Università degli studi di Torino

Dipartimento di Culture, Politica e Società

Corso di Laurea in Scienze Internazionali

TESI DI LAUREA

Il monitoraggio civico dei fondi europei: è possibile un'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale?

Candidata:

Sonia Frasca

746536

Relatore:

Prof. Paolo Caraffini

Correlatore:

Prof. Filippo Maria Giordano

a.a. 2016/2017

INDICE

Introduzione.....p.6

Capitolo primo

Significato, nascita ed evoluzione del principio di sussidiarietà

Introduzione..... 11

1.1 Natura e aspetti del principio di sussidiarietà 11

1.2 La sussidiarietà “verticale” e “orizzontale” 15

1.3 Origini del principio..... 20

1.3.1 Aristotele..... 20

1.3.2 Tommaso d’Aquino 22

1.3.3 Il Medioevo 23

1.3.4 Il ruolo della dottrina sociale della Chiesa 24

1.3.5 Il Protestantesimo riformato e Althusius 30

1.3.6 Il concetto di “supplenza” nelle concezioni di Locke e Proudhon..... 34

1.4 Il principio di sussidiarietà nell’ordinamento comunitario..... 35

1.4.1 Gli anni Settanta..... 37

1.4.2 Il “Progetto Spinelli” e i primi anni Novanta..... 40

1.4.3 Dall'Atto Unico europeo al Trattato sull'Unione europea..... 41

1.4.4 Da Amsterdam al Trattato di Lisbona 44

1.4.5 Il Comitato delle Regioni e la Rete di controllo della sussidiarietà..... 47

1.4.6 Il ruolo della Corte di Giustizia..... 49

1.4.7 Il ruolo del Parlamento europeo 50

1.5 La sussidiarietà in Italia: la riforma costituzionale del Titolo V 52

1.5.1 Il "principio speranza" per il diritto costituzionale europeo 54

1.5.2 Conseguenze alla riforma costituzionale in Italia 56

Capitolo secondo

I Finanziamenti europei e il principio di sussidiarietà verticale

Introduzione..... 61

2.1 Strategia Europa 2020..... 62

2.2 Dieci priorità per l'Europa 69

2.3 Il Fondo europeo per gli investimenti strategici 73

2.4 Il ruolo della Cassa depositi e prestiti nel Piano Juncker 78

2.5 La politica regionale europea 79

2.5.1 Origine ed evoluzione delle Politiche di coesione 79

2.5.2 Il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 85

2.5.3 Le innovazioni del Documento Barca..... 89

2.5.4 Come funziona la Politica Regionale 91

2.5.5 L'impatto dei fondi regionali..... 93

2.6 Good Governance e Governance multilivello..... 94

2.6.1 Apertura 96

2.6.2 Partecipazione..... 99

2.6.3 Responsabilità (Accountability) 100

2.6.4 Efficacia 101

2.6.5 Coerenza 102

Capitolo terzo

Sussidiarietà orizzontale: Partecipazione, cittadinanza attiva e monitoraggio civico

Introduzione 104

3.1 La sussidiarietà orizzontale 106

3.1.1 Sussidiarietà nell'articolo 118 della Costituzione 108

3.1.2 L'evoluzione normativa delle Regioni 110

3.1.3 L'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale 114

3.2 I cittadini come risorsa 117

3.2.1 Labsus: il Regolamento di Bologna e l'amministrazione condivisa 119

3.2.2 I beni comuni 127

3.2.3 La "Città intraprendente" 135

3.3 La democrazia partecipativa 138

3.3.1 L'Iniziativa dei Cittadini Europei 141

3.3.2 Democrazia partecipativa VS lobbying 143

3.3.3 Democrazia partecipativa e principio di sussidiarietà 145

3.4 La democrazia deliberativa: il dibattito pubblico 146

3.4.1 Il decreto attuativo per opere condivise 150

3.4.2 L'insegnamento dell'esperienza francese del dibattito pubblico 152

3.4.3 Democrazia rappresentativa, partecipativa e deliberativa 154

3.5 Il monitoraggio civico dei progetti finanziati dalle politiche di coesione 157

3.5.1 Monithon: le maratone di monitoraggio civico 157

3.5.3 MoniTOcamera: monitoraggio civico al Centro Italiano per la fotografia di Torino 163

Conclusioni: è possibile un'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale ai progetti di monitoraggio civico? 170

Sitografia 176

Bibliografia 177

Introduzione

Con l'accorata esclamazione *"Via il prefetto!"* Luigi Einaudi, con lo pseudonimo di Junius, nel 1944, intendeva rifiutare la realtà accentratrice italiana e di altri Stati europei. Fortemente ispirato dal Paese in cui viveva in quegli anni, la Svizzera, egli afferma che "proporre, in Italia ed in qualche altro paese di Europa, di abolire il 'prefetto' sembra stravaganza degna di manicomio. Istituzione veneranda, venuta a noi dalla notte dei tempi, il prefetto è quasi sinonimo di governo e, lui scomparso, sembra non esistere più nulla". La figura del prefetto deriva da Napoleone che, anche in Italia, decise di sradicare i "privilegi" di alcuni ceti che risultavano contrari all'interesse universale ma "nella furia di strappare i privilegi, la rivoluzione francese distrusse, continuando l'opera iniziata dai Borboni, le libertà locali; […] L'Italia nuova, preoccupata di rinsaldare le membra disiecta degli antichi ex-stati in un corpo unico, immaginò che il federalismo fosse il nemico ed estese il sistema prefettizio anche a quelle parti d'Italia, come le province ex-austriache, nelle quali la lue erasi in filtrata con manifestazioni attenuate. Si credette di instaurare libertà e democrazia e si foggiò lo strumento della dittatura". Einaudi, in questo articolo, riflette quindi sulla necessità per l'Italia di basare la propria democrazia sulla costruzione dal basso della classe politica, in modo fortemente decentrato, attraverso l'adozione del principio di sussidiarietà verticale, individuando in questo metodo l'unica possibilità per lo Stato di formare e selezionare una classe politica capace e di qualità: "Non è certo che il vaglio funzioni sempre a perfezione; ma prima di arrivare ad essere consigliere federale o nazionale in Svizzera, o di essere senatore o rappresentante nel congresso nord americano, bisogna essersi fatto conoscere per cariche coperte nei cantoni o negli stati; ed essersi guadagnato una qualche fama di esperto ed onesto amministratore. La classe politica non si forma da sé, né è creata dal fiat di una elezione generale. Ma si costituisce lentamente dal basso". Da liberale egli afferma la necessità di una struttura burocratica ed amministrativa più leggera, in quanto risulta ormai anacronistico, nel Secondo Dopoguerra, parlare ancora di sovranità assoluta e autonoma degli Stati, racchiusa esclusivamente all'interno dei propri confini, poiché porta a perseguire l'autosufficienza economica, la ricerca di uno spazio vitale e, come insegna la storia, tutto questo può portare alla guerra. Un decentramento del potere, incentrato sul

principio di sussidiarietà, porta "l'eletto ad amministrare" ad una maggiore responsabilità personale delle proprie azioni e quindi "se qualcuno ha il potere di dare a lui ordini o di annullare il suo operato, l'eletto non è responsabile e non impara ad amministrare. Impara ad ubbidire, ad intrigare, a raccomandare, a cercare appoggi". Di conseguenza, Einaudi arriva a domandarsi: "dove non esiste il governo di se stessi e delle cose proprie, in che consiste la democrazia?". E la risposta alla domanda non può essere diversa da questa: "Via il prefetto! Via con tutti i suoi uffici e le sue dipendenze e le sue ramificazioni! Nulla deve più essere lasciato in piedi di questa macchina centralizzata". Il prefetto rappresenta quindi l'incarnazione del potere statale che non lascia libertà ed autonomia ai territori, bloccandone di fatto spesso l'iniziativa, che dovrebbe nascere dalle richieste e dalle necessità dei cittadini. Le conclusioni di questo celebre articolo infatti sono intrise del principio di sussidiarietà: "La distruzione della sovrastruttura napoleonica, che gli italiani non hanno amato mai, offre l'occasione unica di ricostruire lo stato partendo dalle unità che tutti conosciamo ed amiamo; e sono la famiglia, il comune, la vicinanza e la regione. Così possederemo finalmente uno stato vero e vivente"[1]. L'auspicio è quello di arrivare, un giorno, ad una vera e propria federazione europea, nel senso di un accordo di politica interna nel quale si prevede la delega della sovranità assoluta degli Stati nella federazione come atto di volontà proveniente dal popolo, basato appunto proprio sulla sussidiarietà. Einaudi afferma questo in fervente critica nei confronti della Società delle Nazioni che, con un approccio confederale, non avrebbe portato ad un profondo accordo tra gli Stati e questo non avrebbe condotto ad una pace reale. Non è un caso che l'europeismo di Einaudi emerga all'indomani proprio della conclusione delle due guerre mondiali. Sta dietro questo determinato approccio al tema dello Stato, della sovranità e dell'Europa, la dedica che Ernesto Rossi appose all'edizione svizzera del Manifesto di Ventotene, nel luglio 1944, riferendosi proprio ad Einaudi, sua fonte di ispirazione attraverso gli articoli pubblicati sul "Corriere della sera" già dal Primo Dopoguerra: "A Junius che, nell'ormai lontano 1918, ha seminato in Italia le prime idee federaliste per le quali oggi noi combattiamo".

[1] L. Einaudi (Junius), *Via il prefetto!*, in "L'Italia e il secondo Risorgimento", supplemento settimanale di "Gazzetta Ticinese", n.12, 17 luglio 1944, disponibile anche *online*: http://www.luigieinaudi.it/doc/via-il-prefetto/

Per integrare la visione einaudiana e comprendere quanto questa sia incentrata sul principio di sussidiarietà è sufficiente leggere le conclusioni nelle "Prediche inutili", una dettagliata ed ampia analisi dedicata al tema degli statuti speciali della Sicilia, della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige, ricca di tabelle e dati quantitativi, allo scopo di dimostrare il vantaggio di una più ampia autonomia regionale e locale.

> *"Cantoni, regioni, comuni, enti territoriali, qualsiasi sia il nome ad essi attribuito, non vivono vita sana e feconda se non hanno entrate proprie, autonome nate e volute e patite dai contribuenti locali in aggiunta e non in sostituzione delle imposte statali; né debbono vivere di elemosine largite dallo stato, di partecipazioni ad imposte statali. Lo stato può venire in aiuto, a ragion veduta, per scopi specifici volta per volta illustrati, discussi e votati nel parlamento nazionale. Lo stato può cedere interamente alcune sue imposte; […] Se gli enti territoriali minori vivono di proventi ricevuti o rinunciati dallo stato, di proventi di cui lo stato ha bisogno per soddisfare ai compiti suoi, o vivono, come accade, addirittura di sussidi, manca l'orgoglio del vivere del frutto del proprio sacrificio e nasce la psicologia del vivere a spese altrui, dell'emulazione nel chiedere sempre e non essere mai contenti"*[2].

Da queste parole si può ben comprendere quanto, nella visione lungimirante di Einaudi, fosse importante il decentramento politico, nel senso di quella capacità di gestire efficacemente le decisioni al livello più vicino al territorio e ai cittadini stessi, in modo tale che essi possano anche controllare maggiormente l'operato della pubblica amministrazione, secondo il principio della responsabilità e della trasparenza. I concetti liberali di *self government* e di Stato "minimo" sono evidenti ma Einaudi non ha mai rifiutato la sovranità statale, anche se respingeva il mito dello Stato Leviatano, vittima proprio di quel centralismo, perfezionato dalla codificazione napoleonica, che stava rovinando, a suo parere, l'Italia e gli altri paesi europei, portando corruzione ed estrema dipendenza nei confronti dell'autorità statale. La soluzione proposta da Einaudi quindi era "via il prefetto!" e spazio ad una sempre maggiore libertà d'azione da parte dei territori.

La riflessione su questi temi e l'idea stessa per questa tesi derivano dalla frequentazione del laboratorio organizzato da *Europe Direct* su "L'impatto dei fondi europei nei

---

[2] L. Einaudi, *Che cosa rimarrebbe allo stato?*, in "Prediche inutili", Einaudi, Torino, 1974, pp. 364,365. Testo completo accessibile anche al link: http://www.luigieinaudi.it/percorsi-di-lettura/lib/percorso-2/che-cosa-rimarrebbe-allo-stato.html

territori", nel corso del quale ho avuto occasione di studiare le politiche di coesione dell'Unione Europea e di conseguenza il principio di sussidiarietà su cui tali politiche si basano. Approfondendo, poi, ho compreso che il principio collegato alle politiche regionali è quello di sussidiarietà verticale, di cui parlava anche Einaudi negli scritti precedenti. La seconda parte del laboratorio verteva sul monitoraggio civico di un progetto finanziato con i fondi europei che io, insieme al mio gruppo di lavoro, abbiamo scelto sul sito di *Open Coesione*. La metodologia seguita era quella della piattaforma *Monithon*, dove è possibile condividere i risultati dei monitoraggi grazie ai "Report di Monitoraggio". L'innovativa idea di Luigi Reggi e dei suoi collaboratori, ormai a più di quattro anni dalla fondazione, è di scegliere uno dei progetti finanziati, organizzarsi in gruppi e andare di persona a verificare come i soldi vengono spesi. Nell'ultima parte della mia tesi presenterò quindi la mia personale esperienza di monitoraggio civico del progetto *"Camera. Centro italiano per la fotografia"*, da noi monitoranti chiamato "*MoniTOcamera*". Al termine di questa esperienza, e in seguito ad una visita al Comitato europeo delle regioni a Bruxelles per presentare i risultati del lavoro di monitoraggio, ho continuato a riflettere se, in qualche modo, il principio di sussidiarietà poteva essere applicato anche alla seconda parte del laboratorio al quale avevo preso parte. Sulla prima parte teorica che verteva sulle politiche di coesione dell'Unione europea non vi era dubbio alcuno che si trattasse di sussidiarietà verticale ma, per quanto riguarda il monitoraggio civico, si iniziò a pensare se esso potesse essere considerato una delle tante e varie applicazioni del principio di sussidiarietà orizzontale, trattandosi di cittadini che si mobilitano per controllare che i fondi europei arrivino a destinazione e vengano utilizzati esattamente nel modo in cui era stato previsto dal progetto. Questo tipo di cittadinanza attiva e di cura dei beni comuni, se di questo particolare tipo di beni si può parlare, è possibile che rientri nel principio? Un ruolo fondamentale nel ragionamento, per tentare di dare risposta a questa domanda affatto semplice, lo hanno avuto gli articoli e i materiali pubblicati sul sito di *Labsus*, un vero e proprio Laboratorio per l'attuazione del principio di sussidiarietà, che verte i propri studi e le proprie attività su una certezza: "che le persone sono portatrici non solo di bisogni ma anche di capacità e che è possibile che queste capacità siano messe a disposizione della comunità per contribuire a dare soluzione, insieme con le amministrazioni pubbliche, ai problemi di

interesse generale" e con l'obiettivo, quindi, di comunicare ai cittadini le potenzialità che la cittadinanza attiva possiede, in particolar modo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione italiana del 2001. Una partecipazione che fino a quel momento sembrava irrealizzabile "perché l'ordinamento non consentiva ai cittadini comuni di occuparsi della cosa pubblica pur continuando ad essere semplici cittadini. Anzi, era considerata assurda la sola idea che un cittadino, senza iscriversi ad associazioni di volontariato o similari, potesse in quanto tale avere la voglia e le capacità per prendersi cura dei beni comuni insieme con altri cittadini e con l'amministrazione"[3].

La mia tesi quindi verterà su tre punti fondamentali, suddivisi nei rispettivi tre capitoli: nel primo si tratterà della nascita e dell'evoluzione del principio di sussidiarietà, tenendo conto delle diverse origini del principio e raccontando il percorso di questo nell'ordinamento comunitario; nel secondo capitolo si parlerà del principio di sussidiarietà verticale in riferimento ai fondi europei e alla politica regionale dell'Unione Europea con riferimento al recente "Piano Junker" sugli investimenti; la terza ed ultima parte sarà incentrata sulla mia personale esperienza di monitoraggio civico e sulla domanda: è possibile un'applicazione del principio di sussidiarietà in senso orizzontale all'attività di monitoraggio dei progetti finanziati con i fondi europei?

[3] Labsus, *Il laboratorio per la sussidiarietà,* "Progetto": http://www.labsus.org/progetto/

Capitolo primo

SIGNIFICATO, NASCITA ED EVOLUZIONE DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA'

Introduzione

Di fondamentale importanza ai fini di questo studio è inquadrare in una cornice ben definita il principio di sussidiarietà, partendo dall'etimologia, passando dalla descrizione delle diverse nature del concetto, dalle molteplici origini del termine e delle pratiche ad esso collegate, arrivando alla storia che tale principio ha attraversato nel corso degli anni all'interno dell'ordinamento comunitario e, infine, in quello italiano, in particolar modo prima e immediatamente dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e le conseguenze che tale riforma ha portato con sé. Sorprenderà la varietà di forme con cui il principio di sussidiarietà si manifesta e di situazioni in cui può essere applicato.

1.1 Natura e aspetti del principio di sussidiarietà

L'etimologia della parola *subsidium* ha il significato di soccorso, con il significato di "venire in aiuto". Deriva dal gergo militare romano per indicare le truppe ausiliare (sussidiarie, appunto), quindi di riserva, che rimanevano dietro al fronte, pronte ad intervenire in aiuto alle corti che combattevano in prima linea. In seguito il significato si è ampliato nel senso più generico di aiuto, complementare ed integrativo. In particolar modo si considera l'aiuto in caso di bisogno, un soccorso alternativo o straordinario nel caso che esista la necessità di colmare una lacuna. Il principio di sussidiarietà è, prima ancora che un principio organizzativo del potere, un concetto antropologico che esprime una concezione dell'uomo e del suo ruolo all'interno della società. Tre caratteristiche fondamentali sono strettamente legate a questo tipo di idea: innanzitutto, la libertà e di conseguenza la responsabilità dell'individuo per le proprie azioni, poi l'autonomia

dell'azione stessa e, infine, l'autorità, principalmente insita nell'accezione positiva del termine. È utile, a questo punto, dare le definizioni di libertà "negativa" e libertà "positiva". Per libertà negativa, o liberale, s'intende, nel linguaggio politico, la situazione in cui un soggetto ha la possibilità di agire senza venir ostacolato, o senza essere costretto, da altri soggetti. Le prime riflessioni di costituzionalismo erano incentrate esclusivamente su questo tipo di concezione della libertà. Secondo uno degli aforismi di Montesquieu: "*La libertà è il diritto di fare tutto ciò che le leggi permettono".* Si tratta di una relazione passiva rispetto alle norme imperative che ciascun singolo riceve dal collettivo ed è la libertà su cui si fonda la democrazia. Per libertà positiva s'intende, invece, la situazione in cui un soggetto ha la possibilità di orientare il proprio volere verso uno scopo, di prendere delle decisioni, senza essere determinato da altri. Inoltre si tratta della libertà in relazione agli altri, per arrivare ad un interesse generale, nel quale la felicità del singolo si identifica con quella comune. Questa forma di libertà si chiama anche "autodeterminazione" o, ancora meglio, "autonomia". Tale autonomia cresce in uno stato democratico all'aumentare degli organi di autogoverno. Si tratta, in questo caso, della libertà a cui la democrazia tende, quindi il fine ultimo di uno stato che si definisce realmente democratico. La tensione tra le due concezioni cessa di essere tale, però, quando ci si rende conto che i due significati si sostengono a vicenda: senza le libertà civili, tipiche della tradizione liberale, l'esercizio della democrazia è un inganno, in quanto essa si basa proprio su queste stesse libertà; ma senza le libertà democratiche, le libertà civili restano prive di un'efficace difesa, resterebbero lettera morta senza ottenere piena applicazione[4].

Anche per quanto riguarda il concetto di autorità, poi, esiste una concezione negativa ed una positiva, che si interseca inevitabilmente con il concetto di sussidiarietà. Secondo Kant la socialità dell'uomo si può definire "insocievole socievolezza", intesa come la tendenza degli uomini ad unirsi (socievole), collegata alla contraria tendenza alla divisione, all'ostilità (insocievole).

"L'uomo ha un'inclinazione ad associarsi: poiché in tale stato sente in maggiore misura se stesso in quanto uomo, sente cioè lo sviluppo delle sue disposizioni naturali. Ha però anche una forte tendenza ad isolarsi:

[4] N. Bobbio, *Libertà*, in Enciclopedia del Novecento, 1978, disponibile sul sito ufficiale della Treccani: http://www.treccani.it/enciclopedia/liberta_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/

perché trova in sé allo stesso modo la proprietà insocievole di voler condurre tutto secondo il proprio interesse, e perciò si aspetta resistenza da ogni lato, come sa di sé che egli, a sua volta, è inclinato a far resistenza verso gli altri"[5].

In questo caso l'autorità ha un'evidente valore negativo e deve possedere un'azione coercitiva. Ha origine dal valore positivo dell'autorità, al contrario, il principio di sussidiarietà, secondo il quale l'uomo agisce in modo consapevole, per il bene collettivo, seguendo comunque, il più delle volte, un proprio interesse personale. In questo caso si può parlare di azione suppletiva dell'autorità: fornire a chi ha bisogno gli strumenti necessari per realizzare uno scopo, persino la stessa felicità. Questa concezione ha origine nella filosofia dell'azione, che nasce, a sua volta, dal pensiero cristiano, per cui gli esseri umani sono tutti uguali e degni di mettere in atto autonomamente le proprie qualità per ottenere ciò a cui aspirano. L'individuo è libero e responsabile del proprio destino e capace di farsene carico. La persona dev'essere il punto di partenza e d'arrivo, la società è un sistema per potenziare la realizzazione dell'uomo e l'autorità, che non può limitarne l'azione, regola i rapporti tra gli individui e tra di essi e la società. Le società politiche non possono sacrificare l'uomo per perseguire un determinato interesse generale ma devono assecondare il compimento della persona per incentivarne il potenziale, applicando proprio il principio di sussidiarietà. Lo Stato ha il compito di fare da garante per la concretizzazione di tale interesse generale ma non è l'unico attore, in quanto anche la società civile contribuisce attivamente alla realizzazione di questo scopo. La differenza tra l'attore e il garante distingue lo Stato "provvidenza", cioè una forte centralizzazione del potere, dallo Stato sussidiario.

Un altro aspetto fondamentale della sussidiarietà è la solidarietà, che viene meno se manca il senso di responsabilità e che è legata alla distribuzione dei beni, cioè la capacità dell'uomo di occuparsi di sé. La libertà lasciata a se stessa può portare a disuguaglianze, mentre la solidarietà porta inevitabilmente alla restrizione di determinati tipi di libertà. Viene toccato così uno dei problemi filosofici ed economico-etici maggiori: il rapporto tra cittadini e Stato e la giusta redistribuzione del reddito. La sussidiarietà cerca di dare una risposta positiva a tale dilemma, con l'esigenza di trovare un compromesso tra

[5] I. Kant, *Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico*, in "Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto", a cura di N. Bobbio, L. Firpo, V. Mathieu, Torino, Utet, 1956.

libertà ed interesse generale. Ed è proprio qui che incontriamo un grosso paradosso che nasce dalle sue stesse caratteristiche: essa trova presupposti concettuali sia nel socialismo sia nel liberismo. Il liberalismo, che nasce come corrente ideologica nel periodo del risorgimento, è l'espressione degli interessi borghesi. La base di tale dottrina è la tendenza ad allargare la sfera dell'autodeterminazione personale, restringendo quanto più possibile il potere collettivo. Al centro si trova il cosiddetto "non impedimento" dello Stato: ogni cosa, specialmente in campo economico, deve svolgersi in un clima di assoluta libertà, dove la concorrenza regolatrice nasce spontaneamente. Per queste e molte altre ragioni, esso non prenderà piede tra gli esponenti della classe operaia, ai quali si adatta maggiormente il pensiero socialista, più vicino alle loro esigenze. Eliminare le classi sociali e vivere una vita dignitosa sono sempre state le ambizioni dei ceti meno abbienti ed il socialismo ne costituisce la risposta. Le classi operaie vengono tutelate attraverso l'intervento statale e sono previsti per loro i mezzi concreti per poter realizzare lo sviluppo, con un accentramento statale contrario alla concezione liberista. Com'è possibile, quindi, che il principio di sussidiarietà possa racchiudere in sé le concezioni di entrambe le correnti di pensiero, per quanto diametralmente differenti, se non addirittura opposte? La risposta risiede nella particolare idea di autorità come presupposto della sussidiarietà: l'autorità è vista in generale, non solo riguardante quella dello Stato, ed è strettamente collegata al concetto di "competenza". Il compito dell'autorità è sopperire alle insufficienze che si possono ritrovare all'interno dei vari livelli; si tratta però di una supplenza temporanea, perciò, nel momento in cui termina l'ausilio, l'autorità deve tornare al suo posto, per non rischiare di occupare il ruolo dell'autonomia e di risultare alla fine un impedimento per l'obiettivo da realizzare. Quindi è fondamentale che l'autorità non travalichi la propria sfera di competenze ed entri in gioco solo in caso di necessità, anche se il suo intervento dev'essere obbligatorio in tale circostanza. A questo punto la difficoltà sta nell'identificare un criterio per la definizione delle sfere di competenza. Secondo il principio di sussidiarietà l'efficienza si ritrova in un moto dal basso verso l'alto: la sfera si individua a partire dalle competenze dell'autorità inferiore per estensione di potere, per poi salire di grado alle autorità via via superiori.

Un ulteriore ed interessante attributo sussidiario dell'autorità è il "soccorso positivo", che può quindi andare oltre alla più stretta necessità, fino a lavorare per arrivare alla completa realizzazione della società stessa. Com'è intuibile, questo aspetto può entrare in contraddizione con il concetto, precedentemente presentato, di autorità suppletiva. Proprio tale conflitto può rendere difficile la piena applicazione della sussidiarietà ma questa costate tensione tra opposti è la caratteristica intrinseca del principio stesso.

Infine, il principio di sussidiarietà presenta un duplice aspetto che riflette l'esigenza di trovare dei punti d'incontro tra libertà ed interesse generale: un aspetto negativo, secondo il quale l'autorità non deve impedire agli individui o ai gruppi sociali di compiere le proprie azioni e di perseguire liberamente gli interessi sia generali che particolari; e un aspetto positivo, per cui ogni autorità ha il compito di incentivare, di sostenere e di supplire, nel caso sia necessario, gli attori che ne hanno bisogno.

1.2 La sussidiarietà "verticale" e "orizzontale"

Si può distinguere il principio di sussidiarietà declinandolo in due articolazioni, a seconda che prevalga l'aspetto negativo o quello positivo.

La sussidiarietà verticale ripropone un criterio di distribuzione delle competenze tra lo Stato e le autonomie locali ed è quindi incentrata maggiormente sul concetto di sovranità. Fondamentale per comprenderne il significato è far riferimento al principio di prossimità, per il quale le decisioni devono essere prese il più vicino possibile al cittadino. Si fa riferimento a tale principio in prevalenza quando si tratta dei rapporti tra le diverse autorità. Agli enti territoriali vanno lasciate non solo le competenze giuridiche ma anche i mezzi finanziari ed amministrativi necessari per organizzare ed esercitare concretamente tale facoltà. La sussidiarietà verticale si esprime soprattutto nella cultura anglosassone e affonda le sue radici nella cultura liberale di matrice calvinista, basata sul principio di "sovranità delle sfere". Calvino qualifica la comunità come un insieme di uomini legati da progetti comuni e da fedeli, i quali possiedono un legame tra di loro dovuto alla promessa del "patto" che porta inevitabilmente all'impegno di ciascuno. Il patto innerva l'intera gamma delle relazioni sociali ed è presente ai vari livelli consociativi e presume l'agire volontario e responsabile dei soggetti. Calvino non fu mai

dirigente politico, anche se, nell'Europa del XVI secolo, le istituzioni ecclesiastiche e quelle civili si ritrovavano spesso intrecciate e, di conseguenza, ogni riforma nell'ordinamento ecclesiastico aveva anche ripercussioni di ordine politico[6]. La sovranità delle sfere sociali afferma che tutte le sfere che compongono la vita, dallo Stato, alla chiesa, passando per famiglia, scuola e arrivando ad associazioni, industria, scienza (e molte altre), derivino direttamente da Dio e in modo autonomo rispetto alle altre. Ogni sfera è sovrana su se stessa e responsabile direttamente verso Dio del modo in cui conduce le proprie attività. La sovranità di ciascuna dev'essere quindi rispettata ma anche criticata dalle altre sfere se necessario. Si comprende la conseguente esigenza che ogni sfera dialoghi e si coordini con le altre dando il proprio contributo alla vita della società nel suo insieme. Essa esclude che vi siano sfere "superiori" in rapporto ad altre "inferiori" (come invece vuole il principio di sussidiarietà nella concezione cattolica) e riconosce la legittima sovranità di ciascuna, ognuna delle quali non è gerarchicamente sottoposta ad alcun'altra, ma si rapporta alla pari con le altre, in un quadro di cooperazione. Inoltre, mentre il principio di sussidiarietà si fonda su un concetto di collaborazione che serva alla partecipazione armonica di tutti i settori sociali in vista dell'unico bene della persona, la sovranità delle sfere sostiene come valore assoluto l'indipendenza dei settori sociali e afferma la necessità di separarli anche con forza. La sovranità delle sfere ridimensiona, per esempio, il potere delle chiese e degli Stati, impedendo che, abbiano la forza di sviluppare forme di totalitarismo. Tale visione rappresenta un'alternativa alle concezioni dell'ecclesiasticismo, del secolarismo statalista.

Il principio di sussidiarietà verticale è alla base del federalismo istituzionale. Kenneth C. Wheare, uno dei massimi studiosi del federalismo, dà una definizione chiara e precisa del principio federale come un sistema caratterizzato da

> *"una divisione delle funzioni di governo tra un'autorità, generalmente chiamata governo federale, che ha il potere di regolare certe materie per l'intero territorio, e un insieme di altre autorità, generalmente chiamate governi degli Stati, che hanno il potere di regolare certe altre materie per ciascuna delle parti che costituiscono il territorio [...] Sistema di governo federale significa perciò una divisione di funzioni tra autorità coordinate, autorità che non sono in alcun*

[6] C. Malandrino, L. Savarino, (a cura di) *Calvino e il calvinismo politico*, Torino, Claudiana, 2011, p. 9.

modo subordinate le une alle altre, né nell'estensione, né nell'esercizio delle funzioni loro assegnate".[7]

La distribuzione del potere nello stato federale ha il duplice scopo di mantenere stabilmente l'unione tra gli Stati, assicurando contemporaneamente a ciascuno Stato la propria indipendenza. Wheare conclude il suo ragionamento concedendo che *"il federalismo è una forma di governo che non è sempre appropriata, né sempre facile da far funzionare"*, ma ritiene anche giusto ricordare che *"il governo federale è almeno un governo; è ordine, non anarchia; è pace, non guerra"*[8].

Norberto Bobbio, nel suo testo "Il problema della guerra e la via della pace" espone una tesi contro corrente rispetto alla teoria delle relazioni internazionali dominante a metà degli anni Settanta e cioè che la novità teorica alla base del federalismo europeo risiede nella critica alla sovranità assoluta dello Stato, dietro alla quale si trova un'idea ben precisa della guerra, delle sue cause e dei rimedi necessari per ottenere una pace stabile. Poiché la causa ultima della guerra sta nella divisione del mondo in Stati che non riconoscono un'autorità superiore, il federalismo può rappresentare la via maestra che porta alla pace. Quindi la risposta alla guerra per Bobbio risiede proprio nel principio federativo, nell'autonomia e nella partecipazione e quindi, in conclusione, nel principio di sussidiarietà[9]. Il principio di sussidiarietà verticale potrebbe portare ad una più stretta integrazione politica tra gli Stati membri, dal punto di vista del sistema multilivello europeo. Il problema però è individuabile in quell'opposizione politica e mediatica contraria all'idea di un'Unione federale europea, vedendo in quest'ultima un nuovo Super-stato accentratore tecnocratico, contrario alla democrazia. In tale ottica è fondamentale la difesa della sovranità nazionale, l'unica in grado di permettere il permanere di un sistema politico capace di garantire la libertà dei cittadini, poiché riferita ad un territorio di più piccole dimensioni rispetto ad un'eventuale dispersiva sovranità europea. Ciò non considera evidentemente la natura orizzontale (e non

---

[7] L. V. Majocchi, *Kenneth C. Wheare*, in "Il Federalista, Il federalismo nella storia del pensiero", 1 (1991), p. 74. Disponibile anche *online:* http://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com_content&view=article&id=28&lang=it&jjj=1516205308452#_ednref5

[8] Ibidem

[9] N. Bobbio, *Il Problema della guerra e le vie della pace*, Torino, Il Mulino, 1979, pp. 142-143

gerarchica) della divisione delle competenze tra le componenti proprie ad un sistema federale che, attraverso il criterio della sussidiarietà, attribuisce le diverse competenze tra i vari livelli, definendo i limiti, secondo la sussidiarietà negativa e garantendo la forza per l'azione di governo, nel significato positivo del principio. Ma per mettere in pratica tutto questo bisogna considerare gli errori del passato e valutarne ogni implicazione politica[10].

