

Il principio di sussidiarietà nel diritto dei trasporti

ALESSANDRA XERRI*

NOZIONE DI SUSSIDIARIETÀ ED ETIMOLOGIA DEL TERMINE

Il principio di sussidiarietà trova la sua origine nel pensiero filosofico, è da tempo presente nella dottrina sociale della Chiesa cattolica, ma ha trovato collocazione giuridica, solo piuttosto di recente, nel diritto comunitario ed in fine nel diritto interno italiano, venendo ad incidere sull'evoluzione di alcune materie speciali, quale il diritto dei trasporti, che reciprocamente ne evidenzia la validità.

L'idea di base è che una organizzazione di ordine superiore non deve interferire con l'attività di un'altra ad essa inferiore, limitandola nelle sue competenze, ma deve piuttosto aiutarla e sostenerla in caso di necessità, coordinando le sue attività con quelle di altre componenti sociali, con l'obiettivo del bene comune. E' un concetto relazionale, avente ad oggetto rapporti tra entità diverse, caratterizzati da una scel-

* Professore ordinario di diritto della navigazione, Università degli Studi di Cassino.

ta di preferenza dell'azione per l'ambito più vicino agli interessati con possibilità di intervento da parte dell'ambito meno vicino, soltanto qualora il più vicino si rivelasse inadeguato.

La trasformazione di questo concetto dal piano filosofico a quello giuridico ha comportato difficoltà di accoglimento.

Si sostiene, infatti, comunemente in dottrina che quello di sussidiarietà è un concetto estremamente ambiguo¹. Ed in effetti presenta mille sfaccettature e procede per mille rivoli e canali, cosicché non sembrerà strano parlare di sussidiarietà nel diritto dei trasporti non solo sotto l'aspetto della sussidiarietà verticale, in connessione con temi e problemi legati al riparto di competenze fra Stato e Regioni ed ai rapporti tra Unione Europea e Stati membri, ma anche sotto quello della sussidiarietà orizzontale in relazione alla necessità di calibrare le politiche legislative sui trasporti in base alle esigenze dei cittadini. E' in questo ambito infatti che si muovono le scelte dell'ultimo libro bianco dei trasporti, a livello comunitario e quelle di alcuni enti territoriali in relazione al trasporto pubblico locale, a livello interno.

Ma per affrontare il tema nell'ottica prospettata, non sembra inutile ricordare brevemente l'etimologia e la genesi del principio di sussidiarietà.

E' noto, infatti, che il termine "sussidiarietà" quale sostantivo astratto è entrato solo di recente nei dizionari della lingua italiana, né trova riscontro, nella sua astrattezza, nella lingua latina².

In quest'ultima si trova il sostantivo *subsidiium* che significa soccorso, aiuto, sostegno, l'aggettivo *subsidiarius* che dà il senso del venire in aiuto ed ancora l'espressione *subsidiium ferre* che indica il prestare un aiuto solo in caso di necessità e quando coloro che hanno l'obbligo di adempiere ad

¹ Sul principio di sussidiarietà, sulla sua enfaticizzazione sul fascino esercitato sui politici e sulla sua ambiguità cfr. VIPIANA P. *Il principio di sussidiarietà "verticale". Attualità e prospettive*, Milano 2002, 39 ed ivi ampi riferimenti bibliografici tra i quali ci si limita a riportare: DELORS J., *Sussidiarietà e approccio federativo*, in *Federalismo. Antologia critica*, a cura di Caruso B. e Cedroni L. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1995, 289; WEBER A. *Federalismo e regionalismo nell'Unione europea*, Riv. It. Dir. Pubbl. Comun. 1993, 715; CASSESE S., *l'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Il Foro Italiano*, 1999, 373.

² Per una ricerca sui dizionari italiani cfr. D'AGNOLO G. *La sussidiarietà nell'UE*, Padova 1998, 3 in nota 9 da cui si evince che il termine compare per la prima volta nell'edizione de *Lo Zingarelli*, Bologna 1997 e che analoga situazione si può riscontrare nei dizionari della lingua francese.

un dovere non sono in grado di farvi fronte (l'espressione era usata nel linguaggio militare per designare l'aiuto prestato dalle truppe di riserva).

