà nel diritto comunitario europeo

Nonostante le sue vastissime applicazioni, il principio di sussidiarietà costituisce uno dei pilastri fondatori dell'Unione Europea, in particolare sin dal Secondo Dopo Guerra, partendo dal Trattato di Roma, fino a giungere agli ultimi accordi finanziari, come ad esempio il “bail-in”. L'obiettivo di questo capitolo è quello di analizzare il principio di sussidiarietà come punto di coesione tra gli stati europei, ripercorrendone tutte le tappe fondamentali.

#### 2.1 Il Secondo Dopoguerra: l'ONU, la NATO e il Patto di Varsavia

Al termine della Seconda Guerra Mondiale, la Conferenza di Yalta divise l'Europa e il resto del mondo in due aree di influenza: da una parte l'Europa Occidentale, il Giappone e la Corea del Sud guidate dal regime capitalista americano, dall'altra l'Europa dell'Est e buona parte dei territori asiatici a matrice sovietica comunista. I territori occidentali, nel 1949, strinsero un'alleanza militare per la collaborazione nel settore della difesa, la NATO; lo stesso avvenne qualche anno dopo, nel 1955, tra i paesi del blocco sovietico con il Patto di Varsavia. Pertanto, era ancora rimasto un forte clima di tensione tra i paesi, in quanto spaventati dalla nascita di un potenziale terzo conflitto mondiale. In questo senso nel 1945 venne istituita l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), al fine di poter garantire un lungo periodo di pace dopo un sanguinoso conflitto che aveva provocato milioni di vittime. Lo Statuto delle Nazioni Unite definiscono in maniera chiara gli obiettivi e gli scopi da essa perseguiti: *“mantenere la pace e la sicurezza internazionale; promuovere la soluzione delle controversie internazionali e risolvere pacificamente le situazioni che potrebbero portare ad una rottura della pace; sviluppare le relazioni amichevoli tra le nazioni sulla base del rispetto del principio di uguaglianza tra gli Stati e l'autodeterminazione dei popoli; promuovere la cooperazione economica e sociale; promuovere il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali a vantaggio di tutti gli individui; promuovere il disarmo e la disciplina degli armamenti; promuovere il rispetto per il diritto internazionale ed incoraggiarne lo sviluppo progressivo e la sua codificazione”*.<sup>24</sup> In questo senso, l'ONU diventerà il punto di riferimento di quello che è stato il processo di unificazione europea, basato sulla contemporanea tutela e promozione dei singoli popoli nazionali, dei diritti e delle libertà dell'uomo, e sulla cooperazione e integrazione delle politiche economiche e sociali.

---

<sup>24</sup> Statuto delle Nazioni Unite, 1945, art 1 e 2

Mentre i paesi dell'est europeo hanno riscontrato enormi difficoltà economiche anche nel secondo dopoguerra in virtù del modello comunista che sembrava essere ostile a una crescita progressiva, i paesi occidentali sono ripartiti dal "Piano Marshall", avviato nella primavera del 1948, che consisteva in una pioggia di aiuti alimentari e monetari, con lo scopo di restituire vigore economico ai paesi alleati.<sup>25</sup> Ciononostante, il periodo successivo a tale piano fu contraddistinto dalla cosiddetta "guerra fredda", ossia una corsa agli armamenti nucleari e una serie di forti tensioni diplomatiche come ad esempio la Guerra di Corea (1950-1953), che portarono alla creazione della "cortina di ferro" e del Muro di Berlino, che dividevano ideologicamente, politicamente e geograficamente i territori occidentali ad influenza americana a quelli dell'est a spinta sovietica. In ogni caso, ciò che è certo è che l'Europa era uscita completamente indebolita dal conflitto mondiale, perdendo quasi definitivamente il suo potere egemonico a livello mondiale, che era stato traslato a livello di due potenze che tutt'ora definiscono gli equilibri geopolitici mondiali: l'URSS (che corrisponde in gran parte all'attuale Russia) e gli Stati Uniti.<sup>26</sup> Nel tentativo di rispondere a questo effetto di "shift" a livello politico ed economico, i paesi europei hanno reagito cercando di costruire, attraverso l'integrazione delle proprie politiche, quel mercato unico e quel sentimento europeista che potesse in qualche modo restituire quella posizione di rilievo che l'aveva contraddistinta fino a pochi decenni prima.

## **2.2 La sussidiarietà nel Trattato di Roma, nel comunismo e nel capitalismo**

La nascita della Comunità Economica Europea (CEE) rappresenta, assieme al Trattato che istituisce la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) e a quello che istituisce la Comunità Europea dell'Energia Atomica (TCEEA), il momento effettivo della nascita della Comunità Europea.

Tale trattato indicava i seguenti obiettivi: *"La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano"*.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Il piano Marshall utilizzò come metodologia il prestito condizionato, ossia aiuti economici e finanziari in cambio dell'impegno da parte dei paesi sussidiati ad acquistare i prodotti americani, così da mantenere stabile il reddito nazionale americano ed evitare potenziali contrazioni economiche.

<sup>26</sup> Negli ultimi mesi, si è riaperto lo scontro diplomatico tra Corea del Nord e l'asse Corea del Sud-Stati Uniti, laddove il regime di Pyongyang si rifiuta di smantellare i suoi arsenali nucleari, tanto da minacciare gli USA stessi e l'Unione Europea di un nuovo conflitto mondiale.

<sup>27</sup> *Trattato CEE*, op. cit., art 2

Pertanto, la CEE era un organismo che aveva funzioni di carattere economico, in particolare: garantire una crescita stabile e progressiva a tutti gli stati aderenti; abolire i dazi doganali allo scopo di creare il cosiddetto “Mercato unico europeo”; introduzione di una tariffa comune da applicare ai prodotti provenienti dai paesi extra-CEE; creazione di politiche comuni nel settore agricolo e dei trasporti, attraverso la creazione del Fondo Sociale Europeo; l’istituzione della Banca Europea degli Investimenti; l’implementazione della cooperazione tra gli Stati Membri. Lo scopo di tale trattato, come precedentemente accennato, vi era l’istituzione di un mercato comune che, più precisamente, era basato sulla libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali.

Dato tale fine, due erano gli obiettivi della CEE e del mercato comune: trasformare le condizioni degli scambi commerciali e della produzione sul territorio dei suoi sei Stati membri e fare un passo in avanti verso un’unificazione politica più stretta dell’Europa. Data la sua minuziosità, il Trattato di Roma prevedeva anche degli obiettivi specifici, tra cui: porre le basi per una «unione ancora più stretta» fra i popoli dell’Europa; assicurare condizioni sociali e lavorative migliori ai cittadini; promuovere il libero commercio e una perfetta competizione sul mercato attraverso la rimozione dei dazi; perseguire i principi della Carta delle Nazioni Unite; adottare una politica estera comune così da poter preservare pace e libertà e, soprattutto ridurre il divario economico tra i vari stati membri attraverso politiche socio-economiche coordinate.

Dal punto di vista istituzionale, furono introdotti quattro nuovi organi che rappresentassero allo stesso tempo sia gli interessi nazionali che quelli della Comunità Europea nel suo complesso: il Consiglio dei Ministri, la Commissione, l’Assemblea Parlamentare e la Corte di Giustizia, a cui va aggiunto il comitato economico e sociale, che svolge la funzione di consulenza per i primi tre organi.

Questo primo assetto istituzionale della CEE fa emergere, anche se in maniera ancora primordiale, il concetto di sussidiarietà. La sua verticalità sta nel delegare la maggior parte delle decisioni primarie a organi sovranazionali, passando così da stati sovrani a stati membri. Tale istituzioni, come si evince dalla sua origine latina (“*instituo*”, qualcosa di stabile, che fonda) trovano la loro legittima esistenza e funzionalità proprio grazie a quei paesi membri che le hanno appunto fondate. Inoltre, già con questo primo assetto europeo, è evidente come la legge primaria e secondaria dei singoli stati membri deve recepire a livello nazionale quelle che sono le direttive e le raccomandazioni adottate in particolare dalla Commissione e dall’Assemblea Parlamentare.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Nella gerarchia delle fonti italiane, ad esempio, prevalgono le norme costituzionali o sue revisioni, in quanto alla base dell’esistenza dell’Italia come repubblica democratica; poi ci sono le fonti primarie, ossia le leggi ordinarie, regionali, gli statuti regionali, i regolamenti parlamentari, i decreti legge; a queste si aggiungono le fonti secondarie, ossia i regolamenti governativi, e le sentenze della Corte di Cassazione; infine, tra le fonti terziarie, vi sono gli usi e le consuetudini, utilizzati spesso per colmare le lacune di alcune leggi costituzionali, soprattutto per quanto concerne i rapporti tra gli organi più importanti dello stato.

Pertanto, le leggi dei singoli Parlamenti nazionali avrebbero dovuto promulgare leggi che fossero in linea con gli orientamenti comunitari, allo scopo di perseguire quegli obiettivi di cui essi stessi si erano fatti garanti.

D'altra parte, anche l'orizzontalità sussidiaria inizia a dare un importante contributo all'interno di questo progetto europeo. Infatti, con l'abolizione dei dazi doganali, la promozione e la tutela del libero mercato, viene evidenziata la figura del cittadino il quale, come singolo o come parte di un gruppo (come ad esempio un'azienda), interviene attivamente all'interno del sistema sociale influenzando, attraverso i meccanismi di domanda e offerta determinati secondo le leggi di mercato, la distribuzione del reddito, il welfare e lo stile di vita delle famiglie.

La sussidiarietà nasce, quindi, come principio sostitutivo, nel senso di una forma alternativa di dare risposte alla società la quale era da poco uscita da un conflitto sanguinoso, che aveva minato quelle che erano le certezze dell'essere umano. In questo senso vi è una radice storica, più che morale, della sussidiarietà, legata alle due guerre mondiali, che hanno rappresentato un fallimento di tutte le politiche socio-economiche adottate dagli stati, come ad esempio i monopoli o la creazione di cartelli tra imprese.

Tuttavia, l'interpretazione storicista della sussidiarietà va oltre l'aspetto puramente economico; infatti la Comunità Economica Europea può essere definito come il primo di una lunga serie di tappe che avrebbe condotto ad un periodo di pace e libertà in Europa. I vari Stati, avendo compreso gli errori commessi a seguito del primo dopoguerra, hanno deciso di evitare di commettere le stesse ingenuità nel secondo dopoguerra, con risultati comunque non del tutto soddisfacenti, in virtù di un conflitto diplomatico e nucleare, "la Guerra Fredda", che è stato mitigato, ma per nulla risolto, solo da pochi anni.

Se, come precedentemente affermato, il trattato di Roma è stato il primo passo verso la nascita dell'Unione Europea (avvenuta effettivamente con il Trattato di Maastricht), è pur vero che i meccanismi che conducono il suo funzionamento sono più complessi di quanto previsto anche dagli stessi padri fondatori. Soprattutto nell'attuale Unione Europea, è spesso difficile poter riscontrare l'applicazione della sussidiarietà; in questo senso, la CEE non può esserne un caso esemplare, dal momento che gli stati ad essa aderenti erano solamente sei (Belgio, Italia, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Germania dell'Ovest) i quali da un lato potevano integrarsi in maniera rapida ed efficiente, in virtù del ridotto numero di partecipanti, il che però aveva come svantaggio il fatto di dover affrontare comunque molti ostacoli con gli altri paesi europei non aderenti.

Infatti, basti pensare come la Francia nel 1958 rifiutò la proposta del Regno Unito di espandere il Mercato Comune Europeo ad una più ampia area di libero scambio. Quest'ultimo, assieme alla Svezia e ad altri stati europei, crearono l'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA),

anch'essa con lo scopo dell'abolizione dei dazi sulle importazioni e sulle esportazioni, e l'integrazione tra gli stati membri attraverso la promozione degli scambi commerciali.<sup>29</sup> Pertanto, già la prima tappa del processo di unificazione europea si rivelò alquanto ostica, a causa dello scarso clima di fiducia tra gli stati, i quali temevano di poter incorrere negli stessi errori commessi nel primo dopoguerra. Tuttavia, questa stessa paura li ha condotti verso scelte diverse, ma non del tutto migliori. Infatti, basti semplicemente pensare alla spaccatura che il secondo dopoguerra aveva creato nel mondo, ma soprattutto in Europa, a seguito della costituzione della NATO da una parte e del Patto di Varsavia dall'altra.

Tali accordi, che divisero profondamente l'est e l'ovest europeo, comportarono sistemi economici opposti l'un l'altro. Nei paesi a ovest della Germania (ossia la NATO) fu adottato un modello economico di carattere capitalista, caratterizzato cioè dal progresso sociale, economico e tecnologico, in cui viene premiato coloro i quali si impegnano maggiormente e, in un certo senso, sono più produttivi. Pertanto, vi è una connotazione più liberista, dove i singoli o le aziende competono tra loro in un mercato perfettamente concorrenziale e sopravvivono quelli che riescono ad essere efficienti ed efficaci allo stesso tempo, date le regole di mercato su domanda e offerta.

Al contrario, i paesi dell'est europeo (legati dal patto di Varsavia) ricorsero al comunismo di tipo marxiano, isolazionista, basato sulla non esistenza della proprietà privata, che è uno dei punti chiave del capitalismo, e a basso profilo tecnologico, laddove si prediligeva un progresso da ricercare nel settore primario. Infatti tutto era di tutti, nessuno poteva possedere qualcosa in più rispetto agli altri, e le persone non erano libere di poter circolare soprattutto al di là della Cortina di Ferro; vi era, inoltre un isolazionismo commerciale, laddove erano imposti dazi molto elevati sui prodotti importati dai paesi occidentali.<sup>30</sup> In questo schema economico-sociale, il comunismo sarebbe apparentemente quel modello in cui la sussidiarietà, intesa come aiuto nei confronti degli altri, riscontrerebbe larga implementazione. Tuttavia, è proprio il capitalismo ad inglobare meglio in sé questo pilastro, dal momento che tale modello, sebbene basato sullo "stare meglio rispetto agli altri", ha come altro fondamento quello di garantire l'uguaglianza dei diritti e della libertà dell'uomo, così da poter garantire a tutti l'accesso alle stesse opportunità. Per cui, la sussidiarietà capitalista non prevede un aiuto meramente passivo, ma un intervento attivo, nel senso di consentire a tutti di poter usufruire delle stesse risorse e non di disporre ad esempio degli stessi beni o dello stesso denaro. L'uomo, a sua volta, utilizzerà attivamente tale principio, che quindi diventa un vero

---

<sup>29</sup> Di qui si evince il carattere alternativo e, per certi aspetti, anche competitivo dell'EFTA, che sta a sottolineare come i postumi della Seconda Guerra Mondiale non fossero del tutto digeriti.