La sussidiarietà nella sua declinazione orizzontale riguarda i rapporti tra lo Stato e le formazioni sociali. In quest'ottica si auspica una cooperazione tra il cittadino organizzato, singolo o associato con altri settori della società, e le istituzioni, in modo da attuare politiche prossime, che interessano da vicino il cittadino stesso. La sussidiarietà orizzontale affronta la questione specifica delle scelte allo stesso livello, a differenza di quella verticale che è applicata al contesto dell'esercizio di competenze tra i diversi livelli delle istituzioni. Essa rappresenta l'applicazione del principio di sussidiarietà più pregna di conseguenze per quanto riguarda il rapporto tra soggetti pubblici e società civile, tra i poteri dei primi ed i diritti della seconda. Più che stabilire ulteriori e diversi "rapporti di forza" tra settore pubblico e privato, tende ad instaurare inedite modalità di azione e nuovi obiettivi. Il dibattito su questa accezione del principio di sussidiarietà si è imposto soprattutto, in Italia, grazie alla Riforma del titolo V della Costituzione, affermandosi come il principio che agevola l'iniziativa dal basso per realizzare il bene comune in armonia con il bene pubblico[11]. L'accezione orizzontale del principio di sussidiarietà trova una sua ragione d'essere anche nel "federalismo integrale" di Proudhon. Egli critica il carattere accentratore dello Stato uscito dalla rivoluzione francese, il quale non lascia spazio alle organizzazioni intermedie tra esso e l'individuo e che, quindi, vi è la possibilità che possa avere un carattere autoritario. Si tratta di una concezione filosofico-politica nuova, dalla dialettica aperta, che non sopprime le opposizioni, bensì incentiva una sintesi, in modo tale da mantenere le tensioni e le polarità, che portano senza dubbio ad una cooperazione produttiva ed efficiente all'interno della società, al fine di risolvere problemi comuni. Fondamentale per questa concezione è il concetto di

[10] T. Visone, *Principio di sussidiarietà e stato federale. Storia, idee e possibili sviluppi*, in "Principio di sussidiarietà e stato federale. Storia, idee e possibili sviluppi", 1 (2010), p. 58.
[11] L. Grimaldi, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, Bari, Cacucci editore, 2006, pp. 67-70

partecipazione, che permette un aumento della democrazia, a tutti i livelli della società, dando valore all'appartenenza degli individui ad una pluralità di gruppi sociali, senza che nessuno sia privilegiato rispetto agli altri, per alcun motivo.

In conclusione, il principio di sussidiarietà permette al federalismo di declinare le libertà nella società e nello Stato, attraverso la sussidiarietà orizzontale, e consente all'autorità superiore di vivere in un costante equilibrio dialettico con tutte le autorità sottostanti, grazie alla sussidiarietà verticale.

> *"sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale si mescolano l'una con l'altra, per meglio dire, trascolorano l'una nell'altra [...] quando il problema è quello dell'allocazione delle funzioni fra i diversi livelli istituzionali, la sussidiarietà (intesa come sussidiarietà verticale) consente di individuare il livello più adeguato allo svolgimento di una determinata funzione non tanto in base al criterio della "vicinanza" ai cittadini dei vari livelli istituzionali, quanto della capacità di ciascuno di tali livelli di soddisfare l'interesse generale [...] La sussidiarietà verticale consente in tal modo l'allocazione delle funzioni pubbliche non sulla base di un'astratta geometria istituzionale, quanto piuttosto di un obiettivo concreto di crescita della persona e di difesa della dignità. Una volta individuati i livelli istituzionali più adatti al perseguimento dell'interesse generale attraverso lo svolgimento delle varie funzioni pubbliche, la sussidiarietà (intesa come sussidiarietà orizzontale) consente alle istituzioni titolari di funzioni di perseguire l'interesse generale non più da sole, ma insieme con i cittadini, singoli ed associati; è come se la sussidiarietà orizzontale aprisse ai soggetti pubblici spazi finora inesplorati per la realizzazione della loro missione costituzionale, consentendo di affiancare alle istituzioni pubbliche i privati non più soltanto come strumenti della loro azione attraverso istituti quali l'appalto o la concessione, bensì quali alleati autonomi consapevoli e responsabili nella lotta contro un avversario comune, la complessità dei problemi posti dal mondo moderno, e per un obiettivo comune, la piena realizzazione di ciascuno. Sussidiarietà verticale ed orizzontale dunque si sostengono e si integrano a vicenda..."*[12]

Questo paragrafo possiede come unico scopo quello di introdurre alla distinzione delle due accezioni del principio di sussidiarietà. Le differenze tra accezione verticale ed orizzontale verranno presentate in modo esaustivo nei capitoli successivi: il secondo capitolo dedicato ai finanziamenti europei sarà visto nell'ottica del principio di sussidiarietà verticale, mentre il terzo capitolo della tesi, sulla cittadinanza attiva e beni

[12] G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*; relazione al convegno Cittadini attivi per una nuova amministrazione, tenutosi a Roma il 7-8 febbraio 2003: http://www.cittadinanzattiva.it/dyn/doc/142/ pdf.

comuni, si incentrerà prevalentemente sulla sussidiarietà orizzontale e tenterà di dimostrare se al monitoraggio attivo dei progetti realizzati grazie ai fondi europei è possibile applicare tale articolazione del principio.

1.3 Origini del principio

1.3.1 Aristotele

Sul piano storico e filosofico, il principio di sussidiarietà ha trovato la sua prima espressione nel pensiero di Aristotele, che riconosceva, per la prima volta, una sorta di "autonomia costituzionale" alle collettività minori. Infatti nella "*Politica*" di Aristotele viene presentata una società strutturata in vari livelli, con diversi gradi di autonomia. "Autonomia", in senso greco, è da intendersi come il diritto delle unità minori di "autodeterminarsi" in seno e in relazione a quelle maggiori per via di graduali associazioni nella città. All'interno del libro I egli presenta l'origine della società nell'aggregazione naturale del nucleo familiare, che comprende gli elementi atti a garantire l'autosufficienza del gruppo umano: l'uomo e la donna per la continuità della generazione e l'educazione dei figli e i servi per l'esecuzione materiale dei lavori necessari alla sopravvivenza.

> *"[…] Prima di tutto è necessario unire i termini che non possono sussistere separatamente, per esempio la femmina e il maschio in quanto strumenti di generazione, […] chi è naturalmente disposto al comando e chi è naturalmente disposto ad essere comandato, in quanto la loro unione è ciò per cui entrambi possono sopravvivere, perché chi per le sue qualità intellettuali è in grado di prevedere per natura comanda e per natura è padrone, mentre chi, per le doti inerenti al corpo, è in grado di eseguire deve essere comandato ed è naturalmente schiavo, sicché la stessa cosa è vantaggiosa al padrone e allo schiavo, sicché la stessa cosa è vantaggiosa al padrone e allo schiavo."*[13]

Secondo Aristotele, si può vedere nella famiglia un organismo che realizza una forma compiuta di vita politica. Il concetto di "comunità" è riferibile al possesso in comune dei beni all'interno della dimensione familiare (l'*òikos*) e si tratta della stessa idea con cui Aristotele spiega la nascita delle città: unioni di più famiglie in villaggi e poi di più villaggi

[13] Aristotele (a cura di C.A. Viano), *Politica*, Terza edizione, Milano, Biblioteca Universale Rizzoli, 2008, p. 73

per condividere i beni e migliorare le condizioni di autosufficienza. La città si organizza per prossimità dal basso in senso verticale, sulla base delle micro-autonomie. Aristotele non usa il termine sussidiarietà ma raffigura una società che si determina attraverso di essa, inizialmente su principi biologici, poi economici e infine socio-culturali e politici. Ci si ritrova dinnanzi ad una concezione antropologica della socialità che dosa individualismo e forme di solidarietà empatiche e funzionali. Nel primo capoverso del libro I Aristotele fa uso del principio della scala gerarchica dei beni per disporre le comunità in ordine, presentando la tesi che ogni attività tende ad un qualche bene:

> *"Poiché vediamo che ogni città è una comunità e che ogni comunità è costituita in vista di un qualche bene (perché tutti compiono ogni loro azione per raggiungere ciò che ad essi sembra essere un bene), è chiaro che tutte tendono a qualche bene, ma soprattutto vi tende e tende al più importante di tutti i beni la comunità che è la più importante di tutte e comprende in sé tutte le altre: e questa è quella che si chiama città e comunità politica. […]"*[14]

> *"La prima comunità, che deriva dall'unione di più famiglie volte a soddisfare un bisogno non strettamente giornaliero, è il villaggio. Anzi si potrebbe dire che il villaggio è per natura una colonia della casa […]"*[15]

La necessità di condividere la vita e le attività con una comunità deriva direttamente dalla natura intrinseca dell'uomo, che è essenzialmente socievole secondo Aristotele:

> *"Perciò è chiaro che l'uomo è animale più socievole di qualsiasi ape e di qualsiasi altro animale che viva in greggi. Infatti, secondo quanto sosteniamo, la natura non fa nulla invano, e l'uomo è l'unico animale che abbia la favella […] l'individuo, preso da sé, non è autosufficiente […]".*[16]

La città è un organismo olistico e una comunità autonoma di destino di tipo naturale. Nasce così l'idea dell'armonia sociale, il fine cui le parti del tutto tendono e contribuiscono a realizzare. Si comprende chiaramente che solo la città è in grado di raggiungere la piena autarchia, quindi la perfezione dal punto di vista politico, secondo Aristotele. Ai livelli inferiori è possibile la sopravvivenza ma non si può realizzare la totale autosufficienza, in quanto ogni livello soccorre il livello sottostante in caso di bisogno e insoddisfazione. In tal modo prevale il lato positivo della supplenza, nient'altro che il

[14] Ivi p. 71
[15] Ivi p. 75
[16] Ivi p. 77

principio di sussidiarietà. Anche se, nella concezione di Aristotele, tale meccanismo non è per nulla un processo automatico. Si può infatti individuare nella città un organismo vivente che agisce in funzione dell'uomo, per accrescere l'essere e per arrivare poi ad un bene più grande. La "vita perfetta" è legata in modo inestricabile alla città, poiché solo in essa si può trovare l'innovativa idea di "bene comune" che supera la somma dei beni particolari, concetto che sta tutt'oggi alla base nel moderno principio di sussidiarietà. In Aristotele, tuttavia, è presente anche l'aspetto negativo della limitazione dell'autorità, la quale non può, in alcun caso, intromettersi negli interessi della famiglia, dove il padre è sovrano e rappresenta l'unico che può prendere le decisioni che riguardano le mura domestiche. Il potere, al contrario, è giusto che agisca unicamente per organizzare le decisioni nella città, in un contesto di partecipazione, dove è necessario un coordinamento per raggiungere il bene comune. A questo livello è naturale che l'autorità richieda il sacrificio di una parte della libertà dei cittadini, per tendere ad un fine superiore. Però il governo che, secondo Aristotele, pretendesse di condizionare gli uomini liberi nelle proprie scelte personali sarebbe considerato di certo dispotico[17]. Il sistema politico aristotelico, anche se sorprendentemente moderno per la sensibilità mostrata nei confronti delle autonomie sociali, non si spinse sino a riconoscere la piena autonomia dell'individuo. La società greca di Aristotele fu una società fortemente olista e preoccupata principalmente dalla realizzazione del bene comune.

1.3.2 Tommaso d'Aquino

Solo nel XIII secolo con Tommaso d'Aquino, la tematica della sussidiarietà è ripresa *"in funzione di una significativa apertura nei confronti del valore dell'autonomia individuale"*[18]. La figura dell'uomo occupa una posizione più centrale rispetto alle concezioni precedenti, alla luce della rivelazione cristiana, secondo la quale la natura dell'individuo è quella di soggetto libero e responsabile del proprio destino, poiché creato *ad immago Dei.* Di conseguenza, l'autorità politica diventa legittima solamente nella misura in cui aiuta l'uomo a perseguire quelle finalità che, da solo, non può essere

[17] F. M. Giordano, *Città e sussidiarietà: da Aristotele ai beni comuni*, 24 ottobre 2017: http://www.labsus.org/2017/10/citta-e-sussidiarieta-da-aristotele-ai-beni-comuni/
[18] F. Vecchio, *Declinazioni costituzionali del principio di sussidiarietà*, in Magnani C. (a cura di) "Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà", Torino, Giappichelli, 2008, pp. 173-199.

in grado di compiere. Le finalità non sono subordinate alle decisioni umane ma le azioni, prese in piena autonomia, e i mezzi per la realizzazione del bene comune rientrano nelle responsabilità dell'individuo stesso. Nel sistema tomista l'entità cristiana di "persona" si sostituisce all'antica entità di "cittadino" e la società ed i rapporti tra individuo, istituzioni sociali e potere politico si determinano sulla base di questo cambiamento di prospettiva. Anche se egli riprende la concezione aristotelica della società, per la quale la parte di un tutto deve essere ordinata a quel tutto, prima di essere ordinata a se stessa. Un'istituzione è legittima solo se permette alla persona di realizzare la felicità a cui ogni uomo tende, che altrimenti sarebbe impossibile da raggiungere. Il potere politico è un semplice strumento al servizio della società. È da considerare però che all'epoca di Tommaso d'Aquino non si conosceva l'idea dei diritti e delle libertà intese quali limiti all'esercizio del potere politico e quindi si finiva inevitabilmente a privilegiare la tutela dell'interesse collettivo rispetto a quello individuale. Il "bene comune" è qui inteso come un dato di fatto: lo stato di grazia precedente al peccato dell'uomo. Anche se l'uomo ora si trova al centro della società, è sicuro che opererà sempre per il bene comune perché parte della felicità a cui aspira è dovuta anche al benessere collettivo. Quindi la felicità non può essere relegata nella semplice realizzazione dei propri scopi personali, in quanto essi trovano compimento solo attraverso l'azione morale, rimettendo il peccato ed accedendo in tal modo al bene comune, cioè a Dio stesso. In ogni caso, con le dovute premesse, non si può negare che il massimo esponente della scolastica pose le basi per un nuovo modo di intendere i rapporti tra il potere pubblico e la persona, con una forma ed una modalità che hanno anticipato di secoli la nascita dello Stato di diritto. Per l'Aquinate il potere politico doveva *"correggere, se trova[va] qualcosa in disordine; supplire se [c'erano] mancanze; perfezionare se qualcosa di meglio [poteva] essere fatto"*[19].

1.3.3 Il Medioevo

L'idea di sussidiarietà si rafforza nel Medioevo, avendo origine proprio dalla nuova concezione di persona delineata da Tommaso d'Aquino. Infatti, in assenza dello Stato,

[19] A. Albanese, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in "Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini" 1(2002), p. 58

la Chiesa si afferma gradualmente come entità sussidiaria nei rapporti sociali e in qualità di autorità massima. Quindi è compito della Chiesa la salvaguardia delle differenze, in modo tale che ogni individuo, nella propria unicità, possa realizzare le proprie particolari ambizioni. Si costruisce così un nuovo equilibrio dialettico tra tale concezione della dottrina cattolica di essere umano e le caratteristiche intrinseche proprie della società medievale, la quale si basava sul principio della totalità. Tale tipo di società, infatti, è vista come un tutto organico, essendo presenti una moltitudine di strutture intermedie autonome, come città, gilde e corporazioni. Tale comunità "olistica" è costituita da gruppi e non da individui, poiché solo i gruppi possono avere una reale autonomia, mentre è molto più difficile per il singolo realizzare i propri obiettivi se non fa parte di alcun tipo di società. Tale è il motivo per il quale l'uomo è concepito esclusivamente come parte del tutto sociale ed è finalizzato a questo prima ancora di esserlo a se stesso. Si giustifica, di conseguenza, l'intervento di un'autorità superiore allo scopo di bilanciare gli equilibri, poiché l'autonomia dell'individuo e del bene comune causa ingerenza e trova la sua soluzione nel concetto di supplenza. Per rispondere a tale paradosso quindi si ritorna all'idea di sussidiarietà con il significato di "supplenza" in caso di necessità e insufficienza, com'era presentato nel pensiero antico e in Aristotele.

Considerando l'applicazione del principio di sussidiarietà durante il medioevo, non si può per lo meno non accennare allo sviluppo delle città e di accorpamenti spontanei di comunità autonome per esigenze espansive e di difesa. Nascono così leghe fra città e comuni, già a partire dall'XI e XII secolo per quanto riguarda l'Italia, che si tratta di un processo di aggregazione federale dal basso e rappresenta una piena applicazione del principio di sussidiarietà verticale. *"Come nella città la famiglia e i gruppi sociali hanno più possibilità di crescere e svilupparsi in armonia con il tutto, così una lega di città offre migliori opportunità di difesa e maggiori capacità di rispondere ai bisogni collettivi"*[20].

1.3.4 Il ruolo della Dottrina sociale della Chiesa

Sebbene tracce dell'idea di sussidiarietà siano riscontrabili in vari impianti teorici dell'età antica, medievale e moderna, nella dottrina sociale della Chiesa cattolica, le origini della

[20] F.M. Giordano, op. cit., p.2

teorizzazione del principio di sussidiarietà risalgono all'Ottocento. Si farà riferimento a questo proposito alla riflessione di due figure: il tedesco Wilhelm Emmanuel von Ketteler e l'italiano Luigi Taparelli d'Azeglio. Il primo fu vescovo e deputato della Dieta nazionale di Francoforte, critico nei confronti della burocrazia e del centralismo prussiani, legato al pensiero tedesco e alla sua tradizione politico-sociale. La riflessione di von Ketteler ha origine dal problema dell'istruzione, la quale è parte integrante ed indispensabile dell'interesse generale e impone l'esigenza e lo sviluppo di forme di solidarietà. All'epoca, secondo il suo parere, non erano presenti attori sociali in grado di occuparsi di questa priorità ed era, dunque, necessario un intervento di prossimità, a livello comunale, evitando così l'intromissione e l'ingerenza statale in questo delicato argomento. Secondo il "diritto sussidiario", da egli stesso definito tale, lo Stato deve possedere l'unico compito di finanziare il comune per la realizzazione di questo fine: *"Lo Stato ha il dovere di soccorrere i più deboli quando, paradossalmente, la libertà li opprime"*. Il suo sogno era un'organizzazione sociale fondamentale, per mettere il capitale a disposizione del lavoro e trasformare i salariati in proprietari e questa è la tesi che si riscontra chiaramente nel suo libro "La questione operaia e il cristianesimo", del 1864[21].

Taparelli, gesuita e avversario del bonapartismo, recupera il tomismo, caduto ormai in disuso da secoli, e cerca di riabilitare i gruppi intermedi, precisando che lo Stato può recare un aiuto sotto forma di mezzi o di risultati e che i primi sono preferibili ai secondi perché garantiscono e non soffocano l'azione sociale, mentre l'aiuto concesso in "risultati" è un ripiego in quanto non permette ai cittadini di sviluppare la propria energia e un senso di responsabilità sociale. Lo Stato è visto in questa prospettiva come un "meccanismo ausiliario" e il suo intervento è secondario, mentre la responsabilità è totale.

Tradizionalmente, però, è all'enciclica papale *"Quadragesimo Anno"* del 1931 che si riconosce il merito di aver espresso la prima formulazione organica del principio di sussidiarietà. Il titolo dell'enciclica di Papa XI significa "nella quarantesima ricorrenza" e

[21] I. Giordani, *Pionieri cristiani della democrazia*, Roma, Città Nuova, Centro Igino Giordani, 2008, pp. 261-270

riafferma la validità della dottrina sociale della Chiesa cattolica secondo le linee di principio tracciate dalla *"Rerum Novarum"* e fu, per quanto riguarda la sua stesura, fortemente influenzata dalla situazione economica mondiale successiva alla caduta della Borsa del 1929 e dalla nascita dei totalitarismi europei. In realtà, già nel 1891, Leone XIII scrisse la sua enciclica, ben conscio dei limiti dell'impostazione ideologica del liberismo classico e preoccupato dall'esplosione della questione sociale, proprio in nome di tale principio, affermando l'esistenza di un dovere di intervento attivo a fini di riequilibrio sociale da parte dello Stato. L'autorità statale non deve quindi intervenire, bensì ha il compito di sostenere i gruppi sociali ed incentivare positivamente le comunità. È possibile ricostruire un sistema in cui il potere politico interviene per soddisfare quelle esigenze degli individui a cui la comunità non riesce a rispondere spontaneamente. Celebre la formula usata da Leone XIII nell'enciclica Rerum Novarum:

> *"Certo, se qualche famiglia si trova per avventura in sì gravi ristrettezze che da sé stessa non le è affatto possibile uscirne, è giusto in tali frangenti l'intervento dei pubblici poteri, giacché ciascuna famiglia è parte del corpo sociale. Similmente in caso di gravi discordie nelle relazioni scambievoli tra i membri di una famiglia intervenga lo Stato e renda a ciascuno il suo, poiché questo non è usurpare i diritti dei cittadini, ma assicurarli e tutelarli secondo la retta giustizia. Qui però deve arrestarsi lo Stato; la natura non gli consente di andare oltre.[22]"*

Questa visione esposta nell'enciclica esalta la sussidiarietà nella sua dimensione orizzontale, quale criterio di articolazione delle attribuzioni fra società civile e pubblici poteri.

Perciò, benché quella contenuta nella Quadragesimo anno costituisca la formulazione più conosciuta, la definizione del principio di sussidiarietà completa, in quanto sintesi dell'approccio positivo e di quello negativo, si ricava solo abbinando le definizioni fornite da entrambe le encicliche: Pio XI si concentra maggiormente sul profilo negativo del principio di sussidiarietà, affermando un generico dovere di non ingerenza, al fine di fissare dei limiti precisi all'intervento statale mentre Leone XIII insiste molto di più sull'intervento attivo dello Stato[23]. Tale differenza trova anche spiegazioni di ordine

---

[22] Papa Leone XIII, Enciclica *"Rerum Novarum",* 1891, n.7. Disponibile il testo intero sul Sito della Santa Sede: http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/it/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html

[23] F. Vecchio, op. cit. p. 11

storico: mentre in Leone XIII prevale la preoccupazione di rispondere alle contraddizioni sociali che emergono dai processi economici postindustriali, Pio XI scrive in un periodo in cui lo Stato nazionale, portando a compimento il processo di accentramento dei poteri, diventa minacciosamente invasivo nei confronti degli individui e della società civile. Inoltre i due documenti hanno significativi elementi di omogeneità. Innanzitutto entrambi riprendono la tradizione tomista, affermando la centralità della persona rispetto all'organizzazione statale e, in secondo luogo, esse condividono, seppure in misura differente, l'importanza nella società di spazi per l'individuo e per i corpi sociali intermedi.

La linea di pensiero tracciata nelle citate encicliche ha conosciuto uno sviluppo pressoché costante nei documenti della Chiesa. Pio XII continua a riconoscerne *"la validità per la vita sociale in tutti i suoi gradi"*[24]. La riflessione di Pio XI sulle ideologie totalitariste viene ripreso da Pio XII, specialmente nei radiomessaggi degli anni 1941-1944, durante la Seconda Guerra mondiale, riguardanti per la maggior parte sulla centralità dell'essere umano e sull'affermazione che non appartiene allo Stato il compito di assicurare il bene delle persone, ma soltanto il bene comune. Pio XII ha anche il merito di aver sottolineato la dimensione giuridica della sussidiarietà: il principio ha bisogno non solo di essere riconosciuto sul piano etico, ma necessita di essere tutelato e promosso all'interno degli ordinamenti giuridici di ogni Paese. A partire da Giovanni XXIII e dal Concilio Vaticano II, negli anni Sessanta, invece di illuminare l'ordine sociale alla luce della Rivelazione, la riflessione si sviluppa maggiormente a partire dalla realtà sociale per coglierne le sfide e la valenza spirituale. Nei documenti del Concilio Vaticano II, infatti, il principio di sussidiarietà viene citato solo per tre volte, in riferimento all'educazione, sia familiare che scolastica, e alla cooperazione internazionale. Da una lettura attenta appare chiaro, però, che sono molti gli insegnamenti ispirati alla sussidiarietà.

Nel magistero di Paolo VI il principio di sussidiarietà non è menzionato ma se ne trova traccia in alcuni passi dell'enciclica *"Populorum progressio"* del 26 marzo 1967. Riguardo

[24] Pio XII, *Ai nuovi cardinali*, discorso sulla funzione della Chiesa per la ricostruzione della società umana, 20 febbraio 1946: http://w2.vatican.va/content/pius-xii/it/speeches/1946/documents/hf_p-xii_spe_19460220_la-elevatezza.html

alla cooperazione internazionale, ad esempio, il pontefice rifiuta ogni tipo di assistenzialismo, contrario dell'autonomia e della libera iniziativa dei singoli popoli.

Con Papa Giovanni Paolo II si ha un rilancio su vasta scala della dottrina sociale della Chiesa e, di conseguenza, anche del principio di sussidiarietà, che non aveva più occupato un ruolo centrale durante gli anni successivi al Concilio Vaticano II. Invece, durante il lunghissimo pontificato di papa Wojtyla, viene evocato più volte. Nel messaggio del 1980 indirizzato alle Nazioni Unite il Papa evidenzia che *"applicando la nozione di sussidiarietà […] molti gruppi e popoli possono risolvere meglio i loro problemi ad un livello locale o intermedio"*[25]. L'importanza sociale fondamentale del principio di sussidiarietà viene espresso direttamente dal Papa soprattutto nel 1991 in occasione delle celebrazioni per i cento anni dalla pubblicazione della *"Rerum Novarum"*. Egli, attraverso l'enciclica *"Centesimus annus"* interviene personalmente riguardo alla sussidiarietà ricordando che secondo *"tutta la dottrina sociale della Chiesa, la socialità dell'uomo non si esaurisce nello Stato, ma si realizza in diversi gruppi intermedi, cominciando dalla famiglia fino ai gruppi economici, sociali, politici e culturali che, provenienti dalla stessa natura umana, hanno – sempre dentro il bene comune – la loro propria autonomia"*[26]. Il papa polacco, che aveva fatto l'esperienza personale della negazione ideologica di tale autonomia ad opera del "socialismo reale", afferma la necessità del rispetto, in tutti gli ambiti, del principio di sussidiarietà, per far fronte all'attuale individualismo selvaggio e completamente privo di solidarietà, potenzialmente molto pericoloso.

Il Pontificio Consiglio della giustizia e della pace, organismo fondato da Paolo VI in seguito all'auspicio formulato dal Concilio Vaticano II, nel 2006 dedicò un *"Compendio della dottrina sociale della Chiesa"* a Giovanni Paolo II, *"maestro di dottrina sociale, testimone evangelico di giustizia e di pace",* nel quale è presente un'intera parte destinata al principio di sussidiarietà, all'interno del capitolo IV, insieme ai concetti di bene comune e partecipazione. Si individuano l'origine, il significato proprio del

[25] Giovanni Paolo II, Al presidente dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, 8, Messaggio, 22 agosto 1980: http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/it/speeches/1980/august/documents/hf_jp-ii_spe_19800822_messaggio-onu.html

[26] Papa Giovanni Paolo II (1991), Enciclica *Centesimus annus*, n. 13: http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/it/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html

principio e le indicazioni concrete. In particolare, per quanto riguarda quest'ultime, si legge:

> *"Il principio di sussidiarietà protegge le persone dagli abusi delle istanze sociali superiori e sollecita queste ultime ad aiutare i singoli individui e i corpi intermedi a sviluppare i loro compiti. Questo principio si impone perché ogni persona, famiglia e corpo intermedio ha qualcosa di originale da offrire alla comunità. L'esperienza attesta che la negazione della sussidiarietà, o la sua limitazione in nome di una pretesa democratizzazione o uguaglianza di tutti nella società, limita e talvolta anche annulla lo spirito di libertà e di iniziativa. Con il principio della sussidiarietà contrastano forme di accentramento, di burocratizzazione, di assistenzialismo, di presenza ingiustificata ed eccessiva dello Stato e dell'apparato pubblico […] All'attuazione del principio di sussidiarietà corrispondono: il rispetto e la promozione effettiva del primato della persona e della famiglia; la valorizzazione delle associazioni e delle organizzazioni intermedie, […] l'incoraggiamento offerto all'iniziativa privata, […] l'articolazione pluralistica della società e la rappresentanza delle sue forze vitali; la salvaguardia dei diritti umani e delle minoranze; il decentramento burocratico e amministrativo; l'equilibrio tra la sfera pubblica e quella privata, con il conseguente riconoscimento della funzione sociale del privato; un'adeguata responsabilizzazione del cittadino nel suo « essere parte » attiva della realtà politica e sociale del Paese"*[27].

È cresciuta, negli ultimi decenni, la consapevolezza che un certo modo di operare delle grandi organizzazioni internazionali, quali l'Onu e, per certi versi, anche l'Unione europea, può costituire una minaccia sia per la libertà dei Popoli sia, fra gli altri, per lo stesso principio di sussidiarietà. Su quest'ultimo decisivo aspetto è intervenuto, anche se solo con un accenno, Benedetto XVI nell'enciclica *"Caritas in veritate"*, dedicata al tema dello *"Sviluppo umano integrale nella carità e nella verità"*. Papa Ratzinger si riferisce alle interferenze ideologiche antinataliste e antifamiliari di alcune agenzie internazionali, senza citarle, sia al n. 47, quando, parlando degli aiuti ai Paesi più poveri, ha chiesto di rispettare sempre *"il principio della centralità della persona umana*[28]*"*, sia al n. 57, dove ha definito il principio di sussidiarietà come *"espressione dell'inalienabile*

---

[27] Pontificio Consiglio della giustizia e della pace, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, Città del Vaticano: Santa Sede, 2006, capitolo IV. Disponibile *online* sul sito della Santa Sede: http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_it.html

[28] Papa Benedetto XVI (2009) "*Caritas in veritate*", n. 47: http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/it/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html

libertà umana[29]*",* del quale i progetti di sviluppo devono tenere conto. In definitiva, Benedetto XVI individua nella sussidiarietà l'unico metodo per affrontare la globalizzazione, considerando sempre centrale la dignità umana.

Papa Francesco, sin dall'inizio del suo pontificato, non si stanca di ripetere che come criterio di riforma della Chiesa sia necessario *"ripartire dalla solidarietà con i poveri"* ed afferma spesso la strettissima connessione tra la solidarietà e la sussidiarietà, in quanto non è possibile attuare una vera solidarietà senza aiutare le persone ad assumersi le proprie responsabilità e a *"camminare con le proprie gambe".*

1.3.5 Il Protestantesimo riformato e Althusius

Lo sviluppo in campo protestante del principio di sussidiarietà è poco studiato, anche se vi trova un posto importante il calvinista Johannes Althusius. A prescindere dall'importanza di questa figura nella definizione del principio, è giusto inquadrare la sussidiarietà, seppure *ante litteram*, anche nel campo protestante, sia per quanto riguarda l'organizzazione religiosa, sia per la trasposizione nella società civile. Qui si farà riferimento al protestantesimo riformato di Calvino, perché si tratta dell'organizzazione ecclesiastica più vicina alla sussidiarietà. Tale versione riformata del cristianesimo, rispetto a quella luterana, afferma che l'ordine politico esista solo grazie all'attuazione dei Dieci Comandamenti e che, essendo questa attuazione affidata agli uomini, imperfetti e deboli, è necessario che chi comanda, per volontà di Dio, sia fedele esecutore della legge divina e non un "tiranno" che crea le leggi indipendentemente dalla volontà divina. A questo scopo Calvino teorizza la figura dei rappresentanti dei corpi della società per tutelare la corretta esecuzione delle leggi volute da Dio. In tutto questo, si ritrova anche, alla base, l'aristotelismo politico, che vede l'esistenza dello Stato legata al diritto divino, da cui deriva il diritto naturale e gli *"jura"*, al plurale in quanto persone di "ceto" diverso hanno diritti diversi, ma in ogni caso fondamentali ed inalienabili. Nella forma presbiteriana, in particolare, le chiese locali rette dagli anziani sono totalmente autonome e vengono unificate dal Sinodo, composto in egual misura da pastori e rappresentanti delle stesse chiese. Inoltre, al Sinodo provinciale e,

[29] Ivi n. 57

soprattutto, a quello generale, verranno demandate solo le questioni che non è stato possibile risolvere in uno dei livelli inferiori. La ripartizione delle competenze è assolutamente paritaria per ogni chiesa locale e per tutti gli individui che la compongono. È interessante notare la presenza del principio di sussidiarietà come del principio democratico della parità dei soggetti in questo tipo di organizzazione. Deriva dal protestantesimo riformato anche la traduzione in termini politici del concetto di "patto" che nell'Antico Testamento rappresentava non solo il legame tra Dio e il suo popolo ma anche il legame politico-religioso tra le dodici tribù d'Israele. In questa corrente di pensiero si inserisce anche Althusius[30]. Mentre, però, la Riforma protestante ricostruisce la società a partire dal rapporto tra Dio e l'uomo, come centro nevralgico di una comunità basata sull'azione individuale responsabile della realizzazione del bene comune, con Althusius, in seguito, si sviluppa l'idea di autorità rispettosa dei diversi gradi, ognuno dei quali dev'essere libero di occuparsi solo dei propri affari, di ciò che gli compete. Nel primo caso si possono individuare prevalentemente le tracce della sussidiarietà orizzontale, al contrario, nel secondo caso, nasce una prima idea di federalismo e quindi più incentrato sul principio di sussidiarietà verticale.

Per parlare di Althusius in questo determinato ambito, è interessante analizzare brevemente i risultati ottenuti dai ricercatori della Facoltà di Scienze Politiche dell'università del Piemonte Orientale coordinati da Corrado Malandrino, dal 2001 al 2009. Tra le altre scoperte vi è il riconoscimento dell'appartenenza di Althusius all'ambito della "teologia federale" e l'individuazione del giurista tra i pensatori della sussidiarietà.

Per comprendere il significato di teologia federale, è necessario partire dal presupposto che l'uomo possiede due tipi di libertà: naturale, la quale è stata corrotta dal peccato originale e che ha in comune con gli animali; civile o "federale", che riguarda il patto tra Dio e gli uomini e la legge morale, soprattutto seguendo le parole del magistrato John Winthrop, governatore del Massachusetts nel 1645[31]. Si può individuare così uno stretto

[30] F. Giampiccoli, *Genesi e uso del principio di sussidiarietà*, in "Protestantesimo", Claudiana, 52 (1997), pp. 35-37

[31] Sulla figura di J. Winthrop (1588-1649) si veda E.S. Morgan, *The Puritan Dilemma. The Story of John Winthrop, Boston-Toronto*, Little Brown Company, 1958.

collegamento tra l'aspetto teologico e quello politico. Secondo Althusius, nella sua *"Politica methodice digesta"* (1603)[32], il patto coinvolge sia ogni singolo corpo dello Stato, sia l'intero popolo e il magistrato, che obbliga il popolo ad attenersi alle leggi e ai loro fini, cioè al bene comune e alla pietà religiosa. La legittimazione di chi detiene il potere non deriva dalla "spada" creata dal patto con i cittadini, come nel pensiero di Hobbes e di Rousseau, ma dalla volontà divina. L'ordinamento politico è costituito dal consenso dei membri ma secondo le leggi di Dio. La tesi principale di Mario Salamonio degli Alberteschi in *"De principatu"* (è del 1578 la seconda edizione) è che il potere di "dire" ed applicare il diritto deriva da un contratto di mandato attraverso il quale il *"populus"* affida al principe il compito di applicare le leggi tradizionali, da secoli uguali a loro stesse. Si comprende che in tale teorizzazione il potere sovrano interviene solo nel momento in cui il popolo delega la decisone al principe, o al magistrato, e quindi là dove i corpi intermedi non siano in grado di svolgere la propria funzione[33]. L'avversione per l'accentramento dei poteri di Althusius deriva originariamente dalla sua esperienza personale: era procuratore della città di Emden nel 1604 durante il tentativo di alcuni nobili della Frisia orientale di inglobare la città indipendente nel loro territorio.

