

BREVI NOTE SUL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

Dire che alla base della campagna di alcuni Stati membri in favore del principio di sussidiarietà vi sia una consistente dose di ipocrisia, non è dire cosa nuova.

Il principio di sussidiarietà trova la sua origine e la sua giustificazione nella dialettica tra poteri centrali e poteri periferici negli Stati federali. Infatti, esso è codificato in molte costituzioni di Stati federali. Ricordiamo, ad esempio il decimo emendamento della Costituzione degli USA che recita: «The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people». In tali Stati federali il principio risponde all'esigenza di preservare il decentramento dei poteri da una eccessiva invadenza delle autorità centrali.

Trasposto in chiave comunitaria, il principio di sussidiarietà non può svolgere la funzione per cui era stato originariamente concepito, data la fondamentale diversità delle esigenze sottostanti. In ambito comunitario il problema non è quello di garantire il potere periferico dall'invadenza dell'autorità federale, ma è piuttosto un problema opposto. L'esigenza fondamentale in ambito comunitario resta, infatti, quella di garantire l'esistenza a livello comunitario di quel minimo di poteri necessario per assicurare il perseguimento dell'interesse unitario nonostante le spinte centrifughe rappresentate dagli interessi particolari dei singoli Stati membri, che continuano a detenere le prerogative sovrane.

Due sono le conseguenze di questa affermazione.

Da una parte, l'introduzione del principio di sussidiarietà è il frutto di un atteggiamento ipocrita, come detto in precedenza. Esso infatti, è stato inteso dagli Stati più gelosi delle proprie prerogative come una salutare reazione contro un preteso, quanto inesistente, strapotere della burocrazia comunitaria. Il principio è divenuto, così, una bandiera che tali Stati hanno trovato comodo adottare, per celare la loro ostilità di fondo allo sviluppo ulteriore del processo di integrazione comunitaria. L'ipocrisia risiede nel fatto che, ovviamente, nulla può fare la burocrazia comunitaria senza l'avallo degli Stati rappresentati nel Consiglio e non v'è decisione relativa al trasferimento di competenze dagli Stati alla Comunità che non venga adottata dagli Stati stessi. Il potere di iniziativa della Commissione è già abbastanza imbrigliato, per costituire una credibile minaccia anche per gli Stati più restii a procedere sulla strada dell'integrazione.

La seconda conseguenza è che, data la sua natura, paradossalmente il principio di sussidiarietà ha una carica dirompente tale da consentirgli di esplicitare i suoi effetti in direzioni diametralmente opposte a quelle auspiccate dagli Stati che ne

hanno fatto una bandiera della loro avversione ad ulteriori trasferimenti di sovranità.

Infatti il principio di sussidiarietà, secondo cui «la Comunità interviene... soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri» (art. 3B), parrebbe poter trovare la sua migliore applicazione nel campo della politica estera e di sicurezza comune, contemplata dall'art. J del Trattato di Maastricht. È chiaro, infatti, nonché sufficientemente dimostrato dalla crisi del Golfo e da quella Jugoslava, che non v'è campo in cui maggiormente «gli obiettivi dell'azione prevista... possono... a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario». D'altro canto, sia la politica estera che la sicurezza comune rientrano senz'altro tra quei settori che non sono di «esclusiva competenza» comunitaria, ai quali si riferisce l'inciso premesso all'art. 3B.

Un'altra direzione in cui il principio di sussidiarietà può trovare una inattesa applicazione riguarda la sua trasposizione nell'ambito della ripartizione delle competenze tra organi centrali e organi regionali all'interno degli Stati membri. In questo contesto, potrebbe ritenersi che gli Stati possono esercitare competenze in ambito comunitario solo se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere sufficientemente realizzati dalle istanze regionali al loro interno.

È senz'altro vero che il principio di sussidiarietà riguarda formalmente solo i rapporti tra organi comunitari e organi statali. Pur tuttavia esso fa ormai parte dell'ordinamento comunitario ed ha una sua valenza generale che non mi stupirei possa essere applicata dalla Corte di Giustizia per aumentare il ruolo delle Regioni (in un eventuale procedimento sollevato sulla base dell'art. 177) nel processo di elaborazione o di attuazione della normativa comunitaria. La Corte di Giustizia, come è noto, non si è peritata di individuare sovente una *mens legis* al di là della *mens legislatoris* in casi di uguale, se non maggiore importanza (basti pensare all'applicabilità diretta del diritto comunitario o all'individuazione dei soggetti legittimati ai ricorsi *ex art. 173*), anticipando delle vere e proprie modifiche dei Trattati. Non sembrano, pertanto, affatto da escludere sviluppi in questo senso, specie a partire dal momento in cui il Comitato delle Regioni, previsto dal Trattato di Maastricht, diverrà operante.

Sono queste solo delle annotazioni che mi limito ad offrire come spunti per una riflessione.

UGO DRAETTA