

PIER DOMENICO TORTOLA

LA SUSSIDIARIETÀ E LA CRISI  
DELLA COSTRUZIONE EUROPEA:  
UN'ANALISI CRITICA

1. *Introduzione*

Nell'ultimo decennio l'Unione europea (UE) ha attraversato una crisi profonda e senza precedenti, la quale ha messo – e in parte continua a mettere – in discussione molte delle istituzioni, idee e compromessi politici su cui poggia l'ordine del continente. Se le fasi più acute della crisi economica e sociale che ha investito l'UE sono oramai passate, molte delle sue ricadute politiche e istituzionali sono tuttora in pieno svolgimento. Si pensi, solo per fare due tra gli esempi più evidenti, alla saga senza fine della Brexit e al successo di movimenti populistici ed euroscettici in molti degli Stati membri, alcuni dei quali accompagnati da un preoccupante rigurgito nazionalista.

Molte delle istanze, questioni e dibattiti emersi nel corso della crisi sono riconducibili all'idea di sussidiarietà, se non necessariamente nei termini formali inseriti nei trattati europei, per lo meno come principio generale per la ripartizione di poteri e competenze in un sistema multilivello e policentrico. Le discussioni incessanti sui vincoli di bilancio imposti dal Patto di stabilità e crescita, e sulla rigidità con la quale la Commissione deve monitorare le politiche economiche degli Stati membri; il dibattito sull'opportunità di una maggiore integrazione fiscale e sulla mutualizzazione del debito sovrano nella zona euro o, di converso, sulla presunta necessità per alcuni Stati di abbandonare la moneta unica; ancora, e per uscire dal perimetro della politica economica, le polemiche sul sistema di gestione dei rifugiati disegnato dal regolamento di Dublino e sulle quote imposte dalla Commissione, hanno tutti alla base l'interrogativo di cosa sia opportuno fare a livello europeo e cosa invece sia meglio lasciare agli Stati, o in alcuni casi ad altri livelli e tipi di organizzazione.

Di fronte a tutto ciò stupisce, quindi, constatare come il concetto di sussidiarietà abbia giocato un ruolo minimo nel

dibattito politico e politologico europeo sulla crisi e sulle risposte a essa. Due semplici dati rendono bene l'idea di questa anomalia: uno è l'assenza di menzioni del termine «sussidiarietà» nel *Libro bianco sul futuro dell'Europa* prodotto dalla Commissione Juncker nel marzo del 2017, un documento visto – per lo meno alla sua pubblicazione – come centrale nell'orientamento della discussione politica transnazionale su quale direzione dare alla UE dopo la crisi<sup>1</sup>. Alla quasi assenza nel dibattito politico si accompagna quella nel dibattito accademico, come dimostrato dalla rarità della sussidiarietà come tema nelle maggiori riviste di studi europei<sup>2</sup>. In entrambi i casi si tratta di un'omissione significativa per un'idea che, come ci ricorda Andreas Føllesdal, dovrebbe essere per sua natura particolarmente saliente in una fase di trasformazione istituzionale come quella che la UE attraversa oramai da alcuni anni<sup>3</sup>.

È da questa, almeno apparente, contraddizione che prende le mosse questo capitolo, in cui sarà presentata un'analisi critica del principio di sussidiarietà in rapporto alla crisi politica e istituzionale europea. Ci si interrogherà qui non solo sulle cause del ruolo defilato di questo concetto nel dibattito esistente, ma anche sull'opportunità di operare un suo recupero nel discorso pubblico sulla UE. Nel prossimo paragrafo si proporrà una breve analisi della sussidiarietà come principio e concetto politico, e dei limiti intrinseci che ne ostacolano un utilizzo più esplicito nel dibattito pubblico. A seguire, si rifletterà sul valore aggiunto di questo concetto, e sulle modalità di una sua valorizzazione nel dibattito sull'Europa del dopo-crisi. La quarta e ultima parte conclude il capitolo.

<sup>1</sup> Commissione europea, *Libro bianco sul futuro dell'Europa: riflessioni e scenari per l'Ue a 27 verso il 2025*, 1° marzo 2017. Dei sei documenti di riflessione che accompagnano il Libro bianco, solo due – rispettivamente sulla sostenibilità e sulle finanze dell'Unione – includono considerazioni esplicite sulla sussidiarietà.

