

**LA DIMENSIONE SOCIALE
DELL'UNIONE EUROPEA
ALLA PROVA DELLA
CRISI GLOBALE**

**a cura di
Andrea Ciccarelli
Pietro Gargiulo**

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

**LA DIMENSIONE SOCIALE
DELL'UNIONE EUROPEA
ALLA PROVA DELLA
CRISI GLOBALE**

**a cura di
Andrea Ciccarelli
Pietro Gargiulo**

**Prima Conferenza
della Facoltà di Scienze Politiche
dell'Università degli Studi di Teramo**

FrancoAngeli

Il volume è stato pubblicato con i Fondi della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Teramo, Anno 2012.

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

*A Silverio,
collega esemplare e amico sincero.
Le tue capacità e la tua professionalità
mancheranno a noi e a tutti i tuoi studenti.*

Indice

Prefazione , di <i>Enrico Del Colle</i>	pag.	11
Introduzione , di <i>Andrea Ciccarelli e Pietro Gargiulo</i>	»	13
Note sul principio di sussidiarietà , di <i>Paolo Savarese</i>	»	17
L'Europa e il processo di integrazione politica , di <i>Gabriele Carletti</i>	»	27
Sussidiarietà e politiche ambientali in Europa , di <i>Adolfo Braga</i>		
Premessa	»	37
La cultura della sussidiarietà come risorsa per le politiche ambientali	»	39
Il problema ambientale europeo tra sovranità e sussidiarietà delle istituzioni	»	43
Il ruolo dei servizi nell'Europa in crisi , di <i>Giovanna Morelli</i>		
La crisi e l'Europa	»	47
Verso la convergenza e l'integrazione	»	50
Il ruolo dei servizi	»	54
Conclusioni. Per l'Europa	»	55
Riferimenti bibliografici	»	56
L'influenza della giurisprudenza comunitaria sulla responsabilità da attività provvedimentale della p.a. , di <i>Salvatore Cimini</i>	»	57

Tra disagio linguistico e diritti umani: il modello europeo dei diritti linguistici alla prova della crisi globale, di Giovanni Agresti

Il disagio linguistico tra lingua e diritto	pag.	67
Diritti linguistici e diritti umani: il modello europeo	»	69
Alla prova della «crisi globale»: tra delegittimazione del diritto alla parola e valorizzazione del plurilinguismo	»	73
Riferimenti bibliografici	»	76

La crisi nel perimetro dell'Unione europea: prove lusitane di costituzionalismo "minimalizzato"?, di Romano Orrù

» 79

La cittadinanza europea alla luce dei recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte di Giustizia, di Pietro Gargiulo

Introduzione	»	93
La sentenza Rottmann, ovvero il rapporto tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale	»	96
La sentenza Zambrano e "dintorni", ovvero i diritti connessi allo <i>status</i> di cittadino europeo	»	102
Considerazioni conclusive	»	110

Identità nazionale e pluralismo delle culture.

Dalla retorica ad una semantica del riconoscimento, di Fiammetta Ricci

» 111

Multiculturalismo e diritti, fra immigrazione e politiche dell'accoglienza in Europa e in Italia, di Carlo Di Marco

Premessa	»	123
Utilitarismo e politiche migratorie. Profili generali	»	125
Utilitarismo e direttiva rimpatri	»	127
Utilitarismo e direttiva ricongiungimenti	»	129
Il problema del simbolismo religioso presso alcune corti europee e presso la CEDU	»	130
Alcune riflessioni di sintesi	»	133

Le regioni italiane nel quadro del sistema regionale europeo: ritardi strutturali e prospettive future, di Andrea Ciccarelli

Unione monetaria, economica e sociale	»	135
I divari strutturali tra le regioni europee	»	136
È possibile un solo Stato sociale?	»	141