L'espressione latina implica, dunque, un'idea di suppletivo e secondario per un verso e di soccorso, sussidio, e dunque di intervento, per altro verso, ma a quel tempo non si poteva sentire il bisogno di utilizzare questa radice verbale in senso astratto per indicare interventi suppletivi nel contesto dell'organizzazione sociale³.

Alla lacuna linguistica fa riscontro la lacuna giuridica; il principio di sussidiarietà è sconosciuto negli ordinamenti giuridici nazionali fino a poco tempo fa, ma ha trovato le sue origini nel diritto canonico che ha sancito il carattere sussidiario delle strutture religiose rispetto a quelle laiche e dei pubblici poteri rispetto all'attività delle formazioni sociali naturali.

Perciò è solo nel XX secolo, con l'Enciclica *Quadragesimo Anno*, Pio XI che si evidenzia la funzione sussidiaria dei poteri pubblici rispetto alle formazioni sociali naturali e si comincia ad usare un nuovo termine grammaticalmente idoneo a definire un nuovo principio giuridico⁴.

Dalla dottrina sociale della Chiesa e dal diritto canonico il principio di sussidiarietà penetra nel diritto statale e nel diritto comunitario⁵.

3 Spunti di riflessione si ritrovano nel pensiero di Aristotele e di Tommaso d'Aquino con riferimento al concetto di sostanza, persona autonoma e padrona dei propri atti, nonché in quello laico di Locke e Althusius, entrambi portatori, sia pure con differenti impostazioni, di un'istanza di indipendenza dell'individuo, non più di carattere ontologica e morale, ma piuttosto politica (la citazione è di FROSINI T. E. *Sussidiarietà ecco cosa significa* in *mhtml:file://G/Sussidiarietà. Ecco che cosa significa*).

4 L'Enciclica *Quadragesimo Anno* riporta testualmente la seguente espressione: "Come 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 ad una maggiore e più alta società, quello che dalle minori ed inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società, perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle ed assorbirle". Che l'azione dei pubblici poteri debba essere considerata suppletiva di quella dei privati è affermato nelle Encicliche successive: *Mater et Magistra* del 1961, *Pacem in terris* del 1963, e *Centesimus Annus* del 1991 ove si afferma: "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".

5 Aderisce a questa genesi, fra gli altri, HOFMANN R. *Il principio di sussidiarietà. L'attuale significato nel diritto costituzionale tedesco ed il possibile ruolo nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Riv. Ital. Dir Pubbl. Comunitario*, 1993, 40; FROSINI T. E. *Sussidiarietà*, loc cit.

Si ritiene in dottrina che il principio di sussidiarietà sia applicabile tanto ai rapporti tra diversi livelli di potere politico (sussidiarietà verticale) quanto a quelli tra pubblico e privato (sussidiarietà orizzontale)⁶.

Nel primo caso, la sussidiarietà verticale rappresenta, innanzi tutto negli ordinamenti di tipo federale, il criterio di distribuzione delle competenze tra lo Stato e le autonomie locali.

Par quanto riguarda in particolare la legislazione italiana, le leggi Bassanini, hanno avviato un intenso processo riformatore, con l'obiettivo di realizzare il "federalismo amministrativo" da attuarsi con un massiccio trasferimento di funzioni amministrative alle regioni ed agli enti locali che esplicita l'applicazione del principio di sussidiarietà verticale⁷.