<sup>2</sup> Tra il 2007 e tutto il 2018 il numero di articoli contenenti il termine «sussidiarietà» nel titolo pubblicati dalle quattro maggiori riviste internazionali di studi europei è stato il seguente: due nel «Journal of Common Market Studies», uno nel «Journal of European Public Policy», e nessuno in «European Union Politics» e nel «Journal of European Integration».

<sup>3</sup> A. Føllesdal, *Subsidiarity and Democratic Deliberation*, in E.O. Eriksen e J.E. Fossum (a cura di), *Democracy in the European Union: Integration through Deliberation?*, Abingdon, Routledge, 2000, pp. 85-110.

## 2. *La natura e i limiti della sussidiarietà come idea politica*

Il principio di sussidiarietà è stato introdotto nell'ordinamento istituzionale dell'Unione europea con il Trattato di Maastricht, il quale recita all'art. 5(3):

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.

È, questa, una versione circoscritta della sussidiarietà, che si applica, come suggerito dalla lettera dei trattati, agli ambiti di competenza condivisa tra Unione e Stati membri. Allargando il campo, la sussidiarietà può essere vista, più in generale, come un principio per l'allocazione di competenze in sistemi politici compositi (in primo luogo, ma non esclusivamente, quelli di tipo federale) tra livelli territoriali di governo, ma anche tra istituzioni politiche e attori della società civile. Associata tradizionalmente alla dottrina politica federale – sia Føllesdal che Endo la fanno risalire almeno al pensiero di Althusius<sup>4</sup> – la sussidiarietà è anche stata oggetto di particolare attenzione nella dottrina sociale della Chiesa, di cui è divenuta un importante pilastro. È nell'enciclica *Quadragesimo anno* che si trova una delle formulazioni più esplicite di questo principio:

È vero certamente e ben dimostrato dalla storia, che, per la mutazione delle circostanze, molte cose non si possono più compiere se non da grandi associazioni, laddove prima si eseguivano anche dalle piccole. Ma deve tuttavia restare saldo il principio importantissimo nella filosofia sociale: che siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento

<sup>4</sup> A. Føllesdal, *Subsidiarity*, in «Journal of Political Philosophy», 6, 2, 1998, pp. 231-259; K. Endo, *Subsidiarity and Its Enemies: To What Extent Is Sovereignty Contested in the Mixed Commonwealth of Europe?*, European Forum Working Paper, 2001.

della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle<sup>5</sup>.

È evidente da quanto sopra che, nella sua formulazione generale, la sussidiarietà rimane un'idea alquanto astratta, se non addirittura vaga. Come sottolineano van Kersbergen e Verbeek, preso da sé, «il principio di sussidiarietà non dà alcuna indicazione sostanziale su come distribuire le competenze tra attori pubblici (e [semi-]privati) in vari strati della società»<sup>6</sup>. Gli autori di un importante rapporto sulla sussidiarietà nel processo di integrazione europea si spingono oltre, affermando che la sussidiarietà è «il termine più controverso che sia entrato nella politica europea dal 1789. E certamente il più astratto»<sup>7</sup>. Se quest'ultima può sembrare forse un'iperbole, rimane tuttavia il fatto che il principio di sussidiarietà fatica a fornire una guida concreta per l'allocazione di poteri e competenze se non accompagnato da ulteriori considerazioni non solo sull'ambito di *policy* a cui applicare il principio, ma soprattutto da un'elaborazione più tangibile su cosa voglia dire, per un livello di governo o entità sociale, adempiere a un ruolo pubblico in modo «sufficiente», «migliore», o più «efficace» di altri. Isolata da queste considerazioni, ciò che resta nella sussidiarietà è, secondo le interpretazioni più lasche, l'idea quasi truistica che le competenze di governo devono essere piazzate al livello istituzionale più appropriato<sup>8</sup>, o al massimo un'indicazione generica di preferenza per il decentramento politico e amministrativo e della conseguente necessità di un «onere della prova» come prerequisito per la centralizzazione<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Pio XI, *Quadragesimo anno*, 15 maggio 1931, par. 80 ([http://w2.vatican.va/content/pius-xi/it/encyclicals/documents/hf\\_p-xi\\_enc\\_19310515\\_quadragesimo-anno.html](http://w2.vatican.va/content/pius-xi/it/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html), consultato il 2 aprile 2019).