L'accezione politica del concetto di teologia federale è nota dall'epoca della Riforma in altre culture europee[34] come in Svizzera, Germania, Francia, Olanda, Inghilterra e Scozia, è passata poi a quella nordamericana, dove portò alla nascita della moderna visione di Stato federale[35]. Un certo interesse per la teologia federale in Italia è affiorato solo negli anni Settanta, anche se con tratti di carattere giuridico e politico differenti[36]. In Italia gli autori che si sono interessati alle tematiche federaliste facevano parte in particolar modo della cultura valdese ed evangelica. Neanche lo sviluppo di sempre più studi sul federalismo che ha caratterizzato gli anni Novanta è servita a superare questo tipo di

---

[32] Traduzione in italiano, accanto al testo latino, a cura di C. Malandrino, F. Ingravalle, M. Povero, *La Politica methodice digesta di Johannes Althusius*. *La politica elaborata organicamente con metodo, e illustrata con esempi sacri e profani*, 2 tomi, Claudiana, 2009.
[33] F. Ingravalle, *La sussidiarietà nella cultura del protestantesimo riformato: Johannes Althusius*, Università del Piemonte orientale, 2009, pp. 9-12
[34] C. Schmitt, *Teologia politica II. La leggenda della liquidazione di ogni teologia politica*, a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffré, 1992, p.5
[35] C.S. McCoy, J.W. Baker, *Fountainhead of federalism. Heinrich Bullinger and the convental tradition*, Louisville (Kentucky), Westminster/J. Knox Press, 1991, p.8
[36] N. Matteucci, *Contrattualismo*, in "Dizionario di politica", a cura di N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Utet, 1983, p.243

lacuna, comune anche ad altri paesi latini e di tradizione cattolica, al contrario di altre aree, soprattutto di lingua inglese e tedesca (*in primis* gli Stati Uniti) dove continuano ad essere pubblicate opere che parlano ed approfondiscono i temi teologico-federali[37].

La domanda di Malandrino nella sua analisi e traduzione del testo di Althusius è *"quale classicità per la politica di Althusius?"* ma a cui Quaglioni, nel suo articolo pubblicato nei Quaderni fiorentini, propone di aggiungerne un'altra *"quale modernità per la politica di Althusius?".* Infatti, già per il primo autore *"Althusius appare essere un classico solo di una tradizione minoritaria e alternativa, anche se presente senza soluzione di continuità, nella modernità dominata dal teorema hobbesiano-rousseauniano dello Stato moderno".* Quindi, riprende Quaglioni, Althusius fa sicuramente parte di quella corrente di pensiero che appartiene al federalismo, antiassolutista e anticentralista del calvinismo politico, ma si può anche affermare che il suo pensiero si ponga in contrapposizione alla tradizione statale moderno-vestfalica, legata alla centralizzazione e all'assolutismo. Prendere in considerazione il pensiero di Althusius significa quindi individuare una "modernità a più dimensioni", alternativa alla visione centralistica tradizionale. Ma in realtà la Riforma religiosa, ed in particolare, in questo caso, quella di stampo calvinista, non separa il "medievale" dal "moderno" ma *"taglia in due, per così dire, la modernità stessa".* Non ci si deve soffermare sulle radici medievali nell'esperienza giuridica moderna bensì è necessario ricordare che *"quest'ultima scaturisce da un complesso di tematiche medievali portate alle estreme conseguenze"*. Non si tratta di "anticipazioni" di concetti ed istituti di natura giuridica ma un *continuum* della tradizione giuridico-istituzionale, anche se con tutte le sue cesure e rivoluzioni. Di conseguenza, il pensiero di Althusius non solo fa parte della modernità ma ne rappresenta uno dei suoi sembianti, anche se egli è ben consapevole, come si legge nella terza e definitiva edizione del 1614, di scontrarsi contro una dottrina ormai dominante e riconosce la propria posizione come minoritaria[38].

---

[37] Malandrino, C., *Vocabolario politico. Teologia federale.*, in "Pensiero politico", 3 (1999), pp. 427-432

[38] D. Quaglioni, *Quale modernità per la "politica" di Althusius*, in Quaderni Fiorentini, 39 (2010), pp. 633-648.

1.3.6 Il concetto di “supplenza” nelle concezioni di Locke e Proudhon

Anche per John Locke, contemporaneo di Althusius, la legittimazione a governare dell'autorità deve fare i conti con il diritto di autonomia presente all'interno della società. Ma se in Althusius si tratta dell'autonomia di una molteplicità di gruppi intermedi, in Locke si tratta dell'autonomia dell'individuo. La comparsa dell'individualismo filosofico porta a considerare la società come una somma di particolarismi separati, ognuno dei quali alla ricerca della propria felicità. Secondo Locke, solo l'individuo è soggetto di diritti e il potere del padre di famiglia e dello Stato sono fondamentalmente supplenti. I veri diritti sono solo quelli che si rivolgono all'individuo, quelli dei gruppi sono diritti derivati. In particolare, il liberalismo vede con sospetto, nello sviluppo dei gruppi sociali, la nascita di particolari dispotismi. L'individuo è autonomo ma non sufficiente ed è per questo che necessita di un'autorità che garantisca la sua indipendenza totale. Al fine di ottenere tutto ciò gli individui si privano di una parte della loro autonomia: infatti anche per Locke l'esistenza sociale è basata su un patto, o un contratto, che verrà in seguito ripreso dal successivo pensiero liberale anglosassone. Il governo non priva il cittadino della propria libertà bensì la rende stabile e capace di portare ogni persona alla realizzazione del proprio obiettivo individuale. Di conseguenza, l'azione dello Stato dev'essere limitata in modo tale da non invadere l'autonomia della persona. La "supplenza" è vista in modo decisamente negativo e *"al dovere di non ingerenza, molto chiaro, non fa da contrappeso un dovere di ingerenza"*. Pertanto, la supplenza d'assistenza è ridotta allo stretto necessario, come per quanto riguarda la sicurezza, e già per l'educazione e soprattutto per l'economia si dovrebbe cercare di evitare in tutti i modi possibili. Le radici per il principio di sussidiarietà riscontrabili nel liberalismo classico sono molto limitate e l'unica forma di sussidiarietà che si trova in questa corrente di pensiero è quella negativa, cioè della non ingerenza[39].

L’analisi del principio di sussidiarietà trova un ulteriore sviluppo nell'opera di Proudhon, il quale per primo compiutamente, nel suo saggio *“Del principio federativo”* (1863), evidenzia il legame sussistente fra sussidiarietà e federalismo. Per Proudhon la supplenza costituisce l'elemento principale della sua teoria, denominata federalismo

[39] F. Giampiccoli, op. cit. pp. 39-40

integrale, la quale è fondata su un paradosso: la società non accetta il potere ma non può farne a meno, ne avverte la necessità. Ci si trova quindi di fronte ad un problema di competenze tra l'autorità e la libertà, a cui è necessario dare un certo ordine, in quanto è proprio da questi due principi che derivano parallelamente i due regimi contrari assolutista o autoritario da una parte e liberale dall'altra.

> *"L'ordine politico riposa fondamentalmente su due principi contrari, l'AUTORITA', e la libertà: il primo iniziatore, il secondo determinatore; avente questo per corollario la ragione libera, quello la fede che induce all'obbedienza. [...] l'autorità senza una libertà che discuta, resista o si sottometta è una parola vana; la libertà senza una autorità che gli faccia da contrappeso è un non-senso"*[40].

Nella logica del contratto i partecipanti si rivolgono all'istanza superiore solo nel caso in cui non riescano a realizzare i loro scopi: *"in questo sistema, i contraenti, i capi di famiglia, comuni, cantoni, province o Stati, non solo si obbligano bilateralmente e commutativamente gli uni verso gli altri, ma si riservano individualmente, nel dar vita al patto, più diritti, libertà e proprietà, di quanta ne cedono"*[41]. In questo senso il contratto non rappresenta una finzione, è positivo ed effettivo e si modifica a seconda della volontà dei cittadini. L'unico criterio che delimita il confine tra ingerenza e non ingerenza è la "capacità" e quindi egli prende in considerazione sia la sussidiarietà positiva che quella negativa[42].

1.4 Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario

Il principio di sussidiarietà possiede anche una dimensione giuridica, oltre ad essere una filosofia politica. Nel momento in cui esso viene costituzionalizzato assume un certo valore e peso nell'organizzazione della società che lo ha recepito e contribuisce a dare forma alla società stessa. Anche se basate sullo stesso principio, esiste una pluralità di manifestazioni della sussidiarietà a seconda delle disposizioni che traducono quel principio in norme di diritto positivo.

---

[40] P.J. Proudhon, *Del principio federativo*, a cura di Paolo Bonacchi, Progetto Italia Federale, 2000, pp. 18-19.
[41] Ivi p. 39.
[42] G.N. Berti, Critica della proprietà e dello stato, Milano, Elèuthera Editrice, 2001.

Il principio di sussidiarietà presenta una formula elastica e molto controversa soprattutto per la sua stessa natura che da un lato sembra accentuare le spinte centripete, dirette ad accrescere l'ambito di intervento del livello di governo superiore, se più idoneo allo scopo, dall'altro valorizza l'azione dei livelli inferiori di governo, nel caso in cui fosse dimostrata, invece, la loro maggiore efficacia. Il principio di sussidiarietà ha trovato espressione in alcune costituzioni federali, soprattutto europee, dove è ammesso e disciplinato l'intervento dello Stato federale per i settori in cui essa non ha competenza esclusiva. Però il processo di integrazione comunitaria ha evidenziato, in ogni sua fase, la problematicità della distribuzione verticale delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri, nonché la necessità di un efficace strumento di regolamentazione del loro esercizio da parte delle istituzioni dell'Unione stessa. Con il compromesso di Lussemburgo del 1966, che pose fine alla cosiddetta "crisi della sedia vuota", quando il presidente francese Charles De Gaulle decise di boicottare le riunioni del Consiglio dei ministri della CEE, bloccandone le attività, si prevedeva l'unanimità per l'adozione delle decisioni all'interno del Consiglio. Si arrivò, in seguito anche a quel fatto, ad una progressiva estensione del voto a maggioranza qualificata che presentava un approccio più duttile e funzionale rispetto agli obiettivi specifici delle singole politiche comuni. È in questa cornice che si inserisce il principio di sussidiarietà così come definito dal Trattato di Maastricht, quale meccanismo generale per una corretta articolazione delle competenze concorrenti ed una maggiore aderenza delle politiche comunitarie alle esigenze dei diversi territori rappresentati[43]. La formulazione abbastanza neutrale del principio all'interno del Trattato ha consentito alla sussidiarietà di orientare l'esercizio delle competenze a titolarità condivisa, sia nella direzione statale che in quella comunitaria. Tale flessibilità ha talvolta comportato, però, un'utilizzazione anche ingiustificata da parte del legislatore comunitario. Da qui la necessità di una migliore definizione del contenuto del principio, inserita dapprima nel Protocollo n. 30, allegato al Trattato di Amsterdam[44], e poi, dopo un decennio, all'interno della più chiara

[43] C. Malandrino, *Oltre il compromesso di Lussemburgo verso l'Europa federale*. *Walter Hallstein e la crisi della "sedia vuota" (*1965-66), Alessandria: Università del Piemonte Orientale, 2002.
[44] Il Trattato di Amsterdam è disponibile in PDF al *link:* https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_it.pdf e il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità si trova a pp. 105-108.

enunciazione contenuta nel Trattato di Lisbona[45], che sembra rappresentare, seppur parzialmente, il compimento di un lungo percorso di riflessioni e dibattiti sull'argomento. È all'inizio degli anni Novanta che il principio di sussidiarietà trova espressa consacrazione nell'ordinamento giuridico comunitario ma la nascita della sussidiarietà in ambito comunitario non è da ricondurre esclusivamente al Trattato di Maastricht. Sin dagli anni Settanta, infatti, se ne era delineata una prima idea, anche a livello istituzionale, come dimostrano alcuni documenti, dai quali è opportuno avviare la ricostruzione storico-giuridica del principio, anche se già il Trattato CECA del 1952 prevedeva all'articolo 5 degli "interventi limitati" per la Comunità, secondo il criterio di necessità, cioè "solo quando le circostanze lo impongono" e l'azione si classifica come di "aiuto e di sostegno" e il Trattato istitutivo della CEE (1957) precisava che le competenze comunitarie erano devolute dagli Stati membri, secondo l'idea federativa delle competenze delegate dal basso verso l'alto. L'autorità della Comunità doveva essere applicata il più possibile attraverso le direttive piuttosto che ai regolamenti, i quali uniformavano e centralizzavano l'esecuzione, riducendo in tal modo l'autorità allo stretto necessario.

1.4.1 Gli anni Settanta

Com'è riportato poco sopra, però, è proprio nel corso degli anni Settanta che sia la Commissione che il Parlamento europeo, pur con approcci differenti, elaborano una serie di progetti e rapporti dai quali risulta in un primo momento la dimensione principalmente politica del dibattito, e poi, in una seconda fase, una più decisa impostazione tecnico-giuridica, consacrata definitivamente con il Trattato di Maastricht. Il sistema comunitario è stato oggetto di numerose modifiche ed innovazioni che hanno interessato anche gli Stati membri, le loro competenze e, soprattutto, l'attribuzione di sempre maggiori poteri di azione, rispetto a quelli originariamente previsti, alle istituzioni comunitarie in settori di rilevante interesse per il processo di integrazione europea. La comunitarizzazione di settori strategici, quale la politica monetaria, e l'insorgere di competenze concorrenti in politiche fondamentali come quella dei

[45] Il Trattato di Lisbona: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

trasporti, della ricerca, dell'agricoltura, dell'industria e dell'ambiente ha finito inevitabilmente per spingere gli Stati a cercare nuovi equilibri e a riservarsi il proprio spazio lungo il cammino dell'integrazione europea. Lo strumento più idoneo, almeno potenzialmente, è parso quello della sussidiarietà, grazie alla quale è possibile una modalità di sovrapposizione di poteri basata sul dialogo e sulla collaborazione istituzionale tra i diversi livelli. Del principio di sussidiarietà si discute esplicitamente, per la prima volta, nel rapporto della Commissione durante il vertice dei Capi di Stato e di governo di Parigi, nell'ottobre 1972: *"non saranno attribuite all'Unione, in base al principio di sussidiarietà, altre competenze che quelle che gli Stati membri non potranno esercitare con efficacia"*[46].

Il Consiglio europeo di Parigi del 1974, investe la Commissione della redazione di un Rapporto sull'Unione europea, dal quale emergerà che la sussidiarietà è lo strumento ideale per una riorganizzazione dei rapporti fra enti locali, Stati membri e Comunità Europea. Essa, in particolare, sembra il giusto antidoto alla creazione di "un super Stato accentratore", avvicinando il livello decisionale agli interessi reali dei territori ed alle esigenze della collettività. Inoltre il criterio della sussidiarietà avrebbe reso più indolore la cessione in futuro di ulteriori "pezzi" di sovranità dagli Stati stessi alla Comunità. Il rapporto, quindi, attribuisce alla Comunità la competenza ad intervenire nei settori in cui gli Stati membri non siano in grado di farlo efficacemente, definendo, pertanto, la sussidiarietà come criterio-guida nell'attribuzione delle competenze. È interessante notare come la Commissione giustifichi, in particolare, un intervento sussidiario della Comunità in presenza di una semplice inefficacia dell'azione statale. In questo modo, la Comunità potrebbe potenzialmente agire anche quando l'azione statale sia sufficiente alla realizzazione dello scopo ma meno adeguata di quella comunitaria. Ispirato dal Rapporto della Commissione, il di poco successivo Rapporto Tindemans propone invece una più intensa integrazione a livello decisionale in alcuni settori prioritari come la politica estera e l'unione economico-monetaria[47]. Pur non facendo alcun riferimento esplicito al principio di sussidiarietà, il Rapporto è basato molto su questa impronta

[46] S. Papa, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè editore, 2008, pp. 37-38.
[47] Rapporto Tindemans, 29 dicembre 1975, n.1/1976, dal nome del primo ministro belga Leo Tindemans che l'ha stilato.

concettuale, in particolare per quanto riguarda la ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e la Comunità. Il trasferimento di competenze a livello comunitario deve avvenire, infatti, solamente a causa dell'incapacità degli Stati di agire. Per portare chiarezza a questo tipo di organizzazione la Commissione propone, a questo punto, di destinare all'Unione tre tipi di competenza, differenti per natura e portata: esclusive, concorrenti e potenziali. L'esercizio delle competenze esclusive non impedirebbe che gli Stati, "mandatari dell'Unione" esercitino poteri sussidiari, anche se coordinati dall'Unione stessa. Le competenze concorrenti, invece, sarebbero esercitate solo in presenza di una necessità effettiva; all'Unione, in ogni caso, spetterebbe il potere di definire, per ogni materia, una legislazione quadro che definisca l'azione comunitaria rispetto a quella degli Stati membri. Infine le competenze potenziali sarebbero temporaneamente gestite dagli Stati per essere solo successivamente trasferite all'Unione, allo scadere di un termine prestabilito[48]. Sempre nel corso di quegli anni la Commissione istituisce un Comitato di economisti per definire le aree della politica economica da affidare all'esclusiva gestione comunitaria e i settori lasciati, invece, ad una regolamentazione concorrente con il livello statale: settori che ben presto avrebbero coinvolto anche la politica di sviluppo regionale e i fondi destinati alla coesione economica e sociale. Nel Rapporto McDougall[49], dal nome del presidente del gruppo di esperti, non sono presenti riferimenti specifici al principio di sussidiarietà ma, come per il Rapporto Tindemans, sono rinvenibili tracce di quelli che ne saranno i presupposti operativi. Il Rapporto propone la conciliazione tra l'accentramento e la difesa delle diversità, tentando un parallelismo tra modello europeo ed americano, per beneficiare dei vantaggi del federalismo sul sistema economico, individuando i criteri di distribuzione delle competenze tra il livello centrale e quello locale.

In questo periodo, la sussidiarietà, oltre che iniziare ad emergere nella sua dimensione negativa, si presenta anche, e per certi aspetti, in quella positiva: la politica regionale europea avviata a favore delle aree economicamente più arretrate degli Stati membri, ed il potenziamento del Fondo Sociale Europeo rappresentano proprio chiari esempi di

[48] P. De Pasquale, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006.
[49] Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration, n. 2/1977.

intervento del livello superiore a sostegno di quello inferiore, ove necessario, come durante le crisi economiche tra il 1971 e 1973.

1.4.2 Il “Progetto Spinelli” e i primi anni Novanta

Anche il Parlamento europeo elabora un suo progetto molto simile per certi aspetti al rapporto della Commissione: il 14 febbraio 1984 viene approvato il "Progetto di Trattato che istituisce l'Unione Europea", comunemente noto come "Progetto Spinelli", fortemente voluto, infatti, proprio dall'euro-parlamentare Altiero Spinelli. Come ricordato spesso dal presidente Jacques Delors nei suoi discorsi, esso ha aperto la strada alla riforma dei Trattati di Roma ed ha ispirato molte delle innovazioni che oggi si trovano nel Trattato di Lisbona. All'interno del Progetto Spinelli viene proposto, per la prima volta, il principio di sussidiarietà come metodo di attribuzione delle competenze comunitarie. Il principio viene inserito nel preambolo: *“conformemente al principio di sussidiarietà, alla Comunità spettano soltanto quelle competenze necessarie ad assolvere i compiti che le istituzioni possono realizzare in modo più soddisfacente che non gli Stati isolatamente”.* E poi il principio viene ripreso nel dettaglio nella seconda parte del documento, nella quale si definiscono gli scopi, le azioni e le competenze comunitarie. In questo contesto il principio di sussidiarietà possiede una funzione positiva di rafforzamento dell'azione comunitaria. Emerge in primo luogo la dimensione politica del principio, quale criterio di ripartizione verticale delle competenze, nel quale il Parlamento riserva l'azione alle istituzioni, a condizione che possano assolvere i compiti in maniera più soddisfacente rispetto agli Stati. Diversamente però dalla Commissione, il Parlamento introduce anche una dimensione giuridica della sussidiarietà, quale criterio regolatore l'esercizio delle competenze concorrenti. Questa si ricollega esclusivamente al criterio dell’efficienza dell’azione comunitaria, diversamente da quanto poi sarebbe stato sancito nelle successive riforme dei Trattati, in cui il discrimine operativo verrà segnato esclusivamente dal criterio della necessità. Il Trattato sull’Unione europea era ricco di idee, ma il potere di adottarlo o rigettarlo stava nelle mani dei governi degli Stati membri, che non fecero nessuna delle due cose. Nei mesi e negli anni che seguirono, il Trattato sull’Unione europea non comparve all’ordine

del giorno degli Stati membri e governi semplicemente scelsero di ignorarlo[50]. Il fallimento del progetto è stato dovuto anche alla diffidenza espressa dal governo britannico, il quale espresse il timore che l'introduzione del principio di sussidiarietà all'interno dell'ordinamento comunitario avrebbe potuto portare ad un forte processo accentratore.

Le riflessioni svolte in seno al Parlamento europeo rispetto alla sussidiarietà proseguono, sulla scia del Progetto Spinelli, principalmente attraverso alcune Risoluzioni elaborate in vista della negoziazione del Trattato di Maastricht. In particolare, la risoluzione dell'11 luglio 1990 sugli orientamenti del Parlamento relativi ad un Progetto di Costituzione per l'Europa, presenta la sussidiarietà quale parametro per l'individuazione e la distribuzione delle competenze, ricordando come *"la determinazione delle competenze future dell'Unione dovrà ispirarsi al principio delle competenze di attribuzione nonché a quello di sussidiarietà"*[51]. Non viene ovviamente omessa, anche questa volta, la dimensione tecnico-giuridica quale fondamento per l'esercizio delle competenze concorrenti. E come questa, che è stata solo la prima, ci saranno altre risoluzioni del Parlamento europeo che espliciteranno il principio, in varie versioni, nel corso di tutti gli anni Novanta.

1.4.3 Dall'Atto Unico europeo al Trattato sull'Unione europea

La prima formalizzazione, sia pure indiretta, della sussidiarietà nei Trattati è quella contenuta nell'Atto unico europeo, nell'articolo 130R n.4, nella quale si legge che la Comunità è legittimata ad agire nella misura specifica in cui gli obiettivi fissati dal Trattato *"possano essere realizzati meglio a livello comunitario"*, piuttosto che a livello dei singoli Stati membri. Qui il principio non viene ricondotto in nessun modo ad una costruzione federalista dell'ordinamento comunitario ma si tratta solo del modello di una specifica politica, che inquadrerà sempre più in futuro le relazioni tra Comunità e Stati membri, in molte competenze diverse. Il principio in questo caso è rivolto

[50] M.C. Yildirim, *Il "Progetto Spinelli" e la sua eredità,* in "Il federalista", 1(2), 2014, pp. 65 [Online]. Disponibile su: http://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1418%3Ail-progetto-spinelli-e-la-sua-eredita&lang=it

[51] Punto H della risoluzione del Parlamento europeo basata sul documento A3-165190.

prevalentemente alla politica ambientale, nella quale l'azione comunitaria è dotata di una maggiore efficacia, trattandosi di problematiche decisamente difficili da risolvere all'interno dei confini statali, per le caratteristiche intrinseche delle decisioni da prendere e delle politiche da attuare in questo specifico ambito. La vaghezza delle espressioni utilizzate dal legislatore europeo non fornisce, tuttavia, un parametro chiaro per stabilire quando l'azione comunitaria risulti effettivamente necessaria. Quindi, anche se effettivamente codificato, il principio, così com'è applicato alla materia ambientale, si fonda essenzialmente sull'utilizzo di un criterio negativo, nella misura in cui gli Stati si trovino nell'impossibilità di assicurare pienamente la tutela dell'ambiente[52]. Il Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992, com'è stato già accennato, inserisce espressamente il principio di sussidiarietà nel testo convenzionale, il quale diventa uno dei principi cardine del diritto comunitario e ne definisce, in tal modo, anche meglio la portata. Esso è evocato in termini generali già nel Preambolo del Trattato: *"Decisi a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà".* Ma esplicitamente definito nell'art. 3B, che disciplina i principi che presiedono al riparto di competenze tra Unione e 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"*[53].

Il principio di sussidiarietà quale criterio di regolazione delle competenze concorrenti assume, a ben vedere, una portata per certi aspetti ambivalente. Da un lato è volto a salvaguardare la competenza statale contro ogni ingerenza comunitaria che non sia

[52] P. De Pasquale, op. cit., pp. 56-63.
[53] Il Trattato di Maastricht, 1992, disponibile il testo completo anche *online*: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/maastricht_it.pdf

necessaria e, dall'altro, si pone come principio che giustifica l'intervento della Comunità anche in aree sino a quel momento riservate esclusivamente agli Stati membri, specie per l'assenza di una specifica elencazione delle materie a competenza condivisa. Nonostante tale dualità, in seguito al Trattato di Maastricht, la sussidiarietà entra a far parte delle regole caratterizzanti il sistema comunitario, applicabili in qualsiasi settore, grazie alla loro valenza trasversale e non solo settoriale.

In seguito, nel dicembre 1992, il Consiglio europeo di Edimburgo conferma il principio per il quale le decisioni devono essere prese ai livelli il più possibile prossimi al cittadino e definisce la cornice generale nella quale il principio di sussidiarietà deve trovare applicazione, comprendente i principi fondamentali da cui partire, gli orientamenti e le procedure affinché il principio possa essere attuato nel migliore dei modi e come previsto dal Trattato. Senza modificare la formulazione del riferimento al principio, il trattato di Amsterdam allega un protocollo al Trattato che istituisce la Comunità europea. All'interno di tale "Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità" si trovano codificati e riconosciuti come giuridicamente vincolanti gli indirizzi di Edimburgo[54]:

1. La sussidiarietà è un concetto dinamico che consente di variare il livello al quale è più opportuno agire in funzione delle circostanze;
2. Ogni proposta di atto legislativo deve essere accompagnata da una dichiarazione sulle sue conseguenze in relazione al principio di sussidiarietà;
3. La forma dell'azione comunitaria deve essere la meno vincolante possibile, compatibilmente con il conseguimento dell'obiettivo;
4. Il principio di sussidiarietà non rimette in discussione le competenze conferite alla Comunità dal trattato.

Tutto ciò ha la funzione di un criterio regolatore nell'ambito delle politiche comunitarie per limitare l'erosione di competenze cui gli Stati stavano andando incontro e ricercare un sempre maggior coinvolgimento degli organi legislativi nazionali e regionali, nel

[54] Gazzetta ufficiale n. C 340 del 10/11/1997 pag. 0105, disponibile *online*: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A11997D%2FPRO%2F07

tentativo di colmare un certo deficit rappresentativo-democratico nelle scelte delle istituzioni europee.

1.4.4 Da Amsterdam al Trattato di Lisbona

I meccanismi e le procedure di applicazione del principio sono ulteriormente specificati dal Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, comunemente definito Costituzione europea, una sorta di Testo unico, in cui dovevano essere recepiti e riordinati i testi giuridici preesistenti. Com'è noto, esso non ha superato due referendum popolari e non è mai entrato in vigore ma ha comunque preparato il terreno per il successivo Trattato di Lisbona.

Gli aggiustamenti che erano stati apportati al principio di sussidiarietà nel Trattato costituzionale erano in linea con la prospettiva contenuta nel Trattato di Amsterdam e nel Protocollo ad esso allegato e miravano ad un miglioramento della procedura di controllo, per mezzo di un maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e degli enti locali come parametro di legittimità, soprattutto in fase di adozione di un atto da parte delle istituzioni comunitarie competenti. Il Trattato costituzionale imponeva infine che la Commissione inoltrasse contemporaneamente ai parlamenti degli Stati membri e al legislatore dell'Unione tutti i suoi progetti di atti legislativi e i progetti modificati e, subito dopo l'adozione, anche le risoluzioni legislative del Parlamento europeo e le posizioni del Consiglio dei ministri. La Commissione, inoltre, era sempre tenuta a motivare ogni sua proposta.

Lo spirito della Costituzione, in materia di sussidiarietà, troverà poi la sua compiuta codificazione all'interno dell'ordinamento giuridico comunitario, tramite, appunto, il nuovo articolo 5 del Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel dicembre del 2009. Tale articolo risponde all'esigenza evidenziata dalla Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Europa, di assicurare che *"un riassetto della ripartizione delle competenze non si traducesse in un ampliamento strisciante delle competenze dell'Unione, oppure in un'interferenza in settori di competenza esclusiva degli Stati membri"*[55].

[55] *Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione*, Allegato I alle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, 14-15 dicembre 2001, al fine di delineare le riforme necessarie ad adeguare le istituzioni

Nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dall'articolo 3 al 6, sono state introdotte apposite liste di competenze, intraprendendo una vera e propria inversione di tendenza rispetto alle più generiche previsioni del passato. La rigidità degli elenchi è controbilanciata dalla definitiva formalizzazione delle competenze in vario modo e misura acquisite dall'Unione nel corso del tempo e perfino dalla previsione di nuovi settori di intervento, come in materia di sport o di cambiamenti climatici. Pertanto, è possibile affermare che le competenze dell'UE abbiano oramai carattere tendenzialmente "universale", essendo difficile individuare materie in cui le istituzioni europee, sia pure in forme e con intensità diverse, non possano intervenire[56].

Pertanto, l'Unione europea può esercitare solo le competenze che le sono espressamente attribuite; tutte le altre rimangono in capo agli Stati membri:

> *"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"*[57].

Dove il testo normativo non dice nulla la competenza dovrebbe essere statale. In realtà, però, l'articolo 352 TFUE introduce una clausola di flessibilità, la quale stabilisce che, in tutti i casi in cui un trattato attribuisce un obiettivo all'Unione senza accompagnarlo espressamente con la previsione delle azioni necessarie a conseguirlo, questa possa allo stesso modo adottare tutte le misure necessarie, anche se, in questo caso, con particolari cautele procedurali. L'unico ambito nel quale tale clausola non può trovare applicazione è la politica estera e di sicurezza comune (PESC). In tutte le restanti materie la ripartizione delle competenze risulta quindi fissata con elasticità.

Il criterio continua a restare quello secondo cui l'azione dell'Unione deve risultare più idonea rispetto a ciò che uno Stato membro avrebbe la capacità di fare, per quanto riguarda il grado di impatto che si intende conferire all'intervento legislativo o

---

comunitarie ai cambiamenti recenti e prossimi e per convocare la "Convenzione sul futuro dell'Unione Europea" per elaborare le questioni e ricercare le possibili soluzioni. Disponibile il testo *online*: http://european-convention.europa.eu/pdf/LKNIT.pdf

[56] P. De Pasquale, op. cit., p. 106

[57] Trattato di Lisbona, articolo 5.

regolamentare dell'UE. Quindi, la sua azione potrebbe risultare indispensabile per armonizzare alcune legislazioni nazionali, oppure potrebbe essere utile che si indirizzi l'azione legislativa anche ad uno o più Stati. In quest'ultimo caso, la capacità a perseguire un determinato obiettivo deve essere valutata non soltanto a livello centrale ma anche a livello regionale e locale. Nelle materie di competenza concorrente l'Unione è chiamata a legittimare il suo intervento alla luce di due condizioni, entrambe di valenza negativa: l'azione dell'Unione deve risultare "migliore" di quella presa a livello statale, regionale o locale, e gli obiettivi non possano essere conseguiti dagli Stati membri in misura sufficiente. Entrambe le condizioni devono necessariamente essere presenti: non è sufficiente, infatti, che l'azione dell'Unione sia palesemente più idonea al perseguimento di un determinato scopo per occupare le competenze statali, ad esempio. Secondo il principio di sussidiarietà l'esercizio di una competenza concorrente da parte dell'Unione non comporta, inoltre, l'acquisto automatico dell'esclusività d'azione ma può essere legittimamente esercitata nei limiti di merito, di forma e di tempo insiti nell'obiettivo fissato e poi può riguardare anche soltanto alcuni aspetti, limitandosi a quelli per cui l'azione europea è necessaria e lasciando agli Stati membri la piena titolarità dei poteri residui[58].

L'applicazione del principio di sussidiarietà può determinare tre scenari differenti: gli Stati dispongono dell'intera competenza normativa nel caso in cui l'Unione si astenga da ogni forma di intervento o smetta di occuparsi del settore in questione; sono chiamati, invece, ad adottare norme di attuazione qualora l'Unione intervenga ma senza la capacità di legiferare direttamente nell'ordinamento nazionale; infine, subiscono la completa espropriazione delle proprie prerogative normative qualora l'Unione detti una disciplina esaustiva.

L'azione regolatrice dell'Unione dovrà risultare appropriata e non eccessiva rispetto all'obiettivo perseguito, nel pieno rispetto di un altro principio fondamentale per l'Unione europea, il principio di proporzionalità, regolato dall'articolo 5, comma 2, paragrafo 3, TUE e disciplinato puntualmente nel paragrafo 4 del medesimo articolo. Tale principio impone che l'esercizio di una determinata competenza risponda a tre

[58] S. Papa, op. cit., pp. 62-67.

requisiti sostanziali: deve essere utile e pertinente per la realizzazione dell'obiettivo per il quale la competenza è stata conferita; deve essere necessario e indispensabile, cioè qualora per il raggiungimento dello scopo possano essere impiegati vari mezzi, la competenza sarà esercitata in modo da recare meno pregiudizio ad altri obiettivi o interessi degni di eguale protezione (criterio di sostituibilità); infine, se queste condizioni sono soddisfatte, dovrà essere provato che esista un nesso causale tra l'azione e l'obiettivo, in questo caso si tratta del criterio di causalità. Sul piano sostanziale, la legislazione dell'Unione dovrebbe trattare solo gli aspetti essenziali di modo che l'armonizzazione delle legislazioni non dovrà tradursi sempre in unificazione normativa con un'invasività superflua, ma potrà realizzarsi attraverso misure di tal genere solo qualora esse risultassero effettivamente opportune.