Tale processo riformatore ha, poi, trovato copertura costituzionale con la l. Cost. 18 ottobre 2001 n. 3 di modifica del titolo V della Costituzione la quale ha, fra l'altro, riscritto l'art. 118 cost. in tema di criteri distributivi delle competenze amministrative, recependo i

6 Cfr. per tutti D'ATENA A. (a cura di) *Federalismo e regionalismo in europa*, Milano 1994 ed ivi riferimenti.

7 Per una visione completa delle c.d. Leggi Bassanini cfr. L. 15/3/1997 n. 59 di Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa; L. 15/5/1997 n. 127 Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo; L. 16/6/1998 n. 191 Modifiche ed integrazioni alle L. 15/3/1997 n. 59 e L. 15/5/1997 n. 127 nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni; L. 4/3/1999 n. 50 Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi. Legge di semplificazione 1998. Recentemente anche la normazione di grado inferiore (D. M. n. 62/T del 4 marzo 2008, e successiva circolare del Ministero dei Trasporti n. 4520 del 17 aprile 2008, concernente l'organizzazione del Ministero dei Trasporti, dà atto del trasferimento alle Regioni delle funzioni di gestione del demanio marittimo, affidando alla competente Direzione generale dei Porti solo il compito di curare i rapporti con le Amministrazioni regionali sulle competenze trasferite. Per altro anche dalla L. 30/12/1989 n. 439 ratifica ed esecuzione della Convenzione europea relativa alla Carta europea dell'Autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, si ricava l'espressa previsione dell'applicabilità del principio. Il processo di riforma era stato, per altro, anticipato dalla L. 8 giugno 1990 n. 142, di ordinamento delle provincie e dei comuni, modificata con l. 3 agosto 1999 n. 265 contenente disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali.

principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, contenuti nella l. 59/1997 (la summenzionata Bassanini).

Nel sistema legislativamente previsto, le funzioni ed i compiti devono essere conferiti in modo tale che l'autorità competente sia quella di territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini (Comuni, Provincie, Comunità montane), secondo le proprie dimensioni territoriali ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni con queste incompatibili e con possibilità di intervento sostitutivo, in caso di inadempienza di tali enti locali, da parte di quelli di livello superiore (le Regioni e, poi, lo Stato). Al Governo è attribuito il compito di individuare procedure e strumenti di raccordo, anche permanente, che consentano l'applicazione del principio della leale collaborazione nell'attuazione dell'azione tra tutti coordinata.

Nel secondo caso, invece, la sussidiarietà orizzontale diviene il criterio ordinatore dei rapporti tra Stato, formazioni sociali ed individui, applicandosi innanzitutto ai rapporti tra l'individuo e la società, poi ai rapporti tra la società e le istituzioni e solo successivamente comporta una ripartizione di competenze istituzionali tra base e vertice; implica, dunque, l'intervento promozionale od ordinatore e coordinatore dello Stato a favore di una cultura della responsabilità individuale e risente di impostazioni ideologiche. In quest'ottica lo Stato dovrebbe intervenire solo quando l'autonomia della società risulti inefficace e secondo una logica di complementarietà con le formazioni sociali.

In via generale, concettualmente, la sussidiarietà, più che un principio giuridico nuovo, sembra costituire un criterio di organizzazione sociale in base al quale i compiti di governo debbono essere svolti dal livello di potere, tra tutti quelli astrattamente idonei, più vicino al cittadino con l'affermazione del ruolo sussidiario di ogni singolo livello rispetto a quello immediatamente inferiore, nel senso che il livello superiore deve intervenire solo in caso di incapacità - e nei soli limiti di questa - del livello inferiore nell'affrontare una determinata situazione⁸.

Tale affermazione però, fondata com'è sulla distanza tra centri di potere e cittadini, dove il più distante in genere è sovraordinato gerarchicamente all'altro, ha valore nell'ambito degli ordinamenti statali, federali o meno, ma presenta una diversa connotazione, nei rapporti fra Unione

8 D'AGNOLO G. *La sussidiarietà nell'UE*, Padova 1998, 2 ss.

europea e Stati membri, ove non sussiste un rapporto di gerarchia che merita di essere osservata con maggiore attenzione⁹.

BREVI NOTAZIONI SUL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ NEL DIRITTO COMUNITARIO

A livello comunitario, il principio di sussidiarietà, è stato rilevato in dottrina, è assunto al rango di principio fondamentale dell'Unione Europea di cui diviene principio informatore dell'intera costruzione e, come tale, va annoverato fra i principi generali del sistema comunitario.