<sup>6</sup> K. van Kersbergen e B. Verbeek, *Subsidiarity as a Principle of Governance in the European Union*, in «Comparative European Politics», 2, 2, 2004, p. 152 (trad. dell'autore).

<sup>7</sup> D. Begg *et al.*, *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?*, London, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 1993, p. 1 (trad. dell'autore).

<sup>8</sup> Ad esempio D. Golemboski, *Federalism and the Catholic Principle of Subsidiarity*, in «Publius: The Journal of Federalism», 45, 4, 2015, pp. 526-551.

<sup>9</sup> Anche questa interpretazione, peraltro, non è rimasta immutata nel tempo. Nella loro ricostruzione storica della sussidiarietà nell'integrazione europea, van Kersbergen e Verbeek evidenziano come il concetto sia stato promosso negli anni Settanta dal Parlamento europeo (e in particolare dalla

Calata nel dibattito politico, dunque, per sua natura la sussidiarietà si presta spesso o a essere accantonata a favore di nozioni più pregnanti, oppure a essere declinata – in modo più o meno strumentale – in direzioni diverse e spesso contraddittorie. E così è stato storicamente in Europa: si consideri, ad esempio, come l'introduzione del principio di sussidiarietà nel Trattato di Maastricht fu caldeggiato da una coalizione eterogenea di attori politici, portatori di diverse visioni e interessi. A membri euroscettici come il Regno Unito, il quale vedeva la sussidiarietà come una garanzia per sventare il pericolo di un'Europa federale e mantenere competenze nelle mani degli Stati, si unirono attori regionali, in primo luogo i *Land* tedeschi, che invece la leggevano in un'ottica di scardinamento formale del potere centralistico degli Stati per favorire il livello subnazionale. A questi si aggiunsero i gruppi cristiano-democratici, per i quali la sussidiarietà era da intendere come un principio più fluido e flessibile per la divisione di ruoli tra livelli di governo ma anche tra Stato e società civile, e infine la Commissione guidata da Jacques Delors, che utilizzò strategicamente l'ambiguità del concetto, per sopire da un lato i sospetti di una sua tentazione centralizzatrice, e dall'altro tenere aperta la possibilità di una futura crescita di competenze<sup>10</sup>. Come notano, di nuovo, van Kersbergen e Verbeek la sussidiarietà fu, in ultima analisi, utilizzata per conciliare interessi differenti, grazie alla sua «intrinseca capacità di adattamento, poiché il concetto appare fornire un chiaro criterio per la separazione delle responsabilità, ma allo stesso tempo permette di posporre la definizione precisa di queste stesse responsabilità»<sup>11</sup>.

Alla luce di tutto ciò, forse non stupisce che la sussidiarietà non abbia giocato finora un ruolo prominente nel dibattito politico e intellettuale sulla crisi dell'UE e sulle sue conseguenze istituzionali. Si potrebbe, in un certo senso, argomentare che il

sua componente cristiano-democratica) per giustificare piuttosto l'attribuzione di maggiori competenze agli organismi sovranazionali. Si veda K. van Kersbergen e B. Verbeek, *The Politics of Subsidiarity in the European Union*, in «Journal of Common Market Studies», 32, 2, 1994, pp. 215-236.

<sup>10</sup> *Ibidem*; P. Green, *Subsidiarity and European Union: Beyond the Ideological Impasse? An Analysis of the Origins and Impact of the Principle of Subsidiarity within the Politics of the European Community*, in «Policy & Politics», 22, 4, 1994, pp. 287-300.