<sup>30</sup> Una forma intermedia tra i due modelli è il cosiddetto "capitalismo di stato", in cui i fattori produttivi non circolano liberamente all'interno del mercato globale, ma sono di proprietà dello stato, il quale controlla le grandi imprese e favorisce lo sviluppo della piccola e media borghesia; pertanto, l'intervento pubblico è centrale all'interno di tale modello.

e proprio diritto, per essere in grado di contribuire, anche se in maniera diversa ma comunque effettiva ed efficace, al benessere sociale ed individuale.

Dunque, sia capitalismo che comunismo adottano tale principio, ma ciò che li differenzia tra loro è sia il presupposto che il risultato finale. Infatti, mentre il primo è caratterizzato da un sostegno di tipo partecipativo sia da parte dello stato che degli altri individui in quanto membri dello stesso, il secondo si basa su un approccio di carattere passivo e distaccato da parte del potere centrale, che adotta di una serie di decisioni politiche isolate. In definitiva, si può desumere: da un lato che nel capitalismo la sussidiarietà conduce l'individuo in una situazione migliore rispetto a quella precedente, facendolo sentire come partecipe ed artefice della vita dello stato; dall'altro che nel comunismo il cittadino, nonostante l'essere sussidiato, rimane di fatto sempre nelle stesse condizioni, non sentendosi parte di quel sistema di istituzioni che lui stesso ha creato.

### **2.3 Gli Accordi di Dublino**

La Convenzione di Dublino è un trattato plurilaterale stipulato il 15 giugno 1990, che disciplina il tema dell'immigrazione e delle richieste di asilo politico o di rifugiato. Secondo tali disposizioni, i cittadini extracomunitari che fuggono da paesi in cui è in corso una guerra o che sono perseguitati per motivi politici o religiosi, possono fare richiesta d'asilo solamente nel paese membro in cui approdano per prima. In caso di doppia richiesta, il richiedente viene rimpatriato, dal momento che all'arrivo nel primo paese d'approdo, allo stesso vengono rilevate le impronte digitali e i moduli di richiesta d'asilo vengono registrati in un database europeo e, dunque, sarebbe possibile effettuare controlli incrociati per verificare tale violazione; in questo senso il richiedente si vede impossibilitato a poter proseguire il suo viaggio verso un altro paese membro. La domanda non può essere presentata da coloro che hanno commesso crimini contro l'umanità, di guerra o al di fuori del paese di accoglienza.

Tale disciplina appena descritta è regolata dalla revisione nel 2013 della convenzione: *“Quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e delle circostanze indiziarie di cui ai due elenchi menzionati all'articolo 22, paragrafo 3, del presente regolamento, inclusi i dati di cui al regolamento (UE) n. 603/2013, che il richiedente ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Detta responsabilità cessa 12 mesi dopo la data di attraversamento clandestino della frontiera. Quando uno Stato membro non può o non può più essere ritenuto responsabile ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo e quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e delle circostanze*

*indiziarie di cui ai due elenchi menzionati all'articolo 22, paragrafo 3, che il richiedente - entrato illegalmente nei territori degli Stati membri o del quale non si possano accertare le circostanze dell'ingresso - ha soggiornato per un periodo continuato di almeno cinque mesi in uno Stato membro prima di presentare domanda di protezione internazionale, detto Stato membro è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Se il richiedente ha soggiornato per periodi di almeno cinque mesi in vari Stati membri, lo Stato membro in cui ha soggiornato più di recente è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale".<sup>31</sup> I motivi fondanti tali accordi erano da un lato l'eccessiva pressione alle frontiere, dall'altro il proliferare contemporaneamente di più richieste di asilo politico in diversi paesi da parte del singolo immigrato.*

Essi sono oggi al centro di un acceso dibattito riguardo all'incapacità da parte di alcuni stati come l'Italia che, data la loro posizione geografica, sono maggiormente esposti all'intensa ondata del flusso migratorio. In realtà il problema fa riferimento ad una serie di avvenimenti che si sono verificati negli ultimi anni, in particolare il terrorismo e i suoi attentati e le guerre ad esso collegate nei territori del Medio Oriente e del Nord Africa. Di qui, molte persone, per fuggire quest'incubo, abbandonano la propria madrepatria, con la speranza di poter realizzare i propri sogni in quei paesi in cui domina la pace ed è presente un proficuo mercato del lavoro. Tali accordi, tuttavia, sembrano in un certo senso infrangere questi sogni, dal momento che se un richiedente vuole andare a lavorare in un determinato stato diverso da quello in cui è sbarcato (soprattutto in Nord Europa), o è costretto a fare un percorso lungo e pericoloso attraverso queglii stati che non hanno aderito a tale convenzione, oppure sono costretti ad attraversare lo stato che lo ha accolto, per poi tentare di oltrepassare clandestinamente la frontiera.<sup>32</sup>

In questo senso, ogni stato ha un limite fisiologico circa il tetto massimo di accoglienza oltre il quale l'immigrazione diventa un fenomeno pericoloso e dannoso per la stabilità interna di un paese. La domanda che verrebbe spontanea porsi è: la sussidiarietà vale solo per i cittadini europei oppure a tutti coloro che mettono piede sul suolo europeo? In teoria, dato che l'Unione Europea è fondata sulla sovranità popolare e sulle relazioni sociali, non dovrebbe esserci alcuna discriminazione per quanto riguarda l'aiuto nei confronti di chi si trova in difficoltà. Nella pratica, però, questo principio sembra trovare poco riscontro, soprattutto nei paesi del Centro e Nord Europa, che hanno deciso di chiudere le frontiere a causa di possibili ripercussioni sulla sicurezza interna.

---

<sup>31</sup> *Revisione Convenzione di Dublino*, 2013, art.13

<sup>32</sup> Le guerre a cui ci stiamo riferendo, e che hanno messo a dura prova i rapporti diplomatici tra gli stati, sono la guerra in Libia, già terminata con il rovesciamento del regime dittatoriale di Gheddafi, e la guerra in Siria, tutt'ora in corso e che ha nuovamente inasprito i rapporti tra Stati Uniti e Russia, con il potenziale rischio di una riapertura della guerra fredda.

Il nostro è l'unico paese insieme alla Grecia che ha sempre avuto all'interno del proprio DNA tale principio nell'ottica di aiuto nei confronti di chi è più in difficoltà, dal momento che anche moltissimi giovani italiani (soprattutto quelli del sud), negli ultimi due secoli, sono emigrati negli Stati Uniti. Detto ciò, la questione non è solamente relativa al limite oltre il quale il fenomeno diventa insostenibile, ma anche al fatto che l'Italia è rimasta quasi completamente isolata e abbandonata dal resto dell'Unione Europea, in barba a quella sussidiarietà tanto ricercata e fondante tutti i trattati comunitari.

L'immigrazione è uno di quei temi soggetto alla legislazione condivisa ma, a quanto pare, tutti i piani di gestione e redistribuzione dei flussi migratori sono andati a penalizzare ulteriormente il nostro paese, il che ha dato adito a quelle insicurezze e a quelle paure su cui i nuovi movimenti populistici ed euroscettici basano la loro propaganda. Ecco perché vi è un evidente contrasto tra il contenuto di tali accordi e ciò che prevede il principio di sussidiarietà: su questo tema, e non solo, non vi è alcuna cooperazione e integrazione, è come se si fosse ritornati al periodo colonialista della fine del XIX secolo, in cui gli Stati nazionali erano sovrani e indipendenti l'uno dall'altro, laddove ciascuno perseguiva i propri interessi, senza tenere in considerazione i potenziali effetti negativi sulle altre economie.

Di qui nascono, come detto, le attuali propagande nazionaliste e conservatrici basate sull'anteporre gli interessi dei cittadini di uno stato a quelli non solo degli altri paesi limitrofi, ma anche di quegli stessi immigrati che vivono al loro interno. Questa gravissima deroga al principio di sussidiarietà non si evidenzia solo sul tema dell'immigrazione, ma anche sull'aspetto economico e finanziario; in altre parole, sembra esserci una specie di disparità nei confronti di alcuni paesi, in quanto ritenuti più deboli dal punto di vista politico, laddove i politici, che sono eletti dal popolo (e quindi espressione della sovranità popolare), assumono un atteggiamento passivo di totale accettazione del rigore e delle regole burocratiche, o al fine di perseguire i propri interessi personali (anteponendoli così al bene comune su cui si fonda la sussidiarietà) o perché incapaci di rappresentare in maniera decisa e ferrea a Bruxelles gli interessi del proprio paese. In definitiva, l'immigrazione è un problema attuale di grandissima rilevanza politico-sociale e diplomatica, che sarà oggetto delle discussioni e, probabilmente, di forti tensioni a livello europeo nei prossimi anni.

#### **2.4 Gli Accordi di Schengen e il Trattato di Maastricht: la definizione formale del principio di sussidiarietà e la coerenza della governance europea**

I tentativi di unificazione dell'Europa, dopo la CEE e i suoi Accordi di Fusione, si sono rivelati alquanto limitati e poco efficaci. Infatti, il primo decisivo passo verso quello che poi sarà il Trattato

di Maastricht è rappresentato dall'Acquis di Schengen, il quale comprende: l'Accordo di Schengen del 1985, a cui aderirono cinque stati (Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo, Francia e Germania dell'Ovest), e la Convenzione di Applicazione dell'Accordo di Schengen firmata nel 1990, a cui successivamente aderirono altri paesi.

Due erano gli obiettivi perseguiti da tali accordi: il primo è quello della creazione del cosiddetto Spazio Schengen, ossia un territorio in cui i cittadini appartenenti agli stati aderenti possono muoversi liberamente senza doversi sottoporre ai controlli alle frontiere; il secondo è quello della cooperazione giudiziaria e poliziesca per poter combattere il terrorismo e la criminalità organizzata attraverso la condivisione di informazioni e la possibilità da parte della polizia di un paese di inseguire in un altro territorio dell'area Schengen un sospettato o un criminale. E' tuttavia consentita la reintroduzione dei controlli alle frontiere, previa autorizzazione di Bruxelles e per non oltre trenta giorni, in caso di particolari circostanze come manifestazioni politiche, eventi sportivi, ecc, al fine di poter garantire la sicurezza interna del paese richiedente.

Tali accordi sono oggi, assieme al Trattato di Dublino, oggetto di un acceso dibattito all'interno dell'Unione Europea, dal momento che lo Spazio Schengen, di fatto, abolisce il controllo dell'immigrazione entro i confini statali. Infatti, molti paesi hanno deciso di sospendere la convenzione a causa dell'accrescimento del fenomeno migratorio dai paesi africani e del Medio Oriente e dalle continue minacce terroristiche che hanno lacerato la maggior parte dei paesi aderenti.

In particolare, Austria, Danimarca, Germania, Norvegia, Svezia e soprattutto la Francia hanno reintrodotta a partire dal 2015 i controlli alle frontiere, a seguito dei sanguinosi atti terroristici, come ad esempio le stragi di Parigi, senza che venisse applicata alcuna sanzione. Ciononostante, altri stati, tra cui Italia e Grecia, continuano a prestar fede a tali accordi, essendo rimaste però isolate rispetto al resto dell'Europa.<sup>33</sup> Di qui, inoltre, deriva una forte tensione interna intra ed inter statale; nel primo caso, all'interno dei singoli paesi è possibile riscontrare un'ascesa di quelli che sono definiti i partiti populistici, i quali antepongono il popolo nazionale agli immigrati, secondo il principio "prima noi e poi gli altri"; nel secondo caso, anche i singoli stati tra loro, alla stregua dei movimenti populistici, stanno affrontando tensioni sempre a proposito di tale argomento; ecco perché sta emergendo sempre di più l'idea da parte di molte nazioni di voler uscire dall'Unione Europea, in quanto viene da loro considerata come un complesso di burocrati e tecnocrati che impongono regole e che prediligono gli interessi di alcuni stati piuttosto che di altri.

---

<sup>33</sup> Anche il Regno Unito e l'Ungheria hanno avviato questo processo di controlli alle dogane: in particolare, la prima ha approvato la costruzione di una barriera di due miglia, per bloccare gli arrivi dalla Francia. La seconda ha deciso di costruire una recinzione che blocchi completamente il libero accesso dai confini serbi, così da respingere gli immigrati che arrivano dai Balcani.

Il passaggio dalla Comunità Economica Europea all'Unione Europea è segnato dal trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992, chiamato anche Trattato sull'Unione Europea (TUE). Esso stabilisce i parametri economici e le regole politico-sociali a cui gli Stati aderenti dovevano attenersi.

Infatti, furono stabiliti i tre pilastri su cui l'Unione doveva fondarsi: la creazione di un Mercato comune Europeo e dell'unione economica e monetaria; la creazione di una politica estera e di sicurezza comune (PESC); la Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, cioè uno spazio comune che permettesse di contrastare a livello comune e sovranazionale la criminalità e il terrorismo.

Pertanto, viene ufficialmente creata un'entità sovranazionale che coordina, attraverso direttive e raccomandazioni dei suoi organi, le politiche economiche, sociali, industriali e culturali dei vari stati aderenti. Dal punto di vista economico, venne istituita la Banca Centrale Europea (BCE) e il Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC): il primo definiva quelle che erano le politiche monetarie europee che dovevano essere valide per tutti i paesi membri; il secondo, invece, *“sostiene le politiche economiche generali nella Comunità al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità, agendo in conformità del principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza”*.<sup>34</sup> Di qui furono stabiliti i cinque parametri di convergenza che tutti gli stati avrebbero dovuto raggiungere per poter entrare a far parte del sistema monetario comune europeo: rapporto tra deficit pubblico e PIL non superiore al 3%; rapporto tra debito pubblico e PIL non superiore al 60%; tasso di inflazione non superiore all'1,5% rispetto a quello dei tre stati migliori; tasso di interesse a lungo termine non superiore al 2% del tasso medio dei tre paesi di cui in precedenza; permanenza nel Sistema Monetario Europeo senza fluttuazioni della moneta negli ultimi due anni antecedenti alla creazione ed all'inizio del funzionamento della BCE e del SEBC.