Più in particolare, come è stato messo in luce, il principio "si iscrive tra i principi fondamentali dell'ordinamento comunitario, intendendosi con questa espressione più che una specifica fonte dell'ordinamento comunitario, una designazione, effettuata dalla giurisprudenza, prima e dalla dottrina poi, di taluni valori giuridici più fortemente sentiti e dunque generalmente accolti negli ordinamenti degli Stati membri"¹⁰.

Al riguardo viene quindi ricordato che il principio di sussidiarietà, pur essendo insito nel sistema comunitario stesso, è stato codificato solo nel Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, art.3b (art.5 del testo rinumerato) del Trattato CE, all'interno del quale è inquadrato nell'ambito del riparto di competenze fra Comunità e Stati membri; ed

9 In dottrina e senza alcuna presunzione di completezza, cfr., AMADEI, *Il principio di sussidiarietà nel processo di integrazione comunitaria*, in SAULLE M.R. (a cura di) Napoli, 1995; BALLARINO T. *Lineamenti di diritto comunitario dell'Unione europea*, Padova, 1997; CASSESE S., *L'aquila e le mosche*, cit.; CURTI GIALDINO C. *Trattato CE e Trattato di Maastricht sull'Unione europea*, Roma 1993; D'AGNOLO G. *La sussidiarietà*, cit.; DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nella Comunità Europea*, Napoli, 2000; SICO L. *Sussidiarietà (Principio di) (diritto comunitario)* in *Annali dell'Enciclopedia del diritto*, 1062 STROZZI G., *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.*, 1993, 59; TESAURO G. *Diritto comunitario*, Padova, 2001; TIZZANO A., *Le competenze dell'Unione e principio di sussidiarietà*, in *dir. dell'Unione europea*, 1997, 229. VIPIANA P., *Il principio...cit.*

10 SICO L. *Sussidiarietà (Principio di)*, cit., 1062 ed ivi riferimenti, ma in particolare TESAURO G., *Il ruolo della Corte di giustizia nell'elaborazione dei principi generali dell'ordinamento europeo e dei diritti fondamentali*, in *Annuario 1999*; ID, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della corte di giustizia*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, 426; SCUDIERO M. *Comunità Europea e diritti fondamentali: un rapporto ancora da definire?* in *Riv. Dir. Eur.* 1996, 263; STROZZI G. *Il ruolo...cit.*, 70; VIPIANA P., *Il principio...cit.* 40.

è divenuto fondante del progetto di costruzione dell'Unione Europea nonché dei rapporti fra Comunità e Stati membri¹¹.

Dalla definizione desumibile dall'articolo sopra richiamato si ricava il principio per cui la Comunità europea, nelle materie non attribuite alla sua competenza esclusiva (o per meglio dire nelle materie di competenza concorrente), interviene soltanto se gli Stati non sono in grado di conseguire adeguatamente certi obiettivi che quindi possono essere meglio realizzati a livello comunitario.

Tre sono gli elementi individuati dalla dottrina per la definizione del principio a livello comunitario: la presunzione di competenza in via generale degli Stati membri; l'assegnazione alla Comunità di una serie di attribuzioni espressamente enumerate; la configurazione di una flessibilità che consente alla Comunità di intervenire sulla scorta di valutazioni inerenti gli obiettivi da perseguire, gli interessi da tutelare, la natura dei problemi¹².

Da questa definizione emergono due aspetti del principio che la dottrina moderna tende a sottolineare: uno negativo nel senso del divieto di intromissione, rivolto alla Comunità europea, quando gli Stati membri sono in grado da soli di realizzare determinati obiettivi (sussidiarietà negativa); l'altro positivo nel senso di obbligare l'intervento della Comunità nei casi in cui ciò sia necessario perché gli Stati non sono in grado di conseguire quegli obiettivi (sussidiarietà positiva).