<sup>11</sup> van Kersbergen e Verbeek, *The Politics of Subsidiarity in the European Union*, cit., p. 220 (trad. dell'autore).

concetto di sussidiarietà è rimasto in posizione defilata proprio perché dato per scontato sui vari versanti di questo dibattito. Limitandoci solo all'ambito di politica economica è evidente, per esempio, che tanto chi sostiene la necessità di un bilancio separato per l'eurozona, o della mutualizzazione del debito sovrano degli Stati membri, quanto chi si oppone a queste ipotesi, lo fa sulla base di un ragionamento implicito per cui è più appropriato piazzare alcune competenze, rispettivamente, a livello sovranazionale oppure lasciarle agli Stati.

A ciò si deve aggiungere la scarsa presa sull'immaginario politico pubblico che l'idea di sussidiarietà esercita rispetto a concetti altrettanto astratti e flessibili dal punto di vista interpretativo, come per esempio quelli di democrazia o sovranità. Il fatto che la sussidiarietà sia, tutto sommato, un termine ancora oscuro per il cittadino medio – non certo, quindi, una parola d'ordine che possa «scaldare i cuori» – lo rende poco appetibile dal punto di vista della retorica politica ed elettorale. Questo ha sicuramente contribuito al fatto che la sussidiarietà sia stata sostanzialmente accantonata, per dirla con Warleigh, nel «dibattito sulle grandi questioni politiche dell'integrazione europea – chi dovrebbe fare cosa, perché e quando»<sup>12</sup>.

### 3. *Il recupero del principio di sussidiarietà nel dibattito odierno*

Considerato quanto detto finora, dobbiamo dunque bollare la sussidiarietà come un'idea pressoché inutile per la discussione politica e politologica sull'Unione? Un concetto, nella migliore delle ipotesi, per pochi iniziati o cultori della materia, che può essere mobilitato tutt'al più in chiave tecnico-amministrativa (come fatto, ad esempio, nel contesto dei rapporti annuali prodotti dalla Commissione)?<sup>13</sup> La risposta che si vuole proporre qui è negativa: nonostante tutti i suoi limiti, l'idea di sussidiarietà presenta un «valore aggiunto» rispetto ad altre costruzioni

<sup>12</sup> A. Warleigh, *Democracy in the European Union: Theory, Practice and Reform*, Thousand Oaks, Sage, 2003, p. 67 (trad. dell'autore).

<sup>13</sup> Commissione europea, *Subsidiarity and proportionality – Annual reports on better lawmaking* ([http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npo/subsidiarity\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/subsidiarity_reports_en.htm), consultato il 4 aprile 2019).



concettuali, sulla base del quale è opportuno adoperarsi per un suo recupero nel dibattito odierno.

Più precisamente, sono due i vantaggi della sussidiarietà come concetto: il primo è di natura puramente teorico-normativa, e risiede nel fatto che la sussidiarietà è forse il termine che riesce meglio di qualunque altro a racchiudere in sé quei due principi cardine della tradizione e delle istituzioni politiche europee che sono la libertà e la democrazia, e a declinarli insieme nel contesto della politica multilivello. Il principio di sussidiarietà ci parla, da un lato, della necessità di non limitare oltremodo le varie formazioni politiche e sociali nella loro capacità di decidere e agire. Dall'altro pone l'accento sul fatto che il livello a cui vengono collocati poteri e competenze può avere importanti conseguenze sulla democraticità dei processi decisionali. Questo è particolarmente vero riguardo al decentramento politico-amministrativo, in primo luogo in virtù dell'accorciamento della distanza tra elettori e decisori, e della maggiore facilità di procedure consultive e deliberative in contesti istituzionali ridotti<sup>14</sup>.

Il secondo vantaggio della sussidiarietà riguarda le implicazioni, almeno potenziali, di questo concetto sulla pratica politica e sulle dinamiche dell'integrazione europea. Un'attenzione e un utilizzo più esplicito della nozione di sussidiarietà nel dibattito politico sul presente e futuro dell'Unione può aiutare a rendere quest'ultimo più articolato e pragmatico di quanto non sia ora. Laddove le posizioni sulla questione dell'integrazione in generale, e su come ristrutturare la UE dopo la crisi, tendono oggi a essere polarizzate tra sostenitori dell'integrazione e detrattori «sovranisti» – un dualismo che ricalca, ed è rafforzato dalla visione manichea tra popolo ed *élite* imposto al discorso pubblico dai vari populismi europei – la sussidiarietà può rappresentare un principio di moderazione e mediazione tra queste posizioni. In quest'ottica l'indeterminatezza e la flessibilità dell'idea di sussidiarietà possono diventare un punto di forza se confrontate con il fatto che le soluzioni di *governance* in un sistema multicentrico e multilivello come la UE non solo non possono essere ridotte alla semplice opposizione tra gli Stati e gli organismi sovranazionali, ma rispondono a criteri di efficacia e legittimità che possono variare nel tempo. In questo senso,