1.4.5 Il Comitato delle Regioni e la Rete di controllo della sussidiarietà

Il Trattato di Lisbona migliora, infine, la posizione che le regioni e le città occupano nel sistema politico dell'Unione europea. Il Comitato delle regioni, istituzione nata nel 1994 in qualità di assemblea dei rappresentanti regionali e locali dell'Unione europea, svolge una rilevante attività di vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà che, nella fase *ex ante*, si esprime attraverso i pareri, la rete di monitoraggio sulla sussidiarietà (SMN) ed i contributi forniti ai Parlamenti nazionali dai Parlamenti regionali con poteri legislativi. Nella fase *ex post*, il Trattato ha promosso il Comitato delle regioni tra i ricorrenti "semi privilegiati". Infatti, come previsto dall'art. 8 del Protocollo n. 2, esso può contestare, a norma dell'art. 263 TFUE, la validità di atti legislativi, qualora il TFUE richieda la sua consultazione per la loro adozione[59].

Per la prima volta, infatti, i rappresentanti regionali e locali possono impugnare davanti alla Corte di giustizia i nuovi atti legislativi dell'Unione che violino, a loro avviso, il principio di sussidiarietà, ovvero il principio in base al quale le decisioni dovrebbero essere prese al livello più vicino possibile ai cittadini. Dopo aver finalmente ottenuto questo diritto che sollecitava da quindici anni, il Comitato delle regioni ha immediatamente provveduto a definirne le modalità di applicazione già pochi giorni

[59] P. De Pasquale, *Sussidiarietà (diritto europeo)*, in "Enciclopedia Treccani", diritto online, 2014: http://www.treccani.it/enciclopedia/sussidiarieta-dir-ue_(Diritto-on-line)/

dopo l'entrata in vigore del nuovo Trattato. Secondo il Trattato, il Comitato delle Regioni possiede il diritto di adire la Corte di giustizia dell'UE in due casi: primo, per difendere le proprie prerogative istituzionali e, secondo, per chiedere l'annullamento di un atto legislativo comunitario che ritiene violi, appunto, il principio di sussidiarietà[60]. Considerando che l'obbligo di consultazione del Comitato riguarda materie strategiche quali la coesione economica e sociale, le reti transeuropee, la sanità pubblica, l'istruzione, la cultura, la politica dell'occupazione, la politica sociale, l'ambiente, la formazione professionale e i trasporti, certamente un ruolo fondamentale nel valutare la corretta applicazione del principio anche in quei provvedimenti finalizzati all'allocazione delle risorse finanziarie destinate alle varie politiche comuni spetterà proprio al Comitato delle regioni. La cosiddetta "Rete di controllo della sussidiarietà", uno strumento creato dal Comitato delle Regioni al fine di accrescere la responsabilità democratica ed ampliare la partecipazione degli enti locali e regionali al processo legislativo europeo, si propone di agevolare lo scambio di informazioni tra essi e le istituzioni dell'Unione europea sui documenti e le proposte legislative della Commissione europea che hanno un'incidenza diretta proprio sugli enti locali e regionali. Tale Rete serve fondamentalmente a dare voce ai livelli più bassi e quindi ai livelli più prossimi al cittadino e funziona in questo modo: in primo luogo consente la partecipazione politica degli enti locali e regionali al controllo del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; in secondo luogo, fa opera di sensibilizzazione riguardo all'applicazione pratica dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; in terzo luogo, tiene i relatori e i membri del Comitato delle Regioni al corrente dei contributi provenienti da soggetti locali e regionali; infine, contribuisce a individuare le misure necessarie per legiferare meglio, oltre che a una maggiore conoscenza e accettazione delle politiche europee da parte dei cittadini[61].

Un passo avanti per avvicinare il legislatore comunitario alle esigenze dei territori, quindi, riguarderà strettamente la reale capacità dei Parlamenti nazionali e del Comitato delle regioni di influenzare, attraverso il vaglio della sussidiarietà, la migliore gestione

[60] Articolo 230 TFUE ed articolo 8 Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.
[61] Comitato europeo delle regioni, *Rete di controllo della sussidiarietà,* 2017: http://cor.europa.eu/it/activities/networks/Pages/subsidiarity-monitoring-network.aspx

delle risorse finanziarie e una corretta regolazione delle competenze in materia di fondi europei.

1.4.6 Il ruolo della Corte di Giustizia

Affinché il principio di sussidiarietà possa realmente definire la via che l'Unione dovrà intraprendere, è necessario che esso trovi una ben solida tutela anche nella giurisprudenza della Corte di Giustizia. Infatti nella fase di controllo *ex post*, si rileva anche il ruolo di fondamentale importanza svolto dalla Corte che può essere investita di un ricorso di annullamento contro un atto legislativo per violazione del principio di sussidiarietà. Oltre che dal Comitato delle Regioni, il ricorso può essere promosso da uno Stato membro, da un Parlamento nazionale o da una camera dello stesso. La disposizione rappresenta una rilevante novità, anche se sono stati espressi dei dubbi sull'opportunità di investire indirettamente l'organo giurisdizionale europeo di controversie tra gli organi costituzionali nazionali, come, ad esempio, tra governo e Parlamento o tra le due camere dello stesso Parlamento. Secondo Stefano Papa, questa ed altre problematiche dovute principalmente alla formulazione del principio di sussidiarietà nei Trattati, *"comporta una valutazione di circostanze aventi una forte connotazione politica, che mal si conciliano con un rigoroso controllo in via giurisdizionale"*[62]. Per questo motivo, in merito alla valutazione dell'eventuale violazione del principio di sussidiarietà, la Corte ha assunto dapprima un atteggiamento improntato a grande prudenza e poco incline a pronunciarsi. In seguito però, la Corte ha preso pian piano sicurezza nelle proprie deliberazioni, soprattutto con la sentenza dell'8.6.2010, C-58/08, *Vodafone*, nella quale ha avuto modo di affrontare con precisione tutte le questioni relative sia alla portata del principio sia alle sue competenze, esaminando nel merito l'opportunità dell'intervento dell'Unione alla luce del principio in questione. Tale orientamento è stato confermato nella sentenza del 12.5.2011, C- 176/09, *Granducato di Lussemburgo c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, sui diritti aeroportuali, nella quale ancora una volta si è espressamente pronunciato sul rispetto del principio di sussidiarietà. Va notato che, negli ultimi anni, il progressivo aumento dei presidi a controllo del principio in parola

[62] S. Papa, op. cit., pp. 69-75.

hanno spinto le istituzioni dell'Unione a giustificare attentamente il loro intervento legislativo in materie concorrenti. In base all'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" dell'aprile 2016, la Commissione deve giustificare le misure proposte, nella relazione che le accompagna, con riferimento al principio di sussidiarietà e tenere conto di tale principio nelle sue valutazioni d'impatto. Inoltre, in virtù dell'accordo quadro del 20 novembre 2010, il Parlamento e la Commissione si impegnano a cooperare con i parlamenti nazionali per agevolare l'esercizio, da parte di questi ultimi, del loro potere di controllo legato al principio di sussidiarietà. In una sentenza più recente, la Corte ha ribadito che essa deve verificare *"se il legislatore dell'Unione poteva ritenere, sulla base di elementi circostanziati, che l'obiettivo perseguito dall'azione considerata potesse essere meglio realizzato a livello dell'Unione"*[63]. Difatti, ad una tendenza iniziale, caratterizzata da una valutazione sommaria dell'opportunità di disciplinare la fattispecie a livello comunitario, si è sostituito un atteggiamento maggiormente analitico. Sia nella versione "preparatoria" sia nella versione definitiva, l'atto contiene indicazioni dettagliate sulle motivazioni per cui gli obiettivi che le istituzioni intendono perseguire con l'atto in questione non possono essere sufficientemente raggiunti a livello nazionale e, pertanto, è necessario l'intervento del legislatore comunitario, secondo il principio di sussidiarietà[64].

1.4.7 Il ruolo del Parlamento europeo

Può essere interessante, a questo punto, analizzare brevemente il ruolo del Parlamento europeo per quanto riguarda il principio di sussidiarietà. Il Parlamento europeo è stato fautore del concetto di sussidiarietà allorché, il 14 febbraio 1984, con l'adozione del progetto di TUE, ha proposto una disposizione in base alla quale, nei casi in cui il trattato attribuisce all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri, questi ultimi possono agire laddove l'Unione non abbia adottato atti normativi. Inoltre, la proposta sottolinea che l'Unione può assumersi soltanto quei compiti che possono essere portati a compimento più efficacemente con un intervento comune rispetto a quando gli Stati operano separatamente. Il Parlamento europeo ha ripreso queste

[63] Causa C-547/14, *Philipp Morris*, punto 218.
[64] P. De Pasquale, op. cit., 2014.

proposte in numerose risoluzioni, ad esempio, le risoluzioni del 23 novembre 1989, del 14 dicembre 1989, del 12 luglio 1990, del 21 novembre 1990 e del 18 maggio 1995, in cui rammenta la sua adesione al principio di sussidiarietà. Il 25 ottobre 1993 il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione hanno firmato un accordo interistituzionale con il quale le tre istituzioni hanno chiaramente espresso la volontà di impegnarsi a rispettare il principio di sussidiarietà. L'accordo definisce l'applicazione del principio di sussidiarietà, le modalità di esercizio delle competenze devolute dai trattati alle istituzioni dell'Unione in modo che possano essere realizzati gli obiettivi da questi previsti. Le tre istituzioni dell'Unione europea hanno concordato di verificare regolarmente, nel quadro delle rispettive procedure interne, che l'azione prevista sia conforme al principio di sussidiarietà per quanto riguarda sia la scelta degli strumenti sia il contenuto della proposta. Pertanto il regolamento del Parlamento stabilisce, all'articolo 42, che *"durante l'esame di una proposta di atto legislativo il Parlamento verifica con particolare attenzione se essa rispetti i principi di sussidiarietà e di proporzionalità"*. Inoltre, la Commissione redige una relazione annuale sul rispetto del principio di sussidiarietà, sulla quale il Parlamento si pronuncia in genere per mezzo di una relazione di iniziativa elaborata dalla sua commissione giuridica. All'interno di quella trasmessa a giugno del 2017 ma riferita al 2016, si legge, in riferimento al Parlamento europeo:

> *"A norma dell'allegato V del regolamento del Parlamento europeo, la commissione giuridica è la commissione parlamentare con competenza traversale per l'accertamento del rispetto del principio di sussidiarietà. Ogni sei mesi un membro della commissione viene nominato relatore permanente per la sussidiarietà in base a un meccanismo di rotazione tra i gruppi politici. Il relatore esamina i pareri motivati ricevuti e può sottoporre le questioni in essi sollevate a discussione in seno alla commissione giuridica e, per eventuali raccomandazioni, alla commissione competente per la materia trattata nella proposta in questione. Inoltre, la commissione giuridica riferisce periodicamente sulle relazioni annuali della Commissione in materia di sussidiarietà e proporzionalità. […] Nel 2016 il Parlamento europeo ha formalmente ricevuto 410 comunicazioni dai parlamenti nazionali. Di esse, 76 erano pareri motivati presentati ai sensi del protocollo n.2 allegato ai trattati, mentre le altre 334 erano contributi (comunicazioni non riguardanti il meccanismo di controllo della sussidiarietà). Queste cifre rappresentano un aumento rispetto al 2015, quando erano stati inviati ufficialmente al Parlamento europeo nove*

pareri motivati e 242 contributi. Tutte le comunicazioni dei parlamenti nazionali al Parlamento europeo sono disponibili in una banca dati interna (CONNECT)"[65].

Nella sua risoluzione del 13 settembre 2012 il Parlamento si è rallegrato della più intensa partecipazione dei parlamenti nazionali per quanto riguarda il controllo delle proposte legislative alla luce dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e ha proposto che fossero riesaminati i mezzi per eliminare eventuali ostacoli che impediscono la partecipazione dei parlamenti nazionali al meccanismo di controllo della sussidiarietà. È stato inoltre suggerito di valutare l'opportunità di definire, a livello di Unione, criteri appropriati che consentano di verificare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

1.5 La sussidiarietà in Italia: la riforma costituzionale del Titolo V

In Italia è da tempo in corso un processo di "regressione" dello Stato nazionale unitario, per ricercare una possibile forma di federalismo interno e la riforma costituzionale del Titolo V del 2001 ha costituito un fondamentale passo in questa direzione. Si tratta della più grande riforma costituzionale dal 1948 ad oggi e trasforma in radice tutto l'assetto del governo territoriale, sovvertendo i tradizionali rapporti tra centro e periferia. Ma andiamo per ordine. Già dalla fine degli anni Ottanta si era iniziato ad affrontare più specificatamente il problema dell'invadenza statale nelle materie di competenza regionale. La Legge del 9 marzo 1989 (abrogata poi dall'articolo 22 della Legge 4 febbraio 2005, n.11) a proposito delle *"norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari"*, introduceva per la prima volta alcuni principi di apertura nei confronti delle autonomie locali e inoltre prevedeva, nell'articolo 10, la convocazione, almeno semestrale, di una conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome. Di particolare importanza è stata anche la Legge 30 dicembre dello stesso anno, per la ratifica e l'esecuzione della Convenzione europea relativa alla Carta Europea delle autonomie locali, nella quale, attraverso una formulazione molto teorica, poteva

[65] Commissione Europea, *Relazione annuale 2016 in materia di sussidiarietà e proporzionalità*, Bruxelles, 30 giugno 2017. Disponibile integralmente: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11018-2017-INIT/it/pdf

facilmente venire applicata all'interno dell'ordinamento italiano: *"l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, spettare di preferenza alle autorità più vicine ai cittadini. L'assegnazione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia"*[66]. Così iniziava a prendere forma il primo tentativo per regolare i rapporti tra regioni, province e comuni attraverso i principi di sussidiarietà e di collaborazione, con un occhio di riguardo per il rispetto delle autonomie locali, intese come autodeterminazioni delle comunità territoriali. Un posto rilevante nel panorama legislativo di quegli anni spetta alla legge 142 del 1990, che rappresenta, un punto di svolta secondo la dottrina: si tratta di un'implicita individuazione dell'autonomia organizzativa nell'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale. Infatti, da questo momento in poi, gli enti locali saranno intesi dal legislatore non solo come meri esecutori di compiti prefissati, ma come soggetti di governo in grado di determinare autonomamente gli scopi da perseguire a tutela della collettività e del territorio di loro competenza. Nella legge 59/97, la "Legge Bassanini" si riscontra la prima compiuta definizione del principio di sussidiarietà nell'ambito legislativo italiano, il quale è collocato tra i principi fondamentali per il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni e agli enti locali. In attuazione di tale legge il governo ha adottato il decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112, che rappresenta un trasferimento di competenze e funzioni che non trovava precedenti nell'ordinamento italiano[67]. La c.d. "riforma Bassanini", realizzata negli anni 1997-2000, era impostata in termini di conferimento, in linea di principio, dell'amministrazione alla competenza delle regioni e dei poteri locali sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, salva espressa riserva allo Stato. Il diritto amministrativo vede in tale legge la risposta italiana al "federalismo amministrativo", anche se tale espressione indica, in realtà, un meccanismo di forte decentramento dei compiti della pubblica amministrazione, al fine di indicare con una sola espressione i tratti di un disegno estremamente articolato di

[66] Legge 439/89 articolo 4, punto 3.
[67] S. Papa, op. cit., pp. 102-109.

graduale decentramento[68]. Si è in proposito osservato che *"da molti anni nel linguaggio della politica dell'aggettivo federale e dei suoi derivati si fa un uso smodato"*[69]. Ad ogni modo, in seguito alla legge Bassanini, il principio di sussidiarietà è stato recepito nella quasi totalità degli Statuti regionali, diventando spesso il principio cardine in base al quale regolare la ripartizione delle competenze amministrative tra regioni ed enti locali.

1.5.1 Il "principio speranza" per il diritto costituzionale europeo

Nel corso di quegli anni, non solo dentro i confini italiani, si può individuare un grande fermento intorno al principio di sussidiarietà, com'è chiaramente intuibile ed interessante da scoprire leggendo l'articolo di Joerg Luther, intitolato *"Il principio di sussidiarietà: un "principio speranza" per il diritto costituzionale europeo?"*, nel quale l'autore fa riferimento al "mare" di monografie, articoli, lezioni e discussioni a questo proposito, che hanno portato ad una sempre più difficile individuazione di filoni discorsivi chiari, con la conseguente difficoltà nella formazione di un'opinione pubblica europea sull'argomento. Una grande confusione nasce prevalentemente dalla moltitudine di discipline scientifiche diverse che si interessano al principio. Per Luther, quindi, sono particolarmente importanti i tentativi di organizzare dibattiti interdisciplinari ed internazionali. Il primo ad intraprendere questa strada è stato il Liechtenstein nel settembre 1993, cui ha fatto seguito, dopo un paio di anni, un secondo seminario organizzato dall'Università di Tubinga, a cui egli dedica l'intero articolo, insieme ad alcune valutazioni e critiche. Nella parte del dibattito riservata ai giuristi, in particolare, sorprende la cautela e lo scetticismo ancora dimostrati dal docente di diritto europeo Roland Bieber, nella cui relazione viene sottolineato il *"pericolo di collisione del principio di sussidiarietà con la tavola dei valori delle comunità, anche perché tali valori, specialmente quelli della solidarietà ed integrazione, non sarebbero garantiti dalle competenze esclusive sottratte all'ambito di applicazione del principio stesso".* Viene quindi proposta una ridefinizione delle competenze esclusive prendendo in considerazione i valori dell'ordinamento comunitario. Secondo Bieber il principio non

[68] Astrid: Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche, *La riforma del titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione*, Roma, marzo 2002, pp.17-18.
[69] R. Bin, *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in "Istituzioni del Federalismo", 5 (2008), p. 525.

sarebbe uno strumento idoneo a superare le diseguaglianze e a garantire i diritti, nonché sarebbe troppo grezzo per la necessaria differenziazione degli strumenti in una comunità sempre più grande e variegata. Per i costituzionalisti di stampo francese, inoltre, la sussidiarietà sarebbe difficilmente compatibile con il principio di unità e di indivisibilità della repubblica; coloro i quali seguono la tradizione giuridica tedesca, suppongono addirittura, al contrario, che la sussidiarietà fosse presupposta nella stessa Costituzione della Germania, nell'articolo 23, anche se, in realtà, il principio era stato, fino a quel momento, per lo più ignorato dalla giurisprudenza costituzionale tedesca. Dal punto di vista italiano, Luther nota innanzitutto il gran numero di interpretazioni affrontate principalmente nel diritto comunitario. *"Il collegamento tra sussidiarietà e proporzionalità potrebbe garantire una "giustiziabilità" non meccanica, ma per così dire organica della sussidiarietà intesa come regola che disciplina l'esercizio delle competenze".* Ma il principio di sussidiarietà è un principio non solo di mera appartenenza al diritto comunitario, bensì anche al diritto costituzionale comune europeo. Il contributo francese, all'interno del dibattito, ha messo in luce quanto sia difficile riconoscere tale principio nella propria costituzione nazionale ed applicarlo come principio comune. Luther conclude l'articolo dichiarando che in Italia, all'epoca, il principio era ancora trattato come un tema su cui incentrare le riforme costituzionali, quindi ancora da inserire nel testo, senza neanche il tentativo di interpretazione della Carta già esistente. Molto interessante, in questo senso, quindi, la lettura di Luther dei principi fondamentali della costituzione, in chiave della sussidiarietà (individuabile soprattutto nell'art.5, ma poi anche negli articoli 6,7,8 e 9 per quanto riguarda le autonomie culturali e forse anche l'art. 4 per l'autonomia economica del mondo del lavoro). *"Interpretando i principi fondamentali nel loro insieme, si potrebbero quindi individuare le basi del principio di sussidiarietà anche nella costituzione italiana, principio costituzionale complementare anche a quello di autodeterminazione democratica della cittadinanza".* Di conseguenza, mentre scrive nel 1996, Luther considera la riforma del Titolo V della Costituzione ammissibile ed auspicabile per rendere finalmente esplicito il principio e per concretizzarlo nel buon andamento della pubblica amministrazione. È necessario, ad ogni modo, fare molta attenzione al fatto che il valore del principio di sussidiarietà a livello nazionale e comunitario dipende non solo dal testo ma anche, e

soprattutto, dallo spirito e dalle pratiche, nel senso della capacità di tradurre lo scritto in applicazioni concrete[70]. Si evince come il principio di sussidiarietà si fosse ormai consolidato, nell'ordinamento italiano, quale principio da porre alla base del sistema di articolazione dei poteri e delle funzioni amministrative che erano state attribuite ai comuni e alle province, divenuti a quel punto titolari della quasi totalità delle competenze amministrative.

1.5.2 Conseguenze alla riforma costituzionale in Italia

Le questioni e i dubbi di carattere giuridico e politico, tuttavia, non sono terminate con la riforma costituzionale del 2001. L'esigenza di una riforma organica degli enti locali è continuata anche negli anni successivi. L'apice del dibattito è stato raggiunto di fronte al contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni sul riparto di competenze. Nel corso delle Legislature successive, dal 2001 al 2013, si sono susseguiti almeno tre tentativi organici di riforma dell'assetto locale, nessuno dei quali con esito positivo. Soltanto nel 2014 la "Legge Delrio" è riuscita nell'intento di risolvere le numerose controversie e di completare la riforma degli enti locali. I tentativi di riforma si erano arenati a causa della complessità di riportare a unità e razionalità il sistema delle competenze amministrative fondamentali dei sistemi di governo locale multilivello. L'applicazione della riforma ha avuto, infatti, un andamento disomogeneo all'interno delle diverse regioni, determinando fenomeni di neocentralismo regionale che hanno penalizzato principalmente le grandi conurbazioni metropolitane. A fronte di un testo così profondamente innovatore, non possono essere consentite dilazioni o elusioni in sede di attuazione perché potrebbero essere molto pericolose per la tenuta stessa del sistema complessivo del Paese e potrebbero gravemente pregiudicare le esigenze di certezza del diritto, produrre continui contenziosi, una paralisi nel funzionamento delle istituzioni pubbliche ed una dannosa situazione di caos istituzionale. Il rischio è rappresentato, da una parte, dalla spinta ad andare oltre, verso un modello federale, che può arrivare a paralizzare l'opera di implementazione della riforma; dall'altra da ritorni di fiamma centralistici, alimentati da una interpretazione troppo semplificata

[70] J. Luther, *Il principio di sussidiarietà: un "principio speranza" per il diritto costituzionale comune europeo?*, in "Il Foro Italiano", 119 (1996), pp. 183-192.

della legittimazione a governare e dei poteri della maggioranza. Anche se il nuovo Titolo V ha notevolmente ridotto l'ambito della potestà legislativa del Parlamento, sia in ordine alle materie di competenza, sia in ordine ai metodi della legislazione, nei primi mesi dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale, esso ha continuato a legiferare come se niente fosse, producendo una serie di leggi dai contenuti molto incisivi per la vita del Paese[71].

Il modello a cui il legislatore statale ha fatto riferimento per la riforma costituzionale del 2001, è l'idea emersa dal pensiero antico e medioevale e dalla dottrina sociale della Chiesa cattolica, com'è stato detto in precedenza, di sussidiarietà di tipo "orizzontale" ossia relativa ai rapporti tra sfera pubblica e sfera privata, nel senso della capacità delle formazioni sociali di integrare l'azione pubblica. I cittadini e le loro associazioni possono partecipare alla tutela e all'accrescimento del bene pubblico e, in accordo con la pubblica amministrazione, possono venirle in "aiuto" responsabile e volontario. In particolare, nell'art. 118, 4° comma si afferma che *"Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".* Tale norma costituzionale riguarda la distribuzione dei compiti di erogazione di servizi e benefici tra privati e pubblici poteri, in cui i primi sono preferiti, a meno che non risulti la loro incapacità a conseguire gli obiettivi, i quali siano raggiungibili solo attraverso l'azione pubblica. Diversamente, però, dalla prospettiva della Chiesa, dove la sussidiarietà è legata al concetto di solidarietà, nell'ordinamento costituzionale prevale un'esigenza più economica che è quella di razionalizzare lo Stato sociale. Infatti, l'assegnazione di compiti e funzioni propri dell'apparato statale a formazioni sociali che non hanno scopo di lucro e che costituiscono il c.d. terzo settore (terzo a fianco dello Stato e del mercato), dovrebbe assicurare un costo minore ed una qualità migliore nell'erogazione dei servizi rispetto alla costosa burocrazia delle amministrazioni pubbliche. La sussidiarietà orizzontale è, in questo senso, lo strumento per migliorare la qualità dei servizi e per valorizzare la persona all'interno di una comunità[72].

---

[71] Astrid, op. cit., pp. 3-6.

[72] M. Musella, M. Santoro, *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2012, pp. 29-40

Secondo Gregorio Arena, è possibile interpretare già la Legge Bassanini come se, applicando il principio di sussidiarietà verticale si scendesse metaforicamente lungo la scala dei vari livelli istituzionali fino a raggiungere l'autorità cui devono essere attribuite le responsabilità, ai sensi dell'art.4, e *"quell'autorità, a sua volta, scendesse di un altro livello ancora trasferendo (in tutto o in parte) tali responsabilità ai cittadini, ritraendosi dallo svolgimento delle funzioni ad essa attribuite".* Nell'accezione verticale della sussidiarietà il concetto di "ritrarsi" dalle responsabilità, cedendole ad un livello inferiore, si riferisce solamente a soggetti pubblici, mentre, nel caso considerato e previsto nella riforma costituzionale, il principio inizia ad operare in maniera orizzontale. Al posto di un passaggio di responsabilità pubbliche a cascata da un livello istituzionale superiore ad uno inferiore, si ha un convergere sullo stesso piano di soggetti pubblici e privati per l'assolvimento congiunto delle responsabilità attribuite a quei soggetti pubblici sulla base del principio di sussidiarietà verticale. Tale meccanismo può essere interpretato piuttosto che come un "ritrarsi" dalle competenze, come un "fare insieme" anziché "fare da soli"[73]. L'argomento verrà ripreso nel dettaglio nel prossimo capitolo della tesi.

Ma per quanto riguarda la forma del nostro Stato, cos'è cambiato effettivamente con l'entrata in vigore della riforma del titolo V? In primo luogo, in base all'articolo 114, la Repubblica è costituita da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, mentre il testo precedente stabiliva che la Repubblica "si riparte in Regioni, Province e Comuni". In questo modo la Repubblica viene riconfigurata come ordinamento generale di cui lo Stato è parte e le Regioni e gli enti locali risultano possedere pari dignità istituzionale. Questo articolo ha creato non poca confusione in sede di attuazione, in quanto, in realtà, solo lo Stato e le Regioni sono enti titolari di potestà legislativa. I rapporti tra i due sono regolati dai seguenti articoli:

- l'articolo 117 attribuisce alcuni ambiti materiali alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in quanto necessariamente espressiva di normazione

[73] G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, relazione al convegno Cittadini attivi per una nuova amministrazione, Roma, 7-8 febbraio 2003: http://www.cittadinanzattiva.it/dyn/doc/142/ pdf.

generale sull'intero territorio nazionale. In particolare, al 1° comma, fissa i limiti di ordine generale apposti allo stesso modo alla legislazione statale e regionale;

- l'articolo 123, che impone all'autonomia regionale il solo limite dell'armonia con la Costituzione, eliminando il vincolo all'armonia "con le leggi della Repubblica";
- l'articolo 127 che consegna il medesimo diritto al Governo o alle Regioni di promuovere le presunte questioni di legittimità costituzionale dinnanzi alla Corte costituzionale.

Specialmente la nuova formulazione dell'articolo 117 costituisce una disposizione di straordinaria importanza, non solo per l'enunciazione manifesta degli ambiti di competenza, ma, soprattutto, per l'equiparazione dei poteri, fornendo la stessa gerarchia delle fonti alla potestà legislativa statale ed a quella regionale. Infatti, pur risultando quella regionale una potestà legislativa residuale, si può affermare che la potestà ordinaria spetta in genere alle regioni, in quanto essa possiede solo il limite territoriale in ogni materia, ovviamente tralasciando le competenze esclusive dello Stato o quella concorrente. Nel caso di dubbio o di espansione della sfera della legislazione, quella ad essere necessariamente affermata è la competenza esclusiva regionale. Questo in base a quanto previsto dalla Costituzione anche se, in seguito, la Corte Costituzionale, interverrà per allocare le competenze e le funzioni amministrative in casi particolari, applicando parallelamente anche l'articolo 118, di non semplice interpretazione[74].

In secondo luogo, il nuovo testo sancisce la fine del criterio del parallelismo tra le funzioni legislative ed amministrative attribuite, rispettivamente, allo Stato e alle Regioni, che era stato già quasi superato dalle leggi precedenti alla riforma, se non proprio esplicitamente superato dalla Legge Bassanini. Nel nuovo impianto del titolo V, la competenza legislativa regionale gode di molte garanzie, soprattutto per effetto della soppressione del controllo governativo preventivo sulle leggi e della scomparsa dell'interesse nazionale come limite di merito. Il parametro dell'interesse nazionale è stato lo strumento che ha segnato più profondamente i rapporti tra lo Stato e le regioni, in quanto aveva avuto origine come un criterio di giudizio più che altro politico, ma che

[74] S. Papa, op. cit., pp. 117-118.

poi si è trasformato nel metodo fondamentale di giudizio della legittimità degli atti per la Corte Costituzionale, caratterizzando quindi l'intero impianto della riforma, che era stata così qualificata da molti come un tentativo di cambiamento della forma dell'ordinamento stesso dello Stato in senso strettamente federale[75].

In terzo luogo, la nuova versione dell'articolo 119 prevede più efficaci strumenti di garanzia dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, come risulta in particolare dal secondo comma, che stabilisce il potere di stabilire ed applicare "tributi ed entrate propri", in armonia con la Costituzione e con i princìpi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Allo stesso tempo, il testo istituisce un fondo statale perequativo a favore dei "territori con minore capacità fiscale per abitante", e risorse aggiuntive ed interventi speciali dello Stato al fine di promuoverne lo sviluppo e la coesione sociale, e per il perseguimento delle altre finalità costituzionali enunciate dal 5° comma[76].

Più complessa è l'interpretazione dell'articolo 118, la quale infatti si rimanda all'ultimo capitolo della tesi, sede migliore per trattare un delicato argomento come quello della partecipazione attiva dei cittadini, il bene pubblico e, nel dettaglio la complessità del concetto di sussidiarietà orizzontale.

Si può concludere, intanto, per quanto riguarda questa panoramica della riforma costituzionale del 2001, affermando che grazie ad essa si è finalmente compiuto, nonostante le questioni, i dubbi, i problemi di interpretazione, eccetera, un ulteriore e significativo passo avanti verso la più ampia attuazione di un sistema il più possibile decentrato, attraverso l'esplicito riconoscimento della titolarità delle funzioni amministrative in campo al comune, al quale è ormai riconosciuta la quasi esclusività delle competenze e dei poteri amministrativi.

[75] Ivi p. 112.
[76] Astrid, op. cit., pp. 8-10.

Capitolo Secondo

I FINANZIAMENTI EUROPEI E IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA' VERTICALE

Introduzione

I fondi europei costituiscono un'opportunità per i bilanci pubblici nazionali al fine di supportare gli investimenti. L'Unione europea si muove nell'ottica della sussidiarietà verticale rispetto all'intervento pubblico statale. Sulla base di tale principio si deve stabilire se in una data materia, non tra quelle di competenza esclusiva comunitaria, l'azione comunitaria risulti "più efficace" rispetto a quella intrapresa a livello nazionale o locale. Oggi si assiste, con sempre maggiore intensità, a fenomeni di "territorializzazione" delle politiche. I finanziamenti comunitari sono gestiti secondo una *governance* multilivello coordinata tra le istituzioni europee, nazionale, regionali e locali. Alcuni programmi sono gestiti direttamente dall'Unione, la gestione diretta, mentre altri vedono la compartecipazione degli Stati, la gestione concorrente o indiretta[77]. Per quanto riguarda la gestione diretta, la Commissione europea gestisce il bilancio quando i progetti sono realizzati dai suoi servizi, tra cui l'attribuzione di sovvenzioni, il trasferimento di fondi, le attività di monitoraggio e la selezione dei contraenti. Per gestione indiretta si intende quando i programmi di finanziamento sono realizzati da paesi terzi, organizzazioni internazionali, agenzie per lo sviluppo o altri organismi. Invece la gestione è concorrente quando la Commissione delega la gestione di alcuni programmi agli Stati membri nell'ambito di accordi di partenariato: ciascun Stato prepara, in collaborazione con la Commissione, un accordo che stabilisce come verranno utilizzati i fondi nel corso di un periodo finanziario, coperto da un quadro finanziario pluriennale. Gli Stati membri affidano le gestioni dei fondi dell'Ue principalmente ad

[77] V. Vecchi et al., *Finanziamenti comunitari 2014-2020: strategie, gestione e rendicontazione*, Milano, EGEA spa, 2015 pp. 6-11

autorità di gestione come i ministeri e altri enti pubblici. Più dell'80% dei finanziamenti è gestito in regime di gestione concorrente.

L'Unione Europea opera in un campo d'azione molto ampio che comprende politiche settoriali (come la politica di coesione, la politica estera, la politica agricola comune) e politiche trasversali, tra le quali la più importante è Europa 2020, la strategia europea con Orizzonte 2020 che dal 2010 ha sostituito quella di Lisbona. Tutti i programmi europei e le politiche nazionali recepiscono la Strategia Europa 2020 che diventa così il cardine dell'azione dell'UE[78].