Il che presuppone, nella prima ipotesi, la verifica dell'inadeguatezza della capacità di intervento degli Stati membri relativamente ad un determinato settore ed al raggiungimento di un prefissato obiettivo che giustifichi l'esercizio della competenza concorrente; e, nella seconda ipotesi, la dimostrazione che l'azione comunitaria si rivela più efficace di quella di uno Stato o di quella derivante dalla cooperazione di più Stati membri¹³.

A questi due aspetti corrispondono due interpretazioni cui il principio si presta.

¹¹ DE PASQUALE P., *Il principio di sussidiarietà*, cit.

¹² VANDELLI I. *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art.3B del Trattato sull'Unione europea*, in Riv. It. Dir. pubbl. comun. 1993, 389; RIBAUDO M. *L'Unione Europea: verso quale federalismo?* In *Queste Istituzioni* n. 89/1994, 120.

¹³ Così CARBONE S. M. e MUNARI F. *Principio di sussidiarietà e disciplina comunitaria di porti, aeroporti ed infrastrutture del trasporto* in *Diritto dell'Unione europea* 3/2002, 425.

L'una restrittiva, che corrisponde all'aspetto negativo, secondo cui il principio in esame costituisce un limite all'ampliamento delle azioni della Comunità rispetto agli interventi comunitari nei confronti della sfera d'azione degli stati e rappresenta per essi una sorta di "garanzia"; l'altra estensiva, che corrisponde all'aspetto positivo, secondo cui il principio in esame si rivela suscettibile di demandare nuove competenze alla Comunità e di costituire uno strumento giustificativo dell'espansione degli interventi comunitari¹⁴.

Implicita conseguenza è quella di possibili strumentalizzazioni da parte delle forze politiche chiamate ad applicarlo, per cui l'obbligo di intervento, insito nel principio, avrebbe l'effetto di condurre ad un massiccio accentramento di competenze in seno alla Comunità a scapito delle sovranità statali¹⁵.

Al prevalere dell'uno o dell'altro aspetto si determinano conseguenze sugli Stati membri¹⁶.

In particolare, dal prevalere dell'aspetto di sussidiarietà positiva e dei conseguenti possibili effetti di estensione delle competenze comunitarie potrebbe derivare una invadenza di competenze comunitarie in materie tradizionalmente rimesse alla competenza statale, quale il diritto dei trasporti¹⁷.

La dottrina che si è specificamente occupata dell'argomento ha chiarito che per sua natura il principio di sussidiarietà, anche in ragione del collegamento con il principio di proporzionalità, mira a stabilire una forma di coordinamento tra azione comunitaria e statale, perse-

14 In argomento cfr. cfr. DELORS J. *Le principe de subsidiarité: contribution au débat*, in AA:VV: *Subsidiarité: défi du changement*, atti del colloquio J. Delors, Maastricht, Institut d'administration européenne 21-22 marzo 1991.

15 Più in particolare è per la prevalenza dell'aspetto negativo RINELLA A. *Osservazioni in ordine alla ripartizione delle competenze tra Comunità europea e Stati membri alla luce del principio di sussidiarietà*, *Quad. cost.* 1994, 448 STROZZI G. *Il ruolo...*, cit. Propende per la prevalenza, quanto meno *de facto* ed in una prima fase dell'aspetto positivo SPADARO A. *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, *Riv. Trim. dir. Pubbl.* 1994, 1069; HOFMANN R. *Il principio di sussidiarietà. L'attuale significato nel diritto costituzionale tedesco ed il possibile ruolo nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Riv. Ital. Dir Pubbl. Comunitario*, 1993.

16 VIPIANA P., *Il principio...* cit., 43.

17 CARBONE S. M. e MUNARI F., *Principio di sussidiarietà* cit. 426 e ss.

guendo un fine di armonizzazione delle stesse nel rispetto dei principi fondamentali del Trattato di Roma¹⁸.