<sup>14</sup> Cfr. Føllesdal, *Subsidiarity and Democratic Deliberation*, cit.

il concetto di sussidiarietà, se riportato al centro del dibattito, può contribuire a promuovere una riflessione più sofisticata su come (ri)strutturare l'Europa nei prossimi anni. Blichner e Sangolt hanno espresso molto bene questo punto di vista in termini più generali:

Così come la distinzione tra la sfera pubblica e quella privata è parte di una discussione politica continua nella maggior parte delle democrazie occidentali, le discussioni politiche sul contenuto e uso del principio di sussidiarietà sono parte di un sistema politico europeo in evoluzione [...] Nell'evocare riflessioni sulle diverse interpretazioni, punti di vista e identità, invece che rafforzarle, il concetto può avere un effetto pedagogico che accresca la contezza della futilità della ricerca di risposte e soluzioni facili a problemi complessi e senza precedenti<sup>15</sup>.

Per realizzare pienamente il valore aggiunto dell'idea di sussidiarietà è tuttavia necessario ovviare alla sua natura «incompleta» descritta in precedenza integrandola, tanto nel dibattito accademico che in quello politico, con altri elementi e considerazioni. Cinque ordini di considerazioni sembrano qui particolarmente salienti. Ognuno di essi può da solo dare luogo a una riflessione molto più articolata di quanto non si possa fare in questa sede. Ci si limiterà qui ad accennare ai punti più importanti, rimandando un'analisi più approfondita a elaborazioni future.

Il primo tipo di considerazione riguarda, molto semplicemente, le finalità dell'azione della UE come sistema politico. Se, come visto, è nella natura del principio di sussidiarietà di non riuscire, da solo, a fornire indicazioni chiare sul come strutturare il potere politico-istituzionale (che ciò venga visto come un limite o, secondo quanto detto sopra, come un vantaggio), allora occorre come prima cosa che la discussione sulla sussidiarietà sia accoppiata a una seria riflessione su quali siano gli obiettivi concreti da perseguire nella e dalla *polis* europea. È, questa, una riflessione che va fatta nel modo più aperto ed esplicito possibile e a più livelli: da quello più «costituzionale» a quello più fluido e puntuale delle politiche e degli strumenti amministrativi. Si prenda, solo per fare un esempio, la questione

<sup>15</sup> L.C. Blichner e L. Sangolt, *The Concept of Subsidiarity and the Debate on European Cooperation: Pitfalls and Possibilities*, in «Governance», 7, 3, 1994, pp. 300-301 (trad. dell'autore).



del patto di stabilità e dei vincoli di bilancio da esso imposti. Se in base a taluni criteri (per esempio la certezza, la trasparenza e la facilità di monitoraggio del meccanismo) è possibile giustificare un'interpretazione rigida e quindi centralizzatrice di queste regole, muovendo da premesse diverse si può sostenere un approccio molto più flessibile alle stesse regole, se non addirittura il loro smantellamento, per dare la libertà agli Stati membri dell'eurozona di condurre le proprie politiche fiscali in coerenza con le loro diverse esigenze, e ovviamente assumendosi le responsabilità di eventuali errori<sup>16</sup>. Oppure si consideri la gestione dei rifugiati, per la quale si può facilmente pensare a ragioni sia di solidarietà sia di efficienza per cui una gestione più sovranazionale – perlomeno in periodi di accelerazione dei flussi migratori – sarebbe da preferire al regolamento di Dublino oggi in vigore.