2.1 Strategia Europa 2020

La crisi economica degli ultimi anni ha messo in luce alcune carenze strutturali dell'economia europea che possono essere affrontate solo portando avanti risorse strutturali, che si basano su sforzi nazionali ma si avvalgono di punti di forza europei. Per affrontare queste problematiche, l'Unione Europea e gli Stati membri hanno lanciato nel 2010 un piano di crescita sostenibile: la "Strategia Europa 2020" che riguarda sia le sfide a breve termine legate alla crisi, sia l'esigenza di profonde riforme strutturali. Questa strategia è più realistica rispetto a quella lanciata nel 2000, la Strategia di Lisbona, poiché quest'ultima conteneva politiche trasversali mentre quella nuova mostra precisamente le politiche settoriali a cui è necessario puntare per raggiungere gli obiettivi prefissati. La differenza si può dire che stia essenzialmente nell'approccio utilizzato, dalle politiche ai programmi veri e propri, per ottenere i risultati previsti[79].

Dall'inizio della crisi, la Commissione ha richiesto quindi, sempre più, una risposta coordinata tra le economie europee. Proprio al fine di rilanciare crescita e competitività, è necessaria una stretta collaborazione tra Unione Europea e Stati membri. Per rafforzare il coordinamento delle politiche degli Stati quando sono ancora in fase di preparazione è stato ideato il cosiddetto "semestre europeo", che si riunisce generalmente in occasione del Consiglio europeo di marzo. Durante questo periodo dell'anno la Commissione presenta al Parlamento e al Consiglio la relazione "analisi

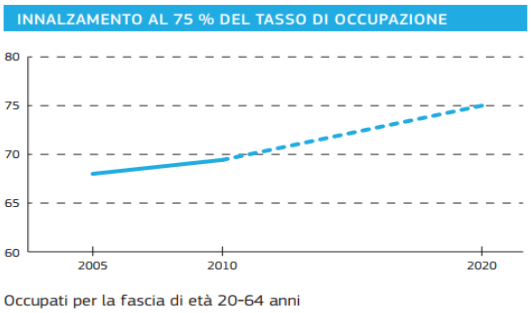
[78] Ibidem
[79] Commissione europea, direzione generale della Comunicazione, *Le politiche dell'Unione europea. Europa 2020: la strategia europea per la crescita*, Bruxelles, Ufficio delle pubblicazioni, 2013, p.3

annuale della crescita" che costituisce la base di discussione tra i leader europei; a questo punto i paesi dell'Ue comunicano pubblicamente i programmi delle loro politiche macroeconomiche, strutturali e dell'occupazione per condividere le iniziative migliori, individuare in anticipo eventuali problemi e dimostrare l'impegno ad attuare la Strategia. Ogni Stato elabora due programmi: il primo si tratta di un programma nazionale di riforma, in cui sono presentati i progressi compiuti sugli obiettivi di Europa 2020 e le iniziative previste per l'anno seguente al fine di colmare eventuali lacune, il secondo è un piano di stabilità o convergenza che espone i programmi di bilancio pluriennali. Tali documenti sono sottoposti all'esame della Commissione nel mese di aprile, la quale si pronuncia attraverso una serie di raccomandazioni rivolte miratamente a ciascun paese, che vengono poi approvate dal Consiglio a giugno. Queste raccomandazioni, che indirizzano l'azione degli stati nei successivi 12-18 mesi, si basano proprio sulle analisi dei programmi forniti dai Paesi e su apporti provenienti da riunioni bilaterali di esperti della Commissione e degli Stati membri.

Vediamo ora nel dettaglio cosa prevede la strategia Europa 2020.

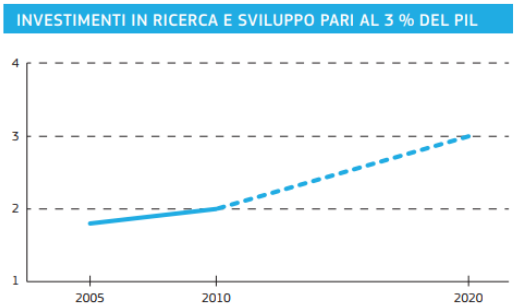
I principali obiettivi da raggiungere entro il 2020 sono, per quanto ambiziosi, solamente cinque, in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale e clima:

1. Garantire che il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni sia in possesso di un lavoro;



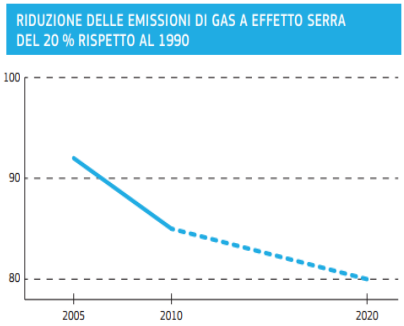
Fonte: Commissione europea

2. Far sì che il 3% del PIL dell'Ue venga investito in ricerca e sviluppo, per quanto riguarda il tema dell'innovazione;

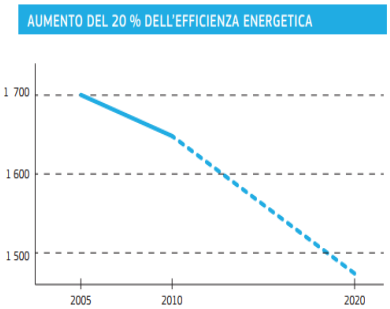


Fonte: Commissione europea

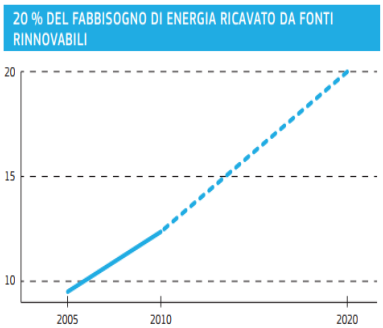
3. Limitare del 20%, o persino 30%, le emissioni di gas serra rispetto ai livelli del 1990, ricavare il 20% del fabbisogno di energia da fonti rinnovabili e aumentare l'efficienza energetica del 20%, i cosiddetti traguardi 20/20/20 che si rifanno proprio alle tre percentuali. Si tratta di una ricerca lenta ma progressiva di livelli sempre più alti di sostenibilità ambientale;



Indice (emissioni nel 1990 = 100)



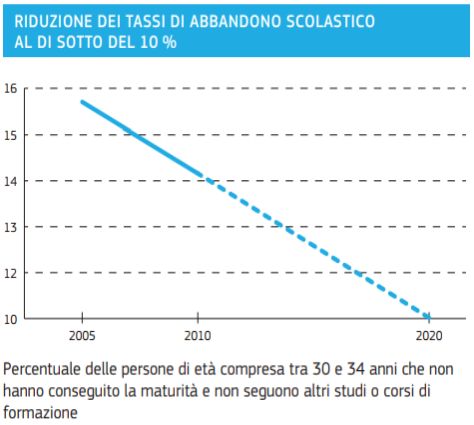
Consumo di energia primaria in milioni di tonnellate equivalenti petrolio

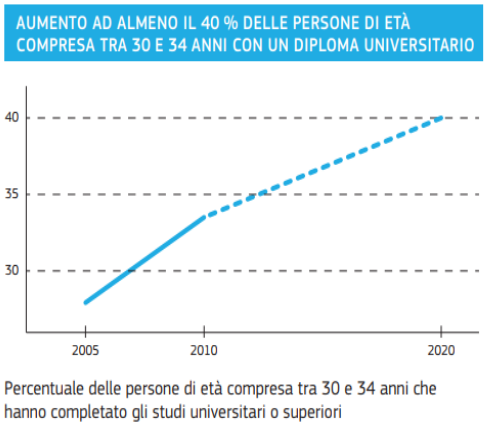


Percentuale delle energie rinnovabili nel consumo finale lordo di energia

Fonte: Commissione europea

4. Per quanto riguarda il tema dell'istruzione e degli investimenti sul capitale umano, l'obiettivo prevede di ridurre i tassi di abbandono scolastico al di sotto del 10% con almeno il 40% delle persone di età compresa tra 30 e 34 anni che hanno ultimato gli studi universitari. Un'effettiva inclusività è un elemento fondamentale per una maggiore competitività;





Fonte: Commissione europea

5. Garantire che il numero delle persone a rischio di povertà o emarginazione venga ridotto di 20 milioni.

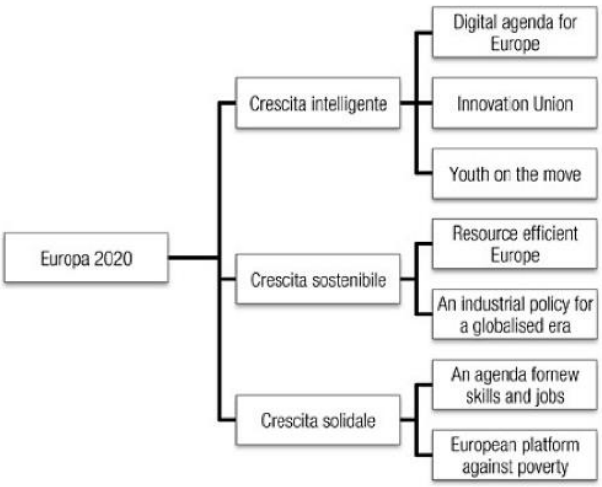
I grafici illustrano i dati per i 28 paesi Ue nel 2005 e 2010, in riferimento agli obiettivi per il 2020 concordati nella Strategia. L'ultimo obiettivo non è misurato allo stesso modo per mancanza di statistiche comparabili, anche se, secondo le stime, nel 2010 rientravano in questa categoria 115 milioni di cittadini dell'Unione Europea[80].

Le iniziative dell'Unione legate alla Strategia sono finanziate dal bilancio europeo che, ora più che mai, è incentrato sulla crescita economica, la ripresa dopo la crisi. Il "Quadro Pluriennale 2014-2020" non costituisce il bilancio europeo per un periodo di sette anni, ma è piuttosto lo strumento attraverso il quale l'Unione Europea garantisce una certa previsione di spesa nell'arco di tempo considerato, definendo i "massimali" e le principali "rubriche". Ogni bilancio annuale viene adottato entro i limiti di questo quadro e in genere si colloca al di sotto dei massimali di spesa, in modo da conservare un margine per gli imprevisti[81]. Tale previsione di spesa fissa le priorità politiche per l'Ue, quindi costituisce un quadro politico, seguendo quelle che sono le tre priorità fondamentali della Strategia 2020, oltre ai cinque obiettivi già presentati:

a. Crescita intelligente: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione per migliorare la competitività internazionale;

[80] Ivi p. 5
[81] Commissione europea, direzione generale della Comunicazione, *Le politiche dell'Unione europea: il bilancio*, Bruxelles, Ufficio delle pubblicazioni, 2014, pp. 5-6

b. Crescita sostenibile: promuovere l'uso efficace delle risorse, delle fonti rinnovabili e delle tecnologie "verdi";
c. Crescita inclusiva: favorire la coesione sociale e territoriale attraverso alti tassi di occupazione, lotta alla povertà e all'esclusione sociale.



Commissione europea: le tre priorità fondamentali e le principali iniziative legate ad esse

Il Quadro finanziario pluriennale traduce in termini finanziari e giuridici le priorità e gli obiettivi politici stabiliti dall'Ue e dagli stati membri e li racchiude all'interno di settori strategici di spesa, le rubriche. All'interno di ogni rubrica, il finanziamento viene erogato attraverso i programmi o i fondi. Programmi tra i quali Erasmus Plus per l'istruzione, Life per l'ambiente e Agenda Digitale, la cui novità più recente e tra le più importanti del programma è l'adattamento delle tariffe di *roaming* a tutti i paesi dell'Ue, quindi dal 15 giugno è possibile effettuare chiamate, inviare SMS o navigare in rete in un altro Stato membro allo stesso prezzo rispetto al proprio paese. Il progetto dell'Agenda digitale per l'Europa porterà ad una graduale ed ambiziosa revisione delle norme in materia di telecomunicazioni che comprenderà anche la neutralità della rete, per cui gli operatori europei di telecomunicazioni dovranno trattare tutto il traffico internet in modo equo, che non potrà costare arbitrariamente di più o di meno al consumatore, a seconda del luogo[82]. Tra i fondi il più importante e consistente è il Fondo di coesione, destinato alle regioni più povere.

[82] Digital Single Market: https://ec.europa.eu/digital-single-market/

Nel quadro 2014-2020 sono state individuate cinque rubriche più una:

a) Crescita intelligente ed inclusiva: costituisce il 47% del totale, con un massimale di 450,7 miliardi di euro. Tre quarti dell'importo per le politiche di coesione, il resto va alla ricerca, all'innovazione, alle infrastrutture, poi per il programma Erasmus, lo spazio e le PMI. Il fine ultimo è di rendere l'Ue sempre più competitiva in materia di innovazione, per svolgere un ruolo preponderante sulla scena internazionale.

Nel "Documento di riflessione sul Futuro delle finanze dell'Ue"[83], l'ultima pubblicazione di una serie che la Commissione ha presentato su alcuni temi essenziali, in seguito alla richiesta da parte del libro bianco sul futuro dell'Europa di maggior dialogo e confronto, si può leggere che la politica di coesione mobilita investimenti per oltre 480 miliardi di euro che dovrebbero tradursi, ad esempio, in più di un milione di imprese sovvenzionate, 42 milioni di cittadini con accesso a migliori servizi sanitari, 25 milioni di cittadini che beneficeranno della prevenzione alle inondazioni e agli incendi, 15 milioni di famiglie in più con accesso alla banda larga e oltre 420 000 nuovi posti di lavoro. La politica di coesione dell'Ue verrà analizzata nel dettaglio più avanti nel capitolo.

b) Crescita sostenibile: in particolare delle risorse naturali. Da tempo lo sviluppo sostenibile è al centro del progetto europeo. Gli impegni complessivi possono attestarsi a 373,1 miliardi, il 38,9% del quadro finanziario pluriennale. La maggior parte della spesa è connessa ai mercati e ai pagamenti diretti nell'agricoltura e nella pesca, il resto va a politiche per lo sviluppo rurale, per l'ambiente e il clima. Per quanto riguarda questi due ultimi temi, il programma è articolato in due sottoprogrammi: uno per l'ambiente, per interventi nei settori della biodiversità, dell'attuazione della politica ambientale dell'UE e dell'efficienza delle risorse. L'altro, per il clima, che sostiene interventi di attenuazione e adattamento dei cambiamenti climatici a livello locale e regionale, con particolare attenzione al coinvolgimento delle piccole e medie imprese nel collaudo di tecnologie a bassa emissione di carbonio e di tecnologie di adeguamento.

[83] Commissione europea, *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE,* Bruxelles:, Ufficio delle pubblicazioni, 2017

c) Sicurezza e cittadinanza: l'instabilità nei paesi vicini e le nuove forme di terrorismo pongono grandi sfide, come migliorare il controllo delle frontiere esterne e rafforzare la solidità delle reti di informazione. La sicurezza di uno stato membro è diventata la sicurezza di tutta l'Unione. Con una spesa massima di 15,6 miliardi di euro (l'1,6%), si attueranno programmi in questo ambito, come, ad esempio, in materia di sicurezza interna, di asilo e migrazione nonché di sicurezza alimentare. In particolare viene semplificata la struttura degli strumenti di spesa, riducendo gli interventi in due soli programmi. Il primo riguarda le azioni in materia di migrazione e di asilo, integrazione di cittadini di paesi terzi e rimpatrio. Il secondo programma invece fornisce assistenza finanziaria per le iniziative nell'ambito delle frontiere esterne e della sicurezza interna. Le minacce alla sicurezza riguardano anche altri settori come la protezione di catene alimentari e meccanismi per rispondere in modo efficace a rischi per la salute pubblica. Altri esempi sono la lotta alle malattie globali, come l'Ebola, e la risposta ai disastri naturali o provocati dall'uomo.
d) L'Europa globale: fino a 58,7 miliardi di euro (il 6,1%) sono destinati ad attività legate alle relazioni esterne, tra cui lo strumento europeo di vicinato e il partenariato, quest'ultimo con un'attenzione specifica ad attori strategici e alle economie emergenti, lo strumento europeo per la democrazia e i diritti dell'uomo e lo strumento di stabilità, volto a finanziare interventi per la reazione alle crisi, alle calamità naturali, nonché per la prevenzione dei conflitti e il consolidamento della pace e delle istituzioni statali.
e) Amministrazione: Per questa categoria di spesa, il massimale è fissato a 61,6 miliardi di euro (il 6,4%) e non ha subito modifiche sostanziali negli ultimi anni, nonostante l'allargamento, il numero crescente di istituzioni e organismi europei e la crescita numerica del personale.
f) Una sesta rubrica, compensazioni, si riferisce all'ultimo allargamento, con 27 milioni di euro destinati alla Croazia.

Sono previsti inoltre una serie di strumenti speciali nell'eventualità di dover reagire a circostanze impreviste o per finanziare spese legate ad obiettivi specifici che non possono essere finanziati entro i massimali. Ad esempio come il Fondo per

l'adeguamento alla globalizzazione per aiutare i lavoratori in esubero a causa della crisi economica nella ricerca di un nuovo impiego.

2.2 Dieci priorità per l'Europa[84]

Nel novembre 2014 Jean-Claude Juncker ha assunto la presidenza della Commissione europea con un programma politico ben preciso: focalizzare le politiche dell'Ue sulle principali sfide che l'economia e la società hanno di fronte. Seguendo le linee guida comunitarie della Strategia 2020, il neopresidente individua le dieci priorità fondamentali per l'Europa che la Commissione, con l'aiuto delle altre istituzioni europee e l'appoggio degli Stati membri, si propongono di incentivare.

La prima e fondamentale priorità è il rilancio dell'occupazione, della crescita e degli investimenti, senza creare ulteriore debito. L'incertezza legata alla crisi economica ha scoraggiato gli investimenti, anche se le risorse sono disponibili e quindi vanno convogliate verso il miglior utilizzo attraverso progetti mirati. Proprio a questo scopo Juncker ha istituito già nel 2015 il Fondo europeo per gli investimenti strategici (si veda il prossimo paragrafo). La priorità è strettamente legata alla rimozione dei rilevanti ostacoli normativi e non normativi, come, per fare un esempio riguardante le energie rinnovabili, la produzione e la vendita di veicoli all'idrogeno è facilitata dalla distribuzione sempre maggiore delle colonnine per il rifornimento all'interno del territorio (l'Italia ha inserito l'idrogeno nel piano strategico nazionale del 2017[85]).

La seconda priorità individuata da Juncker è un mercato del digitale unico e connesso, in modo tale che ogni cittadino europeo possa sfruttare appieno dei vantaggi dell'economia digitale. Un mercato unico digitale del tutto funzionante potrebbe far guadagnare all'economia europea ben 415 miliardi di euro all'anno e creare 3,8 milioni di posti di lavoro[86]. La strategia, per quanto riguarda questa priorità, è composta prevalentemente da tre parti: un migliore accesso ai beni e servizi digitali, un'ampia

[84] Commissione europea, direzione generale della Comunicazione, *Le politiche dell'Unione europea: dieci priorità per l'Europa*, Bruxelles, Ufficio delle pubblicazioni, 2015.
[85] M. Eccheli, *Idrogeno per autotrazione, anche l'Italia lo inserisce nel piano strategico nazionale*, "La Stampa", 19 gennaio 2017.
[86] Fonte dei dati: https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market_it

revisione delle norme in materia di telecomunicazioni (per ovviare al problema che i mercati restano nazionali ed isolati), un forte investimento nell'infrastruttura informatica al fine di massimizzare le potenzialità di crescita dell'economia digitale.

Proseguendo con le priorità, la terza punta ad un'unione energetica resiliente con le politiche in materia di cambiamenti climatici. L'eccessiva dipendenza da un limitato numero di fonti energetiche può causare il rischio di interruzioni nell'approvvigionamento. La sfida dell'Unione europea consiste nel ridurre l'utilizzo dei combustibili fossili, di conseguenza tagliare le emissioni di gas serra, ma garantendo alle famiglie e alle imprese energia a prezzi ragionevoli. Parte fondamentale della priorità è la sicurezza delle forniture, cioè una minore dipendenza dalle fonti che si trovano al di fuori delle frontiere dell'Ue. Un progetto che sta tutt'ora suscitando molte polemiche e scalpore è quello del cosiddetto TAP, Il Gasdotto Trans-Adriatico (*Trans-Adriatic Pipeline* in inglese), il progetto volto alla costruzione di un nuovo gasdotto che dalla frontiera greco-turca attraverserà Grecia e Albania per approdare in Italia, nella provincia di Lecce permettendo l'afflusso di gas naturale proveniente dall'area del Mar Caspio (Azerbaigian) in Italia e in Europa. L'Unione europea riconosce a TAP un ruolo importante nella politica energetica comunitaria ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di garantire la sicurezza e la diversificazione dell'approvvigionamento energetico in Europa. La Commissione europea, il Parlamento e il Consiglio hanno assegnato a TAP lo status di Progetto di Interesse Comune (PCI), secondo le linee guida TEN-E (Trans-European Energy infrastructure)[87]. Una volta che il progetto è approdato in Italia (in Puglia, nella zona di Lecce), i cittadini residenti hanno iniziato una serie di proteste e rivendicazioni, definendosi "No TAP". Queste persone infatti la definiscono come un'opera inutile e dannosa, priva di ricadute positive. Anzi l'impatto a livello paesaggistico, ambientale e turistico potrebbe avere effetti devastanti secondo loro. Inoltre si può aggiungere che la sua costruzione è antidemocratica, perché decisa dall'alto, e poco trasparente. Queste sono alcune delle rivendicazioni de movimento No TAP ma il dibattito è ancora molto aperto.

[87] Fonte: https://www.tap-ag.com/

Un mercato interno più integrato ed equo, con una base industriale più solida, è la quarta prerogativa per la Commissione e il miglior modo per l'Ue di affrontare le sfide della globalizzazione. La libera circolazione dei capitali e l'unione dei mercati finanziari sono due degli obiettivi di questo punto. Il secondo, in particolare, intende rimuovere gli ostacoli che bloccano gli investimenti oltre frontiera e impediscono di accendere finanziamenti alle imprese. Come si può leggere nella pubblicazione dell'Ue a proposito delle dieci priorità per l'Europa: *"se il mercato dei capitali di rischio europeo funzionasse come quello degli Stati Uniti, dal 2008 al 2013 sarebbe stato possibile investire ulteriori 90 miliardi di euro nelle imprese[88]".*

È giunto il momento, secondo Juncker, di iniziare a completare l'Unione economica e monetaria (UEM), sulla base della "relazione dei cinque presidenti", cioè la riunione del 22 giugno 2015 tra il presidente della Commissione e i presidenti del Consiglio europeo, dell'Eurogruppo, della Banca centrale europea e del Parlamento, denominata "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa"[89], la quale contiene un ambizioso programma per rendere l'UEM più profonda e completarla al massimo entro il 2025. Alcune delle proposte sono l'introduzione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi bancari e la creazione di un tesoro dell'area euro.

La sesta priorità è dedicata all'accordo di libero scambio con gli Stati Uniti, il cosiddetto Ttip. La negoziazione sull'accordo si trovava però ad un punto morto nel 2016. Dopo la vittoria del presidente americano Donald Trump e in seguito alle dichiarazioni di inizio 2017 del suo Segretario del commercio Wilbur Ross, si intravedono alcune speranze, anche se l'Europa è sempre stata ben chiara nella sua posizione secondo cui un accordo commerciale sarebbe vantaggioso per entrambe le parti ma non a discapito della sicurezza alimentare, la salute, la protezione sociale e dei dati e la diversità culturale. In ogni caso, si riuscisse alla fine ad arrivare ad una proposta soddisfacente, il Parlamento europeo, eletto dai cittadini, avrà comunque l'ultima parola sull'argomento.

---

[88] Commissione europea, direzione generale della Comunicazione, *Le politiche dell'Unione europea: dieci priorità per l'Europa*, Bruxelles, Ufficio delle pubblicazioni, 2015, p.7

[89] Disponibile *online*: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_it.pdf

È importante che l'Unione europea non risulti solo come un mercato comune per beni e servizi, ma dev'essere noto che essa si fonda su dei valori comuni, come la dignità umana e la libertà. Tra gli interventi principali per l'Agenda, al fine di garantire la sicurezza e affrontare le minacce più urgenti in modo efficace, figurano: combattere la radicalizzazione, nuove collaborazioni tra le unità nazionali di intelligence finanziaria e Europol per tagliare i finanziamenti dei criminali, un forum europeo per le principali società informatiche con lo scopo di combattere la propaganda terroristica su internet, rafforzare gli strumenti di lotta alla criminalità informatica, tra cui l'aggiornamento delle norme in materia di accesso a prove e informazioni ricavate da internet e per finire, è di fondamentale importanza il miglioramento delle capacità di Europol, anche grazie alla creazione di un centro europeo antiterrorismo.

L'ottava priorità, attualmente la priorità assoluta per l'Europa, presenta le linee guida per una nuova politica dell'immigrazione. Essenziale per la Commissione è trovare il modo di affrontare le cause che spingono le persone ad emigrare dal proprio paese: la povertà, le guerre, le persecuzioni, le violazioni dei diritti umani e le catastrofi naturali. L'emergenza profughi ha rivelato molti dei limiti strutturali della politica migratoria dell'Ue e dei suoi strumenti.

La penultima priorità individuata da Juncker è la necessità di svolgere, come Unione europea, un ruolo più incisivo a livello mondiale. La politica di aiuti allo sviluppo consente all'Europa di essere il miglior interlocutore con i paesi in via di sviluppo, la politica estera e di sicurezza comune si è sviluppata gradualmente, per tentare di dare finalmente quell'unica voce all'Ue sulla scena mondiale, come molto spesso si è auspicato. Si tratta inoltre della prima potenza commerciale al mondo dotata della seconda più importante valuta internazionale. Secondo l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune Federica Mogherini: *"L'Unione europea è l'unico strumento che gli europei hanno per riconquistare la propria sovranità in un mondo globalizzato. (…) negli ultimi sei mesi abbiamo fatto molti più passi in avanti di quanti non ne abbiamo fatti negli ultimi 60 anni"*[90].

[90] Discorso dell'Alto rappresentante PESC al Parlamento italiano in occasione della riflessione sul futuro dell'Europa per la celebrazione per i 60 anni dai Trattati di Roma, 2017.

La Commissione europea, infine, si sta impegnando sul fronte della democrazia e delle riforme, attraverso una maggiore trasparenza, collaborazione tra le istituzioni e controllo delle nuove leggi e della normativa già in vigore. Nel maggio 2015 la Commissione ha adottato la sua agenda "Legiferare meglio" e la conseguente comunicazione alle altre istituzioni europee "Legiferare meglio: risultati migliori per un'Unione più forte[91]". La Commissione ha inoltre istituito la "piattaforma REFIT", dal nome del programma per il controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione, in modo da coinvolgere le parti interessate e gli Stati membri nelle proprie attività[92]. Essa riunisce esperti di alto livello provenienti da tutti gli Stati membri, dal Comitato economico e sociale europeo e dal Comitato delle regioni, oltre che dalle imprese, parti sociali e società civile e ogni anno la Commissione avvia una serie di iniziative di semplificazione per garantire che la legislazione europea porti a risultati efficaci, efficienti e ad un costo minimo. Fra le attività svolte dai membri della piattaforma rientrano l'esame dei suggerimenti ricevuti tramite il modulo online "Ridurre la burocrazia". È dedicata una particolare attenzione alle piccole imprese, su cui l'onere di attuare le norme dell'UE può gravare in modo sproporzionato. Nell'Unione europea il 99% delle imprese sono di piccole o medie dimensioni.

2.3 Il Fondo europeo per gli investimenti strategici

All'interno del Quadro finanziario 2014-2020, circa il 13% del bilancio dell'Ue sostiene le priorità per la crescita sostenibile attraverso programmi o progetti gestiti direttamente o indirettamente a livello europeo.

Il più importante tra questi programmi è il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) instituito dal presidente della Commissione Jean-Claude Juncker nel novembre 2014 per far fronte alla crisi economica e al successivo crollo degli investimenti. Il cosiddetto "Piano Juncker" costituisce uno sforzo collettivo e coordinato a livello europeo per promuovere gli investimenti nell'economia reale. Il suo scopo è, in primo

[91] Del 14 settembre 2016

[92] Dettagli su REFIT e la Piattaforma online nel sito della Commissione europea all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_it

luogo, rafforzare la creazione di posti di lavoro e la crescita, in secondo luogo, accrescere la competitività globale dell'Unione e, in terzo luogo, consolidare la capacità produttiva ed infrastrutturale. In generale l'obiettivo principale del Fondo è migliorare il contesto per gli investimenti. *"Il Piano d'investimenti per l'Europa da 315 miliardi di euro, approvato appena un anno fa, ha già raccolto 116 miliardi di investimenti nel primo anno di attività. E ora vogliamo estenderlo. Proponiamo di raddoppiare la durata e la capacità finanziaria del Fondo per fornire almeno 500 miliardi di investimenti totali entro il 2020"*[93].

Sono due le modalità di erogazione: quella del bando che finanzia direttamente un progetto oppure attraverso strumenti finanziari, nel senso che la Bei fa un contratto con intermediari finanziari (banche e fondi) fornendo capitale a breve termine e ad un tasso agevolato, che poi le banche si impegnano ad erogare alle Pmi, con condizioni particolarmente convenienti, precedentemente concordate.

Nell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea[94] si legge che *"per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale".*

Il concetto di "sviluppo armonioso" si trova alla base di molte politiche europee come nel caso dei Fondi strutturali ma anche il Piano Juncker entra in quest'ottica.

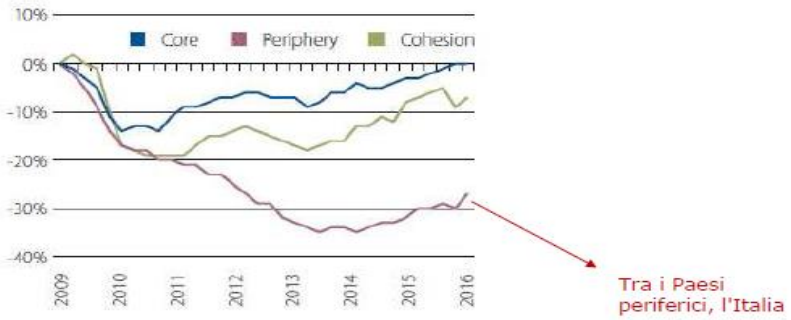
L'Unione risentiva di bassi livelli di investimento, rispetto ad esempio agli Stati Uniti o al Giappone, anche in relazione alle ampie differenze tra gli Stati membri. Le differenze di *performance* degli investimenti sono ampie e persistenti sia a livello regionale che settoriale. Infatti, come si può vedere dal grafico elaborato dalla Banca europea per gli investimenti sui dati forniti da EUROSTAT, la percentuale di investimenti continua ad aumentare ma molto meno nei paesi periferici, tra cui l'Italia.

---

[93] J.C. Juncker, discorso sullo stato dell'Unione al Parlamento europeo, 14 settembre 2016: https://ec.europa.eu/italy/news/20160915_discorso_juncker_it

[94] Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, 2008: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2008%3A115%3ATOC

Investimenti fissi lordi EU per Gruppo di Paesi, 2008=100



Note: Real Gross Fixed Capital Formation. Index average 2008 = 100. Source: Eurostat, OECD. "Core" includes Austria, Belgium, Germany, Denmark, Finland, France, Luxembourg, the Netherlands, Sweden and the UK; "Periphery" includes Cyprus, Greece, Spain, Ireland, Italy, Slovenia and Portugal; "Cohesion" includes Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Croatia, Hungary, Lithuania, Latvia, Malta, Poland, Romania and Slovakia.

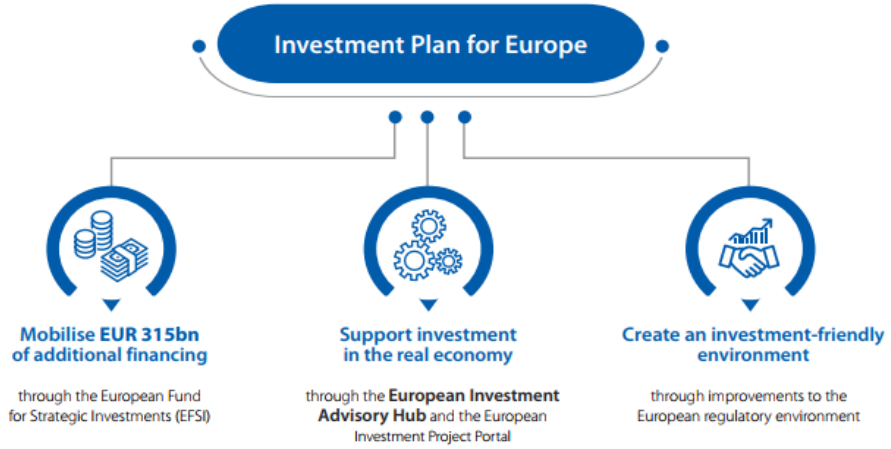
Fonte: Elaborazioni BEI su dati EUROSTAT

Quindi gli investimenti continuano a crescere, anche se moderatamente, del 2,9% nel 2017, l'8,2% (ad oggi) dall'avvio della ripresa economica, all'inizio del 2013. La crescita economica della zona euro continua con un 1,6% nel 2017, che diventerà, secondo le stime, circa l'1,8% nel 2018. In ogni caso rimane persistente la debolezza degli investimenti. Caso emblematico è proprio l'Italia, dove gli investimenti hanno subito un calo più accentuato rispetto alla maggior parte degli Stati membri, il quale ha riguardato tutti i settori, e la ripresa risulta ancora ad oggi limitata: dall'attuale debolezza della domanda, dall'incertezza generale che circonda l'economia, dai margini di profitto ridotti, dalle perduranti condizioni di credito rigorose in particolare per le piccole e medie imprese e alcuni settori. Una ripresa più solida degli investimenti è ostacolata da una serie di carenze strutturali, come inefficienze della pubblica amministrazione, del sistema giudiziario e del contesto imprenditoriale, nonché dal limitato sviluppo dei mercati dei capitali.

Le riforme in corso sono finalizzate a superare la maggior parte di questi ostacoli e si trovano al centro del Terzo Pilastro.