La stessa dottrina ha poi confermato che “il principio di sussidiarietà opera nelle materie di competenza concorrente allorché una precisa delimitazione tra aspetti trasferiti alle istituzioni comunitarie ed aspetti ritenuti dalle istituzioni statali non sia stata stabilita...”, per prassi consolidata infatti, prosegue l’A., “...nelle materie di competenza concorrente un tendenziale riparto è stato sempre delineato secondo modalità e forme parzialmente diverse in relazione alla materia di volta in volta disciplinata”¹⁹. Cosicché, tenuto conto, di volta in volta, degli specifici caratteri delle singole politiche di settore, il concetto di sussidiarietà si è via via evoluto ed ha trovato diretta applicazione nei nuovi settori introdotti o riformulati dal Trattato di Maastricht e da quello di Amsterdam. Così è accaduto ad esempio per le politiche ambientali, così accade per le politiche connesse con i trasporti.

IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ NEL SETTORE DEI TRASPORTI

L’atipicità dell’ordinamento comunitario presenta, dunque, una applicazione altrettanto atipica del principio di sussidiarietà che si manifesta chiaramente nella materia dei trasporti, ove la tendenza ad assumere la sussidiarietà quale criterio regolatore dei rapporti tra autorità gerarchicamente ordinate, ricompare in tutta la sua evidenza ed importanza nella misura in cui l’Unione europea interviene normativamente in un settore tradizionalmente rimesso alla potestà legislativa degli Stati membri,

18 Così SICO, L. *Sussidiarietà*, cit., 1063, per il quale una traccia del principio si riscontra anche nell’art. 1, comma 2, del Trattato sull’Unione Europea, come modificato dal Trattato di Amsterdam del 2 dicembre 1997, nella frase in cui si afferma che: “Il Trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un’unione sempre più stretta tra i popoli dell’Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile ed il più vicino possibile ai cittadini”. Nello stesso senso CARBONE S. e MUNARI F., *Principio di sussidiarietà*, cit., 426, ove si sostiene che “nessuna esitazione sussiste nell’enunciare la sussidiarietà quale principio portante della “costituzione comunitaria”, volto ad organizzare dal basso verso l’alto l’attività normativa delle istituzioni statali e comunitarie”, cui fa seguito però l’affermazione che “mentre in astratto tale impostazione non pare suscitare soverchi problemi interpretativi, la sua concreta applicazione lascia tutt’ora ampi margini di incertezza”.

19 SICO, L. *Sussidiarietà*, loc. cit., 1066, 1067.

che ne hanno anche la capacità operativa, nel nome dell'armonizzazione e della tutela della libera concorrenza.

Ripercorrere il lungo iter dell'evoluzione delle politiche dei trasporti nel diritto comunitario e dei rapporti fra la Comunità e gli Stati membri a questo riguardo esula dagli scopi del presente lavoro, basti però qui ricordare che i trasporti sono stati sin dall'inizio considerati un settore industriale a sé stante le cui peculiarità hanno per un verso richiesto norme specifiche per la realizzazione di una politica a livello comunitario, per l'altro hanno, tradizionalmente, determinato interventi dei singoli Stati e relative resistenze al conferimento delle competenze sul settore.

La ragione risiede, com'è noto, nell'importanza strategica che il settore presenta per l'economia degli Stati sia sotto il profilo del contributo che offre alla crescita economica ed ai produttori di scambiare merci e servizi in modo rapido ed efficiente, sia sotto quello del ruolo sociale rivestito dallo stesso settore, in quanto servizio essenziale per i cittadini, dei quali contribuisce a migliorare la qualità della vita.

Queste ragioni socio-economiche hanno tradizionalmente determinato, sempre e ovunque, interventi statali che, nei rapporti fra Comunità e Stati membri sono stati costantemente caratterizzati dal conflitto fra esigenze di liberalizzazione ed esigenze di mantenimento di obblighi di servizio pubblico che, in ragione del perseguimento di interessi generali, richiedono necessariamente interventi pubblici statali.

La firma dei primi trattati comunitari indusse, infatti, a ritenere i trasporti semplicemente un mezzo per raggiungere l'instaurazione del mercato comune²⁰.