Più in generale, la riflessione sulle finalità della UE va ben al di là delle singole politiche e dei singoli settori. Andando al cuore di queste considerazioni ci troviamo di fronte alla domanda di quali siano gli obiettivi ultimi del processo di integrazione europea – del perché, detto in altri termini, le comunità politiche continentali stanno e debbano rimanere assieme, ossia per quali fini, ambizioni e valori. E per ovvie ragioni è *in primis* sui sostenitori dell'integrazione europea che ricade la responsabilità della spiegazione – una spiegazione che finora è rimasta troppo spesso timida di fronte all'efficace attacco retorico e politico mosso dai movimenti populistici ed euroscettici<sup>17</sup>.

Il secondo ordine di considerazioni da associare alla sussidiarietà concerne la fattibilità politica delle soluzioni politico-istituzionali guidate da questo principio. Al fine di svolgere appieno quel ruolo di mediazione politica esplorata sopra, l'idea di sussidiarietà deve necessariamente essere calata nella realtà dei contesti politici in cui ci si muove, comprensivi di tutti i vincoli e opportunità che essi presentano. Chi propone certe soluzioni istituzionali dunque deve fare i conti con la necessità di costruire coalizioni politiche vincenti a supporto di queste configurazio-

<sup>16</sup> Su questo si veda per tutti M. Sandbu, *Europe's Orphan: The Future of the Euro and the Politics of Debt*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2017.

<sup>17</sup> Questo punto è sviluppato in modo più esteso in P.D. Tortola, *Coming Full Circle: The Euro Crisis, Integration Theory and the Future of the EU*, in «The International Spectator», 50, 2, 2015, pp. 125-140.

ni. Deve essere chiaro che ciò non si riduce esclusivamente a un imperativo di *realpolitik* ma include anche un'importante dimensione normativa nella misura in cui la fattibilità politica è dettata (anche) dal contenuto della volontà popolare, e quindi va a coincidere con un'importante dimensione della legittimità politica. In questo senso, se il rapporto tra decentramento e democrazia notato in precedenza è un buon punto di partenza nell'analisi prescrittiva della sussidiarietà, esso non può essere interpretato troppo rigidamente, ma al contrario deve poter essere problematizzato per esaminare quei casi in cui il sentire della maggioranza va contro il decentramento delle decisioni politiche e amministrative<sup>18</sup>.

Quello della fattibilità politica è l'aspetto più immediato ed evidente di quella che potrebbe essere chiamata più ampiamente la contestualizzazione del principio di sussidiarietà, il quale non può, come notato in precedenza, essere visto come un'idea fissa nel tempo ma ha una operazionalizzazione necessariamente dinamica e soggetta a ricalibrature e cambiamenti. Vi sono almeno altri due aspetti di questa contestualizzazione che vale la pena sottolineare – rispettivamente il terzo e quarto tipo di considerazioni a complemento della sussidiarietà che si vogliono proporre qui. Uno è intellettuale: molto semplicemente, la sussidiarietà necessita di essere messa in relazione allo stato dell'arte nelle conoscenze in tutti quei campi che rilevano per la definizione dell'efficacia e l'efficienza dei vari livelli di un sistema politico, ossia in primo luogo quello economico, sociologico e politologico.

L'altro è di natura istituzionale, e rimanda al fatto che le configurazioni dettate dalla sussidiarietà dipendono in misura non trascurabile dallo stato delle istituzioni esistenti. Da un lato questo evoca una concezione, per così dire, funzionalista della sussidiarietà, per cui alcune soluzioni istituzionali sono il frutto di esigenze sociali e politiche generate da altre scelte istituzionali fatte in precedenza – si pensi per esempio alle varie proposte di un maggior ruolo della UE nel campo delle politiche sociali (per esempio tramite un sussidio europeo di disoccupazione) come risposta alle sfide dell'integrazione economica e monetaria

<sup>18</sup> Su questo tema si vedano T. Latimer, *The Principle of Subsidiarity: A Democratic Reinterpretation*, in «Constellations», 25, 4, 2018, pp. 586-601 e Warleigh, *Democracy in the European Union*, cit.

del continente<sup>19</sup>. Dall'altro lato vi è qui un ragionamento più propriamente istituzionalista sulla necessità che a una determinata costellazione di competenze dettate dal principio di sussidiarietà corrispondano effettive capacità amministrative per il buon svolgimento di tali compiti. È inutile sottolineare come questo sia un problema particolarmente presente ai livelli locali di governo, che non sempre sono in grado di assolvere efficacemente tutti i compiti che si vorrebbero allocare a essi seguendo l'idea di sussidiarietà<sup>20</sup>.