Modello sociale europeo ed europeizzazione della amministrazione pubblica , di <i>Marina D'Orsogna</i>	pag.	143
Stato sociale, crisi finanziaria, sovranità nazionali: il nodo della Banca Centrale Europea , di <i>Claudio Moffa</i>	»	153
Brevi riflessioni a margine della legittimazione del <i>same-sex marriage</i> nell'ordinamento portoghese , di <i>Anna Ciammariconi</i>		
Introduzione	»	165
Il quadro normativo e il suo <i>background</i>	»	167
Il profilo giurisprudenziale (nella specifica prospettiva dell'uso di precedenti stranieri)	»	170
Alcuni spunti conclusivi	»	174
La Cgil tra Mosca e Bruxelles (1947-1985): guerra fredda e integrazione europea , di <i>Pasquale Iuso</i>		
Nella guerra fredda: 1944-1968	»	178
Dall'opposizione all'avvicinamento (1950-1963)	»	180
Verso l'Europa: 1963-1985	»	183
Modello europeo e declinazione italiana della responsabilità sociale dell'impresa , di <i>Tiziana Di Cimbrini</i>		
Introduzione	»	187
Le determinanti di contesto delle pratiche di Csr: analisi della letteratura e costruzione di uno schema d'analisi	»	188
La strategia europea di Csr	»	190
La declinazione italiana delle pratiche di Csr	»	192
Riflessioni conclusive	»	194
Bibliografia	»	195
La funzione sociale dello sport nell'Unione Europea ridesegnata dal Trattato di Lisbona , di <i>Anna Di Giandomenico</i>		
Il silenzio normativo dell'Unione Europea	»	199
Il libro bianco dello sport	»	202
Lo sport nell'UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona	»	204
Un interrogativo	»	207
Autori	»	208

Prefazione

di Enrico Del Colle

La lettura dei fatti che quotidianamente vengono posti all'attenzione degli studiosi appare sempre più complessa, proprio in quanto ad essere investite dalle decisioni politiche ed economiche non sono solo le singole persone o le singole comunità, ma sempre più le strutture sociali nella loro globalità; pertanto, l'analisi dell'equilibrio complessivo non può prescindere dalla capacità dell'osservatore di analizzare i problemi da differenti angolazioni, utilizzando i metodi e gli strumenti di volta in volta più idonei all'individuazione di cause e soluzioni.

In sostanza, per usare un termine molto in voga di questi tempi, appare sempre più necessario un *approccio multidisciplinare* alla conoscenza e alla soluzione dei problemi, attraverso l'utilizzo di competenze che siano il più possibile ampie, e tocchino la sfera giuridica, quella economica, quella storica, politica, filosofica, linguistico/culturale, sociologica e quantitativa. Tale multiforme capacità trova la sua massima espressione in una Facoltà come quella di Scienze Politiche, all'interno della quale i numerosi settori scientifici coinvolti ne conferiscono estrema poliedricità, consentendo di affrontare le problematiche proposte con una visione che sia la più possibile ampia e poliedrica.

In tale contesto, appare necessario puntare l'attenzione su quello che è (o dovrebbe essere) il vero ruolo del *Professore* universitario, nel quale si compenetrano due anime assolutamente inscindibili tra loro: da un lato, la componente didattica, quella forse più facilmente riconoscibile all'esterno, che riconduce all'ancillare momento del trasferimento di conoscenze dal docente al discente; dall'altro lato, la componente scientifica, meno evidente agli altri e troppo spesso sottovalutata, che rappresenta la necessaria base per l'avanzamento di conoscenza e che costituisce frequentemente – se non, addirittura, sempre – quell'indispensabile serbatoio al quale la funzione didattica attinge, se non vuole apparire superata o, perfino, poco utile.

È proprio per tale motivo, quindi, che non deve stupire la predisposizione di una simile iniziativa nell'alveo della Facoltà (tradizionalmente "votata" alla funzione didattica) e non in quello dei Dipartimenti (che hanno storicamente accorpato la funzione della ricerca), nascendo proprio dall'esigenza di riunire in un'unica entità le due nature del docente/ricercatore, che solamente attraverso la compenetrazione di queste due anime può riuscire a concretizzare pienamente la sua triplice funzione di creatore, fruitore e divulgatore di conoscenza.