Successivamente, sia pure con una lenta e faticosa evoluzione, è sorta una politica comune dei trasporti²¹.

20 art. 70 Trattato CECA, non più in vigore dal 23 luglio 2002.

21 In argomento, per brevità ed al solo fine di indirizzo per la ricerca bibliografica, ci si limita ad indicare le più recenti voci o volumi della manualistica e trattatistica: ANTONINI A. *Corso di diritto dei trasporti*, Milano, 2004; CASANOVA M. e BRIGNARDELLO M. *Diritto dei trasporti*, vol. I e II, Milano, 2007; FORTUNATO S. *I trasporti* in *Trattato di diritto privato dell'Unione europea* (a cura di TIZZANO A.), *Trattato di diritto privato* (diretto da BESSONE M.), vol. XXVI, Torino, 2006, 530 e ss.; RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, Milano 1990; RIGUZZI M. *Il contratto di trasporto stradale*, in *Trattato di diritto privato* (diretto da BESSONE M.), vol. XIV, Torino, 2000; ZUNARELLI S. *La regolazione dei mercati del trasporto: il ruolo delle istituzioni comunitarie*, in *Il diritto del mercato del trasporto* (a cura di ZUNARELLI S.), *Trattato di diritto Commerciale e di diritto pubblico dell'economia* (diretto da GALGANO F.), vol. XL.

In tale contesto evolutivo il principio di sussidiarietà ha avuto un ruolo importante, soprattutto a partire dal Trattato di Maastricht.

Infatti, il disegno di costruzione dell'Unione europea comporta un notevole allargamento delle competenze comunitarie rispetto a quelle degli Stati membri, una contestuale erosione della sovranità di questi ultimi ed una presa d'atto che determinati aspetti della vita non solo economica, ma anche sociale, dovranno essere disciplinati a livello multiplo (o addirittura dovranno essere governati soltanto a livello europeo). In tale contesto l'istituzione di criterio guida per la ripartizione delle competenze e per la gestione dei rapporti Comunità ed Unione con Stati membri, quale si presenta il fondante principio di sussidiarietà, appare come una garanzia per gli Stati membri o – come è stato definito – un “forte contrappeso”²².

In realtà, però, esistono difficoltà oggettive nella sua concreta applicazione, per cui non è ancora risolto il dubbio se nell'applicazione di tale principio prevalga il sopra accennato aspetto negativo, favorevole dunque alle attribuzioni statali o quello positivo fautore di una politica comunitaria pervasiva.

Al giurista l'interpretazione risulta difficoltosa, né soccorre la giurisprudenza a chiarire i limiti di applicabilità di un diritto comunitario la cui presenza appare sempre più pervasiva anche al cittadino.

In particolare è difficile stabilire e misurare in pratica l'ampiezza della sussidiarietà, intesa come criterio di ripartizione delle competenze, soprattutto quando si pongono delicati problemi di compatibilità fra diverse politiche, come accade in materia di azione comunitaria sui trasporti e sulle relative infrastrutture e sulle reti in rapporto alla disciplina della libera prestazione dei servizi e della libera concorrenza.

Accade infatti che la Comunità agisce per perseguire i propri obiettivi (per altro obbligata dal Trattato CE), cercando di rimuovere tutti i possibili ostacoli di natura interna, così facendo però gli effetti dell'azione comunitaria vengono spesso ad incidere su materie rilevanti per il perseguimento di altrettanti interessi pubblici degli Stati membri, soprattutto quando ricadono su sfere tradizionalmente riservate agli Stati, proprietà, servizi pubblici, sicurezza, esempi sono riscontrabili in

22 CARBONE S. e MUNARI F. *Principio di sussidiarietà cit.*, 426.

particolare nel settore portuale o aeroportuale ove più marcato si rivela il conflitto fra pubblico interesse e liberalizzazione²³.