Dunque, come precedentemente accentato, la nuova Unione Europea è caratterizzata dai seguenti punti cardine: l'utilizzo di una moneta unica, l'euro (a partire dal 2002), all'interno dello Spazio Monetario Europeo, qualora fossero stati rispettati i cinque parametri di convergenza di cui sopra; il rafforzamento dei poteri e delle responsabilità degli organi europei; la teorizzazione e l'applicazione del principio di sussidiarietà.

I cinque principali organi dell'Unione Europea sono i seguenti:

- La Banca Centrale Europea, la quale *“gestisce l'euro e definisce e attua la politica economica e monetaria dell'UE. Il suo compito principale è mantenere la stabilità dei prezzi, favorendo in tal modo la crescita e l'occupazione”*. Pertanto, fissa i tassi di interesse e mantiene in equilibrio i tassi di cambio, adottando politiche monetarie espansive o

---

<sup>34</sup>Adolfo Di Majo, op. cit., art. 127 TUE, pag. 96

restrittive come ad esempio l'acquisto o la vendita dei titoli di stato, controllando in questo modo l'offerta di moneta e l'inflazione; garantisce la solidità del sistema bancario europeo; monitora le tendenze dei prezzi e le sue potenziali fluttuazioni.

- Il Consiglio Europeo, costituito dai premier di tutti i paesi membri, che si riuniscono ogni tre mesi per definire l'agenda politica, fissando gli obiettivi a medio termine, le priorità e gli orientamenti generali dell'UE; stabilisce la politica comune estera e di sicurezza; elegge gli esponenti più importanti della Commissione Europea e il presidente della BCE.
- Il Consiglio dell'Unione Europea, in cui i ministri dell'area Euro si incontrano per discutere e coordinare le politiche statali; approva il Bilancio dell'UE insieme al Parlamento Europeo e implementa le decisioni di politica estera e di sicurezza stabilite dal Consiglio Europeo.
- Il Parlamento Europeo, che viene eletto ogni cinque anni dai cittadini dell'UE, ha compiti legislativi, di supervisione e di bilancio, tra cui: decidere in merito alla stipulazione di accordi internazionali, adottare assieme al Consiglio Europeo la legislazione UE, in base alle proposte presentate dalla Commissione Europea; elabora assieme al Consiglio e approva il quadro finanziario pluriennale.
- La Commissione Europea, probabilmente l'organo con più responsabilità all'interno dell'unione assieme alla BCE. Infatti, tra i propri compiti, vi è quello di proporre nuove disposizioni da presentare al Consiglio e al Parlamento Europeo, garantisce il rispetto delle regole europee da parte di tutti i paesi membri, gestisce e assegna i fondi europei ai vari stati, rappresenta tutta l'unione a livello internazionale ed esprime valutazioni circa il Documento Programmatico di Bilancio presentato dai singoli stati.<sup>35</sup>

L'altro pilastro significativo e, per certi versi, innovativo incorporato all'interno del Testo Unico Europeo è il principio di sussidiarietà, in base a cui *“Nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione, il principio di sussidiarietà, sancito dal trattato sull'Unione europea, definisce le condizioni in cui l'Unione ha una priorità di azione rispetto agli Stati membri”*. La sussidiarietà, insieme al principio di proporzionalità, ha lo scopo di tutelare la competenza decisionale e di azione degli Stati membri; tuttavia, l'Unione ha la legittima possibilità di intervenire se questi ultimi non sono in grado di perseguire in maniera rapida ed efficiente i loro obiettivi.

Tale principio, come detto, è strettamente collegato sia a quello della prossimità, secondo cui *“le decisioni dell'UE sono prese il più vicino possibile rispetto ai cittadini dell'Unione”*, che a quello

---

<sup>35</sup> Tra gli attori protagonisti dell'Unione Europea vi è anche l'Eurogruppo (comprendente tutti i ministri dell'economia e delle finanze degli stati dell'area Euro), che discute di questioni relative all'unione economica e monetaria, laddove per quest'ultima viene supportata dalla Banca Centrale Europea.

della proporzionalità, tale per cui *“l'azione dell'UE deve limitarsi a quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi fissati dai trattati. In altre parole, il contenuto e la forma dell'azione devono essere in rapporto con la finalità perseguita”*<sup>36</sup>. Più precisamente, l'articolo 5 del TUE asserisce che *“In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente 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 conseguiti meglio a livello di Unione”*<sup>37</sup>. Il modello europeo sembrerebbe avere una relazione speculare con il sistema federale puro, in cui i singoli stati federati hanno un certo livello di autonomia a livello decisionale per quanto riguarda le politiche socio-economiche e fiscali. Tuttavia, analizzando il sistema europeo con più attenzione, si evidenzia una certa forma di centralizzazione delle decisioni a livello sovranazionale. Infatti, da un punto di vista gerarchico, le raccomandazioni, le direttive e i regolamenti europei rappresentano la fonte primaria delle leggi europee a cui tutte le leggi nazionali devono adeguarsi. Per esempio basti pensare alla politica monetaria, laddove le banche centrali nazionali non possono più battere moneta, ma svolgono solamente la funzione di controllo per quanto riguarda l'applicazione delle strategie espansive o restrittive adottate dalle BCE e il rispetto delle norme di legge in materia bancaria da parte delle singole banche locali.<sup>38</sup> In questo senso, c'è chi intravede una certa somiglianza della governance europea con il modello federale americano, in cui esiste una distinzione tra leggi federali e leggi statali: le prime sono approvate dal congresso dei senatori, le seconde dai parlamenti dei singoli stati. Inoltre, le leggi federali di solito attingono a materie di carattere generale come la politica estera, monetaria, di difesa e alcune disposizioni circa le relazioni tra le *“corporations”* e il mercato finanziario; tuttavia, i singoli stati americani presentano differenti leggi tra loro in materia fiscale e giudiziaria.<sup>39</sup>

Pertanto, il fondamento su cui poggia il principio di sussidiarietà è il poter raggiungere, in maniera più rapida ed efficiente, i bisogni e le esigenze delle singole realtà locali. Per poter fare ciò l'Unione Europea si avvale di organi gerarchicamente inferiori, partendo dagli Stati centrali fino ad arrivare ai comuni, in quanto geograficamente più vicini ai cittadini.

---

<sup>36</sup> Adolfo Di Majo, op. cit., art. 5, par.4, p. 52

<sup>37</sup> Adolfo Di Majo, op. cit., art. 5 par.3 p. 52

<sup>38</sup> Nella gerarchia delle fonti, nel rapporto- istituzioni europee-stati membri, le direttive, le priorità e le raccomandazioni prevalgono sulle fonti primarie del diritto; l'effetto sulle norme costituzionali varia a seconda che la direttiva o la raccomandazione colpisce il singolo paese oppure l'intera area europea; per esempio il vincolo del pareggio di bilancio è una clausola a cui tutti gli stati devono adeguarsi e, per questo, è stata introdotta all'interno di tutte le costituzioni nazionali.

<sup>39</sup> Per esempio nel Texas, a differenza dello stato di New York, esiste ancora la pena di morte, oppure la California è uno dei pochi stati in cui è legale poter acquistare la marijuana a scopo medico.

Sebbene un'unione fiscale sia definita come l'integrazione delle politiche fiscali dei vari stati, in cui le decisioni circa le spese e le entrate sono intraprese da organi comuni, a livello europeo viene spesso intesa come un impegno a perseguire severi parametri di bilancio a medio-lungo termine. In particolare, sempre nell'ottica del monitoraggio della situazione economica sia generale che a livello dei singoli stati dell'UE, viene fatta spesso una distinzione tra "braccio preventivo", che analizza e formula raccomandazioni sulle politiche economiche e di bilancio degli Stati, e "braccio correttivo", il quale interviene nel caso di deficit di bilancio pubblico eccessivi.

In questo senso, i singoli stati membri devono adempiere ad una serie di impegni burocratici per poter raggiungere quella cooperazione e quel coordinamento economico-fiscale su cui si fonda l'Unione Europea, tra cui il DEF e la Legge di Bilancio. Il Documento di Economia è un documento programmatico che deve essere promulgato dai singoli stati e definisce gli obiettivi da perseguire con la manovra di finanza pubblica.<sup>40</sup> Esso fa da ponte alla Legge di Bilancio, che è una legge a tutti gli effetti, attraverso cui i Parlamenti nazionali assumono le principali decisioni in materia di entrate e di spese: esso, di fatto, rappresenta l'intervento dello stato all'interno dell'economia nazionale.

Nel caso italiano, l'obbligatorietà di tale documento è definita dai sei commi dell'articolo 81 della Costituzione, che è stato rivisto a seguito della firma del Patto di Stabilità e Crescita, secondo cui: *“Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”*.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Il DEF è diviso in tre sezioni: il Programma di Stabilità, che serve a mostrare la coerenza della programmazione nazionale con quella comunitaria; l'Analisi delle Tendenze della Finanza Pubblica, in cui vengono riportati i dati consuntivi relativi agli aggregati di finanza pubblica (ad esempio il PIL), evidenziando gli scostamenti e le previsioni per il triennio successivo; il Programma Nazionale di Riforma, che espone le riforme strutturali portate avanti dai governi, analizzandone gli effetti economici.

<sup>41</sup> Adolfo Di Majo, op. cit., art. 81 Costituzione italiana, p. 14

Tale articolo rappresenta l'esempio più eclatante della relazione gerarchica esistente tra gli organi europei e gli stati membri. Infatti, il disegno di legge può essere approvato dal Parlamento nazionale solo dopo una valutazione da parte della Commissione Europea, la quale verifica se il progetto di bilancio sia in linea con i parametri di medio-lungo termine prestabiliti, formulando eventuali raccomandazioni specifiche per poter correggere eventuali deficit. Per cui, sebbene teoricamente lo stato sussidiato abbia una certa libertà nella definizione ed implementazione delle proprie politiche fiscali ed economiche, deve di fatto attenersi alle priorità economiche generali dell'UE, così da evitare di incorrere nel sistema di sanzioni previsto in caso di violazione delle regole sui parametri di bilancio.

Il trattato di Maastricht ha, dunque, ridefinito le competenze degli organi comunitari e dei singoli stati membri, legati, come precedentemente detto, da un rapporto gerarchico-sussidiario di tipo verticale. Da un punto di vista burocratico-legislativo, infatti, le priorità stabilite dal Consiglio Europeo durante la Relazione Annuale sulla Crescita, le raccomandazioni e le direttive formulate dalla Commissione Europea rappresentano le leggi primarie europee, a cui le leggi primarie nazionali devono adattarsi; pertanto, la sussidiarietà verticale consiste nella libertà dei singoli stati di poter intraprendere manovre economiche, purché rispettino i vincoli e la normativa centrale europea.

Negli ultimi anni, tuttavia, è in corso un acceso dibattito circa la scelta dei parametri di riferimento e la coerenza della struttura organizzativo-decisionale dell'Unione Europea, soprattutto a seguito dell'ascesa dei cosiddetti "partiti populistici". Nel primo caso, i dubbi riguardano i fondamenti empirici in base a cui i criteri di convergenza sono stati scelti. In primo luogo, non risulta chiaro se nel debito pubblico debbano essere considerate anche le spese programmate ma di fatto non finanziate come ad esempio l'aumento dei fondi per il settore sanitario oppure i fondi di riserva da utilizzare nel caso di default da parte delle istituzioni finanziarie private. Inoltre sembra non essere ancora chiaro il motivo per il quale siano stati scelti come parametri di riferimento per i rapporti deficit/PIL e debito pubblico/PIL rispettivamente i valori del 3% e del 60%.

Questo discorso assume importante rilevanza, dal momento che è in base a tali parametri che uno stato può definirsi in fase di crescita economica o di recessione. In questo senso, sono state definite numerose soglie del debito pubblico oltre le quali gli effetti di una fase di contrazione economica diventano insostenibili. Per esempio, il Fondo Monetario Internazionale utilizza come soglia di guardia l'85% per i paesi sviluppati, basandosi non tanto sul valore attuale del debito, quanto piuttosto sulla sua possibile crescita. Altri studi, invece, affermano che la soglia limite sia compresa tra il 40% e il 50% del PIL, in ogni caso, gli studi empirici dimostrano una dipendenza lineare tra

debito pubblico ed investimenti: all'aumentare del primo, l'effetto di spiazzamento sugli investimenti sarà più che proporzionale.

Pertanto, non esiste una soglia limite universale oltre la quale il debito diventa insostenibile: infatti ci sono paesi come il Giappone in cui il rapporto debito pubblico/PIL è al 250%. Di qui verrebbe spontaneo chiedersi: per quale motivo un paese come l'Italia, che ha un debito pubblico elevato, (132%) ma comunque inferiore a quello del Giappone, ha più difficoltà a crescere economicamente? La risposta risiede proprio nel principio di sussidiarietà: il Giappone, a differenza del nostro paese, ha una totale autonomia nella definizione della propria politica monetaria e fiscale, mentre l'Italia, che fa parte di un sistema "federato", ossia l'Unione Europea, dipende da un organo sovranazionale, la BCE, per quanto riguarda appunto la politica monetaria. Dunque, all'Italia, così come agli altri stati membri, non può essere applicato il principio di sussidiarietà in tale materia, in quanto la BCE formula le sue strategie in modo da poter soddisfare gli interessi generali e non quelli del singolo stato.<sup>42</sup>

Nel secondo caso, invece, i partiti populistici mettono in dubbio l'effettiva evidenza empirica della relazione tra sussidiarietà e assetto istituzionale europeo. Infatti, a loro modo di vedere, vi è spesso un'eccessiva ingerenza soprattutto da parte della Commissione Europea in materie che, proprio in virtù di tale principio, dovrebbero essere di esclusiva competenza dei singoli stati membri, in particolare circa le politiche economico-finanziarie da dover implementare. Il loro scetticismo è legato alle continue pressioni fatte da Bruxelles affinché i vincoli di convergenza vengano rispettati, laddove invece la loro proposta è quella di fornire un loro allentamento. Per esempio, a proposito del debito pubblico, oltre ad una soluzione di tipo ortodosso che consiste nel processo di mantenimento di surplus primari per determinati periodi di tempo in modo da poter mantenere basso il differenziale tra tasso di interesse sul debito e tasso di crescita, potrebbe essere un'alternativa valida quella, da un lato, di allentare i vincoli sul rientro del debito nel breve termine e, dall'altro, di adottare riforme strutturali nel medio-lungo periodo.<sup>43</sup>

Tuttavia, analizzando la definizione del principio di sussidiarietà e la struttura della governance europea prevista dal Trattato di Maastricht, la Commissione Europea è del tutto legittimata a fornire indicazioni circa le possibili manovre che i singoli stati dovrebbero approvare, laddove alcune leggi

---

<sup>42</sup> Tuttavia, qualcuno potrebbe opporsi, asserendo che gli altri stati membri dell'Unione hanno un debito pubblico notevolmente più basso rispetto a quello del nostro paese; effettivamente, l'Italia ha a che fare al proprio interno con un problema alquanto delicato: l'evasione fiscale; per esempio, secondo il Rapporto sui Risultati del Contrasto all'Evasione del 2017 ha registrato un recupero delle tasse di circa 15 miliardi di euro; ciononostante, è anche emerso che nelle casse dello stato c'è un buco di circa 270 miliardi di euro di tasse evase, che corrisponde a circa il 18% del PIL, e sono cifre da record in confronto agli altri paesi europei.