La Prima Conferenza della Facoltà di Scienze Politiche è stata un'occasione per tutti i professori e ricercatori che la compongono di sedersi intorno ad uno stesso tavolo e confrontarsi su una tematica centrale, di ampio respiro, quale quella del *modello sociale europeo*. Le considerevoli differenze di approccio e la varietà di strumenti utilizzati durante i lavori hanno rappresentato una grande ricchezza per tutto l'uditorio, e hanno permesso la costruzione di una cornice di riferimento all'interno della quale è stato possibile non solo delimitare l'attuale situazione e i punti di criticità, ma, in un'ottica di stimolo alla funzione politica, anche di far emergere alcune "linee guida" per un possibile *modello sociale* unico e condiviso.

In conclusione di questa prefazione, mi preme ringraziare tutti gli intervenuti alle due giornate di convegno, e, in particolare, il Dott. Cosimo Risi (Direzione Generale dell'Unione Europea – Ministero degli Affari Esteri) e il Dott. Walter Cerfeda (Associazione Bruno Trentin), per i preziosi contributi proposti e il competente apporto in chiave interpretativa. Esprimo poi viva riconoscenza per i colleghi ed amici Rita Tranquilli Leali (Magnifico Rettore dell'Ateneo) e Luciano D'Amico (Presidente della Facoltà di Scienze della Comunicazione), la cui partecipata presenza all'iniziativa è andata ben al di là del semplice "dovere" istituzionale. Un caloroso ed affettuoso pensiero va poi a tutti i docenti intervenuti, ai quali non posso che augurare di ripetere l'esperienza e di riproporre momenti di alta comunanza scientifica come quelli vissuti in questa occasione.

Un ultimo pensiero va al collega ed amico Silverio Annibale, a cui dedichiamo i lavori qui presentati: la sua scomparsa ha toccato tutti noi e ci ha privato non solo di un validissimo ricercatore, ma anche di uno spirito critico sempre capace di cogliere i problemi e di proporre valide soluzioni. Chi come noi lo ha conosciuto, comunque, ne ha apprezzato soprattutto le straordinarie doti umane, concretizzate in quel meraviglioso ultimo gesto, ai più sconosciuto, che fa emergere nel modo migliore i valori che il suo spirito ha sempre incarnato.

Introduzione

di Andrea Ciccarelli e Pietro Gargiulo

Il 10 e 11 novembre 2011 si è svolta, presso la sede al campus di Coste S. Agostino, la *Prima Conferenza della Facoltà di Scienze Politiche* dell'Ateneo di Teramo.

L'iniziativa è nata dall'idea del Preside, Enrico Del Colle, di stabilire un momento di confronto e dibattito scientifico annuale – quindi permanente – tra i docenti della Facoltà su temi di attualità e oggetto d'interesse e di analisi da parte del corpo docente, sia pure nella prospettiva dei rispettivi ambiti scientifico-disciplinari.

L'intento principale è quello di stabilire un “luogo” di confronto tra i docenti finalizzato a rafforzare l'identità della Facoltà. Oltre a ciò, la *Conferenza* di Facoltà vuole offrire agli studenti un ulteriore momento di ascolto e di dialogo con i propri docenti su tematiche che spesso costituiscono un punto di riferimento importante anche per l'aggiornamento delle attività didattiche singolarmente svolte.

L'obiettivo è anche quello di evidenziare la ricchezza scientifica, didattica e culturale che costituisce il patrimonio tradizionale della Facoltà di Scienze Politiche e che, com'è noto, è la sintesi di una multidisciplinarietà incomparabile, nella quale trovano piena espressione gli ambiti disciplinari storico, politico, giuridico, economico, filosofico, sociologico, linguistico, statistico.

La crisi economica e finanziaria internazionale e le forti ricadute economiche, ma soprattutto sociali, che queste hanno avuto sull'integrazione nell'Unione europea, in particolare per la cd. “zona euro”, hanno offerto lo spunto per individuare il tema generale della Prima Conferenza della Facoltà: “La dimensione sociale dell'Unione Europea alla luce della crisi globale”.