La quinta e ultima considerazione riguarda un aspetto che raramente viene discusso in relazione alla sussidiarietà, ovvero la dimensione temporale di quest'ultima, e in particolare l'opportunità di includere nella riflessione sui pro e contro di varie configurazioni istituzionali una proiezione futura dei loro effetti (nella misura in cui ciò è realisticamente possibile). Questo punto può essere illustrato con due esempi che vanno in direzioni opposte. Da un lato, la sovranazionalizzazione di alcune competenze politico-amministrative può, nel tempo, promuovere la consapevolezza pubblica del ruolo delle istituzioni dell'Unione, aumentare la fiducia in queste ultime tra la cittadinanza e, in ultima analisi, rafforzare le ragioni stesse alla base della centralizzazione. Ovviamente, questo meccanismo «circolare» ha tante più probabilità di concretizzarsi quanto più diretti e visibili sono gli effetti e i benefici della centralizzazione. Dall'altro lato, a supportare il decentramento da un punto di vista temporale, vi può essere la constatazione, suggerita da Jenna Bednar, che la moltiplicazione dei livelli a cui allocare responsabilità amministrative e di governo aumenta le opportunità di sperimentazione, innovazione, e dunque di promozione di pratiche virtuose nelle politiche pubbliche<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Ad esempio M. Ferrera, M. Matsaganis e P.D. Tortola, *Tackling the Adverse Effects of Globalisation and Integration: Ideas on a European Social Union*, in «Carlo Alberto Notebooks», 506, ottobre 2017.

<sup>20</sup> Sul tema delle capacità amministrative si vedano ad esempio A. Schout e A. Jordan, *The European Union's Governance Ambitions and Its Administrative Capacities*, in «Journal of European Public Policy», 15, 7, 2008, pp. 957-974, e P.D. Tortola, *Europeanization in Time: Assessing the Legacy of URBAN in a Mid-Size Italian City*, in «European Planning Studies», 24, 1, 2016, pp. 96-115.

<sup>21</sup> J. Bednar, *Subsidiarity and Robustness: Building the Adaptive Efficiency of Federal Systems*, in J.E. Fleming e J.T. Levy (a cura di), *Federalism and Subsidiarity*, New York, New York University Press, 2014, pp. 231-256.

Questi esempi sottolineano, più in generale, come anche nella riflessione sulla sussidiarietà, così come in altri ambiti della discussione sull'Unione europea dopo la crisi, vi sia un forte bisogno di sguardi ben più lunghi di quelli che muovono per la gran parte il dibattito politico attuale.

#### 4. *Conclusione*

In un'epoca in cui molti concetti centrali per la politica europea sono oggetto di contesa e snaturamento da e nel dibattito pubblico, l'idea di sussidiarietà è rimasta relativamente immune da gravi distorsioni. Questo da un lato è conseguenza del ruolo minore che questo principio ha finora assunto nella discussione sulla crisi e le sue conseguenze sulla UE. Dall'altro, la posizione defilata di questo concetto può essere vista come un punto di forza poiché può facilitarne oggi un recupero nella discussione accademica e politica su come strutturare l'Unione per gli anni a venire. In questo capitolo si è sostenuta l'opportunità di questo recupero, suggerendo che esso debba essere promosso accompagnando l'idea di sussidiarietà a una serie di considerazioni complementari a essa, che riguardano le finalità dell'azione della UE, la fattibilità politica della sussidiarietà, la sua contestualizzazione intellettuale e istituzionale, e infine la sua proiezione temporale. Una seria riflessione su tutti questi aspetti può non solo restituire alla sussidiarietà il ruolo che merita nel dibattito intellettuale sull'integrazione, ma anche e soprattutto aumentare la rilevanza concreta di quest'idea per la politica europea.