<sup>43</sup> Naturalmente, tra le possibili alternative per ridurre il debito pubblico sono: l'introduzione di imposte patrimoniali, laddove però ci sarebbe una riduzione del prezzo degli immobili, uno spiazzamento degli investimenti ed effetti negativi sulle aspettative future dei risparmiatori; il rifiuto del pagamento, con la conseguente bancarotta dello stato debitore (come nel caso dell'Argentina); una ristrutturazione del debito, ossia un allungamento delle scadenze e tassi di interesse più bassi.

potrebbero frenare la crescita e creare rischi per l'economia sia a livello locale che a livello generale. L'interrogativo da porsi, dunque, è un altro, ossia l'adeguatezza e la coerenza della distribuzione dei poteri e delle responsabilità a livello nazionale ed europeo o, per meglio dire, se non sia meglio ritornare al modello sovranista in cui ogni Stato nazionale è indipendente nelle proprie decisioni politico-economiche. I partiti sovranisti basano questa loro tesi sul fatto che l'attuale Unione Europea è composta da nazioni spesso incompatibili tra loro circa gli specifici interessi da perseguire. In questo senso, a loro modo di vedere, sarebbe più opportuno che i singoli stati siano legati tra loro da accordi bilaterali, soprattutto a livello commerciale, in modo da poter proteggere le esportazioni dei due stati contraenti da potenziali imposizioni di quote o di dazi doganali. Ma, a questo punto, sarebbe più opportuno mantenere l'assetto dell'Unione Europea, che garantisce alle imprese un mercato più ampio in cui vendere i propri prodotti, in cui però vengano apportate delle modifiche strutturali circa le responsabilità e i rapporti che debbono intercorrere tra le istituzioni europee e quegli stati dai quali l'Unione Europea stessa ha avuto origine.

Il Trattato di Maastricht stabilisce anche un coordinamento a livello giudiziario, di politica estera e di sicurezza comune. Infatti viene rafforzato il ruolo della Corte di Giustizia Europea, che garantisce l'uguaglianza dell'applicazione del diritto europeo all'interno dei singoli stati membri, dirime le controversie giuridiche tra i governi nazionali e le istituzioni europee e annullano atti giuridici formulati da queste ultime, qualora violino i trattati. Inoltre, per quanto riguarda la sicurezza, venne creato l'Europol, ossia un'agenzia che aiuti i singoli stati a combattere la criminalità e il terrorismo attraverso lo scambio di informazioni e il sostegno sul campo alle forze dell'ordine nazionali.

Una delle ulteriori innovazioni di tale trattato è rappresentata dall'introduzione della Cittadinanza Europea, cioè la possibilità da parte dei cittadini di uno stato membro di poter circolare liberamente all'interno di tutto il territorio europeo, in ossequio ai principi di apertura dei mercati e di abolizione delle frontiere, nonostante i recenti scetticismi legati alle potenziali minacce per la sicurezza che potrebbero derivare dalla loro applicazione.

## **2.5 Il rafforzamento dell'Unione Europea: il Trattato di Amsterdam, il Trattato di Nizza e il Trattato di Lisbona**

Firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore l'1 maggio 1999, il Trattato di Amsterdam esprime in maniera più dettagliata, attraverso alcune modifiche al TUE, il funzionamento dell'Unione Europea. In primo luogo, viene posto l'accento sul coordinamento delle politiche per l'occupazione, con la possibilità di intervento anche a livello comunitario. In secondo luogo, fu eliminata la clausola

opt-out tale per cui alcuni paesi potevano decidere di non adottare una certa direttiva formulata dagli organi dell'unione stessa. Inoltre, attraverso la rinumerazione degli articoli e l'eliminazione di quelli ormai diventati obsoleti, furono definiti i valori fondanti l'Unione Europea, ossia la libertà, la democrazia, e lo Stato di diritto che tuteli i diritti e le libertà inviolabili dell'uomo.

Tra le principali innovazioni, le politiche relative all'immigrazione, alla lotta alla frode e alla cooperazione giudiziaria divennero materie di competenza comunitaria. Inoltre, fu eliminato il meccanismo opt-out tale per cui uno stato poteva decidere di non attenersi alle decisioni intraprese a livello comunitario. Per quanto riguarda la politica estera, fu introdotta una nuova figura, l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, il quale *“è incaricato di coordinare e attuare la politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'Unione europea (UE), oltre alla politica di sicurezza e di difesa comune”*.

Analizziamo brevemente i tre punti chiave oggetto di tale trattato : 1) libertà, sicurezza e giustizia; 2) il rapporto tra Unione Europea e il cittadino; 3) efficienza, coordinamento e coerenza nella politica estera. Per quanto riguarda il primo punto, il Trattato di Amsterdam elenca in maniera puntuale tutti i diritti fondamentali che l'Unione Europea si impegna a garantire, tra cui l'uguaglianza tra uomini e donne e la non discriminazione. Come appena accennato, fu decisa la comunitarizzazione delle politiche relative all'immigrazione e alla libera circolazione delle persone che, quindi, sono diventate una prerogativa di competenza esclusivamente comunitaria.<sup>44</sup>

Tale decisione viene oggi fortemente contestata dai movimenti populistici perché ritenuta contraria al principio di sussidiarietà, nel senso che le decisioni comunitarie riguardo questo tema non tengono spesso in considerazione la posizione geografica e la situazione politica interna di ciascuno stato.

Per quanto concerne il secondo punto, invece, venne implementato il concetto di cittadinanza europea, con l'elencazione di tutti i diritti civili e politici ad esso associati, ribadendo il suo stretto legame con la cittadinanza nazionale; fu inserito un capitolo riguardante l'integrazione delle politiche sull'occupazione, ponendo particolarmente l'accento sulla parità di trattamento tra uomini e donne, la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale; furono rafforzate le politiche di tutela dell'ambiente e della salute umana.

Riguardo al terzo punto, fu introdotta la nuova figura dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera di cui sopra ed un nuovo strumento comunitario: la strategia comune, ossia una definizione unanime degli orientamenti generali dell'Unione Europea in materia di politica estera, in cui vengono precisati gli obiettivi, la durata e i mezzi che l'Unione utilizza per poterli perseguire.

---

<sup>44</sup> Tali principi prendono origine dalla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (CEDU), promulgata nel 1950, e dallo Statuto dell'ONU; entrambe sono collocate in un contesto alquanto incerto, dal momento che gli stati erano usciti da un conflitto che aveva provocato disastri economici e umanitari; anche l'UE, nell'ottica di prevenire potenziali tensioni al proprio interno, si fa garante del rispetto dei diritti e delle libertà dell'uomo e che tutti gli stati devono rispettare.

Uno degli altri nuovi meccanismi elaborato dal Trattato di Amsterdam è la cooperazione rafforzata, cioè *“una procedura che consente ad almeno nove paesi dell'Unione europea (UE) di stabilire un'integrazione o una cooperazione più stretta in una determinata area all'interno delle strutture dell'UE senza il coinvolgimento di altri paesi dell'UE”*, in modo da poter superare lo stallo politico causato dall'opposizione di un singolo o di un piccolo gruppo di paesi, i quali non vogliono far parte dell'iniziativa.

Infine, il principio di sussidiarietà viene per la prima volta messo in pratica attraverso il “protocollo per l'applicazione a livello comunitario del principio di sussidiarietà”, il cui articolo 2 recita: *“Prima di proporre un atto legislativo, la Commissione effettua ampie consultazioni. Tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste. Nei casi di straordinaria urgenza, la Commissione non procede a dette consultazioni. Essa motiva la decisione nella proposta<sup>45</sup>”*. cioè prevede l'obbligo da parte della Commissione Europea di elaborare un libro verde, ossia un prospetto che raccoglie tutti i pareri delle istituzioni nazionali e locali e della società civile su un nuovo disegno di legge che la Commissione stessa intende proporre. Tale protocollo obbliga ulteriormente la Commissione a dimostrare che, nella fase di discussione e approvazione di tali progetti, i principi di sussidiarietà e proporzionalità siano stati effettivamente rispettati, in modo da *“garantire che le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini dell'Unione”*: questo è il pilastro su cui si fonda il principio di sussidiarietà all'interno del diritto comunitario europeo.

Stipulato l'11 dicembre 2000, il Trattato di Nizza rappresenta un punto di svolta per il rafforzamento dell'Unione Europea creata solo da un decennio, in quanto apre la strada a quelle che saranno le successive adesioni da parte degli stati dell'est europeo che fino a poco tempo prima erano nell'orbita sovietica. Più concretamente, tale svolta riguarda soprattutto questi ultimi i quali, essendo stati sempre abituati ad un modello di tipo comunista caratterizzato da un atteggiamento isolazionista, ossia di chiusura nei confronti del resto del mercato mondiale, si trovano per la prima volta ad avere a che fare con nuove potenziali opportunità di sviluppo economico e sociale. Infatti, soprattutto per quanto concerne quest'ultimo aspetto, l'adesione all'Unione da parte di questi paesi era vincolata non solo e non tanto dal rispetto dei parametri di convergenza, quanto piuttosto dalla costituzionalizzazione dei diritti e delle libertà fondamentali ed inviolabili dell'uomo, a cui non erano in un certo senso abituati. In questo senso, la maggior parte di questi paesi dell'est provenivano da movimenti rivoluzionari che avevano portato al rovesciamento dei regimi dittatoriali che fino a quel momento opprimevano le varie popolazioni. Secondo il TUE, uno stato può aderire all'Unione solo se rispetta tre condizioni: essere uno stato europeo (art. 49 TUE);

---

<sup>45</sup> Protocollo n.2 del Trattato di Amsterdam sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, 1997, art.2

rispetto dei principi di libertà, democrazia, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché dello stato di diritto (art.6 TUE); rispetto dei Criteri di Copenaghen, ossia *“la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela; l'esistenza di un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione; l'attitudine necessaria per accettare gli obblighi derivanti dall'adesione e, segnatamente, la capacità di attuare efficacemente le norme, le regole e le politiche che formano il corpo della legislazione dell'UE (l'«acquis»), nonché l'adesione agli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria”*. Uno degli esempi più lampanti è quello della rivoluzione romena del 1989, che condusse alla caduta del regime dittatoriale comunista di Nicolae Ceausescu basato sul controllo diretto e personale di tutto il popolo, tanto da costringere le masse operaie ad abitare in grandi conglomerati urbani, affinché fossero più facilmente controllabili. La tutela dei diritti umani come condizione necessaria per poter negoziare l'ingresso di un paese all'interno dell'Unione è tutt'oggi al centro del rapporto molto delicato con la Turchia, soprattutto dopo il fallito tentativo di golpe militare contro il presidente Erdogan condotto dalle forze armate il 15 luglio 2016, che fu seguito da una numerosissima serie di arresti ed epurazioni governative. La situazione diplomatica fu notevolmente inasprita, tanto che molti stati europei hanno chiesto l'immediata sospensione dei negoziati con Bruxelles, nel momento in cui fu dichiarato lo Stato di emergenza con la conseguente sospensione della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), e dopo il referendum costituzionale del 2017, che accentrò notevolmente i poteri nelle mani del presidente turco, restringendo quelli del parlamento.

All'interno di questo trattato, che mirava a rendere più efficiente il funzionamento delle istituzioni europee in vista dell'adesione dei paesi dell'ex Unione Sovietica, vi sono accordi circa la nuova ripartizione dei seggi al Parlamento Europeo, il coordinamento tra Stati membri e gli organi europei, una rafforzata ma allo stesso tempo più flessibile cooperazione, la tutela e il monitoraggio dei diritti e dei valori fondanti l'UE e, soprattutto, il rafforzamento del ruolo della Corte di Giustizia Europea.

La sussidiarietà si manifesta qui in maniera indiretta, con particolare riferimento alla modifica dell'articolo 7 del TUE circa la violazione da parte di uno stato membro dei diritti e dei valori su cui l'Unione è fondata: *“Su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo. Prima di procedere a tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli*

*delle raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura*".<sup>46</sup> La potenziale ingerenza delle istituzioni europee all'interno della vita degli singoli stati è presupposta dal fatto che la sussidiarietà esista ed abbia un fondamento costituzionale in base a cui possa essere applicata. In altri termini, condizione necessaria e sufficiente affinché l'Unione Europea possa intervenire dall'alto per ristabilire il principio di sussidiarietà, a seguito di una disapplicazione da parte degli stati membri, è la sua stessa costituzionalizzazione al loro interno, cioè è il fatto stesso che i vari stati lo abbiano inglobato all'interno delle proprie Costituzioni che garantisce la possibilità di intervenire da parte degli organi europei, così da poter ristabilirlo.

Anche qui, dunque, viene ribadito come la sussidiarietà sia un pilastro portante dell'intera Unione Europea, in quanto permette di raggiungere, nella sua orizzontalità e verticalità, in maniera capillare anche i territori più periferici. Inoltre, è possibile rinvenire l'assetto organizzativo gerarchico europeo fondato proprio su tale principio: infatti, come detto precedentemente, sono le leggi europee, ossia i regolamenti, le direttive e le raccomandazioni, a prevalere sulle leggi parlamentari e regionali di ciascun stato membro. Pertanto, questi ultimi devono approvare leggi che si adeguino alle linee guida europee, sebbene rimanga comunque una certa autonomia su come le stesse possano essere perseguite.