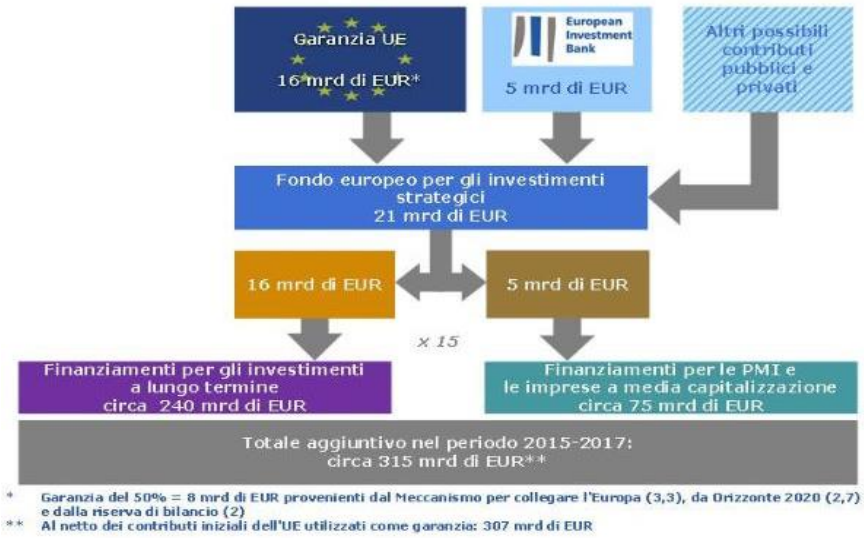
Il Piano d'investimento per l'Europa, infatti, si fonda proprio su tre pilastri[95].

[95] Commissione Europea: https://ec.europa.eu/commission/index_it



Fonte: EIAH

Il primo pilastro istituisce il FEIS, il motore del piano, per mobilitare il finanziamento degli investimenti, soprattutto per quelli più a rischio di ottenere credito. Il FEIS sostiene e sosterrà investimenti strategici in settori chiave, quali le infrastrutture, l'istruzione, la ricerca e innovazione e il capitale di rischio per le piccole imprese. Sul sito della BEI[96] si trovano i requisiti minimi che i promoter devono tenere in considerazione se vogliono proporre il proprio progetto al FEIS: innanzitutto deve avere coerenza e conseguimento con la Strategia europea 2020, poi deve avere una sostenibilità economica e infine una sostenibilità finanziaria.



Fonte: Commissione europea. Schema riassuntivo del FEIS.

[96] Accessibile all'indirizzo: http://www.eib.org/index.htm?lang=en

Il secondo pilastro garantisce che il finanziamento degli investimenti arrivi all'economia reale. Di conseguenza si tratta di nuove opportunità per gli investitori istituzionali nell'UE e nel resto del mondo, i promotori di progetti e le piccole e medie industrie. Al fine di fornire supporto agli investimenti sono stati istituiti due portali web: l'European Investment Advisory Hub[97] (EIAH o semplicemente *"the Hub"*) è nato in collaborazione tra la Banca europea per gli investimenti, la Commissione europea e il Piano d'investimento per l'Europa. Il polo europeo di consulenza sugli investimenti fornisce consigli e servizi di assistenza tecnica per l'identificazione, la preparazione e l'implementazione dei progetti d'investimento sia pubblici che privati. Il Portale dei progetti di investimento europei[98] invece è definito dal sito internet della Commissione come "il luogo d'incontro di promotori ed investitori", gratuito e senza intermediari. Possono iscriversi al portale piccoli e grandi progetti a cui il portare farà incontrare gli investitori più interessati.

Il terzo pilastro è stato ideato con lo scopo di creare un ambiente favorevole agli investimenti. Per migliorare il contesto in cui operano le imprese, rientrano nel piano di investimenti anche progressi verso la realizzazione del mercato unico digitale, dell'Unione dell'energia e dell'Unione dei mercati dei capitali. L'obiettivo generale punta ad eliminare gli ostacoli agli investimenti e a creare una regolamentazione più semplice, più efficace e più prevedibile nell'UE, in particolare nei settori delle infrastrutture.

Come si diceva in precedenza, proprio il terzo pilastro è di fondamentale importanza per il nostro Paese che risente di vari tipi di ostacoli agli investimenti. Spesso si afferma che l'Italia non sia in grado di cogliere le opportunità e i finanziamenti europei e questo può essere riferito al sistema pubblico italiano. Però, quando si parla degli imprenditori italiani, le cose cambiano e non di poco. Secondo i dati della Commissione, aggiornati a marzo 2017, l'Italia centra un doppio primato: con operazioni approvate per 4,4 miliardi e 58 già finanziate dal Fondo per gli investimenti strategici, siamo primi in classifica per capacità di attrazione delle risorse. La quota maggiore di finanziamenti è andata alle piccole e medie imprese (28%) e al sostegno agli investimenti in ricerca e sviluppo (22%).

[97] Commissione europea, BEI (2014) Advisory Hub, Available at: http://eiah.eib.org/
[98] Commissione europea (2014) Portale dei progetti di investimento europei: https://ec.europa.eu/eipp/desktop/it/index.html

Seguono i progetti nei comparti energia (21%), digitale (12%), trasporti (8%), ambiente ed efficienza nell'uso delle risorse (5%) e infrastrutture sociali (4%). Per quanto riguarda le piccole e medie industrie, la stragrande maggioranza nel nostro Paese, il FEIS ha approvato 46 accordi, il totale dei finanziamenti ammonta a quasi 1,620 miliardi di euro e si prevede che attiverà investimenti per oltre 20 miliardi. Circa 204.000 società di piccole dimensioni e start-up beneficeranno di questo sostegno. Come spiega Niccolò Cusumano, docente di Project Management alla Sda Bocconi di Milano in un'intervista al giornale Il Sole24ore di aprile 2017:

> *"I fondi comunitari si stanno progressivamente spostando da un impiego a fondo perduto e legato all'intermediazione delle istituzioni pubbliche (gli Stati, le Regioni) a bandi che finanziano direttamente il fabbisogno delle imprese. E che chiedono ai privati di sottoporre progetti, anche transnazionali. Ecco perché questi ultimi funzionano di più e perché le nostre Pmi più innovative, assieme alle banche che le sostengono, hanno saputo giocare d'anticipo"*[99].

2.4 Il ruolo della Cassa depositi e prestiti nel Piano Juncker

L'istituto nazionale di promozione[100], una sorta di collegamento tra l'Europa e il territorio, ha attivato risorse per circa 30 miliardi di euro. Promuove il futuro dell'Italia, contribuendo allo sviluppo economico e investendo nella competitività. Interviene per lo più in maniera indiretta, attraverso intermediari finanziari ed è il principale attore italiano nella gestione delle risorse del Piano Juncker. La CDP è impegnata nella creazione di piattaforme di investimento come strumenti flessibili che consentono di individuare progetti economicamente sostenibili e attrarre potenziali investitori, catalizzando risorse private ad integrazione dei capitali pubblici, comunitari e nazionali messi a disposizione dal Gruppo Bei, dagli stessi Istituti Nazionali di Promozione (Inp) e dagli Stati Membri dell'Unione. La piattaforma di *risk sharing* è la prima in Europa approvata dal Fondo europeo per gli investimenti strategici, con l'obiettivo di agevolare l'accesso al credito per le piccole e medie imprese italiane. In questo modo viene liberato il capitale delle banche affinché possa essere utilizzato per finanziare più facilmente le imprese innovative. L'idea è di aiutare le Pmi italiane creando un prodotto

[99] L. Cavestri, *Ue, Italia prima per fondi Feis,* "Il Sole 24 Ore", 12 aprile 2017
[100] CDP: Cassa depositi e prestiti, 2017: https://www.cdp.it/

efficiente anche dal punto di vista economico, essendo i rischi d'investimento "condivisi". Secondo il Report "The European Fund for Strategic Investments as a New Type of Budgetary Instrument" redatto ad un anno e mezzo dall'avvio del Piano Juncker dal Ceps[101], uno dei più importanti e autorevoli *think thank* che svolge ricerche e dibattiti su questioni che riguardano l'Unione Europea, l'Italia è il primo paese in Europa nella mobilitazione di fondi Juncker grazie anche al ruolo della CDP. Altre piattaforme ideate ed attivate dalla Cassa depositi e prestiti, legate agli obiettivi della Strategia 2020 sono: la Piattaforma ENSI, con lo scopo di stimolare lo sviluppo del mercato delle cartolarizzazioni per favorire l'accesso al credito delle Pmi, la Piattaforma ITATECH, a supporto del *technology transfer,* buone idee della ricerca scientifica che, se finanziate e sviluppate, possono portare a profitti. Un altro esempio è la Piattaforma Grandi Infrastrutture Strategiche che opera in modo tale da attrarre investitori, innanzitutto privati, anche se spesso questo tipo di progetti non sono finanziariamente sostenibili. In queste piattaforme, in linea con la politica di coesione europea, viene data la priorità a progetti del Sud Italia.

2.5 La politica regionale europea

2.5.1 Origine ed evoluzione delle Politiche di coesione

La politica regionale è la principale politica d'investimento per lo sviluppo regionale e urbano. Nel corso degli anni ha cofinanziato numerosi progetti in tutta l'Ue, offrendo vantaggi a cittadini ed imprese.

Le regioni hanno assunto un ruolo centrale nella politica di coesione che si basa su un sistema multilivello. Infatti, affinché l'impatto della politica abbia effetto, è necessario il pieno coinvolgimento dei governi locali per ritagliare l'intervento di *policy* a misura del territorio.

Le questioni legate allo sviluppo disarmonico hanno spinto le Istituzioni Europee fin dalla fine degli anni '50 del secolo scorso ad intervenire affinché il divario tra queste regioni potesse essere ridotto e così rendere più equilibrato l'assetto territoriale. In questo

[101] CEPS, *The European Fund for Strategic Investments as a New Type of Budgetary Instrument*, Bruxelles, D. Rinaldi, J.N. Ferrer, 2017.

specifico contesto nascono e si sviluppano le Politiche di coesione, che trovano origine nei trattati di Roma. Al momento dell'entrata in vigore del Trattato di Roma, nel 1957, viene per la prima volta citata la politica regionale ma non si prendono realmente in considerazione i livelli substatali, un po' per la natura internazionalistica che la Comunità economica europea sembrava in quel momento destinata ad assumere, un po' perché soltanto due tra gli stati fondatori avevano al loro interno enti substatali con poteri legislativi, la Germania e l'Italia e, quest'ultima, solo per quanto riguarda le regioni a Statuto speciale. Soprattutto per questo motivo infatti, la posizione iniziale della Cee è stata spesso definita cieca per quanto riguarda il decentramento interno degli Stati membri e ogni decisione era destinata al livello statale. All'epoca si è assistito anche ad una sostanziale "espropriazione" delle competenze regionali in favore dei legislatori nazionali ed europei e ad una quasi totale perdita di capacità ad interagire con le autorità nazionali in merito alle competenze trasferite a Bruxelles[102]. Inoltre inizialmente il divario economico e sociale tra le diverse aree non era avvertito come una delle questioni politiche più rilevanti e i presupposti teorici del libero mercato garantivano che l'equilibrio dello sviluppo regionale sarebbe stato raggiunto grazie alla libertà del commercio intra-europeo.

L'anno seguente è stato istituito il Fondo sociale europeo, il primo dei fondi strutturali, allo scopo di investire nelle persone, riservando speciale attenzione al miglioramento delle opportunità di formazione e occupazione, e di aiutare gli svantaggiati a rischio di povertà o esclusione sociale. I suoi compiti e le sue norme operative sono stati successivamente rivisti per riflettere gli sviluppi della situazione economica e occupazionale negli Stati membri, nonché l'evoluzione delle priorità politiche definite a livello dell'Unione europea. Per il periodo 2014-2020 il ruolo dell'FSE è stato potenziato a seguito dell'introduzione di una quota minima del 23,1% del finanziamento totale. Il nuovo regolamento è stato adottato nel dicembre 2013 ed è incentrato su quattro obiettivi: promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e qualunque discriminazione; investire nell'istruzione e nella formazione professionale; rafforzare la

[102] A. Papa, *Le regioni nella multilevel governance europea: sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, G. Giappichelli editore, 2016, pp. 37-39

capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

Nel 1975 viene creato il Fondo europeo di sviluppo regionale, uno dei principali strumenti finanziari della politica di coesione europea. Il FESR, istituito grazie al regolamento Cee 724/75[103], doveva affiancare le azioni nazionali intervenendo unicamente nelle zone identificate dagli Stati membri in applicazione dei rispettivi regimi di aiuti a finalità regionale. Mirava ad appianare le disparità esistenti tra le regioni con diversi livelli di sviluppo, prestando particolare attenzione alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi legati ad esempio alla natura del territorio o alla bassa densità demografica, come per le regioni più settentrionali, le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna. Il fondo ha tutt'oggi l'obiettivo di consolidare la coesione economica e sociale regionale, investendo nei settori che favoriscono la crescita, per migliorare la competitività e creare posti di lavoro. Vengono inoltre finanziati i progetti di cooperazione transfrontaliera. I risultati ottenuti dal FESR furono deludenti, probabilmente a causa dello scarso potere d'intervento della Commissione che non poteva coordinare gli aiuti che erano infatti individuati esclusivamente dai singoli stati. Inoltre, gli stati nazionali non applicarono, nella pratica, la regola della compartecipazione finanziaria tra fondi nazionali e fondi comunitari. Le disparità regionali si ampliarono con l'ingresso nella CEE della Grecia (1981) ed in seguito di Spagna e Portogallo (1986), che portarono al raddoppio della popolazione compresa nelle regioni in ritardo di sviluppo. Con questa motivazione e sotto la spinta della commissione Delors, si arriva ad un vero e proprio riconoscimento della politica di coesione, che porterà alla successiva riforma, nella "dichiarazione politica" esplicitata nell'Atto unico europeo del 1986. Le disparità regionali vengono definite un elemento di freno per la realizzazione del Mercato unico europeo, e quindi per l'approfondimento dell'integrazione economica stessa. Era necessario quindi intensificare gli sforzi finanziari destinati alla coesione economica e sociale.

[103] Testo integrale disponibile:
http://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/?uri=OJ%3AL%3A1975%3A073%3ATOC

"Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale.

In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite"[104].

La riforma del 1988 aumenta la dotazione finanziaria e inserisce nuove modalità di indirizzo dei fondi pubblici destinati allo sviluppo regionale. I fondi strutturali sono integrati in un quadro unificato di "politica di coesione" per un bilancio di 64 miliardi di ECU (unità di conto europea che diventerà poi l'euro). La riforma raddoppia, in termini reali, gli stanziamenti per i tre Fondi strutturali tra il 1987 e il 1993, assicurando così un maggiore impatto economico e fissa un tetto massimo dell'aiuto concesso tramite i Fondi strutturali. Nascono il primo regolamento quadro che stabilisce le disposizioni comuni ai tre fondi e le disposizioni che coordinano le loro azioni e l'attività di questi con la BEI: tre regolamenti specifici, uno per ciascuno dei tre Fondi (FESR, FSE, FEAOG). In questo contesto si definiscono per la prima volta i cinque obiettivi intermedi e prioritari della politica di coesione: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo; riconvertire le regioni o le aree infraregionali, come i bacini di occupazione o le comunità urbane gravemente colpite dal declino industriale; combattere la disoccupazione di lunga durata; facilitare l'inserimento professionale dei giovani; accelerare l'adeguamento delle strutture agrarie e promuovere lo sviluppo delle zone rurali[105]. Tali obiettivi si distinguono in verticali (o regionali, territoriali), che si attuano in determinate aree della Comunità e che assorbono circa l'85% del totale dei finanziamenti, e orizzontali (o comunitari), che interessano invece tutto il territorio dell'Unione.

Al termine del periodo di programmazione 1989-1993 si attua una nuova riforma che definisce meglio i principi ispiratori delle politiche di coesione, gli obiettivi intermedi da raggiungere, gli strumenti finanziari utilizzati. Infatti, proprio nel 1993 il Trattato di

[104] Atto unico europeo, 1986, Sezione II - Disposizioni relative ai fondamenti e alla politica della Comunità, Sottosezione IV - Coesione economica e sociale, Articolo 23, Articolo 130 A.
[105] Regolamento (CEE) N. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti.

Maastricht introduce il Fondo di coesione, il Comitato delle regioni e il principio di sussidiarietà, in base al quale le decisioni devono essere sempre adottate al livello meno centralizzato o, altrimenti detto, "più locale" possibile per conseguire gli obiettivi fissati. La seconda riforma dei Fondi strutturali stabilisce infatti quattro capisaldi: il principio di "sussidiarietà", applicato ad un'azione su scala europea, nazionale o locale, sulla quale l'UE può intervenire solo se è in grado di agire in modo più efficace rispetto agli Stati membri; "concentrazione", nel senso che i fondi strutturali devono concentrarsi su obiettivi prioritari e in zone con maggiori difficoltà al fine di evitare una dispersione delle azioni; "partenariato", il quale comporta una cooperazione strettissima tra la Commissione, gli Stati membri e le altre autorità competenti a livello nazionale, ma anche regionale e locale, per assicurare il coinvolgimento nell'azione comunitaria di tutti gli operatori interessati in ogni fase dell'elaborazione, così da garantire unitarietà e coerenza agli interventi e massimizzare l'impatto socioeconomico, con la conseguenza di ottenere una maggiore incisività dell'azione comunitaria; "addizionalità", che definisce l'intervento comunitario come complementare a quello nazionale perché i fondi non devono semplicemente sostituirsi agli aiuti nazionali, ma devono avere carattere aggiuntivo rispetto alle risorse pubbliche nazionali destinate ai medesimi obiettivi. Per la prima volta la coesione economica e sociale è indicata come uno dei "pilastri" della struttura comunitaria. Nel periodo 1994-1999 raddoppiano le risorse dei fondi regionali, che rappresentano oramai un terzo del bilancio dell'Ue e viene aggiunto un obiettivo specifico a sostegno delle regioni scarsamente popolate di Finlandia e Svezia.

Il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999, conferma il ruolo preminente della coesione e degli strumenti utilizzati per raggiungerla ma auspica anche una riforma dei Fondi strutturali in funzione del processo di allargamento ad Est. Le proposte di riforma sono state inserite nel documento della Commissione Agenda 2000, nel quale si propone di realizzare una maggior concentrazione degli interventi dei Fondi, di attuare un sostegno strutturale agli stati oggetto del futuro allargamento e di garantire un miglior rapporto costi/benefici. Inoltre vi si trova la proposta di nuovi Regolamenti per la riforma dei Fondi strutturali.

"La coesione economica e sociale deve rimanere una priorità politica, necessità tanto più impellente nella prospettiva dell'adesione di nuovi paesi dal livello di sviluppo assai differente. La solidarietà europea diventa più che mai indispensabile per raggiungere l'obiettivo fondamentale della riduzione dei dislivelli di sviluppo, espressamente enunciato dall'articolo 130A del trattato. Essa rappresenta un presupposto essenziale per la stabilità dell'Unione e l'incentivazione dell'occupazione. Si deve continuare a stimolare il potenziale di sviluppo sostenibile insito in varia misura nelle regioni, aiutandole nel contempo a superare le difficoltà di adattamento all'evoluzione del mercato del lavoro, il che implica un riorientamento delle competenze dei lavoratori in funzione delle esigenze emergenti. L'azione dei Fondi strutturali dev'essere finalizzata a promuovere, in tutta l'Unione, uno sviluppo competitivo ed una crescita sostenibile, generatrice di occupazione"[106].

Per accrescere l'efficienza e la visibilità della politica regionale, la Commissione si propone di realizzare una "maggiore concentrazione" dei Fondi strutturali: una concentrazione tematica delle priorità che favoriscono un'impostazione integrata dello sviluppo, evitando la polverizzazione delle azioni, sia per quanto riguarda le esigenze regionali e nazionali che per quelle comunitarie; una concentrazione geografica, nel senso che la quota di popolazione dei quindici stati che potranno beneficiare degli obiettivi più importanti della politica di coesione dovrà scendere dal 51% ad un livello compreso tra il 35% e il 40%; infine una concentrazione finanziaria che si basa sul presupposto che, benché siano stati compiuti reali progressi per il recupero delle regioni in ritardo di sviluppo, è ancora indispensabile un impegno notevole, soprattutto per quanto riguarda la dotazione di infrastrutture e la riduzione della disoccupazione, che talvolta supera ancora del 60% la media comunitaria. Al fine di realizzare nel modo migliore questa maggiore concentrazione, la Comunità ha progettato di ridurre i precedenti sette obiettivi prioritari a soli tre, due regionali ed uno orizzontale, di abbassare il numero di Iniziative comunitarie e di riconfermare il ruolo del Fondo di coesione. In tale contesto è indispensabile garantire un'impostazione integrata attraverso ciascuno dei tre obiettivi dei Fondi strutturali, mediante un maggiore coordinamento degli interventi dei vari fondi.

[106] Commissione europea, Agenda 2000: per un'Europa più forte e più ampia, Strasburgo/Bruxelles, 16 luglio 1997.

Nel periodo 2000-2006 le priorità mirano a riflettere le linee guida della strategia di Lisbona. "Semplificazione" è la parola chiave che meglio sintetizza la volontà delle Istituzioni Europee nel comporre il nuovo quadro programmatico: gli obiettivi sono dimezzati ed il budget, anche se di poco, aumentato. Gli strumenti di preadesione mettono a disposizione dei paesi in attesa di fare l'ingresso nell'Unione europea finanziamenti e *know-how.* Nel 2004 l'allargamento a dieci nuovi paesi incrementa la popolazione del 20% ma il PIL di appena il 5%. Viene quindi assegnato un bilancio specifico per i nuovi Stati membri: 213 miliardi di euro per i quindici "vecchi" paesi membri e 22 miliardi per quelli "nuovi".

Nel ciclo di programmazione 2007-2013 il 30% del bilancio viene destinato all'infrastruttura per l'ambiente e alle misure per contrastare i cambiamenti climatici e il 25% a ricerca ed innovazione[107]. Si tenta di alleggerire ulteriormente i meccanismi interni ai fondi, cercando di semplificare, ove possibile, sia gli elementi strutturali della politica stessa (obiettivi strategici, utilizzo dei fondi, azioni burocratiche), sia le operazioni che i singoli Stati devono compiere per attuare le azioni. L'assistenza finanziaria risulta meno dispersiva e si concentra su categorie definite nell'ambito della strategia dell'Unione Europea a favore della crescita e dell'occupazione (strategia di Lisbona). È stato attenuato il ruolo della Commissione per concentrarsi su un approccio strategico, che costituisce il reale valore aggiunto comunitario. Gli Stati membri e le Regioni sono invitati a tradurre le priorità comunitarie in comunità nazionali. Con questo regolamento gli Stati godono di un maggior margine di manovra ma il principale cambiamento riguarda le norme in materia di controllo[108].

2.5.2 Il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020

L'attuale periodo di programmazione 2014-2020, il quinto di questo tipo dal 1989, è caratterizzato dall'introduzione di norme comuni semplificate e dalla maggiore attenzione rivolta ai risultati. Il bilancio di 351,8 miliardi di euro riserva una specifica attenzione agli undici obiettivi tematici che contribuiscono all'attuazione degli obiettivi

[107] Commissione europea, Politica regionale, Info regio: http://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/investment-policy/esif-contribution/

[108] Unione Europea, *La politica di coesione 2007-2013. Osservazioni e testi ufficiali*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, gennaio 2007, pp. 6-7.

della strategia Europa 2020. Nella pubblicazione della Commissione europea del luglio 2016 a proposito della Politica regionale si legge tra le "prospettive":

> "*Le nuove regole semplificate rafforzeranno la coerenza tra i vari fondi e promuoveranno inoltre la complementarietà tra i diversi settori (ad esempio ricerca e innovazione, politica agricola comune, istruzione e occupazione). I fondi saranno spesi laddove sono più necessari, applicando nuove condizioni preliminari per la concessione dei finanziamenti, attuando un attento monitoraggio dopo l'erogazione e, parallelamente, concentrandoli su un numero limitato di priorità strategiche d'investimento"*[109].

Tra le novità dell'attuale programmazione troviamo, adottato a livello europeo, il "Quadro Strategico Comune", in seguito al Regolamento europeo 1303/2013. Il QSC, come in precedenza faceva il "Quadro di riferimento strategico nazionale", fornisce gli obiettivi guida strategici e li traduce in azioni chiave per i Fondi europei. Il documento ha un ruolo fondamentale per rafforzare la coerenza tra gli obiettivi politici di Europa 2020 e le politiche nazionali, nonché l'integrazione e una migliore combinazione dei vari Fondi per massimizzare l'impatto degli investimenti.

Cinque principali fondi operano congiuntamente a supporto dello sviluppo economico di tutti i paesi dell'Unione europea in linea con gli obiettivi della Strategia Europa 2020: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); Fondo sociale europeo (FSE); Fondo di coesione (FC); Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Tutte le regioni dell'Unione europea possono beneficiare dei fondi FESR e FSE, mentre solo le regioni in ritardo di sviluppo possono ricevere il sostegno del Fondo di coesione. Tali finanziamenti costituiscono i Fondi strutturali e di investimento europei (SIE)[110].

---

[109] Commissione Europea, *Le politiche dell'Unione europea: politica regionale*, Bruxelles, Ufficio delle pubblicazioni, 2016, p.15

[110] Commissione Europea, *Introduzione alla politica di coesione dell'UE 2014-2020*, Bruxelles, Ufficio delle pubblicazioni, 2014, pp. 3-4.

FONDO DI COESIONE	FONDI STRUTTURALI		POLITICA AGRICOLA COMUNE	POLITICA MARITTIMA E DELLA PESCA
	FESR	**FSE**	**FEASR**	**FEAMP**
	COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA		SVILUPPO RURALE	

Tabella riassuntiva dei cinque principali Fondi.

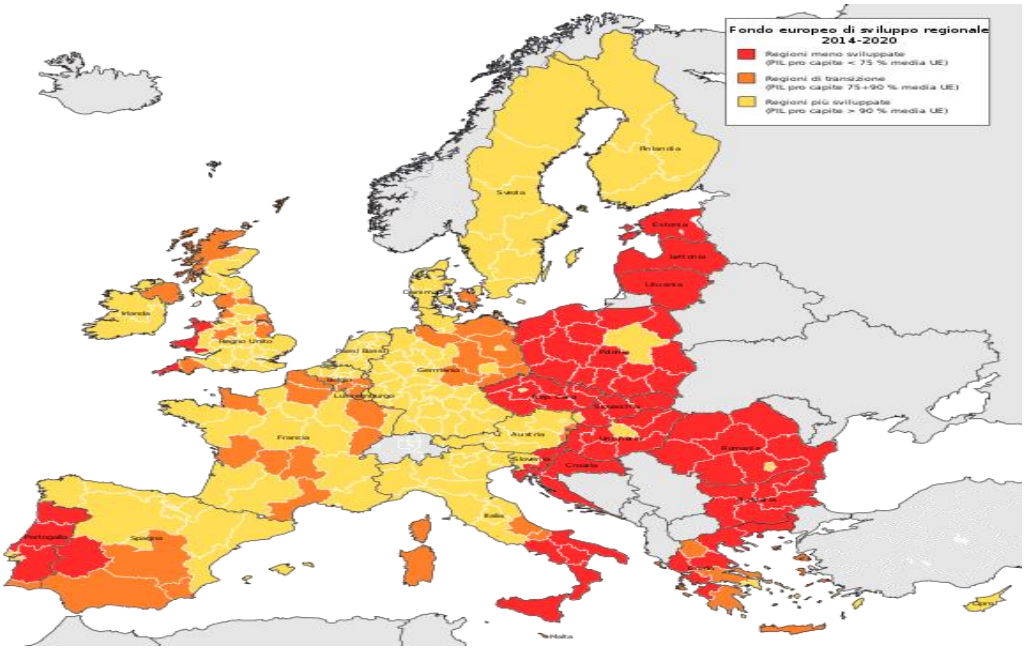
Il Fondo di coesione, istituito nel 1994, investe nelle reti di trasporto e nell'ambiente nei paesi membri con un PIL inferiore al 90% della media europea come alcuni paesi dell'Europa centrale ed orientale, Cipro, Malta Grecia e Portogallo. Gli obiettivi di questo Fondo sono la promozione una crescita economica sostenibile e la riduzione delle disparità economiche e sociali, migliorando l'accessibilità e la connettività regionale.

Il Fondo europeo di sviluppo regionale investe in settori che stimolano la crescita, interviene nelle sfide economiche, ambientali e sociali e soprattutto promuove lo sviluppo urbano sostenibile. Si prevede che prima del 2020 oltre il 50% degli investimenti in questo fondo riguarderanno le aree urbane, con particolare attenzione alle specificità del territorio, come nel caso delle aree geograficamente svantaggiate perché periferiche, montuose o scarsamente popolate, per fare degli esempi. Fanno parte dei beneficiari di questo Fondo anche le zone "ultraperiferiche" come le Canarie, per svantaggi dovuti all'isolamento. È finanziata dal Fondo anche la "cooperazione territoriale europea" in settori come infrastrutture comuni di trasporto, reti di innovazione e comunicazione, commercio transfrontaliero, con un evidente valore aggiunto dovuto alla collaborazione tra regioni.

Il Fondo sociale europeo, istituito nel 1958, assiste le persone in cerca di un'occupazione, con una formazione adeguata e aiuta i lavoratori a riqualificarsi per potersi adattare al meglio al mutare delle situazioni professionali. Una parte importante del Fondo sono i progetti per combattere ogni genere di discriminazione e per dare delle occasioni di integrazione alle comunità emarginate. Infine, una parte dei finanziamenti

sono destinati alle amministrazioni pubbliche per migliorarne i sevizi e l'accessibilità ai cittadini.

Un'altra caratteristica della programmazione che avrà termine nel 2020 è la concentrazione delle risorse dei Fondi rispetto a priorità fondamentali, che continuano ad essere definite in base al PIL pro capite[111]. In ogni caso l'obiettivo ultimo è garantire che l'impatto degli investimenti su crescita ed occupazione non sia compromesso da politiche economiche inadeguate o da una scarsa capacità amministrativa.



Fonte: iFEL, Istituto per la Finanza e l'Economia Locale

Compresa nella nuova programmazione si trova, per la prima volta, la distinzione in tre tipi di condizionalità: *"ex post"*, "macroeconomica" ed *"ex ante"*. Nel primo caso il 5% della dotazione nazionale viene erogato solo se i programmi raggiungeranno gli obiettivi, nel secondo caso è prevista invece la sospensione dell'erogazione dei fondi se il paese non rispetta gli impegni di consolidamento finanziario, presenti nel *fiscal compact,* entrato in vigore nel 2013. Per quanto riguarda la condizionalità *ex ante*, si tratta della vera novità, in quanto ribalta completamente il modo di considerare i fondi strutturali e di conseguenza ciò che i paesi e le regioni sono tenuti a fare per ottenerli. Il concetto è stato introdotto dalla Commissione europea al fine di garantire le condizioni necessarie

[111] Ifel, Istituto per la finanza e l'economia locale: http://www.fondazioneifel.it/

per un utilizzo efficace ed efficiente dei fondi. Tali condizioni sono legate a quadri politici strategici, in linea con gli standard convenuti di comune accordo dagli Stati membri a livello dell'UE, quadri normativi e un'opportuna capacità amministrativa e istituzionale da parte dell'amministrazione pubblica e delle parti interessate che attuano i fondi SIE. Si tratta, in pratica, di condizioni chiare di partenza, secondo le quali gli Stati membri e le Regioni devono soddisfare le condizionalità *ex ante*, al fine di creare il contesto socioeconomico e normativo adatto all'attuazione delle politiche, favorendo l'impatto sperato nel territorio. Tali condizionalità sono collegate agli undici obiettivi tematici (OT) contenuti nel Regolamento generale[112]: ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione; agenda digitale; competitività dei sistemi produttivi; energia sostenibile e qualità della vita; clima e rischi ambientali; tutela dell'ambiente e valorizzazione risorse culturali e ambientali; mobilità sostenibile di persone e merci; occupazione; Inclusione sociale e lotta alla povertà; istruzione e formazione; capacità istituzionale e amministrativa.

2.5.3 Le innovazioni del Documento Barca

Strettamente legato a questo cambiamento d'ottica per i Fondi europei è il cosiddetto Documento Barca, dal nome di Fabrizio Barca, economista, ex presidente del Comitato per le politiche territoriali dell'OCSE ed ex ministro. "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi europei 2014-2020"[113] è stato ideato per avviare il confronto pubblico al fine di preparare l'Accordo di partenariato e i Programmi operativi. È stato elaborato dal Ministro per la Coesione Territoriale d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, responsabili per tre dei quattro Fondi che alimentano la politica di coesione, e ha lo scopo ultimo di dare delle indicazioni di indirizzo da seguire per una spesa migliore dei fondi europei. Il documento insomma propone un metodo per utilizzare le risorse per lo "sviluppo e coesione" in modo più tempestivo ed efficace di quanto avvenuto per il bilancio europeo 2007-2013, attraverso un riscatto della qualità dell'azione pubblica. Non si tratta di un piano strategico per l'Italia e il metodo proposto riguarda il "come spendere", suggerisce

[112] Regolamento UE 1303/2013 del 17 dicembre 2013.
[113] F. Barca, *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, Roma, 27 dicembre 2012.

precise innovazioni, sia di natura generale, sia relative a ogni singola tematica di intervento. Il documento propone:

- Sette innovazioni di metodo;
- tre opzioni strategiche relative a Mezzogiorno, città ed aree interne;
- ipotesi di metodo e operative in merito a ognuna delle undici aree tematiche individuate per l'intera Unione Europea, gli obiettivi tematici (OT) citati in precedenza.

Secondo quanto scritto dall'ex Ministro per la coesione territoriale del governo Monti, *"Le sette innovazioni generali di metodo proposte dal documento (…) configurano un sistema di valutazione pubblica aperta".* Il primo errore delle politiche di coesione fino allo scorso programma 2007-2013, è stato quello di non tenere conto della dimensione spaziale e geografica per rispondere ai mutamenti sistemici, pensando che le riforme strutturali potessero avere la stessa efficacia dappertutto. Il secondo errore è stato di assecondare qualsiasi tipo di richiesta da parte delle grandi imprese allo scopo di generare crescita ed inclusione sociale. Il terzo problema, nato per ovviare ai danni dei primi due approcci, ne ha causati altri: il trasferimento di fondi alle élite locali delle aree più arretrate con l'obiettivo di evitare tensioni sociali ha portato all'avversione delle élite all'innovazione e alla concorrenza e ha eroso i valori comuni delle comunità locali, provocando nuove divisioni, di classe e territoriali. Quindi Barca suggerisce di confermare le attuali regole della politica di coesione e una forte collaborazione tra Parlamento, Commissione e Consiglio per affrontare le nuove divergenze, creando inclusione e innovazione[114].