La prima sessione della Conferenza su “il Modello sociale europeo, questo sconosciuto” è stata l’occasione per la presentazione del volume *Politiche e diritti sociali nell’Unione Europea. Quale modello sociale?*, curato da Pietro Gargiulo e frutto – insieme ad altro – delle attività dell’Unità di ricerca costituita presso la Facoltà nell’ambito del PRIN (2007) su “Cittadinanza europea e diritti fondamentali nell’attuale fase del processo d’integrazione europea”, coordinato da Ennio Triggiani dell’Università degli Studi di Bari “A. Moro” e al quale hanno partecipato anche le unità di ricerca costituite presso l’Università di Roma “Tre” e dell’Università di Palermo.

In questa prima sessione della Conferenza sono intervenuti Cosimo Risi della Direzione generale dell’integrazione europea del Ministero degli Affari Esteri, Enrico Del Colle Professore di Statistica economica e Preside della Facoltà, Walter Cerfeda dell’Associazione Bruno Trentin e Marina D’Orsogna, Professore di Diritto amministrativo della Facoltà.

Considerata la natura di questa prima sessione della Conferenza – la presentazione del volume in precedenza indicato – non avevamo chiesto ai nostri ospiti una relazione scritta. Tuttavia, appare qui opportuno, in forma più che sintetica, fornire alcune indicazioni di quanto emerso dal dibattito tra i relatori.

La difficile relazione tra Europa economica e Europa sociale in un contesto nel quale la “finanza” gioca un ruolo egemone è stato il filo conduttore di tutti gli interventi che hanno evidenziato le difficoltà che incontra la realizzazione concreta del concetto di “economia sociale di mercato” sul quale si fonda il “modello sociale europeo”. La crisi del concetto di economia sociale di mercato, che – vale la pena ricordarlo – può essere considerato una sintesi ottimale delle idee che sono alla base della dottrina sociale cristiana e del modello socialdemocratico di *welfare*, ha aperto la strada ad interventi dell’Unione centrati sulla competitività e la flessibilità che hanno avuto conseguenze tragiche per i sistemi sociali nazionali. Tutto ciò in assenza di veritiere politiche economica e sociale e, soprattutto, in assenza di misure regolatrici del mercato finanziario. In un contesto simile l’attuazione dei diritti sociali o è del tutto assente o continua ad essere funzionale alla realizzazione delle libertà economiche.

Con il titolo “Istituzioni, Politiche e Diritti nell’Unione europea: assetti attuali e prospettive future” e sotto il coordinamento del Preside Del Colle, si è svolta la seconda sessione della Conferenza il cui obiettivo, come già evidenziato, è stato quello di consentire ai docenti della Facoltà di intervenire – dai rispettivi punti di vista scientifico-disciplinari – su temi attinenti al processo d’integrazione nell’Unione europea.

Sono appunto gli interventi proposti in questa sessione della Conferenza che il presente volume raccoglie. Tali interventi sono stati ricondotti (anche nella sistematica del volume) a tre ambiti principali, individuati sulla base delle scelte autonomamente fatte dai docenti che hanno partecipato all’iniziativa: “Principi, politiche e strumenti”, “Immigrazione e integrazione”, “Aspetti della dimensione sociale”.

Considerato l’approccio seguito, è quasi superfluo sottolineare che nessuno degli ambiti indicati aveva la pretesa di ricomprendere completamente e sistematicamente tutti i temi allo stesso ascritti. Tuttavia, la molteplicità degli aspetti affrontati e, soprattutto, la passione e il senso critico con i quali sono stati approfonditi, possono costituire il “pregio” di questo volume.

Certamente esso rappresenta – almeno a parere di chi avuto l’onore di curarne l’*editing* – una chiara testimonianza non solo dei “saperi” che una Facoltà di Scienze Politiche raccoglie, ma anche della possibilità di ricondurli ad una dimensione “unitaria” per affrontare nella loro complessità questioni di scottante interesse e attualità, in questo caso per il complesso tema del processo d’integrazione in seno all’Unione europea.