Da un punto di vista formale e sostanziale, il Trattato di Riforma firmato il 13 dicembre 2007 ha apportato importanti modifiche in virtù del contiguo allargamento dell'Unione da 15 a 28 stati membri. Esso è composto da Trattato sull'Unione Europea (TUE) e dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), laddove vengono ridistribuiti i poteri tra le istituzioni comunitarie e gli stati aderenti, definendo espressamente quali materie sono di competenza del Parlamento e del Consiglio Europeo.

In primo luogo, è definito il carattere giuridicamente vincolante della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea: *"l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati"*. Pertanto, ogni direttiva o decisione intrapresa dall'Unione dovrà sempre essere tenuta in considerazione i diritti sociali, politici ed economici del cittadino europeo, il quale diventa in questo modo il fulcro e il fondamento stesso di tutta l'Unione Europea; in questo senso, la Corte di Giustizia Europea si pone come garante affinché tali diritti e tali libertà vengano adeguatamente rispettate e tutelate.

Questo documento è diviso in sei sezioni: il Titolo I (artt.1-5), ossia la dignità, in cui si fa riferimento ai diritti alla vita, all'integrità della persona, alla proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, alla proibizione della schiavitù e del lavoro forzato; il Titolo II

---

<sup>46</sup> Adolfo Di Majo, op. cit., art. 7 TUE, p. 53

(artt.6-19), ovvero la libertà, che si impegna a tutelare il diritto alla libertà e alla sicurezza, il rispetto della vita privata e della vita familiare, la protezione dei dati di carattere personale, il diritto di sposarsi e di costituire una famiglia, la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, la libertà di espressione e d'informazione, la libertà di riunione e di associazione, la libertà delle arti e delle scienze, diritto all'istruzione, la libertà professionale e il diritto di lavorare, la libertà d'impresa, il diritto di proprietà, il diritto di asilo, la protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione; il Titolo III (artt.20-26), che si impegna a garantire l'uguaglianza davanti alla legge, non discriminazione, diversità culturale, religiosa e linguistica, parità tra donne e uomini, diritti del minore, diritti degli anziani, inserimento delle persone con disabilità; il Titolo IV (artt.27-38), che tutela la solidarietà, in particolare il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, il diritto di negoziazione e di azioni collettive, il diritto di accesso ai servizi di collocamento, la tutela in caso di licenziamento ingiustificato, condizioni di lavoro giuste ed eque, il divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro, la vita familiare e professionale, la sicurezza e assistenza sociale, la protezione della salute, l'accesso ai servizi d'interesse economico generale, la tutela dell'ambiente e la protezione dei consumatori; il Titolo V (artt.39-46), in cui si fa riferimento alla protezione del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo, del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali, del diritto ad una buona amministrazione, del diritto d'accesso ai documenti, del diritto di petizione, della libertà di circolazione e di soggiorno e della tutela diplomatica e consolare; infine il Titolo VI (artt.47-50), con cui l'Unione Europea assicura il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, la presunzione di innocenza e diritti della difesa, i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene, il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato. La Corte di Giustizia Europea è l'istituzione cardine che verificare l'effettivo rispetto di tali diritti da parte degli stati membri e delle stesse istituzioni europee.

In secondo luogo, vengono allargati al Parlamento Europeo poteri che erano in precedenza nelle mani esclusivamente del Consiglio; in questo modo, le sue decisioni avranno un effetto diretto e immediato sulla vita dei cittadini, purché tutto ciò venga svolto nel rispetto dei diritti elencati dalla Carta Fondamentale dei Diritti.<sup>47</sup>

Tra le sue nuove funzioni ricordiamo: l'elezione del presidente della Commissione Europea, l'approvazione e la ratifica degli accordi internazionali extra-europei, tra cui quelli a livello

---

<sup>47</sup> Già qui è possibile riscontrare una relazione indiretta tra organi comunitari, nello specifico il Parlamento Europeo, e il principio di sussidiarietà su cui lo stesso sembra fondarsi. In particolare, il fatto che il numero dei suoi deputati eleggibili e delle sue responsabilità sia aumentato è indice di un maggior coinvolgimento da parte degli stati membri nelle decisioni comunitarie. Tale affermazione è supportata dal fatto che ogni regione di ciascuno stato elegge al Parlamento Europeo rappresentanti del proprio stesso territorio che vadano appunto a rappresentare gli interessi e i bisogni di tutte le realtà locali, soprattutto quelle più periferiche.

commerciale, oltre a diventare legislatore assieme al Consiglio Europeo su numerosi temi tra cui l'energia, i controlli alle frontiere, l'immigrazione, il turismo, l'agricoltura, la pesca, l'assegnazione dei fondi strutturali, ecc.

Una delle più importanti novità previste dal Trattato di Riforma è quella della ridefinizione dei poteri dei Parlamenti Nazionali, i quali vengono finalmente inseriti a pieno titolo all'interno dell'architettura istituzionale e politica europea. In questo senso, è proprio il ruolo svolto dai singoli stati che garantisce il corretto funzionamento dell'Unione, attraverso l'espletamento del principio di sussidiarietà per quanto riguarda il rapporto con la legislazione europea, il rafforzamento del controllo e della vigilanza nei confronti dell'operato dei governi, e il preliminare intervento nell'elaborazione delle nuove leggi comunitarie.<sup>48</sup> Tale trattato, inoltre, introduce una nuova sezione dedicata al Diritto di Iniziativa dei Cittadini e dialogo sociale; non solo viene ribadita la definizione di cittadinanza europea, in base alla quale *“Chiunque sia in possesso della nazionalità di uno Stato membro è cittadino dell'Unione. La cittadinanza dell'Unione è aggiuntiva rispetto alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce”*, ma viene anche introdotta per la prima volta la *“clausola sociale”* orizzontale tale per cui *“nel definire e attuare le sue politiche, l'Unione promuova un alto livello di occupazione, una protezione sociale adeguata, la lotta all'esclusione sociale e un alto livello di istruzione, formazione e protezione della salute”*.

Tale clausola si basa sul diritto di iniziativa secondo il quale, essendo l'unione fondata su una democrazia rappresentativa, i cittadini hanno il diritto e, in un certo senso, anche il dovere di partecipare alla vita politico-sociale dell'Unione, attraverso l'elezione diretta dei propri rappresentanti al Parlamento Europeo. In questo senso, vi è una relazione a catena tra il Consiglio Europeo, i governi nazionali e i cittadini, nel senso che il primo è costituito dai premier dei singoli governi nazionali i quali, a loro volta, rispondono delle proprie iniziative dinanzi ai parlamenti e a cittadini che li hanno appunto eletti. Il concetto di sovranità popolare implica una partecipazione non solo passiva, ossia la semplice elezione dei parlamentari, ma anche attiva, per esempio attraverso l'invito alla Commissione Europea di proporre un'iniziativa di legge, laddove quest'ultima abbia raccolto almeno un milione di firme in un numero sufficientemente elevato di

---

<sup>48</sup> Più concretamente, il Trattato di Lisbona distingue le competenze esclusivamente comunitarie da quelle esclusivamente nazionali e da quelle condivise. Tra le prime rientrano l'unione doganale, la definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno, la politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, la conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca, la politica commerciale comune, la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione, o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o alterarne la portata. Tra le seconde, invece, vi sono la tutela e il miglioramento della salute umana, l'industria, la cultura, il turismo, l'istruzione, la gioventù, lo sport e la formazione professionale, la protezione civile e la cooperazione amministrativa. Tra le ultime, infine, ricordiamo il mercato interno, la politica sociale, la coesione economica, sociale e territoriale, l'ambiente, la protezione dei consumi, i trasporti, le reti transeuropee e la cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario.

paesi membri.<sup>49</sup> La possibilità di presentare petizioni, dunque, è simbolo di come la sussidiarietà abbia un'applicazione completa della sua definizione, ossia non solo a livello verticale nel rapporto tra istituzioni europee-stati-regioni-comuni, ma soprattutto a livello orizzontale, nel senso di un rapporto partecipativo tra cittadino e organi comunitari, laddove al primo vengano garantiti i diritti e le libertà inviolabili, come ad esempio il diritto di associarsi, purchè tali iniziative siano guidate dal perseguimento di interessi generali come ad esempio il progresso sociale o l'incremento del welfare europeo equamente condiviso da ciascuno stato membro.

Pertanto, l'iniziativa popolare consente al cittadino di avvicinarsi e di sentirsi parte delle istituzioni, creando in questo modo anche legami sociali a livello internazionale. In altri termini la sussidiarietà orizzontale europea non fa solamente riferimento al rapporto tra i cittadini all'interno di un singolo stato, ma si rivolge ad un più ampio spettro, nel senso di un rapporto a livello transnazionale, che permette di perseguire il bene comune in maniera più efficiente e crea forti legami sociali sulla base dei quali si fonda il sentimento europeo.

Alla stregua della clausola sociale orizzontale, il Trattato di Lisbona ha per la prima volta esaltato l'importanza del dialogo sociale, ossia una relazione tra cittadini, associazioni pubbliche ed istituzioni sempre al fine di stabilire quel rapporto partecipativo cittadino-istituzioni tanto perseguito dalla sussidiarietà.

In questo senso l'articolo 151 del TFUE<sup>50</sup>, in materia di politica sociale, asserisce che: *“L'Unione e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione”*. In questo caso emerge la relazione tra partecipazione e dialogo istituzioni-cittadini e il progresso sociale, nel senso che un avvicinamento di questi ultimi alla vita politica europea garantisce loro un trattamento più equo e trasparente nelle condizioni di lavoro generali, a dimostrazione dell'importanza del ruolo attivo svolto all'interno della vita politica europea.

Per ciò che concerne sempre il principio di sussidiarietà, sono state apportate alcune modifiche nella sua applicazione. Infatti, oltre al meccanismo del “cartellino giallo” in base a cui la Commissione è obbligata a riesaminare un progetto di legge se un terzo dei Parlamenti nazionali respinge tale

---

<sup>49</sup> I requisiti specifici per poter portare al vaglio del Consiglio e del Parlamento Europeo una proposta di legge popolare sono i seguenti: raccolta di almeno un milione di firme da 9 stati membri; l'età minima per firmare è la stessa di quella per poter votare alle elezioni europee; le firme possono essere raccolte per via cartacea o elettronica; il numero delle firme deve essere proporzionale al numero di abitanti di ciascun paese; le firme devono essere raccolte entro 12 mesi.

<sup>50</sup> Adolfo Di Majo, op. cit., art.151 p.103

proposta invocando la violazione del principio di sussidiarietà, è stato approvato un'altra procedura di tutela di tale principio, ossia il “cartellino arancione” per cui *“se una maggioranza semplice di Parlamenti nazionali ritiene che una proposta non rispetta il principio di sussidiarietà, la Commissione dovrà informare il Parlamento europeo e il Consiglio, i quali, se concordano, potranno respingere la proposta legislativa”*.

Inoltre, furono disposti altri interventi legislativi relativi alla politica estera, di difesa e di sicurezza comune, oltre a misure di tutela della giustizia e delle libertà dei cittadini. In particolare, venne istituito il Servizio Europeo per l’Azione Esterna, che assicura la coerenza nelle decisioni di politica estera e fu introdotta la clausola di solidarietà in base alla quale se uno Stato viene attaccato militarmente, gli altri paesi membri hanno l’obbligo di intervenire e aiutarlo con tutti i mezzi necessari. Anche queste disposizioni riflettono l’idea di Unione Europea come un’unica entità in cui i vari territori cooperano tra loro al fine di poter garantire un progresso socio-economico armonico e duraturo.

## **2.6 Il Meccanismo Europeo di Stabilità e il Patto di Bilancio Europeo**

La disastrosa crisi del 2008 aveva messo in ginocchio moltissimi paesi nel mondo, soprattutto quelli caratterizzati da un debito pubblico molto elevato come l’Italia.

Tale meccanismo, definito anche Fondo Salva Stati, è stato ratificato dal Consiglio Europeo di Bruxelles il 25 marzo 2011, serve a garantire una stabilizzazione finanziaria dell’intera Unione attraverso l’aiuto verso i paesi più in difficoltà. Tali accordi furono poi messi in pratica dall’introduzione del cosiddetto “fiscal compact” il 2 marzo 2012.<sup>51</sup>

Pertanto, l’esperienza europea fino al 2011 aveva portato a tre problematiche principali: le regole europee non avevano garantito ai paesi di seguire delle politiche di bilancio prudentiali; gli squilibri macroeconomici non erano stati affrontati in maniera tempestiva; l’assenza di un meccanismo unico di reazione alla crisi finanziaria aveva aumentato l’incertezza e un effetto di spiazzamento sugli investimenti.

In questo senso, fu introdotta una riforma della governance europea poi rafforzata ulteriormente dal successivo “fiscal compact”; in primo luogo l’anno finanziario fu diviso in due parti, il semestre europeo e il semestre nazionale.

---

<sup>51</sup> Furono approvati sei regolamenti, il cosiddetto “six pack”: il regolamento 1173/2011 sull’effettiva esecuzione nella sorveglianza di bilancio dell’area Euro; il regolamento 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; il regolamento 1175/2011 che modifica le procedure di sorveglianza delle posizioni di bilancio; il regolamento 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; il regolamento 1177/2011 che modifica la procedura per i disavanzi eccessivi; la direttiva 85/2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli stati membri.

Con il primo si intende quel periodo di sei mesi in cui vi è un coordinamento delle politiche di bilancio, macroeconomiche e strutturali dei paesi membri, in modo da definire preventivamente a livello europeo gli orientamenti che i singoli stati dovranno adottare nelle proprie procedure di bilancio nazionali. Tale periodo si articola nelle seguenti tappe: a novembre da un lato vengono definite le priorità economiche di riferimento per l'anno successivo, laddove la relazione sul meccanismo di allerta analizza l'eventuale presenza di squilibri economici all'interno dei paesi membri, dall'altro la Commissione analizza e valuta i disegni di legge di bilancio presentati dai paesi membri; a dicembre gli stati membri approvano i bilanci annuali definitivi; nei mesi di febbraio e marzo, il Parlamento Europeo e i ministri dell'Unione competenti in materia economica definiscono le priorità economiche sulla base della relazione annua sulla crescita, che verranno poi adottate dal Consiglio Europeo; ad aprile gli stati membri presentano i cosiddetti "programmi di stabilità o convergenza", racchiusi nel Documento di Economia e Finanza precedentemente descritto, ossia documenti programmatici che devono essere in linea con le raccomandazioni comunitarie; a maggio la Commissione Europea, dopo aver analizzato attentamente i bilanci degli stati, fornisce le sue specifiche valutazioni e raccomandazioni, tenendo conto sia delle priorità adottate dal Consiglio Europeo, che dei documenti programmatici presentati ad aprile; nei mesi di giugno e luglio, il Consiglio Europeo dei ministri dell'economia dell'area euro approvano e adottano le raccomandazioni per ciascun paese.