La prima delle sette innovazioni individuate nel documento Barca è denominata "Risultati attesi", nel senso di obiettivi stabiliti che si intende attuare e che saranno misurati da uno o più "indicatori di risultato", a cui si assoceranno valori obiettivo (target). La seconda si riferisce alle azioni, nel senso che I programmi operativi devono contenere indicazioni non generiche, ma circostanziate delle azioni che si intendono finanziare. Le due innovazioni precedenti ne consentono una terza: ad ogni azione

[114] G. Chiellino, *Fondi europei, l'approccio "alternativo e locale" proposto da Fabrizio Barca*, "Il Sole 24 Ore", 14 settembre 2017.

verranno associati i tempi previsti di attuazione e quindi si determina il flusso di spesa effettivo, *ex ante*. Si realizzeranno campagne di verifica mirate e periodiche, "sopralluoghi", facendo emergere eventuali criticità, e stimolando, al contempo, la vigilanza dell'opinione pubblica e dei beneficiari degli interventi[115]. Le precedenti tre innovazioni non sarebbero efficaci senza due altri requisiti: trasparenza, apertura delle informazioni e rafforzamento delle possibilità di mobilitazione dei soggetti interessati e del partenariato, affinché cittadini, singoli o organizzati, possano esercitare una pressione sugli amministratori, spronandoli a far bene. Le informazioni verranno rese disponibili secondo formati unificati, nazionali, sul modello del portale "OpenCoesione"[116], di cui si parlerà nel dettaglio nel capitolo dedicato al monitoraggio civico dei cittadini. La quinta innovazione è definita "partenariato mobilitato", in quanto verranno coinvolti nella "valutazione pubblica aperta", oltre alle parti economiche e sociali, tutti i soggetti che sono potenzialmente influenzati dalle azioni o che possano dare un contributo di conoscenza[117]. Poi, l'avvio della valutazione di impatto contemporaneamente all'attività di programmazione contribuirà a inserire la valutazione e i suoi esiti sulle scelte e confronto sulle azioni pubbliche. *"La valutazione ex post è quella da cui si impara di più, e non è bene farsi prendere dall'ansia di valutare solo quello che è in corso oggi, perché quasi mai si è di fronte a un unicum quando si tratta di indagare il nesso empirico tra azioni e risultati[118]".* Infine, secondo il documento, sarà necessario un forte presidio nazionale, secondo il principio di sussidiarietà verticale.

2.5.4 Come funziona la Politica regionale

La politica regionale dell'Unione Europea è attuata da organismi nazionali e regionali, in collaborazione con la Commissione europea, mediante il sistema della gestione concorrente. Il processo di investimento è suddiviso in tre fasi:

[115] Si tratterà in seguito del principio di sussidiarietà orizzontale e di cittadinanza attiva.
[116] OpenCoesione: http://www.opencoesione.gov.it/
[117] Commissione Europea, *Il codice europeo di condotta sul partenariato*, Lussemburgo, Direzione generale per Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, 2014.
[118] Barca, F., op. cit., p. 21.

- Il Quado strategico comune che, come si è detto in precedenza, costituisce una delle novità della programmazione 2014-2020, e il conseguente bilancio. Quest'ultimo dev'essere approvato di comune accordo dal Parlamento europeo e dal Consiglio dei ministri dell'Ue, sulla base di una proposta della Commissione. La messa a punto degli orientamenti non vieme dall'alto, secondo una visione *top down* bensì è il frutto di costanti incontri e confronti a livello nazionale o a livello locale. In questa fase i servizi della Commissione elaborano i *Position Paper*, che illustrano le sfide specifiche per ogni singolo paese e presentano i pareri preliminari della Commissione stessa sulle principali priorità di finanziamento[119].
- Gli Accordi di Partenariato, in cui i paesi, con la collaborazione della Commissione, illustrano le loro priorità d'investimento ed esigenze di sviluppo. Vengono presentati in questa fase anche progetti di programmi operativi (PO), nei quali gli obiettivi sono suddivisi in aree d'azione concrete e possono riguardare singoli paesi, intere regioni o attività che interessano più di un paese. Il contenuto definitivo dei piani è negoziato dalla Commissione con le autorità nazionali e regionali. L'Accordo per l'Italia scaturisce dal confronto tecnico/istituzionale avviato sulla base del documento Barca. La dotazione finale di bilancio dell'accordo è di 42,085 miliardi di euro[120].
- I programmi sono poi attuati dai Paesi Membri. La gestione e la realizzazione dei programmi è affidata nella quasi totalità dei casi alle amministrazioni a livello nazionale o locale, le cosiddette "autorità di gestione". In base alle tematiche affrontate e ai soggetti istituzionali che se ne occupano, i PO possono essere nazionali (PON), che sono riferiti ad ambiti di programmazione con una portata che valica i confini delle regioni, oppure possono essere regionali (POR), multisettoriali, riferiti alle singole regioni e gestiti dalle amministrazioni a livello locale. A questi due se ne aggiunge un altro: il POIN, il programma operativo

[119] Per esempio, per quanto riguarda l'Italia: "Position Paper" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020, 2012, disponibile su: file:///C:/Users/utente/Downloads/position-paper.pdf
[120] Fonte: www.governo.it

interregionale, i quali sono gestiti dalle regioni, con la partecipazione di centri di competenza nazionale o amministrazioni centrali.

La Commissione approva solamente i programmi globali che coprono una serie di potenziali progetti e non i singoli progetti. Quindi la Commissione mette a disposizione finanziamenti complessivi ma, secondo il principio di sussidiarietà verticale, spetta agli Stati membri, ministeri, regioni e province effettuare i pagamenti diretti ai beneficiari, che emanano i bandi e gestiscono le risorse comunitarie[121].

Ad esempio, come recita l'art. 4 dello Statuto della Regione Piemonte, essa *"esercita la propria azione legislativa, regolamentare e amministrativa al fine di indirizzare e guidare lo sviluppo economico e sociale del Piemonte verso obiettivi di progresso civile e democratico; nel realizzare le proprie finalità, assume il metodo della programmazione e della collaborazione istituzionale, perseguendo il raccordo tra gli strumenti di programmazione degli enti locali del territorio piemontese"*[122].

2.5.5 L'impatto dei fondi regionali

A questo punto può essere interessante analizzare uno studio condotto da Andrea Filippetti e Luigi Reggi a proposito dell'impatto della spesa regionale pro-capite dei fondi strutturali sulla crescita del Pil pro-capite, in 158 regioni europee per il periodo di programmazione 2000-2006. Lo studio si concentra su due dimensioni dei governi regionali: la loro qualità e il grado di decentramento politico. La qualità dei governi locali è stata elaborata sulla base di un sondaggio condotto dal *Quality of Government Institute*[123] attraverso un questionario a 37mila abitanti delle Regioni interessate, con alcune domande sulla capacità dei governi locali di erogare servizi pubblici, nei quali emergono molte differenze tra paesi ma molte di più tra regioni all'interno dello stesso paese. Per quanto riguarda il decentramento politico, si tratta di un indicatore composto che cerca di catturare l'effettiva autorità regionale[124]. Le minori differenze risultano nei

[121] Commissione Europea, *Le politiche dell'Unione europea: politica regionale*, Bruxelles: Ufficio delle pubblicazioni, 2016, p.9.
[122] Fonte: www.regione.piemonte.it
[123] Si tratta di un istituto di ricerca indipendente all'interno del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Gothenburg: https://qog.pol.gu.se/
[124] Fonte: http://www.unc.edu/~gwmarks/data_ra.php

paesi con regioni in Stati federali o molto decentrati, come nel caso della Spagna. Risulta, confrontando i dati, che in generale la spesa pro-capite regionale non sia associata ad una crescita pro-capite nello stesso periodo (programmazione 2000-2006). In seguito è stato preso in analisi il ruolo dei governi locali, facendo una scoperta: nelle regioni dove la qualità dei livelli locali è alta ed è maggiore il decentramento politico, la spesa in fondi strutturali mostra un impatto positivo sulla crescita, soprattutto fa la differenza il fattore del decentramento. Proprio per quest'ultima caratteristica lo studio di Filippetti e Reggi continua con un'analisi sul ruolo della qualità dei governi in due gruppi di regioni distinte, quelle a maggiore decentramento e quelle a minore decentramento. Nel gruppo di regioni a maggiore decentramento emerge una relazione diretta tra qualità istituzionale e crescita economica. I due studiosi si sono quindi domandati per quale nelle regioni con bassa qualità dei governi e scarso decentramento i fondi non sembrino essere altrettanto efficaci. Le conclusioni a cui sono arrivati rispecchia il fatto che è molto probabile che la bassa capacità amministrativa e istituzionale si traduca in scarsa progettualità, innovazione e incapacità di coinvolgere attivamente gli attori locali sul territorio. Ovviamente una maggiore responsabilità ai governi locali, ceduta grazie alla *governance multilivello* (si veda il prossimo paragrafo), può rappresentare un'arma a doppio taglio: contesti di buon governo e decentramento favoriscono l'efficacia dei fondi e viceversa. Tra i rischi sul tavolo vi sono una serie di distorsioni, come l'eccessivo frazionamento degli interventi nella necessità di accontentare tutti, la mancanza di coordinamento, la perdita del focus sulle reali esigenze del territorio, per non parlare di effetti di corruzione e cattiva gestione delle risorse[125].

2.6 *Good Governance* e Governance multilivello

"Molti obiettivi non possono essere conseguiti con un'azione individuale: la loro realizzazione ci impone un'azione collettiva. L'Unione europea, gli Stati membri e le loro regioni e comuni si dividono i compiti"[126].

[125] A. Filippetti, L. Reggi, *Multi-level governance, regional government, and the impact of structural funds: Evidence from European regions*, in S. Mangiameli "Federalism, Regionalism, and Territory", Milano, Giuffrè, 2013 pp. 67-82.
[126] Dichiarazione di Berlino, adottata dai capi di Stato e di governo il 25 marzo 2007, in occasione del cinquantesimo anniversario della firma dei Trattati di Roma.

Il lemma governance è stato traslato dal linguaggio aziendale e indica maniera, stile o sistema di conduzione e di direzione di un'impresa. Il significato si è allargato in seguito all'accezione di insieme dei principi e delle procedure per la gestione e il governo di società, enti, Istituzioni, o fenomeni complessi dalle rilevanti ricadute sociali[127]. Secondo il direttore di ricerca del CNRS (Le Centre national de la recherche scientifique) Le Galès si tratta della "*capacità di integrare e di dare forma agli interessi locali, alle organizzazioni, ai gruppi sociali e, d'altra parte, in termini di capacità di rappresentarli all'esterno, di sviluppare strategie più o meno unificate di relazione al mercato, allo stato, alle altre città e agli altri livelli di government"*[128]. Qui si può individuare la relazione tra il concetto di governance e le Politiche di coesione: l'esigenza dei governi locali di allargare la propria sfera di azione nel contesto dell'Ue e la capacità della governance di sviluppare strategie in grado di armonizzarsi con altri livelli di government. Non a caso, oggi l'Unione europea viene denominata un "sistema di governance multilivello" (*multi-level governance*). Secondo la definizione del "Libro bianco del Comitato delle regioni sulla governance multilivello" si intende *"un'azione coordinata dell'Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali fondata sul partenariato e volta a definire e attuare le politiche dell'UE",* si basa sulla responsabilità condivisa, sulla legittimità democratica e sulla rappresentatività dei diversi attori coinvolti[129]. Si tratta di un processo dinamico, al tempo stesso verticale ed orizzontale, che non rappresenta uno strumento giuridico ma piuttosto una *"griglia d'azione politica"*[130] attraverso cui è possibile prendere decisioni condivise ed attuazioni comuni. È evidente che la concretizzazione della governance multilivello si basa sul principio di sussidiarietà. I due concetti sono infatti indissolubili, poiché il principio di sussidiarietà garantisce che le politiche siano elaborate al livello più appropriato e la governance multilivello mette in pratica proprio la loro interazione. Si possono Individuare due tipi di coordinamenti, attivati in particolari rapporti di diversa natura fra i diversi soggetti: Il coordinamento verticale è quello più usuale quando si tratta di attivare piani di

[127] Fonte: http://www.treccani.it/magazine/lingua_italiana/parole/delleconomia/governance.html
[128] P. Le Galès, *Quali interessi privati nelle città europee*, Napoli, Liguori, 2001, pp. 249-276.
[129] Comitato delle regioni, *Libro bianco sulla governance multilivello*, Bruxelles, L'assemblea dei rappresentati regionali e locali dell'Ue, 2009, p. 6
[130] Ibidem.

intervento che sottintendono il sussidio da parte dell'Unione. La relazione qui è gerarchica e al vertice si trovano le istituzioni europee. Il coordinamento orizzontale è tipico invece di una particolare politica di governance che pone sullo stesso livello le parti coinvolte in materia di provvedimenti di interesse internazionale in seno all'Ue. In quest'ultima rientrano le attività svolte da attori non pubblici (aziende, università o associazioni) chiamati autonomamente a partecipare alle varie fasi di progettazione e implementazione.

Gli obiettivi europei e nazionali non vengono solo tradotti in azioni regionali e locali, bensì si tratta di *"un processo d'integrazione degli obiettivi degli enti regionali e locali nelle strategie dell'Unione europea*[131]*".* Nel Libro bianco viene riconosciuta la necessità di lavorare insieme in partenariato per raggiungere una maggiore coesione economica, sociale e territoriale in Europa. Inoltre vengono aggiunti due obiettivi strategici: favorire la partecipazione al processo europeo e rafforzare l'efficacia dell'azione comunitaria.

Il precedente Libro Bianco della Commissione (del 2001) individua cinque principi alla base di una buona governance[132]:

- Apertura
- partecipazione
- responsabilità
- efficacia
- coerenza

Ciascuno di questi principi è importante per se stesso, ma nessuno di essi può essere conseguito con azioni separate dalle altre. Al fine di capire realmente il significato di questi principi, di seguito verranno analizzati singolarmente.

2.6.1 Apertura

Le Istituzioni europee devono dare maggiore importanza alla trasparenza e alla comunicazione delle loro decisioni, con un linguaggio il più possibile accessibile e

[131] Ivi p. 7
[132] Commissione europea, *La governance europea, un Libro bianco*, Bruxelles, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, 2001, pp. 7-8

comprensibile al grande pubblico. Questo principio riveste particolare importanza se si vuole accrescere la fiducia dei cittadini in Istituzioni complesse come sono quelle europee. Uno dei primi riferimenti ai concetti di apertura e trasparenza è la Dichiarazione numero 17 del Trattato di Maastricht, nella quale è esplicitato che la trasparenza nel processo di *"decision-making"* rafforza il carattere democratico delle politiche europee e la confidenza dei cittadini nei confronti delle amministrazioni pubbliche[133]. Con il Trattato di Amsterdam poi, l'apertura e la trasparenza trovano un ruolo sempre più determinante all'interno delle politiche comunitarie. Si legge già nell'articolo I: *"Il presente 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 e il più vicino possibile ai cittadini"*[134]. Infine, il principio della trasparenza ottiene la propria consacrazione nell'articolo I-50 del Trattato Costituzionale[135], il quale porta con sé due innovazioni legate al concetto. Innanzitutto il principio di *good governance* appare all'interno del testo costituzionale europeo e poi viene stabilito per la prima volta il legame tra questo e il criterio di trasparenza. È fondamentale però a questo punto differenziare il concetto di trasparenza da quello di apertura. Il concetto di apertura include quello di trasparenza ma non è necessariamente vero il contrario: non è sufficiente la trasparenza perché si possa parlare di *Open Data*. Gli Open Data, i quali verranno poi ripresi ed analizzati nel dettaglio nel capitolo dedicato al monitoraggio civico e al progetto "A Scuola di OpenCoesione"[136], nel passato erano destinati a rimanere relegati nell'ambito di procedimenti amministrativi o di governo per i quali erano stati formati, oggi, grazie all'evoluzione tecnologica, rappresentano una grande occasione per rendere più trasparenti le azioni dei governi e delle amministrazioni pubbliche e, di conseguenza, per erogare servizi più efficienti ai cittadini ma anche per poter essere utilizzati in ambiti

---

[133] Dichiarazione sul diritto di accesso all'informazione: *"La Conferenza ritiene che la trasparenza del processo decisionale rafforzi il carattere democratico delle istituzioni, nonché la fiducia del pubblico nei confronti dell'amministrazione. La Conferenza raccomanda pertanto che la Commissione presenti al Consiglio, entro il 1993, una relazione su misure intese ad accrescere l'accesso del pubblico alle informazioni di cui dispongono le istituzioni".*

[134] Trattato di Amsterdam, 2 ottobre 1997: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_it.pdf

[135] Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, 29 ottobre 2004: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_it.pdf

[136] A scuola di Open Coesione: http://www.ascuoladiopencoesione.it/

differenti da quelli per i quali erano stati raccolti o prodotti. La dottrina dell'*Open Government,* principio filosofico nato nell'illuminismo ma sviluppato solo negli ultimi anni, si basa proprio sul fatto che tutte le attività di governi e delle amministrazioni dello Stato devono essere aperte e disponibili per favorire azioni efficaci e il controllo di chiunque sulla gestione della cosa pubblica, anche dei cittadini stessi. Grazie proprio agli *Open Data* si è potuto sviluppare il concetto di monitoraggio civico, poi organizzato in vere e proprie maratone dal progetto "Monithon"[137]. Tale dottrina ridefinisce il rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadino, da un approccio orientato esclusivamente all'erogazione di servizi destinati al cittadino, ad uno basato su un processo di collaborazione, nel quale il cittadino partecipa alle scelte del governo, attuando i principi di trasparenza, partecipazione e collaborazione.

Sulla strada della ricerca di una maggiore trasparenza delle istituzioni europee, il 12 dicembre 2017 è stato fatto un grande passo in avanti, proprio mentre questa tesi sta prendendo forma: è stato inaugurato il Registro Interistituzionale *online* degli atti delegati attuati o in preparazione[138], per trovare e tracciare più facilmente le decisioni dell'Ue, secondo l'agenda della Commissione "Legiferare meglio" (in seguito all'accordo tra Commissione, Parlamento e Consiglio, del 13 aprile 2016[139]). In altre parole, il nuovo registro ha lo scopo di aiutare le parti interessate a seguire questa parte del processo di *decision-making* in modo semplice ed immediato, secondo quanto previsto nei principi della buona governance. Gli atti sono adottati dalla Commissione sulla base di una delega concessa nel testo di un atto legislativo, i quali però non possono modificare gli elementi essenziali della normativa, ed hanno la funzione di supplemento o emendamento della legge. La Commissione prepara e adotta tale legislazione secondaria, previa consultazione dei gruppi di esperti, che si riuniscono su base periodica oppure secondo la necessità. Una volta che la Commissione ha adottato l'atto, il Parlamento e il Consiglio hanno in genere due mesi di tempo per formulare obiezioni, altrimenti l'atto delegato entra in vigore. Gli atti di questo tipo sono comuni negli ambiti economici, agricoli, per quanto riguarda l'ambiente e la salute pubblica, il mercato unico

[137] Accessibile al sito: http://www.monithon.it/
[138] Registro interistituzionale degli atti delegati (2017): https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home
[139] Interinstitutional agreement on better law-making (13 aprile 2016): http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512(01)

e il commercio. Il registro aperto permette, quindi, agli utenti di seguire ogni parte del processo di sviluppo degli atti delegati, dalla proposta della Commissione, fino alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, passando per il ruolo giocato da Parlamento, Consiglio e dai gruppi di esperti. Il Registro aumenterà nettamente la trasparenza e l'apertura delle istituzioni, anche perché è disponibile in tutte le lingue dell'Unione Europea.

2.6.2 Partecipazione

È opportuno coinvolgere in maniera più sistematica i cittadini lungo tutto il percorso progettuale, dalla prima elaborazione all'esecuzione. A questo fine è indispensabile che le amministrazioni centrali cerchino di interessare i cittadini alle politiche dell'Unione, mettendo a disposizione l'insieme dei dati pubblici gestiti dall'Amministrazione in formato aperto. Il Gruppo Mandelkern, gruppo di lavoro consultivo di alto livello nato nel 2000 con sedici esperti rappresentanti degli Stati Membri e della Commissione con lo scopo di implementare la Strategia di Lisbona, stabilisce un netto legame tra partecipazione ed apertura: la prima è un prerequisito fondamentale per la seconda[140]. Anche se lo studioso Paul Magnette, nel suo capitolo facente parte del sesto Jean Monnet Working Paper del 2001, critica la concezione della partecipazione emersa dalla valutazione del gruppo di esperti, secondo il suo parere troppo limitata, perché escluderebbe, con un approccio troppo vago, molti dei comuni cittadini[141]. La partecipazione ha un potenziale enorme: può decisamente incrementare la legittimità e l'efficienza delle politiche, all'interno delle istituzioni ad ogni livello. Il Vademecum sugli Open Data rivolto alle pubbliche amministrazioni, redatto dall'ISTAT, individua tra i principi che caratterizzano gli Open Data proprio la "partecipazione universale", nel senso che chiunque ne abbia bisogno, dev'essere in grado di usare, riutilizzare e redistribuire i dati, senza discriminazioni di ambiti di iniziativa per soggetti o gruppi. Non

[140] Mandelkern Group*, Mandelkern Group on better regulation. Final report*, Bruxelles: Commissione europea, 13 novembre 2001, pp. 9-10.

[141] P. Magnette, *European Governance and civic participation: can the European Union be politicised?,* New York, NYU School of law, The Jean Monnet Center, 2001

è accettabile, per tale ragione, il divieto di utilizzare i dati per scopi commerciali o le restrizioni che permettono l'uso solo per determinati fini[142].

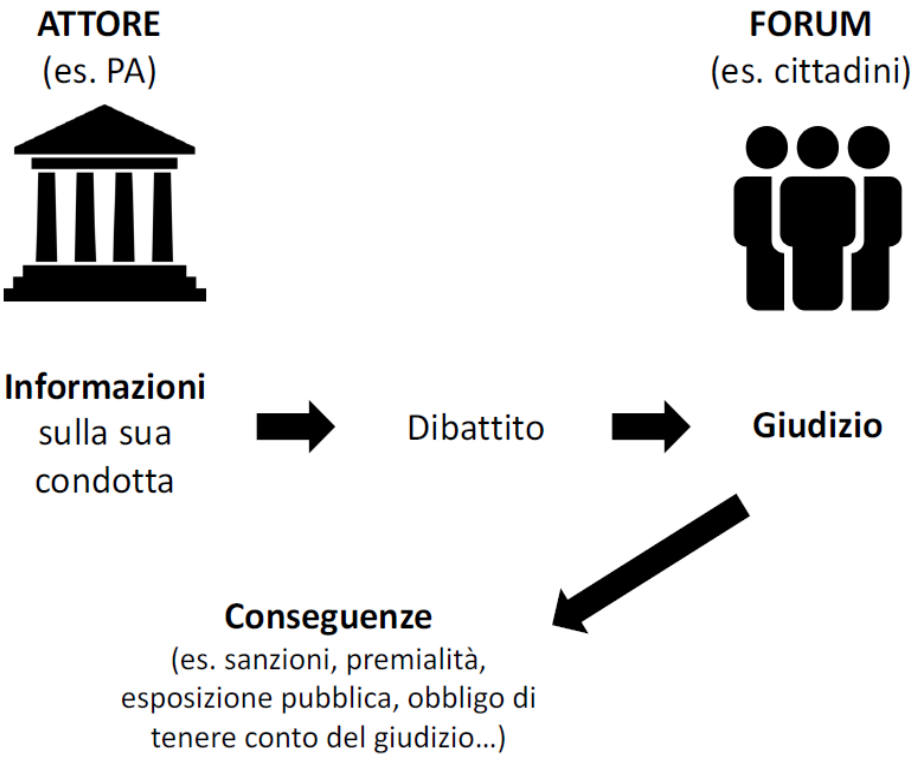
Proprio riprendendo il fondamentale concetto di partecipazione, nel prossimo capitolo si parlerà del principio di sussidiarietà orizzontale e di cittadinanza attiva.

2.6.3 Responsabilità (*Accountability*)

È necessario un chiarimento del ruolo di ogni Istituzione nel processo decisionale e di ogni responsabilità all'interno delle politiche stesse, secondo l'opinione della Commissione europea[143]. Il Comitato economico e sociale completa la definizione, dichiarando che la cosiddetta *accountability* non include solo i ruoli e le responsabilità di ciascuna parte ma anche nei confronti di chi e in che modo si è *"accountable*", cioè a chi si deve rendere conto della propria azione, chi va cioè a monitorare l'azione stessa. In passato poteva essere il re a monitorare e a "tenere i registri", oggi sono i cittadini o la politica in rappresentanza di essi, che hanno la facoltà di controllare proprio grazie agli Open Data. L'OCSE, infatti, lega il criterio con quello di "controllo" che è complementare all'accountability ma, a differenza di quest'ultima, può essere sia *ex ante* sia *ex post*, ed è fondamentale per la credibilità dell'accountability stessa. Inoltre secondo l'Organizzazione, una maggiore accountability può migliorare le performance[144]. Un controllo democratico più approfondito porta a meno corruzione, quindi ad una fiducia maggiore nei confronti delle istituzioni e di conseguenza ad una più forte legittimità. Per meglio comprendere il concetto si può attingere alla definizione di Mark Bovens: *"Una relazione tra un attore e un forum, dove l'attore ha l'obbligo di spiegare e giustificare la sua condotta, il forum ha la possibilità di fare domande e dare giudizi e l'attore può pagarne le conseguenze"*[145].

---

[142] ISTAT, Vademecum Open Data: come rendere aperti i dati delle pubbliche amministrazioni, Roma: Linee guida siti web delle pubbliche amministrazioni, 2011, p.19.
[143] Commissione europea, *La governance europea, un Libro bianco*, Bruxelles: Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, 2001, p.27.
[144] OCSE, *Modernizing Government. The way forward*, Parigi, OCSE, 2005, p. 86
[145] M. Bovens, *Analysing and assessing accountability: a conceptual framework,* in "European Law Journal", Oxford, 13 (luglio 2007), pp. 450.



Fonte: Fomez PA, Luigi Reggi (gennaio 2017).

2.6.4 Efficacia

Le decisioni devono essere prese al livello e nel momento adeguati e produrre i risultati futuri ricercati, oltre che attuate secondo proporzionalità. L'efficacia è la capacità di raggiungere obiettivi prefissati e si tratta di uno dei criteri per una *good governance*, secondo il parere delle organizzazioni internazionali e dell'accademia. Le politiche dell'UE devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti in base a obiettivi chiari, alla valutazione del loro impatto futuro e, dove possibile, delle esperienze acquisite in passato. Secondo il Documento Barca, sopra citato, il modo migliore per ottenere efficacia dalla politica di coesione è un maggior rispetto dei tempi previsti per ciascun progetto ed una forte sorveglianza, nel senso che il tempo di realizzazione deve diventare una variabile fondamentale all'interno della programmazione. Nel programma operativo, ad ogni azione prevista deve essere quindi associato un tempo medio atteso e ragionevole di attivazione e di conclusione. Il calcolo del tempo è importante perché permette di determinare il flusso di spesa effettivo al fine di una corretta esecuzione del bilancio comunitario. A questo ovviamente si

affiancherà il potenziamento del sistema centrale di sorveglianza sull'attuazione, attraverso campagne di verifica periodiche e "sopralluoghi"[146]. A livello comunitario, nei Trattati e nelle dichiarazioni della Commissione, il principio dell'efficacia si trova spesso strettamente legato a quello di sussidiarietà e di proporzionalità.

Già nel 1931 si poteva leggere nell'Enciclica di papa Pio XI Quadragesimo Anno:

> *"[…] perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva (subsidium) 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, dalle quali essa del resto sarebbe più che mai distratta; e allora essa potrà eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei solo spettano, perché essa sola può compierle […]. Si persuadano dunque fermamente gli uomini di governo, che quanto più perfettamente sarà mantenuto l'ordine gerarchico tra le diverse associazioni, conforme al principio della funzione suppletiva dell'attività sociale, tanto più forte riuscirà l'autorità e la potenza sociale, e perciò anche più felice e più prospera l'azione dello stato stesso."*[147].

Infine, parlando di efficacia, non si può ignorare il pensiero di Gregorio Arena, il fondatore di Labsus, il Laboratorio per la sussidiarietà[148], secondo il quale quando viene detto che lo Stato svolge soltanto le funzioni che non possono essere svolte più efficacemente dal privato non si propone la sussidiarietà, ma si propone un determinato principio: il confine tra il pubblico e il privato è l'efficacia, ma lo Stato democratico moderno non può ammettere che ci sia solo questo confine. Alcune attività pubbliche non possono essere svolte dai privati, anche se, magari, le svolgerebbero più efficacemente[149].

2.6.5 Coerenza

Le politiche svolte dall'Unione sono estremamente diverse e rendono necessario un grande sforzo di coerenza, soprattutto dopo l'allargamento a 28 paesi. È fondamentale

---

[146] F. Barca, op. cit., p. 18.
[147] Papa Pio XI, Enciclica *Quadragesimo Anno*, 1931, pp. 79-81: http://w2.vatican.va/content/pius-xi/it/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html
[148] Labsus: http://www.labsus.org/
[149] G. Arena, G. Cotturri, *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma, Carocci editore, 2010, pp. 16-22.

una leadership politica che assicuri un'impostazione coerente all'interno di un sistema complesso. *"L'Unione assicura la coerenza tra le sue varie politiche e azioni, tenendo conto dell'insieme dei suoi obiettivi e conformandosi al principio di attribuzione delle competenze"*[150].

Si tratta di un principio che, obbligando l'Unione ad assicurare che ogni norma ed azione si inserisca in un quadro appunto coerente, guida in particolare l'azione esterna affinché essa risponda agli stessi criteri e principi impiegati per le politiche interne. Viene, in tal modo, imposto alle istituzioni europee il rispetto di alcuni standard normativi (come la tutela dei diritti della persona) in ognuna delle azioni dell'Unione.

Sfide quali il cambiamento climatico, il calo demografico e il terrorismo superano i confini delle politiche settoriali sulle quali si è costruita l'Unione e le autorità regionali e locali sono sempre più coinvolte nelle decisioni[151].

[150] Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea articolo 7: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT

[151] C. Welz, *The european social dialogue under articles 138 and 139 of the EC Treaty,* The Netherlands, Kluwer Law International, 2008, pp. 116-128.

Capitolo terzo

SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE: PERTECIPAZIONE, CITTADINANZA ATTIVA E MONITORAGGIO CIVICO

Introduzione

Prima di riprendere con l'analisi dell'accezione orizzontale del principio di sussidiarietà e delle sue applicazioni, credo sia utile soffermarsi a riflettere sul particolare tipo di relazione che questo principio ha nei confronti della democrazia in Europa, per tentare d'introdurre un concetto che di certo non è d'immediata comprensione ma con un grande potenziale per un migliore governo della *res publica*. Secondo quanto esposto nella breve presentazione della versione orizzontale del principio nel primo capitolo di questo studio, risulta abbastanza chiaro come il contributo offerto dalla sussidiarietà orizzontale al tema della democrazia percorra strade alternative a quelle della democrazia rappresentativa, poiché include l'impegno di una varietà molto ampia di soggetti, che, al di fuori dei partiti politici, stabiliscono un rapporto con le autorità pubbliche al fine di risolvere un problema che è avvertito da entrambe le parti come generale come generale[152]. Non vengono compresi, in questo tipo di relazioni, alcuni dei concetti tipici delle democrazie, quali il criterio di rappresentanza, quello maggioritario ed alcune procedure di diritto pubblico. Risulta evidente che in questo contesto anche l'individuo può agire singolarmente se in grado di conseguire un risultato utile per l'intera comunità e, in tal caso, lo Stato non può fare altro che sostenerlo. Anche i concetti di maggioranza e minoranza vengono visti in modo alternativo, nel senso che non sono assolutamente collegati ad alcun tipo di esito elettorale e l'azione dei cittadini non può essere mai ostacolata dallo Stato, sia che essi facciano parte di una maggioranza

[152] L. Mazzucca, *Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: un confronto,* in "Labsus Papers", 16 (2010), pp. 2-10.

o di una minoranza, l'importante è che riescano a risolvere un problema che riguardi la collettività[153].

Proprio per questo motivo il principio è stato visto spesso come l'antidoto a ciò che Tocqueville valutava come il più grave difetto della democrazia: la dittatura della maggioranza. Infatti egli scriveva a proposito della democrazia americana: *"La fede nell'opinione pubblica diventa in quella contrada una specie di religione, e la maggioranza è il suo profeta"*. Il suo concetto viene ripreso da John Stuart Mill, e analizzato fino ad arrivare al punto che l'idea stessa di sovranità popolare e di opinione pubblica rischi quasi di perdere di significato: *"Il "popolo" che esercita il potere non coincide sempre con coloro sui quali quest'ultimo viene esercitato. […] La volontà del popolo significa, in termini pratici, la volontà della parte di popolo più numerosa e attiva, la maggioranza, o coloro che riescono a farsi accettare come tale"*[154].