Su questo specifico tema (dei servizi pubblici resi all'interno dei porti o degli aeroporti, anche, fra l'altro, per motivi di sicurezza e tutela dell'ambiente) una corretta applicazione del principio di sussidiarietà sarebbe indispensabile.

Indispensabile appare la verifica della sussistenza dei presupposti per l'intervento comunitario che consenta agli Stati ampi margini di manovra per perseguire anche obiettivi propri, purché non incompatibili con quelli comunitari. Si tratta dunque non di un problema di fondamenti o di sostanziale difficoltà applicative, ma semplicemente di un problema procedurale e formale di interpretazione.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Appare, dunque, incontrovertibile, il rilievo che il tema assume nello specifico contesto degli studi della materia trasportistica.

D'altro canto gli approfondimenti sul principio di sussidiarietà diventano rilevanti anche per gli studi, sia storici che giuspositivistici sulla funzione attuale del diritto statale e su quella della consuetudine nell'attuale contesto globalizzazione e di pluralità degli ordinamenti giuridici²⁴.

Fermo restando che il tema merita ulteriori approfondimenti, sia qui consentita una semplice constatazione: il principio di sussidiarietà di per se stesso è neutro, ciò che conta è la sua modalità di applicazione, perché, in generale si può affermare, che è sempre la volontà che dà colore alle cose.

Dalla sua genesi e dalla sua stessa etimologia traspare che il principio di sussidiarietà è fondato sul divieto di acquisizione indebita di attribuzioni, non è, dunque, una regola di sostituzione o di surrogazione, ma manifesta l'obiettivo di mirare all'affermazione dell'autonomia delle categorie sottostanti.

23 Per un dettagliato esame del problema nella disciplina di porti, aeroporti ed infrastrutture cfr. CARBONE S. e MUNARI F. *Principio di sussidiarietà* cit., 431 e ss.

24 Si richiamano qui le diverse opinioni di: IRTI N. *Il salvagente della forma*, Bari 2007; ID, *Il diritto nell'età della tecnica*, Napoli, 2007; ID, *Nichilismo giuridico*, Bari 2005; ID *l'Età della decodificazione*, Milano, 1999; GROSSI P. *l'Europa del diritto*, Bari, 2008; ID, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano 2007; ID, *Società, diritto, stato*, Milano 2006.

Il rischio risiede nell'ambiguità del concetto e della sua formulazione a livello normativo comunitario, ma soprattutto nell'applicazione distorta del principio stesso.

Nel contesto evolutivo che lo accompagna, il principio di sussidiarietà dovrà avere un ruolo sempre maggiore.

Infatti se si vorrà attuare il trasferimento di ulteriori funzioni e competenze a livello europeo, in un'ottica di integrazione, ciò potrà accadere solo a condizione di lasciare un margine alle scelte politiche ed alle decisioni che riguardano da vicino una determinata collettività.

Occorrerà dunque che certe scelte siano operate in ambito statale o locale ma soprattutto che rappresentino l'espressione culturale di un popolo. Solo così facendo, cioè mirando a creare una sorta di ombrello comunitario entro il quale trovino riparo le istanze nazionali e locali, nel contesto di una corretta interpretazione del principio di sussidiarietà sia verticale che orizzontale, si potrà raggiungere l'obiettivo desiderato, si potrà cioè proseguire nel processo dell'effettiva integrazione europea e non solo europea.

In tale contesto lo Stato non sarà più l'unico produttore di diritto positivo, ma dovrà essere anche l'espressione delle altre formazioni sociali e la sua necessaria funzione regolatrice dovrà essere accompagnata da una corretta interpretazione giurisprudenziale, senza la quale nessuna valenza potrà essere conferita al sistema²⁵.

²⁵ Mi sia da ultimo qui consentito richiamare un mio studio sul tema della possibile costruzione di un diritto comune europeo, ove il diritto dei trasporti, quale materia speciale potrà avere un suo ruolo (XERRI A., *Consuetudine e tradizione nella formazione del diritto marittimo uniforme*, in *Studi in onore di Umberto Leanza*, Napoli 2008, 1905 e ss.