Con la locuzione "semestre nazionale", si fa riferimento alla seconda metà dell'anno in cui, definite le priorità e le linee guida a livello comunitario, gli Stati membri preparano e approvano i disegni di legge di bilancio per l'anno successivo. In particolare, entro la metà di ottobre devono essere presentati alla Commissione i Documenti Programmatici di Bilancio, che devono essere in linea con gli obiettivi a medio termine prestabiliti. In caso di valutazione negativa da parte della Commissione, gli stati dovranno ripresentare entro tre settimane un nuovo disegno di legge; tuttavia, la Commissione non ha il potere di cambiare i progetti di bilancio nazionali, né gli stati membri sono obbligati a seguire nei singoli dettagli i pareri della Commissione, l'importante è che il disegno di legge sia il più possibile conforme ai parametri europei, soprattutto quello del "vincolo del pareggio di bilancio", al fine di poter ridurre i debiti pubblici dei singoli stati. Entro il 31 dicembre dell'anno finanziario, come detto, i parlamenti nazionali devono approvare i bilanci definitivi, che autorizzano formalmente gli stati a riscuotere i tributi e ad effettuare le spese.<sup>52</sup>

All'interno del nuovo pacchetto strutturale, questi accordi hanno introdotto il cosiddetto Obiettivo di Medio Termine, ossia un parametro che varia da paese a paese a seconda del debito pubblico, ma

---

<sup>52</sup> Tale suddivisione fu introdotta dal *Regolamento 473/2013*, che stabilisce i calendari di bilancio comuni per tutti gli stati membri dell'area euro, oltre alle norme riguardanti il controllo e la valutazione dei piani di bilancio degli stessi da parte della Commissione.

che impegna i singoli stati a rispettare la soglia del 3% nel rapporto deficit pubblico/PIL. In base a questi nuovi regolamenti, i paesi devono avere un saldo di bilancio corrispondente all'OMT, o che converga ad esso con una correzione annua del saldo strutturale pari allo 0,5% in rapporto al PIL. Dunque, i paesi con un elevato debito pubblico, dovrebbero incrementare tale correzione, soprattutto nei periodi di crescita economica, così da poter avere un più ampio margine di flessibilità nelle fasi di recessione.

Inoltre, la nuova regola sulla spesa prevede che per i paesi in linea con l'OMT l'aumento della spesa pubblica non deve superare il tasso medio annuo di crescita del PIL; per quelli che non lo hanno raggiunto, invece, l'incremento della spesa pubblica deve essere inferiore a tale tasso e, allo stesso tempo rispettare il correttivo dello 0,5% sul PIL.<sup>53</sup>

Per quanto la definizione degli obiettivi di crescita economica, viene riformulato il comma 2 dell'articolo 121 del TFUE, in base a cui: *“Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo. Il Consiglio europeo, deliberando sulla base di detta relazione del Consiglio, dibatte delle conclusioni in merito agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione. Sulla base di dette conclusioni, il Consiglio adotta una raccomandazione che definisce i suddetti indirizzi di massima. Il Consiglio informa il Parlamento europeo in merito a tale raccomandazione”*. Gli articoli 9 e 10 del regolamento 1176 del 2011 stabiliscono il Comportamento dell'Unione Europea nella ricerca di potenziali squilibri macroeconomici, che potrebbero mettere a rischio il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria: *“È opportuno integrare la procedura di sorveglianza multilaterale di cui all'articolo 121, comma 3 e 4, TFUE con norme specifiche per l'individuazione degli squilibri macroeconomici, nonché per la prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi all'interno dell'Unione. È essenziale che la procedura sia allineata al ciclo annuale di sorveglianza multilaterale. Tale procedura dovrebbe istituire un meccanismo di allerta per la rapida individuazione degli squilibri macroeconomici emergenti e dovrebbe basarsi sull'uso di un «quadro di valutazione» indicativo e trasparente, comprensivo di soglie indicative, accompagnato da un'analisi economica. Quest'ultima dovrebbe tenere conto, tra l'altro, della convergenza nominale e reale all'interno e all'esterno della zona euro”*.<sup>54</sup>

Tuttavia, il Meccanismo Europeo di Stabilità è ancor prima introdotto da regolamento 407 del 2010, che stabilisce le condizioni e i criteri in base a cui uno stato possa essere ammesso alla procedura di assistenza finanziaria per eventi estranei al suo controllo. Gli aiuti vengono forniti sotto forma di

---

<sup>53</sup> Il saldo che viene preso come riferimento è l'indebitamento netto, ossia la differenza tra le entrate e le uscite del conto economico delle pubbliche amministrazioni, calcolato secondo i principi contabili nazionali.

<sup>54</sup> Adolfo Di Majo, op. cit., art.121 TFUE comma 2, 3 e 4, p94

prestito o di linea di credito; il paese richiedente, con la collaborazione della Commissione e della Banca Centrale Europea definisce l'ammontare del proprio fabbisogno, per poi proporre alla Commissione stessa un piano di risanamento dei conti pubblici, al fine di ridurre i deficit di bilancio accumulati. Nel caso di un esito positivo, la decisione di concedere la linea di credito contiene le seguenti informazioni: le modalità di assistenza finanziaria; le condizioni economiche generali che hanno condotto alla richiesta di tali aiuti e gli interventi strutturali da adottare per poter rendere l'uso della linea di credito efficace; l'approvazione del programma di risanamento del deficit pubblico.<sup>55</sup> Gli ultimi accordi economico-finanziari comunitari hanno messo a dura prova l'efficacia della sussidiarietà. Infatti, tale principio fa riferimento ad un rapporto attivo e partecipativo tra le istituzioni che però, in questo quadro, sembrano essere passivamente sottoposte a vincoli stringenti e, talvolta, non pienamente coerenti. In questo senso, se da un lato è vero che lo stato in difficoltà ha un margine di decisione alquanto ridotto all'interno del processo di negoziazione, dall'altro sarebbe più opportuno garantire una maggiore flessibilità che permetta ad uno stato di raggiungere di nuovo il suo precedente equilibrio economico.

Infatti, tali parametri stringenti non fanno altro che danneggiare i cittadini, sui quali vengono traslati quei provvedimenti economico-fiscali che deprimerebbero ulteriormente il welfare nazionale, riducendo i consumi e gli investimenti, e aumentando i tassi di povertà e disoccupazione.<sup>56</sup>

Nella discussione politica attuale si sente sempre parlare di "rispetto degli impegni", il che sembra stridere con il fondamento politico-sociologico della sussidiarietà. Con l'applicazione dei piani di austerità, è come se gli stati perdessero di fatto la propria autonomia, dal momento che sarebbero i palazzi di Bruxelles a decidere quali sono le riforme da approvare e quali invece no. Pertanto, come detto precedentemente, sarebbe opportuno adottare un sistema più flessibile, nel senso di una, seppur lenta, crescita economica spontanea piuttosto che una di tipo forzata e dettata da manovre di bilancio caratterizzate da rigore e vincoli restrittivi.

L'ulteriore problema dell'obbligo di queste riforme strutturali forzate è quello dell'instabilità politica e del malcontento popolare che ne deriverebbero, con potenziali minacce alla sicurezza interna. Pertanto, non si tratta solo di un problema di illegittimità nell'applicazione del principio di sussidiarietà da parte delle istituzioni europee, ma anche di un'incapacità da parte dei governi nazionali di intraprendere manovre economiche di tipo ragionato. In altri termini, prevalgono spesso gli interessi personali dei politici i quali, al fine di farsi rieleggere al Parlamento, implementato

---

<sup>55</sup> Naturalmente, la Commissione potrà periodicamente verificare l'effettiva implementazione dei programmi di convergenza che lo stato richiedente si era impegnato ad adottare.

<sup>56</sup> Ecco perché oggi vengono fortemente contestati i cosiddetti "piani di austerità", che sono basati su una forte riduzione della spesa pubblica ed un incremento della pressione fiscale: in particolare, l'applicazione di tale meccanismo fu anticipata a seguito della crisi economico-finanziaria che investì Irlanda e Portogallo, i quali non erano più in grado di finanziarsi sui mercati dei capitali.

piani di spesa pubblica sproporzionati, caratterizzati da un eccesso di sussidi o di aiuti di tipo passivo e assistenzialista che da un lato spingono i cittadini a non partecipare attivamente alla vita economica dello stato, e dall'altro creano nel lungo periodo un aumento talmente grande del debito pubblico che, ad un certo punto, diventa impossibile poterlo sostenere.

A ciò si aggiunge, come già detto, la spesso non comprensibilità circa le ragioni empirico-economiche sulla base delle quali i parametri sono stati scelti. In questo senso, sembra essere sempre più evidente come l'Unione Europea sia costituita da stati eterogenei tra di loro dal punto di vista storico, sociale, politico ed economico. Di qui si stanno progressivamente sviluppando quei movimenti anti europeisti, secondo cui sarebbe più opportuno ritornare ai modelli degli stati nazionali, in cui le relazioni economico-commerciali sono regolate da accordi bilaterali, in modo tale da poter avere un altissimo grado di autonomia per quanto concerne le politiche economiche e monetarie interne. In definitiva, ci troviamo di fronte ad una profonda spaccatura all'interno dell'Unione, laddove da un lato c'è chi sostiene il regime rigorista e di rispetto degli impegni presi, e dall'altro chi promuove una maggiore flessibilità e un allentamento di tali parametri, così da poter garantire un livello di crescita progressivo e naturale; in ogni caso, questo sarà un dibattito che andrà avanti per lungo tempo, data l'incertezza politica europea creata dall'ascesa di questi partiti anti-sistema che potrebbero rivoluzionare radicalmente l'assetto istituzionale e le linee guida economiche comunitarie.

## Capitolo III

### Le applicazioni della sussidiarietà: il sistema bancario europeo e la legge di bilancio

#### 3.1 Gli Accordi di Basilea e il Fiscal Compact: sussidiarietà o indipendenza?

Una delle principali applicazioni del principio di sussidiarietà a livello europeo è rappresentata dagli accordi sul funzionamento del sistema bancario, in particolare le recenti revisioni che da un lato sono in linea con i nuovi trattati economico-finanziari degli anni 2010-2012, ma che dall'altro rischiano di mettere in crisi il fondamento comunitario del principio stesso. Gli accordi di riferimento sono: gli Impianti di Basilea, che sono stati aggiornati tre volte, e il "fiscal compact" discusso nel capitolo precedente, che introduce il meccanismo del "bail in". Analizziamo nel dettaglio i loro contenuti, provandone a verificare la legittimità rispetto al principio di sussidiarietà.

Il primo Accordo di Basilea, il cosiddetto Basilea 1, firmato nel 1988, prevedeva una relazione diretta tra rischio di credito e "adeguatezza del capitale", cioè, il livello minimo di capitale da mantenere doveva essere direttamente correlato alle differenti attività bancarie ponderate per la loro esposizione al rischio di credito, in altri termini un capitale minimo proporzionato per il rischio medio ponderato di tutte le attività bancarie. Una definizione di tale requisito patrimoniale è data dal "patrimonio di vigilanza", ossia uno dei coefficienti o aggregati che è uguale alla somma algebrica di patrimonio di base e patrimonio supplementare; il primo, chiamato anche "tier 1" è costituito dal capitale versato, dalle riserve, dal fondo rischi bancari generali e dagli strumenti innovativi di capitale, a cui vengono sottratte le azioni proprie, l'avviamento, le immobilizzazioni immateriali e le eventuali perdite attualizzate e passate; il secondo, ovvero il "tier 2" è dato dalla somma delle riserve di valutazione, degli strumenti ibridi di patrimonializzazioni e passività subordinate, del fondo rischi su crediti al netto delle minusvalenze su titoli e quelle sulle partecipazioni.<sup>57</sup>

Data questa definizione, una banca sarà solvibile se il rapporto tra patrimonio di vigilanza e delle attività ponderate per il rischio di credito sia superiore all'8%.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Nel 1996 fu introdotto anche il "tier 3", che include il debito subordinato a breve scadenza, e fa parte del patrimonio di vigilanza al solo fine di rispettare il requisito patrimoniale per i rischi di mercato.

<sup>58</sup> Il primo impianto distingueva le attività in bilancio, da quelle fuori bilancio; a seconda della percentuale di rischio venivano inserite nuove poste all'interno dei due blocchi: ad esempio, nel caso di un rischio circa del 20%, all'interno delle prime confluivano i crediti verso le banche multilaterali di sviluppo, crediti e titoli dalle stesse emesse, e titoli emessi da enti pubblici statunitensi; all'interno delle seconde, invece, vi erano i crediti documentari con garanzia reale, ossia impegni legati ad operazioni commerciali. (Anthony Saunders, Marcia Millon Cornett, Mario Anolli, Barbara Alemanni, *Economia degli intermediari finanziari*, McGraw-Hill Education, Edizione 2015, p. 356)

Tale impianto ha però mostrato parecchi limiti, in quanto la rischiosità delle imprese differisce l'una dall'altra e, dunque, l'applicazione dello stesso coefficiente di ponderazione per tali livelli di rischiosità andava a penalizzare quelle banche virtuose, che erano obbligate a mantenere lo stesso capitale di riserva rispetto a quelle meno efficienti, laddove le prime riuscivano ad attrarre prenditori di fondi meno rischiosi, così da poter effettuare operazioni finanziarie diversificate. Inoltre, il rischio di credito a cui si faceva riferimento aveva una definizione troppo generica: pertanto, nel 1996 fu introdotto il Value At Risk (VAR), che distingue il rischio di credito in rischio specifico, ossia quello legato a eventi negativi che hanno colpito una determinata impresa, e quello generico, cioè causato dall'andamento del mercato nel suo complesso.