Note sul principio di sussidiarietà

di Paolo Savarese

Il principio di sussidiarietà non è più solo un principio filosofico o etico-sociale, poiché è entrato nel tessuto degli ordinamenti positivi, sia a livello costituzionale interno che a livello europeo. Con la *positivizzazione*, la *sussidiarietà* ha acquisito un ruolo importante nella costruzione e nel funzionamento degli ordinamenti giuridici e politici, una portata *ordinamentale*, ma rischia di entrare in conflitto con la logica costruttiva e la sintassi operativa degli ordinamenti in cui si tenta di innestarla. Non è in gioco solo la degradazione semantica, forse inevitabile, che il principio subisce nel momento della traduzione positiva, ma la possibilità che ne esca svuotato, insignificante e, alla fine, si riveli controproducente. Se viene invocata per accorciare la distanza tra cittadino ed istituzioni rappresentative, ossia tra i luoghi in cui nascono i problemi che investono la sfera pubblica ed i luoghi in cui si prendono decisioni al loro riguardo, la sussidiarietà non può consistere solo in una tecnica organizzativa, volta a ripartire in maniera più funzionale le competenze e a disegnare in chiave meno impermeabile alla cittadinanza le procedure amministrative. Il sussidiarietà rimette al centro dell'attenzione il nesso tra la società e le istituzioni che essa esprime, implicando questioni centrali della filosofia del diritto e della politica quali quella della *rappresentanza* e della possibilità di costruire istituzioni capaci di tradurre le istanze in maniera coerente ed efficace. Relazione tra governanti e governati, diritti fondamentali, partecipazione democratica ne sono alcuni, ma non gli unici, tra i risvolti più significativi. In altri termini, la sussidiarietà non può essere solo un principio di articolazione e funzionamento dell'apparato amministrativo, ma va letto nella sua caratura politica ed è chiamato a dimostrare di essere in grado di reggere la sfida. La riflessione sulla *sussidiarietà* non può, quindi, confinarsi nella penombra del non tematizzato, per ricorrevi come ad una sorta di *metastrumento* di tecnica di

organizzazione, che si traduce in istituzioni giuridico-politiche unidimensionali e inadatte alla complessità delle società contemporanee. Qualora dovesse residuare come puro *nomen*, la sussidiarietà potrebbe coprire, indifferentemente, qualsiasi disegno e qualsiasi operazione istituzionale, rivelandosi un veicolo tra altri del nudo potere e delle sue innumerevoli maschere. La logica del *subsidium*, che sottintende l'articolarsi della socialità umana secondo forme coerenti e significative, ma non autosufficienti, comunque in grado di esprimere un livello di autogoverno e di reclamare un ruolo nell'assetto complessivo della società politica, ne uscirebbe dissolta e inevitabilmente sostituita da una qualche tecnica organizzativa, ossia da un approccio in cui tra figura umana e sfondo non ci sarebbe differenza. Se, dunque, il principio di sussidiarietà si impone all'attenzione ed al centro della vita istituzionale e del dibattito teorico, non può rimanere una clausola di stile dell'apparato formale ed è indispensabile approfondirne il significato; darò qualche pennellata in questa direzione.

Il principio di sussidiarietà ha una sorta di preistoria teoretica nel legame che Aristotele pone tra l'essere e l'agire, per cui nell'agire si attua l'essere ed il modo in cui un ente opera è espressione e manifestazione del suo modo di essere¹; il nesso tra essere ed agire si consolida, quindi, nella formula tomasiana: *operatio sequitur esse*². Da notare che la consecutività dell'operazione rispetto all'essere non va intesa, in entrambi, come una posteriorità temporale, ma come conformità, per cui l'operazione attua una linea di potenzialità dell'essere, la porta ad espressione e, quindi, a modo suo, lo imita, gli è simile. Sul piano *giuridico-politico*, il principio comporta che le realtà sociali ed istituzionali in cui viviamo, sono espressione, più o meno mediata, della socialità umana. La sussidiarietà trova in questo contesto, non solo storico e sociale, ma culturale e teoretico, la sua naturale ambientazione. Con il pensiero moderno e contemporaneo tale contesto viene meno e l'ordine sociale ed istituzionale viene poggiato su basi pattizie, pensate in chiave volontaristica o funzionalistica, prosciugando, così, il terreno in cui affonda le sue radici la sussidiarietà. Questa, però, pur in posizione non dominante, persiste in tutta la modernità, in cui trova espres-

¹ È in gioco il legame tra ἐνέργεια ed εἶναι; la continuità tra modo di operare e costituzione entitativa viene trattata da Aristotele nel contesto della questione del *divenire*. Ad es. cfr. Aristotele, *Metafisica*, Libri IX, XI e XII).

² In Tommaso non si trova, letteralmente, la spesso citata formula *operari sequitur esse*, che avrà fortuna nella scolastica e, con altri significati, anche fuori di essa. L'espressione riportata nel testo (*operatio sequitur esse*) è forse più vicina al pensiero di Tommaso e si appoggia sul seguente passo della *Summa theologiae* "... similiter enim unumquodque habet esse et operationem", *Summa Theologiae* I, q. 75 a. 3. (cfr. Ivi, aa. 2-5).

sione in concrete vicende politiche ed istituzionali, prima che una chiara elaborazione filosofica; basti pensare alla lotta per le autonomie che ha segnato la storia tedesca, o alle esperienze federali del mondo sia tedesco che svizzero³. In ambito filosofico, lo sfondo della sussidiarietà, se non il termine, riceve apporti importanti da Althusius (1563-1638), che fu coinvolto nel governo della città di Emden e ne difese strenuamente l'autonomia, a Hegel (1770-1831) e Proudhon (1809-1865). Tra '800 e '900 la sussidiarietà, come abbastanza noto, ha ricoperto un ruolo centrale nel pensiero politico e sociale cattolico, da Luigi Taparelli D'Azeglio (1793-1862) e Ketteler (1811-1877), a H. Pesch (1854-1926), Gundlach (1892-1963), J. Messner (1891-1984), per poi trovare recezione nel magistero sociale, da Leone XIII fino al Concilio Vaticano II.

La sussidiarietà è una via per raccordare i molteplici ambiti in cui l'uomo, cooperando, spende e dà forma alla propria socialità, senza che le modalità tipiche di questa, che trovano così espressione, diventino reciprocamente impermeabili e, anzi, possano fruire del rispettivo specifico apporto. L'intervento sussidiario è il risvolto di una intercomunicabilità, quasi osmotica tra tali differenziati ambiti, sul cui sfondo opera l'intreccio, complesso e largamente controintuitivo, tra varie filiere d'ordine, tecnico, economico, giuridico-politico, antropologico. È tale filigrana a rendere possibile che l'aiuto delle articolazioni sociali più organizzate e dotate di maggiori risorse, in favore di espressioni sociali più fragili, ma anche più dense di senso perché più vicine a chi le vive, possa essere prestato senza la pretesa di ridisegnare queste ultime. Per converso, detta filigrana, consente alle espressioni sociali più ristrette di dare il proprio insostituibile apporto alla vita della società nel suo insieme⁴. Presupposto implicito di tale architettura, è la capacità delle varie espressioni della socialità umana di disciplinare le forme di cooperazione che le sostanziano e di governare i processi di istituzionalizzazione che in esse si rendono opportuni o necessari. Tra i fili che la sussidiarietà scompone e ricomponne, è centrale quello della relazione tra chi esercita il *munus di rappresentare* e di governare non solo la cooperazione, ma le realtà sociali che con esse prendono forma e consistenza, e chi vi si trova incluso e governato; sono chiamati in causa i due cruciali problemi della *rappresentanza* e dell'*autorità*, che nella prospettiva della sus-

³ La vicenda della sussidiarietà viene ricostruita, sul versante storico ed istituzionale prima che su quello filosofico, in Millon-Delsol C. (2009), *Lo Stato e la sussidiarietà*, a cura di M. Sirimarco, trad. di R. Sapienza, Edizioni Nuova cultura, Roma.

⁴ Un'indicazione importante per pensare questi punti la troviamo nel nesso tra amicizia, gioia e consapevolezza di sé di cui parla Aristotele; sommariamente. cfr. Aristotele, *Etica eudemia*, VII, 1245a30 ss.; *Etica nicomachea*, IX, 1170a30b5.