Pertanto nel 2001 fu emanato un altro impianto, il Basilea 2, che si articola in tre pilastri. Il primo introduce le definizioni di nuovi tipi di rischio, in particolare quello operativo, di mercato e di controparte, per i quali vengono anche stabiliti specifici coefficienti patrimoniali; inoltre, alle banche viene consentito di valutare il rischio di credito attraverso sistemi di ponderazione personalizzati, basati sulle caratteristiche finanziarie specifiche di ciascun potenziale prenditore di fondi. In questo senso, le banche potevano così adottare o il nuovo approccio standard o quello personalizzato, laddove il primo poteva far riferimento alle valutazioni sulla qualità del credito formulate dalle agenzie di rating, e il secondo era fondato su meccanismi di valutazione definiti internamente da ciascun sistema bancario nazionale. Quest'ultimo metodo, chiamato anche "Internal Rating Based" (IRB), è fondato su quattro componenti di rischio, ossia la probabilità di inadempienza (cioè che il prenditore di fondi non riesca ad adempiere alla restituzione del prestito), la perdita data dall'inadempienza, l'esposizione all'inadempienza e la vita residua dell'operazione; tali modelli potevano essere utilizzati anche per la valutazione dei rischi di mercato e operativo.<sup>59</sup>

Il secondo pilastro è incentrato sul controllo del rispetto dei requisiti minimi patrimoniali da parte delle autorità di vigilanza, attribuendo loro un certo livello di discrezionalità nel valutare l'adeguatezza patrimoniale delle banche, con la possibilità di imporre a queste ultime ulteriori vincoli di copertura che tengano in considerazione altri tipi di rischi non menzionati dal primo pilastro come ad esempio il rischio di liquidità.

Il terzo pilastro integra i requisiti patrimoniali minimi con la valutazione prudenziale del capitale; pertanto, in questa sezione viene disciplinato il rapporto tra istituzioni finanziarie e il mercato, laddove questi ultimi sono tenuti a rispettare vincoli di trasparenza per quanto concerne le informazioni sugli strumenti di mercato e sulla rischiosità delle politiche finanziarie adottate.

---

<sup>59</sup> L'IRB può avere sia un approccio di base che uno avanzato. Nel primo caso, le banche devono fornire una stima della probabilità di inadempienza del debitore, sulla base dei parametri formulati dalle autorità di vigilanza. Nel secondo caso, invece, è la banca stessa che può autonomamente calcolare il patrimonio minimo di cui dotarsi sulla base delle stime di tutti gli indici necessari per valutare il rischio di credito.

La crisi del 2007 ha messo in discussione l'efficacia di questo secondo impianto per tre importanti ragioni. La prima è che gli intermediari finanziari più piccoli, non avendo la possibilità finanziaria di disporre al proprio interno di comitati di risk management che possano definire indici di valutazione specifici, sono obbligati a detenere riserve di capitale ulteriori che sarebbero potute essere investite in altre operazioni finanziarie. La seconda fa riferimento al mondo delle piccole-medio imprese, che vedono i propri accessi creditizi ridotti e allo stesso tempo più costosi, poiché spesso le agenzie di rating sopravvalutano la loro rischiosità a causa della loro dimensione. La terza è che le banche, in caso di congiunture negative, deciderebbero di aumentare il costo del credito, in quanto una crisi economica esporrebbe gli istituti finanziari a un maggior rischio di credito.

Ecco perché è stato formulato un nuovo impianto, il Basilea 3, che rafforza i tre pilastri introdotti in quello precedente. I suoi obiettivi, infatti, erano quelli di aumentare la trasparenza la qualità e la quantità del capitale, introducendo requisiti più severi sul rischio di controparte, sull'attività di trading e sulle cartolarizzazioni e limitando l'utilizzo della leva finanziaria come fonte di finanziamento al fine di preservare le risorse patrimoniali, in modo da costituire a livello di singole banche e di sistema bancario riserve cui attingere nelle fasi di tensione.

Come detto all'inizio di questo capitolo, tali accordi sono stati associati a ulteriori vincoli previsti dal fiscal compact, in particolare il meccanismo del "bail in, che consiste in una sorta di "salvataggio delle banche dall'interno" attraverso l'utilizzo delle proprie stesse risorse. In particolare, in caso di rischio di default, saranno in ordine gerarchico gli azionisti, gli obbligazionisti e i correntisti a contribuire al loro salvataggio. Inoltre, con tale procedura, tutti i conti correnti al di sotto del 100 mila euro avranno garanzia di totale rimborso, in quanto protetti dal Fondo di Garanzia dei Depositi. Questo meccanismo si oppone al "bail out", ovvero una procedura di salvataggio esterno attraverso l'intervento pubblico dello stato. A seconda del tipo di crisi affrontato, esistono differenti modalità con cui tale aiuto può essere implementato: per esempio, se una banca commerciale dovesse affrontare una crisi di liquidità, le banche centrali possono intervenire attraverso prestiti agevolati.<sup>60</sup> Dopo aver analizzato attentamente i punti fondamentali degli accordi bancari e le procedure legate al fiscal compact, è opportuno soffermarsi sulla loro legittimità, in relazione al principio di sussidiarietà, facendo riferimento a casi empirici. In primo luogo, partendo da quanto previsto dal fiscal compact, l'effetto sussidiario sembra essere alquanto ambiguo, soprattutto dopo l'introduzione della "Troika", ossia *"l'insieme dei creditori ufficiali durante le negoziazioni con i paesi"*, costituito essenzialmente da membri della Commissione Europea, della Banca Centrale Europea e del Fondo Monetario Internazionale. In

---

<sup>60</sup> Oppure, in caso di rischio di insolvenza e laddove gli asset della banca fossero inferiori rispetto al totale delle passività finanziarie, lo stato interviene acquistando tali attività, in modo da avere un processo di ricapitalizzazione, dove lo stesso diventa il nuovo azionista di maggioranza.

questo senso, per quanto concerne il bail out, l'esempio più lampante è rappresentato dai prestiti ponte concessi dai paesi dell'Unione (in particolare da Germania, Francia, Italia e dal sistema della Troika) nei confronti di Grecia, Irlanda e Portogallo i quali, ormai prossimi al default, non riuscivano a finanziarsi sui mercati finanziari, tanto che il proprio debito pubblico era diventato insostenibile. Se da un lato la sussidiarietà prevede una certa autonomia da parte degli stati membri nelle manovre economico-finanziarie da intraprendere, è pur vero che l'ingerenza, da molti ritenuta eccessiva, da parte degli stati creditori nei confronti degli insolventi fosse legittima. Infatti, soprattutto la Grecia è stata costretta a obbedire passivamente alle manovre di austerità che l'Unione le aveva imposto, senza alcun margine di negoziazione, in virtù della propria posizione sfavorevole. Molti paesi europei hanno contestato l'applicazione di questo tipo di rigore, asserendo che forse sarebbe stato meglio allungare i tempi di restituzione del debito, garantendo così alla Grecia una maggiore flessibilità e una naturale e progressiva crescita economica, piuttosto che forzare uno sviluppo basato su rigidi vincoli di bilancio.<sup>61</sup>

L'esempio più rilevante, in riferimento al bail in, è l'intervento di salvataggio nei confronti di quattro banche italiane, per un valore di circa 4 miliardi di euro. Una metà di tale importo è stata erogata attraverso il Fondo di Risoluzione, che ha assunto il controllo formale sia delle banche-ponte che della cosiddetta "bad bank" che si sarebbe fatta carico dei loro crediti in sofferenza, mentre l'altra attraverso una linea di credito da parte delle più solide banche italiane: Intesa San Paolo, Unicredit e Ubi; non vi è stato alcun esborso di fondi pubblici, con il probabile azzeramento del capitale degli azionisti.

Il bail in, dunque, è un modello che in un certo senso stride con la sussidiarietà; infatti è vero che c'è stato un aiuto nei confronti delle banche, ma di tipo interno, cioè sono stati gli stessi richiedenti aiuto ad autosussidiarsi, senza il contributo delle casse dello stato. A ciò si aggiunge una domanda che verrebbe da porsi spontaneamente: che fine hanno fatto le autorità di vigilanza? Secondo gli accordi di Basilea, il compito di tali organi è quello di garantire il rispetto dei coefficienti patrimoniali, al fine di proteggere le istituzioni finanziarie dai rischi di credito, insolvenza e liquidità. In un certo qual modo, i tre impianti precedentemente analizzati, vanno a restringere ulteriormente i margini di intervento in caso di rischio di default; allo stesso tempo però, la sua teorizzazione ha una sua coerenza, che avrebbe potuto condurre a livelli di efficienza elevati se solo fossero stati messi in pratica. In questo senso, le Banche Centrali Nazionali, che dovrebbero

---

<sup>61</sup> Oltre ai casi dei debiti pubblici nazionali, ci sarebbero altri due esempi italiani molto importanti a cui fare riferimento: il caso Alitalia e il salvataggio di Monte dei Paschi di Siena. Nel primo caso, si tratta di un caso di insufficienza di liquidità; infatti, lo Stato è intervenuto direttamente attraverso un prestito ponte di 900 milioni di euro, su cui l'Unione Europea ha recentemente aperto un'indagine dovuta al rinvio della scadenza di pagamento da parte della compagnia aerea. Nel secondo, poiché si è trattato di una crisi di insolvenza, l'aiuto statale si è manifestato attraverso una "ricapitalizzazione precauzionale" di 5 miliardi, che ha rafforzato il patrimonio della banca ed evitato potenziali ripercussioni sull'intero sistema bancario italiano.

svolgere il ruolo di garanzia e controllo del rispetto dei parametri stabiliti a livello europeo, sono state del tutto assenti, nel senso che non hanno per nulla condotto quelle verifiche necessarie che avrebbero potuto evitare sia i default delle banche suddette, sia l'impossibilità da parte delle stesse di restituire a tutti i correntisti i propri risparmi.

Il rapporto tra gli impianti di Basilea e il principio di sussidiarietà sembra essere a doppio taglio, nel senso di un duplice effetto. Infatti, da un lato il rispetto di tali accordi assicura una totale protezione sia dei risparmiatori che del sistema bancario nel suo complesso, in virtù del fatto che questi sono più orientati verso i correntisti che nei confronti dei potenziali utili conseguibili dagli azionisti. Dall'altro, tuttavia, i sistemi creditizi nazionali sono obbligati ad adempiere a tali accordi, perché altrimenti sarebbe molto difficile potersi confrontare con il mercato dei capitali internazionali. Sebbene questo problema sia stato parzialmente risolto dall'introduzione della moneta unica, rimane il fatto che gli stessi hanno delle peculiarità legate sia alla propria storia economica sia alla propensione e alla fiducia da parte delle varie popolazioni nei loro confronti.

In questo senso, la sussidiarietà assume più che mai il significato di integrazione e coordinamento dei sistemi bancari, piuttosto che un rapporto di tipo gerarchico tra banche centrali nazionali e Banca Centrale Europea. Effettivamente, tale relazione sussidiaria è stata ultimamente vista di buon occhio da parte dei vari stati membri, in particolare da quando Mario Draghi è diventato il nuovo direttore della BCE. Infatti, le sue operazioni di politica monetaria espansiva, tra cui il "quantitative easing",<sup>62</sup> hanno permesso una riduzione dei tassi di interesse ed un aumento dell'offerta di moneta attraverso l'acquisto dei titoli di stato, il che ha giovato soprattutto a quei paesi con un debito pubblico ed un costo del credito abbastanza elevato come l'Italia.

Non è un caso che l'unico stato ad opporsi a queste manovre sia stato proprio la Germania, che rappresenta l'ala dei cosiddetti "falchi" della politica del rigore secondo cui gli impegni e i vincoli dei trattati debbono essere rispettati.<sup>63</sup> L'unico vero organo europeo che sembrerebbe tutelare e promuovere la sussidiarietà è proprio la BCE, la quale da un lato accentra su di sé le decisioni di politica monetaria da implementare e che possano giovare a tutti gli stati, dall'altro delega a livello delle banche nazionali la funzione operativa di vigilanza. In realtà, essa opera in maniera del tutto indipendente rispetto al resto degli organi europei, in modo da poter assicurare una maggiore stabilità economico-monetaria all'interno dell'Unione.

---

<sup>62</sup> L'alleggerimento quantitativo è una manovra espansiva intrapresa dalla BCE a partire dal 2015, che consiste nell'acquisto di titoli di stato, al fine di ridurre i tassi di interesse, o sue impreviste fluttuazioni, e aumentare l'offerta di moneta, così da poter stimolare la crescita dell'occupazione, della produzione e del livello dei prezzi, soprattutto in quei paesi con un elevato debito pubblico.

<sup>63</sup> Oggi si sente spesso parlare della distinzione tra i "falchi", ossia i paesi del centro-nord Europa secondo cui tutti devono rispettare i propri impegni, sulla base del principio "prima le riforme e poi la flessibilità", e le "colombe", di cui fanno parte i paesi del sud europeo, come Italia e Francia, che chiedono un alleggerimento dei vincoli economici, al fine di perseguire una crescita economica più coerente, progressiva e naturale.

### 3.2 Il rapporto sussidiario tra Italia e Unione Europea: la Nuova Legge di Bilancio

Il Bilancio dello Stato è un documento di legge attraverso cui il Parlamento autorizza il governo ad effettuare spese e a riscuotere i tributi. Prima dell'ingresso nell'Unione Europea, nel nostro paese veniva approvata la cosiddetta "legge finanziaria"; definita anche "legge omnibus", in quanto inglobava qualsiasi tipo di provvedimento e permetteva di coprire con l'indebitamento la maggior parte delle spese da essa autorizzate. Nel 2011 (quando l'Italia era già entrata nell'UE) fu sostituita dalla legge di stabilità, definita come quel documento di finanza pubblica il cui scopo è quello di mettere in atto gli obiettivi programmatici previsti dal Documento di Economia e Finanza per il triennio di riferimento. Da ciò emerge l'evidente confusione e sovrapposizione di tali documenti legislativi; infatti, la precedente legge di bilancio di un determinato anno doveva attenersi a quella dell'anno precedente, nel senso che non poteva introdurre nuovi tributi o autorizzare nuove spese, cosa che poteva essere fatta esclusivamente dalla suddetta legge di stabilità, la quale presenta un contenuto più snello rispetto alla precedente legge finanziaria. Nel 2016, la legge di stabilità è confluita all'interno della vecchia legge di bilancio, costituendo così un documento unico, La Nuova Legge di Bilancio che, secondo il primo comma dell'articolo 15 della legge 43 del 2012, è autorizzata a *"recare disposizioni in materia di entrata e di spesa aventi ad oggetto misure quantitative, funzionali a realizzare gli obiettivi programmatici indicati dai documenti di programmazione economica e finanziaria"*.<sup>64</sup> Tale nuovo documento, introdotto alla stregua del Patto di Stabilità e Crescita che impone il vincolo del pareggio di bilancio, ha notevolmente ridotto l'ammontare dei fondi da destinare alla spesa pubblica: ad esempio la legge di bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 prevede una spesa di circa 27 miliardi di euro, mentre con la precedente legge finanziaria venivano effettuate spese per un ammontare complessivo di oltre 80 miliardi di euro.<sup>65</sup> Ciò rappresenta la conseguenza dell'introduzione del Meccanismo Europeo di Stabilità e del Fiscal Compact che da un lato garantisce un efficiente ed efficace coordinamento delle politiche di bilancio dei singoli stati, ma dall'altro rischia di andare a minare l'autonomia sussidiaria garantita

---

<sup>64</sup> Poiché si tratta di un bilancio di previsione, ossia programmatico per l'anno successivo, tale legge si basa su un processo diviso in tre fasi: preparazione, gestione e rendicontazione. Nella prima, vengono formulati i progetti di bilancio da parte del governo e, dopo essere stati valutati dalla Commissione Europea, vengono approvati entro il 31 dicembre dalle camere. Nella seconda fase, oltre alla realizzazione delle entrate e uscite, è possibile l'introduzione degli stanziamenti previsti dal bilancio di previsione. Nella terza, infine, viene pubblicato il Rendiconto Consuntivo che, dopo essere stato parificato dalla Corte dei Conti, viene definitivamente approvato dal Parlamento; questo è il momento in cui è possibile verificare i flussi di cassa in entrata e in uscita effettivamente realizzati.

<sup>65</sup> La Legge di Bilancio di previsione per il triennio 2018-2020 prevede, dal lato delle entrate, una riduzione netta di 9,4 miliardi di euro nel 2018, di 4,8 miliardi nel 2019, e un incremento del gettito nel 2020 pari a circa 1,5 miliardi. Dal lato delle spese, invece, si immagina un aumento di 1,6 miliardi nel 2018, 6,9 miliardi nel 2019 e 4,2 miliardi nel 2020. Sono stati introdotti al suo interno alcuni provvedimenti al fine di incentivare lo sviluppo economico e l'innovazione come ad esempio il blocco dell'aumento dell'IVA, il progetto dell'Industria 4.0, la banda larga, l'ampliamento del credito d'imposta per quelle imprese che investono nel sud Italia e il bonus cultura per i diciottenni

loro dal TUE. In questo senso, la sussidiarietà viene implementata attraverso un modello di tipo top-down tale per cui i disegni di legge di bilancio devono applicare concretamente gli obiettivi di finanza pubblica, così da poter favorire un monitoraggio a livello comunitario. Il nuovo assetto economico europeo rende più robusto e trasparente il processo di bilancio ma, allo stesso tempo, mina il fondamento comunitario della sussidiarietà, in virtù di una significativa riduzione dell'autonomia delle politiche nazionali. Questo concetto si rispecchia in maniera evidente nell'articolo 81 della Costituzione italiana già precedentemente introdotto: analizziamo brevemente il suo significato.

Il primo comma, secondo cui *“Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”*, introduce il principio del pareggio di bilancio previsto proprio dal Fiscal Compact, ossia l'obbligo da parte dello stato di garantire il pareggio tra entrate ed uscite. Il secondo comma- *“Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali”*- prevede la possibilità di derogare a tale equilibrio e di ricorrere all'indebitamento solo in caso di gravi recessioni economiche, calamità naturali o crisi finanziarie; il nostro paese ha sempre utilizzato la politica dell'indebitamento per poter finanziare le proprie manovre, cosa che oggi risulta più difficile, soprattutto a causa dell'altissimo debito pubblico. Il terzo comma afferma che *“Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”*: l'idea è quella di responsabilizzare il Parlamento e il Governo nel trovare le coperture finanziarie, diverse dall'indebitamento, necessarie per poter introdurre nuove spese. Il quarto comma, alla stregua di quello precedente, prevede che *“Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo”*; pertanto, il Governo è legittimato dall'organo legislativo costituzionale, che è a sua volta espressione della sovranità popolare, ad effettuare spese e a riscuotere le entrate. Il quinto comma in base a cui *“L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi”*, serve a garantire la continuità dell'erogazione dei servizi da parte della pubblica amministrazione, così da evitare una paralisi dello stato. Il sesto comma, infine, prevede che *“Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”*; in un certo senso, qui sembra evidenziarsi il carattere

puramente formale di tale legge, il che non consente al Governo di poter realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica.<sup>66</sup>

Questo documento di finanza pubblica garantisce al nostro paese quel relativo decentramento di autonomia decisionale previsto dal principio di sussidiarietà. In teoria, in base all'assetto comunitario di tipo gerarchico, ciascuno stato può decidere qualsiasi tipo di manovra da adottare, purché rispetti le direttive europee. In altri termini, ogni paese deve recepire all'interno delle proprie costituzioni gli orientamenti e le priorità europee, ma la modalità di implementazione è a totale discrezione dei parlamenti nazionali.

Nelle ultime settimane, è stato proprio tale tema ad aumentare le tensioni tra Italia ed Unione Europea, la quale viene accusata da alcuni partiti di un'eccessiva ingerenza all'interno degli affari nazionali. In particolare, il partito leghista e il Movimento Cinque Stelle hanno accusato Bruxelles di un'eccessiva pressione politica nei confronti dell'Italia affinché si formi un governo il quale, piuttosto che incentivare la crescita economica, rispetti gli impegni di bilancio atti a ridurre il debito pubblico.

In particolare, ciò che viene da loro contestata è l'eccessiva ingerenza dell'Unione all'interno della politica italiana, ossia una sorta di dictat su cosa deve essere fatto per poter garantire la stabilità comunitaria, senza che l'Italia stessa possa avere alcun margine di autonomia di intervento. Secondo loro, è per questo che il nostro paese dovrebbe uscire dall'Unione Europea, soprattutto dalla moneta unica e dagli accordi di Dublino, che non avrebbero fatto altro che deprimere l'economia e l'occupazione interna a vantaggio degli interessi di alcuni stati come ad esempio la Germania.

In definitiva, il dibattito sulla legittimità e sull'effettiva applicazione del principio di sussidiarietà sembra aver creato all'interno dell'Unione una spaccatura tra paesi del centro e nord Europa, sostenitori del rigore e del fedele rispetto degli accordi europei sull'immigrazione e sui conti pubblici, e paesi del sud europeo, secondo cui da un lato una maggiore flessibilità nei parametri finanziari contribuirebbe ad uno sviluppo economico equo e progressivo, dall'altro una formulazione di piani di gestione e ripartizione dei flussi migratori garantirebbe maggiore sicurezza interna. In ogni caso, i nuovi partiti euroscettici, il cui consenso popolare sta progressivamente aumentando, hanno messo e continueranno a minare le certezze e la stabilità dell'Unione, la cui sopravvivenza è ora più che mai alquanto dubbia.

---

<sup>66</sup> Ecco perché essa è stata accompagnata, per poi essere riunita nella Nuova Legge di Bilancio, dalla Legge di Stabilità, che ha un iter legislativo parallelo, ma che permette di modificare le leggi tributarie e di spesa vigenti.

## Osservazioni conclusive

Lo studio portato avanti da questo elaborato ha evidenziato come non esiste alcuna definizione univoca della sussidiarietà.

Infatti, data la sua eterogeneità applicativa, tale principio assume diversi significati, talvolta anche poco chiari e difficili da riscontrare nella realtà. In questo senso, abbiamo visto come all'interno dei trattati europei la sua definizione sia di carattere eccessivamente formale e generica, tanto da creare spesso dei conflitti tra istituzioni comunitarie e stati sovrani a causa dell'eccessiva ingerenza da parte delle prime o comunque per chi sia competente su determinati temi.

Tutto ciò, a sua volta, ha condotto all'inasprimento dei rapporti tra Bruxelles e alcuni stati, soprattutto l'Italia, la quale accusa l'Unione Europea di un'eccessiva pressione politica esterna, al fine di poter pilotare indirettamente le decisioni che, in teoria, il governo dovrebbe intraprendere autonomamente.

Di qui sono nati i partiti sovranisti o populistici, che sfruttano le paure e la sfiducia della gente nei confronti delle istituzioni politiche nazionali ed europee per fare proposte di riduzione anomala delle tasse (la cosiddetta "flat tax") o minacce di potenziali conflitti diplomatici intra-europei.

L'Italia è il primo paese europeo ad avere al governo dei partiti populistici, sebbene questa idea si sia da noi sviluppata solo negli ultimi anni; ciò dimostra anche l'incapacità dei nostri politici di rappresentare gli interessi nazionali ai tavoli europei, o perché preferivano perseguire i propri interessi personali, o perché, si dice, gli venisse loro imposto dai mercati o dall'alta finanza.

In ogni caso, molti stati contestano il fatto che l'Unione Europea sia a guida tedesca, nel senso che è la Germania che orienta le politiche economiche europee, in virtù del suo primato nella crescita, nell'occupazione e nel Prodotto Interno Lordo.

In questo senso, soprattutto nel nostro paese, tutti i partiti politici, quindi non solo i populistici, rimarcano questa questione; la differenza sta nelle proposte portate avanti dalle varie forze politiche per poter modificare i trattati europei.

Infatti, da un lato ci sono le forze estremiste populiste secondo cui o l'Unione Europea accetta le loro proposte oppure si esce dalla moneta unica, dall'altro c'è il fronte democratico o moderato, la cui proposta è quella di modificare i trattati attraverso delicati processi di negoziazione, che possano garantire una certa autonomia e una maggiore flessibilità, soprattutto per quanto concerne la politica economica e la spesa pubblica statale.

In entrambi i casi, viene appunto contestato il mancato rispetto del principio di sussidiarietà, cioè un'eccessiva ingerenza da parte della Commissione Europea nelle decisioni politiche che il parlamento italiano dovrebbe prendere autonomamente.

Per questo, la sussidiarietà può essere considerata la causa principale di questa spaccatura all'interno dell'Unione Europea, dove da una parte c'è chi sostiene la politica del rigore e del rispetto degli impegni (i cosiddetti “falchi”, che sono a guida tedesca), e dall'altro ci sono Italia e Francia che sottolineano la necessità di una maggiore flessibilità, in modo da poter avere una crescita naturale e progressiva (questo è il fronte delle cosiddette “colombe”).

In definitiva, negli ultimi anni si è sviluppata la discussione circa le possibilità di sopravvivenza di questa Unione Europea che, invece di portare avanti un processo di cooperazione sociale, ha creato solamente conflitti sia tra i paesi membri sia all'interno di ciascuno di loro; di qui inizia un periodo di assoluta incertezza, laddove le nuove forze politiche populiste metteranno a dura prova la stabilità dell'Unione Europea, della moneta unica e delle relazioni tra istituzioni comunitarie e governi nazionali, il cui esito, come detto, è tutt'altro che già scritto.

## Bibliografia e Sitografia

- Bosi Paolo** Corso di Scienza delle Finanze [Libro]. Il Mulino, Edizione 2017.
- Bosi Paolo e Guerra Maria Cecilia** I tributi nell'economia italiana [Libro]. Il Mulino, Edizione 2017.
- Condorelli Rosario** Il principio di sussidiarietà nella costituzione europea [Libro]. Maimone Editore, 2005.
- Di Majo Adolfo** Codice Civile, con la Costituzione, i Trattati UE e le principali norme complementari [Libro]. Giuffrè Editore, 2015.
- Di Taranto Giuseppe** La globalizzazione diacronica [Libro]. Giappichelli Editore, 2013.
- Di Taranto Giuseppe** L'Europa tradita, lezioni dalla moneta unica [Libro]. Luiss University Press, 2017.
- Il principio di sussidiarietà**  
[Online]. [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.2.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.2.html).
- Ippolito Francesca** Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione Europea [Libro]. Giuffrè Editore, 2007.
- Legge n.59** [Online]. - 15 marzo 1997. - <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/970591.htm>.
- Longobardi Ernesto** Economia tributaria [Libro]. McGraw-Hill Education, Edizione 2017.
- Millon Delsol Chantal** Lo stato e la sussidiarietà [Libro]. Nuova Cultura, 2009.
- Paolucci Pietro** Il processo di partecipazione alle decisioni europee e il recepimento della normativa comunitaria [Libro]. Rubbettino Editore, 2006.
- Papa Giovanni Paolo II** Centesimus Annus [Online]. - 1991. - <https://www.maranatha.it/Testi/GiovPaoloII/Testi13Page.htm>.
- Papa Leone XIII** Rerum Novarum [Online]. - [www.vatican.va](http://www.vatican.va).
- Papa Pio XI** Quadragesimo Anno [Online]. - 1931. - [www.vatican.va](http://www.vatican.va).
- Pesenti Luca** Il Welfare in transizione. Le Regioni e la sfida della sussidiarietà [Libro]. Ed. Lavoro, 2005.
- Progetto di Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE** [Online]. - 2000. - [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_it.pdf).
- Revisione Convenzione di Dublino** [Online]. - 2013. - [http://www.camera.it/\\_bicamerale/schengen/fonti/convdubl.htm](http://www.camera.it/_bicamerale/schengen/fonti/convdubl.htm).
- Saunders Anthony [et al.]** Economia degli intermediari finanziari [Libro]. McGraw-Hill Education, 2015.
- Statuto delle Nazioni Unite** [Online]. - 1945. - [www.unric.org](http://www.unric.org).
- Trattato CEE** [Online]. - 25 Marzo 1957. - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=IT>.
- Trattato di Amsterdam** [Online]. - 1997. - [http://www.camera.it/\\_bicamerale/schengen/fonti/PROTSCEN.htm](http://www.camera.it/_bicamerale/schengen/fonti/PROTSCEN.htm).
- Trattato di Maastricht** [Online]. - 1992. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>.