Il problema del *deficit* democratico riguarda da vicino l'ordinamento europeo e si tratta di un tema ricorrente negli studi che lo riguardano. Ma, in realtà, è impossibile assimilare gli ordinamenti nazionali con quello europeo. Quest'ultimo è caratterizzato da una cifra identitaria particolare: la negoziazione, la mediazione, la continua ricerca di consenso tra tutti i livelli di governo e la necessità di elevate maggioranze sia in Commissione che in Parlamento. Tali procedure rappresentano l'antidoto previsto dai Trattati contro questo *deficit* di democrazia nell'Unione Europea. Si tratta di una legittimazione funzionale, opposta a quella formale, secondo una modalità che è stata definita come "*legittimità in uscita",* nel senso che la legittimità delle istituzioni a prendere le decisioni è legata all'efficacia della scelta stessa, dalla capacità di risolvere davvero problemi di interesse comune e non da un'investitura preventiva e da un criterio di rappresentanza, come siamo abituati a vedere all'interno degli ordinamenti statali. Secondo Giglioni, nel suo capitolo *"Alla ricerca della sussidiarietà orizzontale in Europa",* appare molto forte la similitudine tra sussidiarietà orizzontale e legittimità in uscita. Infatti la legittimazione dei privati in un contesto riguardante le reazioni di sussidiarietà orizzontale tra autorità

---

[153] F. Giglioni, *Alla ricerca della sussidiarietà orizzontale in Europa*, in D. Donati, A. Paci, (a cura di) "Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni", Milano, Il Mulino, 2007, pp. 138-139.

[154] J. S. Mill, *Saggio sulla libertà*, 2 edizione, Milano, il Saggiatore, 2009, p. 22.

pubbliche e appunto attori privati *"non proviene da una preventiva autorizzazione ma dalla capacità concreta che questi hanno di saper risolvere un problema"*[155] di interesse generale, in modo tale che il criterio di legittimazione risulti nuovamente l'efficacia a scapito della rappresentanza e del principio maggioritario.

In questo capitolo si cercherà di rispondere ad alcune domande, presentando i principali concetti e parole chiave legati alla partecipazione: ammesso che il rapporto tra governanti e governati si stia modificando, da quale lato pende la bilancia? A chi tocca definire e limitare i poteri dell'altro: alla cittadinanza attiva, attraverso l'esercizio di fatto di poteri nuovi, legati al principio di sussidiarietà? O a una rappresentanza rinnovata, capace di formare e dirigere un nuovo capitale sociale? E per quanto riguarda i beni comuni, come indicarli, come preservarli, come assicurarli alle future generazioni?

3.1 La sussidiarietà orizzontale

Se l'efficacia rappresenta il punto focale per valutare la legittimazione ad agire, sono di fondamentale importanza quelle che possono essere definite "pre-condizioni", indispensabili all'esercizio di attività idonee alla realizzazione di interessi generali da parte di privati. Ogni tipo di manifestazione di autonomia prevede che le persone possiedano delle risorse materiali da investire e che siano quindi libere da bisogno, fame e paura, secondo quanto scritto nella Costituzione italiana del 1947, per la quale è necessario che sia compito dello Stato *"rimuovere gli ostacoli"* che impediscono la piena partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. In seguito alla riscrittura dell'articolo 118, dopo la riforma costituzionale del 2001, a queste competenze minime dello Stato, si può dire che siano state aggiunte ulteriori responsabilità alle istituzioni: *"favorire la crescita e la formazione di capitale sociale"*, nel senso di una *"crescita della persona umana e le potenzialità partecipative di tutti alla organizzazione politica, sociale ed economica del paese"*. Ovviamente questa azione da parte dello Stato non può essere prevaricante e direttiva, ma deve semplicemente permettere alle persone di agire per il bene pubblico, ognuno secondo la propria inclinazione, rispettando in ogni caso l'autonomia delle forze sociali. Se poi effettivamente si creano, in questo modo, delle iniziative sociali capaci di

[155] F. Giglioni, op. cit., p. 141.

agire efficacemente per il bene comune, lo Stato, solo a questo punto, avrà il compito di agire in modo da valorizzarle, fondando un'alleanza il cui obiettivo è la realizzazione del principio costituzionale di uguaglianza sostanziale, cioè la creazione delle condizioni per il pieno sviluppo della persona umana e la salvaguardia della sua dignità. Sta proprio qui la principale difficoltà di trovare il delicato punto d'equilibrio che porta alla piena applicazione del principio di sussidiarietà, combinata dall'alto e dal basso. Il fondamento teorico che bisogna tenere ben presente è il concetto di "libertà" che porta all'affermazione della persona in grado di agire per il bene comune, in una relazione di sostegno e aiuto con altri attori ed istituzioni. Esiste infatti il rischio che, secondo la concezione in "negativo" della sussidiarietà orizzontale, ritenendo l'azione pubblica l'attore esclusivo a cui spetti "dislocare" i propri poteri ai privati, l'attuazione della sussidiarietà non dipenda più dall'autonomo attivarsi dei cittadini ma solo dall'eventuale trasferimento di funzioni nei confronti dei privati da parte dei soggetti pubblici, i quali, in questo senso, non sono assolutamente obbligati a cedere le proprie competenze. Al contrario, la concezione in "positivo" della sussidiarietà orizzontale, di cui si è parlato in precedenza, ha lo scopo di dare attuazione agli articoli 2 e 3 della Costituzione italiana ma secondo una nuova visione: riconoscere la necessità di favorire l'azione della società civile nella forma dei cittadini singoli, associati, delle associazioni e delle imprese nello svolgimento di attività pubbliche. Infatti, mettendo in relazione l'art. 118 con l'art. 3 (in particolare il secondo comma)[156], si ottiene che rientra tra i compiti dello Stato creare le condizioni grazie alle quali ciascuno possa realizzare pienamente se stesso, dato che il primo si riferisce all'interesse generale e agli obblighi statali e il secondo al *"pieno sviluppo della persona umana*", ugualmente importante in quanto questo "arricchisce" l'intera collettività, non solo i soggetti interessati. Il tema del cambiamento secondo un indirizzo di sussidiarietà non può essere affrontato "a bocce ferme", come ha affermato più volte Gregorio Arena, la situazione è in continuo movimento e, per quanto riguarda le riforme italiane, si tratta di un "processo in atto", anche se parliamo di innovazioni avvenute ormai più di quindici anni fa e, per questo motivo, nessuno degli attori, che

[156] *"E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".*

siano privati o pubblici, può esimersi dal valutare il proprio ruolo seguendo questo tipo di prospettiva. Per Arena *"la fatica di valutare non solo secondo diritto ma anche secondo equità non è risparmiata a nessuno"*. Oggi, almeno in Italia, c'è la possibilità di fare rifermento alla Carta costituzionale che obbliga tutti a seguire la "stella polare" della sussidiarietà, per mezzo di attività concrete di "mutuo aiuto" nel territorio[157].

3.1.1 Sussidiarietà orizzontale nell'articolo 118, u.c. della Costituzione

Uno dei limiti della concezione in "negativo" della sussidiarietà orizzontale consiste nel vanificare la radicale novità introdotta dall'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione, il quale dispone che: *"Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".* Nel momento in cui i cittadini si ritrovano nella condizione di dover attendere che i soggetti pubblici "dislochino" i propri poteri e responsabilità a loro favore, viene meno l'aspetto più innovativo della disposizione stessa, cioè la previsione che soggetti privati possano attivarsi in modo del tutto autonomo per l'interesse generale e che i soggetti pubblici siano in ogni caso obbligati a sostenere tali iniziative. Il problema fondamentale di questa norma, come molte altre, è rappresentato dalla giusta interpretazione e dalla sua corretta applicazione. La formulazione dell'enunciato è abbastanza chiara e comprensibile e quindi la norma può avere un'immediata applicazione, anche per il fatto che non si tratta di interpretare un principio astratto ma, piuttosto, di realizzare ciò che concretamente è richiesto dal testo, nel quale, infatti, sono già indicati soggetti, azioni ed obiettivi. Ma, in realtà, a mettere in pratica effettivamente la norma in questione devono essere innanzitutto i cittadini stessi, ai quali spetta di assumersi l'autonoma iniziativa nell'interesse generale che costituisce il nucleo essenziale della disposizione: *"il potere di iniziativa ce l'hanno i cittadini perché dipende da loro, non dalle amministrazioni, se il principio di sussidiarietà orizzontale comincerà a vivere e a produrre effetti nel nostro ordinamento"*[158]. L'articolo 118, u.c. rappresenta, come ci fa

[157] G. Arena, G. Cotturri, op. cit., pp. 11-19.
[158] G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, relazione al convegno Cittadini attivi per una nuova amministrazione, organizzato dall'Associazione *Astrid* e da *Quelli del 118*, 7-8 febbraio 2003, p. 8. Testo completo dell'intervento disponibile in "Amministrazione in

notare Arena, l'importante riconoscimento costituzionale dell'attività di moltissimi cittadini e delle loro organizzazioni, svolte per decenni spesso nel disinteresse se non nell'ostilità delle amministrazioni pubbliche. Si tratta quindi, allo stesso tempo, di un punto di arrivo ma anche di un fondamentale punto di partenza per numerosi cittadini italiani, che possono individuare in tale disposizione un reale stimolo a continuare con le proprie iniziative, le quali, in base al principio di sussidiarietà, sono produttrici di diritto ed i cittadini in questione diventano a tutti gli effetti soggetti costituzionali. Si è parlato, poco prima, addirittura di ostilità da parte delle amministrazioni pubbliche nei confronti delle iniziative autonome dei cittadini. Storicamente, questo tipo di rapporto si basava sul cosiddetto "paradigma bipolare", cioè il principio fondamentale intorno al quale si è sviluppato il Diritto Amministrativo, che prevede la stretta contrapposizione tra gli attori che fanno parte della pubblica amministrazione e gli amministrati[159]. Si tratta di due poli separati, incapaci di convergere verso una posizione comune o contrattare, a causa della superiorità di uno sull'altro, anche se tale superiorità viene compensata, dal fatto che il privato agisce secondo il proprio interesse, in modo libero, salvo limiti esterni imposti dalla legge, mentre il pubblico deve sottostare a regole e doveri. Gli amministrati vengono considerati solo in qualità di utenti, assistiti, il che presuppone anche che la pubblica amministrazione si presenti non solo come potere ma pure come prestazione; ad ogni modo, però, i destinatari sono sempre individuati come dei soggetti passivi. La riforma del 2001 ha quindi contribuito alla costruzione di un diritto basato su un nuovo paradigma pluralista e paritario anziché su quello bipolare e gerarchico tradizionale[160].

Concretezza, effettività, sovranità pratica, cittadinanza attiva, amministrazione condivisa sono solo alcuni dei concetti che il nuovo "sistema della sussidiarietà" porta con sè, che più avanti in questo studio verranno presentati. Si sta facendo largo, da vent'anni a questa parte, una *"idea umanistica della riforma della pubblica amministrazione, ove le persone e i legami sociali contano in modo prioritario e decisivo,*

Cammino", rivista elettronica:
http://amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2010/04/arena.pdf

[159] S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in "Rivista trimestrale diritto pubblico", 3(2001), pp. 601-650.

[160] G. Arena, op. cit., pp. 12-15

rispetto all'elemento tecnocratico". Si tratta di un vero e proprio cambiamento di paradigma che sta indicando la strada per una sempre maggiore responsabilità pubblica che porta sì alla valorizzazione dell'autonomia sociale ma, soprattutto, alla formazione di capitale sociale. Tale cambio di paradigma viene presentato, quindi, in questo modo da Arena:

> *"Non rappresentatività né rappresentanza, ma sussidiarietà e autonoma iniziativa di minoranze attive. Non poteri di amministrazione separati e autoreferenti, ma amministrazione condivisa. Non sovranità come retorica di una soggettività popolare astratta e generica, ma sovranità concreta come realizzazioni parziali ma legittime di intervento civico nella sfera pubblica"*[161].

3.1.2 L'evoluzione normativa delle Regioni

Il principio di sussidiarietà come fonte e metodo di regolazione, esplicitato nella Costituzione dopo la riforma, ha portato ad una varietà di interpretazioni da parte della politica e di applicazioni da parte dell'amministrazione pubblica senza precedenti. Per valutare nel modo migliore gli sviluppi successivi al 2001, è necessario prestare attenzione alle quattro variabili interpretative presenti nell'ultimo comma dell'art.118:

- come concretizzare il termine "favoriscono";
- il riferimento alla "autonoma iniziativa";
- il riconoscimento dei soggetti privati che fanno parte della relazione sussidiaria nell'espressione "cittadini, singoli e associati";
- l'identificazione dell'oggetto della relazione sussidiaria, cioè le attività di interesse generale.

Il verbo "favorire" si riferisce in questo caso al vincolo costituzionale di "dover favorire", infatti se venisse considerata solo la facoltà dello Stato di favorire l'azione delle autonomie, l'intera norma risulterebbe superflua. Si fa riferimento ad azioni quali interventi propedeutici all'affermazione del modello sussidiario, per perseguire l'implementazione della sussidiarietà in positivo e in negativo, con dazioni di beni o prestazioni nel primo caso e grazie a sottrazioni di vincoli o di oneri nel secondo. Per quanto riguarda l'espressione "cittadini, singoli e associati", il dibattito è stato molto

[161] G. Arena, G. Cotturri, op. cit., pp. 27-28.

ampio ma si è prevalente incentrato sulla natura lucrativa delle attività, cioè la considerazione, da parte del legislatore, di diversi tipi di società con finalità di interesse generale dove lo scopo di lucro, almeno soggettivo, non era contemplato. Riguardo alla "autonoma iniziativa", il significato sembra essere quello di un'attivazione spontanea che fa riferimento alla solidarietà sociale e quindi, secondo molti, lontana da qualsiasi forma di "retribuzione" diretta e piena, anche se la legislazione regionale ha previso spesso dei casi di esternalizzazioni dei servizi pubblici, che secondo l'interpretazione solidaristica non avrebbero potuto rientrare tra quelli considerati. Inoltre, è importante sottolineare come non ci si trovi di fronte ad una "autonoma iniziativa" dei cittadini in tutti i casi, che sono da valutare volta per volta, soprattutto con riferimento ai loro risultati finali. L'interesse generale, infine, è rappresentato da ciò che una comunità considera tale. Gli spazi e le priorità mutano: si rimette in capo ai cittadini la scelta di ciò che ritengono sia importante per la collettività stessa.

Detto questo, risulta evidente la condizione totalmente innovativa in cui le Regioni si sono trovate di fronte all'indomani delle riforme costituzionali. Sotto il profilo normativo le Regioni non sembrano espandere in maniera significativa il proprio ruolo, nonostante il riconoscimento della competenza in via residuale di tutte le materie non assegnate in esclusiva allo Stato o concorrenti. Risulta, addirittura, una riduzione dello spazio d'intervento dei legislatori regionali, anche perché gli strumenti a loro disposizione non sembrano così adeguati all'implementazione concreta dei fenomeni sussidiari che hanno, proprio a livello locale, la loro massima espansione. Molto interessanti da considerare sono i nuovi Statuti regionali, modificati dopo la riforma del 2001, in particolar modo, le soluzioni, almeno parzialmente innovative, proposte da Basilicata, Liguria, Piemonte e Puglia. Ad esempio nello Stato della Basilicata, si legge della proposta di perseguire la sussidiarietà orizzontale attraverso azioni positive, come la promozione di strumenti fiscali ed economici e azioni finalizzate a favorire l'organizzazione dei servizi di interesse collettivo, soprattutto per la popolazione meno abbiente. Da parte sua, la Puglia afferma di perseguire la sussidiarietà come *"responsabilità primaria delle istituzioni più vicine ai bisogni"*. La Liguria si impegna ad applicare il principio come *"metodo istituzionale di azione legislativa"* e non solo amministrativa; mentre nello Statuto piemontese si valorizza *"il costituirsi di ogni*

associazione che intenda concorrere con metodo democratico alla vita della Regione". Una vera e propria opera di interpretazione e di coniugazione del principio nel sistema politico-amministrativo si ritrova però negli Statuti di Calabria, Emilia-Romagna, Toscana e Lombardia. Un esempio a proposito è lo Statuto della Regione Calabria che, dopo le enunciazioni teoriche, in linea con i precedenti Statuti, fa strada alle concretizzazioni degli intenti, ripensando totalmente i rapporti tra le istituzioni e i cittadini. Nell'art.54 è previsto, infatti, che la Regione *"orienta i suoi interventi alle sole funzioni di indirizzo generale, alla determinazione degli standard e alla garanzia del corretto funzionamento dei servizi".* Lo Statuto dell'Emilia-Romagna concentra la propria attenzione su alcune precise disposizioni relative all'associazionismo (democrazia partecipata alle scelte delle istituzioni regionali, pari opportunità nel rappresentare i vari interessi e tutele per il consumatore) e alle formazioni sociali (la valorizzazione dell'autonoma iniziativa delle persone, assicurando le garanzie sociali, e la dignità della persona e lo specifico ruolo sociale della famiglia). Tra le molte innovazioni introdotte dallo Statuto della Toscana vi si trova, all'art. 59, il concetto di "sussidiarietà sociale", che deve portare al miglioramento del livello di servizi, al superamento delle diseguaglianze economiche e sociali, ad una maggiore collaborazione tra i cittadini e delle formazioni sociali. Infine, la regione Lombardia dichiara il puntuale impegno a riconoscere e sostenere le formazioni sociali autonome quali *"soggetti esponenziali di comunità aggregate intorno a interessi pubblici di rilevanza regionale"* e si impegna inoltre a coordinare la propria azione legislativa ed amministrativa con le loro attività che interessano da vicino il territorio. Tale impostazione è completamente diversa rispetto alle precedenti, in quanto mira innanzitutto all'inclusione delle attività di pubblico interesse promosse dalle autonomie all'interno delle istituzioni. Per quanto riguarda la normazione regionale successiva alla riforma costituzionale, le leggi approvate dalle Regioni possono essere classificate in quattro ambiti nei quali la sussidiarietà orizzontale poteva trovare piena applicazione: sul sistema integrato di servizi sociali; sulla promozione e valorizzazione della cittadinanza attiva, dell'associazionismo e del Terzo Settore; sulla promozione della famiglia, della maternità, dell'infanzia e della gioventù; su specifiche tematiche e particolari ambiti. In linea generale, afferma Daniele Donati nel suo capitolo del testo "Il valore aggiunto", nella legislazione regionale la distinzione tra le forme di gestione dei

servizi pubblici e il modello sussidiario non è minimamente avvertita, in quanto *"sono diverse forme di affidamento a terzi delle prestazioni sociali ad essere etichettate come "sussidiarietà" o, ancora, affermazione del "diritto di scelta" degli utenti in una pluralità di offerta pubblica e privata".* L'autore qui spiega come, in genere, le leggi regionali non abbiano rispecchiato il principio fondante inteso nell'art.118 u.c. e, tantomeno, le origini del principio stesso. L'autonomia individuale e le formazioni sociali sono viste come attivabili solo in seguito a scelte di gestione in mano pubblica e comunque facoltative. Tale mancanza di utilizzo della sussidiarietà, che porta inevitabilmente ad una riduzione del significato del principio quando si parla di Terzo Settore, si traduce in semplici enunciazioni senza spessore, in confuse soluzioni che in qualche modo si rifanno alle disposizioni costituzionali. E in questo contesto, l'elenco dei soggetti privati e amplissimo, a differenza del ruolo dei soggetti pubblici[162].

Un'eccezione si può ritrovare in Toscana, dove è stato organizzato un processo partecipato con 500 cittadini toscani, per scrivere la legge regionale sulla partecipazione. L'esperienza è stata chiamata "Town meeting" e si era svolta a Marina di Carrara nel 2006, attirandosi molte opinioni positive ma anche, ovviamente, molte critiche. In ogni caso è stata una delle prime esperienze di democrazia deliberativa, di cui si parlerà più avanti nel capitolo, organizzate da Luigi Bobbio. La legge, dopo quasi dieci anni, è ancora in vigore e ha promosso centinaia di esperienze a scala locale che fanno ora della Toscana una delle roccaforti della partecipazione in Italia.

> *"All'inizio, lo confesso, non ero affatto convinto che si dovesse arrivare ad una legge. Mi pareva, infatti, che l'approdo legislativo nascondesse due trappole. Temevo, innanzi tutto, un risultato prevalentemente retorico: una legge che si preoccupasse soprattutto di proclamare principi e di affermare diritti, lasciando nel vago la loro portata effettiva. […] Temevo, in secondo luogo, che l'adozione di uno strumento normativo sarebbe stata un'occasione ghiotta per tutti coloro che non aspettavano altro per imporre obblighi a destra e a manca, costringere gli enti locali riottosi a "fare partecipazione" o rendere vincolanti le scelte compiute dalle assemblee di cittadini. Ma la partecipazione è una cosa delicata. Si deve fare per convinzione e non per dovere. […] Alla fine mi sono dovuto ricredere. […] La proposta di legge che ne è uscita è un testo leggero, senza troppe dichiarazioni altisonanti, che non impone vincoli, ma mette in moto processi. Ha una funzione di*

[162] D. Donati, *La sussidiarietà orizzontale nell'evoluzione normativa dello Stato e delle Regioni*, in G. Arena, G. Cotturri, "Il valore aggiunto", Roma, Carocci editore, 2010, pp. 183-220.

innesco, di apertura, di incoraggiamento. Non prescrive la partecipazione, dà una spinta a chi vuole attivarla, secondo criteri di equità, di correttezza e di inclusione". [163]

3.1.3 L'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale

Molte delle difficoltà riscontrate dalle Regioni quando si sono trovate a dover interpretare il nuovo capitolo V della Costituzione e l'insieme delle riforme, si racchiudono proprio nella mancanza di valutazione delle reali potenzialità del principio e nella comprensione, in pratica, del modo in cui tale principio di sussidiarietà dovesse essere applicato. Iniziamo quindi a riflettere sulle basi da cui cominciare per poter costruire le applicazioni al principio e poi, nel prossimo capitolo, si svilupperanno alcuni esempi di messa in pratica più o meno efficace della sussidiarietà orizzontale.

Innanzitutto bisogna premettere che non tutte le interpretazioni e le conseguenti applicazioni della sussidiarietà orizzontale rappresentano il principio allo stesso modo: si può affermare infatti che non tutti corrispondono all'*optimum* sussidiario. Al centro dell'attivazione del paradigma sussidiario si trovano le istituzioni locali, le quali necessitano di un profondo cambiamento di atteggiamento e di ruolo. Infatti, al fine di accogliere le risorse presenti nella società, l'amministrazione locale deve, da una parte, riconquistare il proprio ruolo di detentrice della funzione pubblica, l'unica con l'autorità di decidere quali attività svolgere in autonomia dal potere centrale. Dall'altra parte deve aprirsi, favorendo il dialogo, in modo flessibile e con un'organizzazione semplice ed accessibile a tutti. Come si vedrà nei successivi esempi di applicazione del principio, il giusto, si può dire, "clima sussidiario" si è creato solo dove l'amministrazione ha tentato di rendere la vita più agevole ai suoi cittadini, ascoltandoli e dando loro credito, e dove ha codificato minuziosamente i propri ambiti di iniziativa. Per fare tutto questo devono essere adottati strumenti quali, ad esempio, migliori apparati di comunicazione e trasparenza, cosicché ogni cittadino possa essere informato sull'operato dell'amministrazione locale di cui fa parte, processi di semplificazione degli apparati, mezzi per il supporto materiale e la diffusione dell'azione sussidiante. Come si può notare, non si tratta di compiere grandi sforzi in fondo, ma di agire tenendo ben

[163] L. Bobbio, rapporto finale del "Town Meeting" sulla Legge della partecipazione della Regione Toscana, 2006.

presente la necessità di mettere continuamente in discussione il modo con cui l'amministrazione si è da sempre comportata e posta nei confronti della comunità di cui si prende cura.

Per quanto sia importate un cambiamento di assetto delle amministrazioni locali, è fondamentale, per una reale applicazione del principio di sussidiarietà, com'è stato già detto, la volontà e la consapevolezza dei cittadini stessi, i veri e unici attori in grado di mettere in pratica il principio di sussidiarietà orizzontale attraverso la propria partecipazione. Anche in questo caso la strada da intraprendere è solo apparentemente semplice e comporta una profonda evoluzione. Ogni associazione, organizzazione, comitato o individuo deve dar prova di essere in grado e di voler fare qualcosa nell'interesse generale. A quel punto l'attività deve essere regolamentata e accettata da tutti i partecipanti, affinché si renda noto l'obiettivo dell'attività e si definiscano anche le garanzie e le tutele per gli individui come singoli e in qualità di membri della comunità. Ciò al fine di consentire ai soggetti sussidianti, non solo di valorizzare le capacità messe in campo ma anche di acquisire una legittimità d'azione maggiore, anche se più di natura sostanziale piuttosto che giuridica, allo scopo di aumentare l'incisività e la visibilità all'interno delle dinamiche del territorio. Allo stesso modo, infine, c'è bisogno di includere nel circuito sussidiario anche quelle realtà che fino ad ora si trovano ancora distanti, come le fondazioni, abituate a dare il loro contributo alle comunità locali seguendo percorsi distinti, difficilmente integrati con le iniziative di cittadinanza attiva. A questo proposito si può pensare alle cooperative ma anche alle imprese che devono essere sempre più incentivate all'impegno e alla partecipazione nel territorio e portate a sentire come propria una maggiore responsabilità sociale. Per questo però occorre, *in primis*, superare i pregiudizi ideali e l'antagonismo sterile che, in particolar modo nella società odierna, non porta al beneficio di nessuno e potrebbe creare barriere allo sviluppo sussidiario, in quanto vi è la possibilità che impedisca la collaborazione e il dialogo di una parte degli attori portatori di interessi sul territorio. Tutto ciò è contrario al principio di sussidiarietà che è basato proprio sul continuo scambio di competenze e sulla cooperazione, portando inevitabilmente ad una sconfitta per tutti.

Secondo Daniele Donati, collaboratore Labsus, *"La responsabilità per la mancata realizzazione di questa dimensione più giusta sarà da attribuire non alle leggi, o al denaro, ma agli uomini, al loro insufficiente impegno e alla loro mancanza di coraggio"*[164].

Nel 2002 viene creato il Comitato "Quelli del 118", composto da 17 organizzazioni, animate dalla volontà di promuovere ed applicare l'art. 118 della Costituzione, che dà inoltre vita, insieme all'organizzazione "Cittadinanzattiva", alla I Convenzione della sussidiarietà, "L'Italia dei beni comuni". Sempre in questo anno nasce la "Fondazione per la cittadinanza attiva", con lo scopo di sostenere lo sviluppo dell'attivismo civico attraverso la ricerca sociale, la formazione avanzata, il dialogo culturale e la mobilitazione delle risorse. Cittadinanzattiva realizza, poi, la prima campagna di comunicazione sull'art.118 che verrà denominata "Ora puoi dare nuova vita alla realtà in cui vivi". Alcune parti facenti parte del testo della campagna risultano molto interessanti*:*

> *"Fino a un anno fa, sistemare a proprie spese una strada impraticabile o ripulire un parco abbandonato, patrocinare gratuitamente la causa di qualcuno privo di mezzi o intervenire in una scuola fatiscente, significava ricevere una sanzione. In alcuni casi persino essere denunciati o messi sotto processo. Ora, grazie al nuovo articolo 118 della Costituzione, le cose sono cambiate e i cittadini che desiderano prendersi cura dei beni di tutti hanno pieno diritto di farlo. Possono infatti vincolare le istituzioni al rispetto delle leggi esistenti, sostituirsi alle autorità preposte quando queste siano inadempienti, prendere iniziative autonome per tutelare diritti fondamentali come salute, giustizia, informazione, accesso e qualità dei servizi. [...] Il nuovo art.118 della Costituzione sostiene i cittadini che vogliono fare di più".*

Le immagini, che si riferivano al racconto di alcune pratiche realmente avvenute, rappresentano i cittadini che utilizzano alcuni strumenti medici per "curare" l'ambiente e i beni pubblici, riparando un'enorme buca nella strada e restaurando un ospedale. Emblematico ciò che è successo in seguito. Cittadinanzattiva decide di mettere in pratica proprio l'ultimo comma dell'art.118 in riferimento a tale campagna pubblicitaria, ritenendo di aver svolto un'attività di interesse generale e pienamente rientrante nella

---

[164] D. Donati, *Il modello sussidiario per il governo locale*, "Labsus", 25 novembre 2013: http://www.labsus.org/2013/11/appunti-per-governo-locale-del-modello-sussidiario/

nuova riforma che prevede di "favorire" l'autonoma iniziativa dei cittadini. Il Comune di Roma ovviamente decide di attuare le rinnovate disposizioni, ospitando la campagna con manifesti affissi in molti angoli della città e sui mezzi pubblici. L'aspetto più interessante è che la Presidenza del Consiglio, al contrario, alla quale era stato richiesto un rimborso delle spese sostenute per un'attività che facilmente può essere fatta rientrare nella comunicazione pubblica, non ha mai risposto all'istanza[165].

3.2 I cittadini come risorsa

Seguendo il modello fondato sul principio di sussidiarietà orizzontale, cittadini ed amministrazioni stabiliscono rapporti basati sulla collaborazione, il rispetto reciproco e l'integrazione, anziché rapporti regolati da una rigida separazione dei ruoli, diffidenza e separatezza. I soggetti interessati, i nodi della rete di rapporti, sono da considerarsi come portatori di risorse, ognuno secondo le proprie capacità e possibilità e si attivano allo scopo di ottenere un vantaggio in cui può esserci un mix di interesse personale e di solidarietà. Non ci sono dubbi che il pieno sviluppo della persona si realizzi anche attraverso la partecipazione ad attività fondate sul principio di sussidiarietà, ma anche dal punto di vista delle amministrazioni pubbliche questo tipo di collaborazione è sicuramente vantaggiosa, sia per le ricadute positive che essa ha nella soluzione pratica di problemi che riguardano la collettività, sia per il suo valore civile. Inoltre anche il valore economico di tale impegno può essere decisamente conveniente, in quanto i cittadini che si attivano sulla base di tale principio mettono a disposizione della collettività risorse di vario genere, alcune quantificabili e altre meno, ma in ogni caso, che si aggiungono spontaneamente a quelle di cui dispone l'amministrazione, che rappresentano, per questa ragione, un guadagno netto. Esse quindi non derivano da soggetti esterni, bensì dai cittadini, cioè le fonti stesse da cui comuni, province, città metropolitane e regioni traggono le proprie risorse finanziarie, mediante l'imposizione fiscale. È possibile affermare che una delle due modalità per il reperimento delle risorse, oltre naturalmente alle tasse, consista nell'incentivare e favorire proprio le autonome iniziative dei cittadini attivi. Il passaggio è addirittura più immediato in questo caso, nel

[165] G. Arena, G. Cotturri, op. cit., pp. 81,82.

senso che, ammettendo questa ipotesi, non si ha un trasferimento di risorse finanziarie dai contribuenti ad un soggetto pubblico che poi, a sua volta, le utilizza per finanziare le opere che puntano alla realizzazione dell'interesse generale, ma, più semplicemente, si ha la realizzazione diretta dell'interesse generale da parte di quegli stessi soggetti che altrimenti sarebbero destinatari passivi dell'intervento pubblico. Detto questo, si possono riassumere i vantaggi dell'amministrazione pubblica che incentiva e appoggia l'azione autonoma dei cittadini in due punti: innanzitutto essa risolve problemi che interessano la collettività utilizzando non risorse proprie ma quelle già presenti nella società; in secondo luogo, potendo contare su tali risorse aggiuntive, può dare risposta ad un numero maggiore di problemi pur mantenendo il medesimo livello di imposizione fiscale.

> *"Si può impostare in modo nuovo il rapporto fra amministrazione e cittadini […] realizzando una sintonia ancora maggiore tra l'amministrazione e alcune caratteristiche positive della società italiana. Fra queste vi è senza dubbio quella di essere una società piena di risorse, vivace, attiva, intraprendente, capace di affrontare ogni genere di ostacoli, ivi compresi quelli creati da una burocrazia che spesso sembra fare di tutto non per sostenere, ma per ostacolare il dispiegarsi di queste capacità. […] L'essenza del pluralismo consiste nel trarre il massimo vantaggio dalla varietà, considerandola un'opportunità e sapendo che non ci può essere una soluzione valida per tutti i problemi; questo vale anche per il modello dell'amministrazione condivisa, che è solo una delle soluzioni possibili, non certo l'unica. […] questo modo di essere dell'amministrazione in una società pluralista, formata da persone (singole e associate) che creano fra di loro e con l'amministrazione una rete di relazioni reciprocamente arricchenti, è fondato sull'autonomia delle persone. E ciò consente l'instaurarsi di un meccanismo che si autoalimenta, in quanto se l'amministrazione svolge in maniera efficace, insieme con i cittadini, la propria missione costituzionale, essa facilita il pieno sviluppo dei cittadini stessi e quindi ne aumenta l'autonomia, che è al tempo stesso la condizione affinché possa funzionare il modello dell'amministrazione condivisa"*[166].

L'estratto sopra presentato è una piccola parte del saggio di Gregorio Arena intitolato "Introduzione all'amministrazione condivisa", il quale rappresenta, per così dire, un punto di partenza per quanto riguarda questa pratica in Italia. Infatti si trattava della prima volta nel nostro Paese, ma in realtà anche all'estero, che veniva nominata ed

[166] G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in "Studi parlamentari e di politica costituzionale", 3-4 (1997), pp. 29-65.

analizzata l'espressione "amministrazione condivisa", scelta apposta per distinguerla sia dalle precedenti esperienze di partecipazione a livello locale, sia dal procedimento amministrativo previsto dalla legge n. 241/1990. Il saggio si conclude con quella che nel 1997 sembrava un'utopia anche allo stesso autore: *"È possibile che il modello dell'amministrazione condivisa sembri oggi utopistico; ma se si dovesse constatare che esso è in grado di dare risposta a problemi reali della nostra società meglio di altri strumenti più tradizionali, il fatto che oggi sembri utopistico non dovrebbe costituire una remora ad impegnarsi per la sua realizzazione. Non sarebbe infatti la prima (e probabilmente nemmeno l'ultima) volta che un'utopia si realizza".*

Un nuovo modello di amministrazione con i cittadini come protagonisti sembrava ancora irrealistico ma il saggio era pervaso da un certo ottimismo, premettendo l'ipotesi che l'Italia si trovava ormai ad un tale stadio di sviluppo della società da poter impostare questo nuovo e rivoluzionario rapporto tra amministrazione e cittadini. E infatti è solo di pochi anni dopo la riforma del capitolo V nel cui articolo 118 ultimo comma si ha la legittimazione costituzionale del modello dell'amministrazione condivisa. Mancava a quel punto solo uno strumento per l'agire quotidiano delle amministrazioni, che venne realizzato con il Regolamento di Bologna.

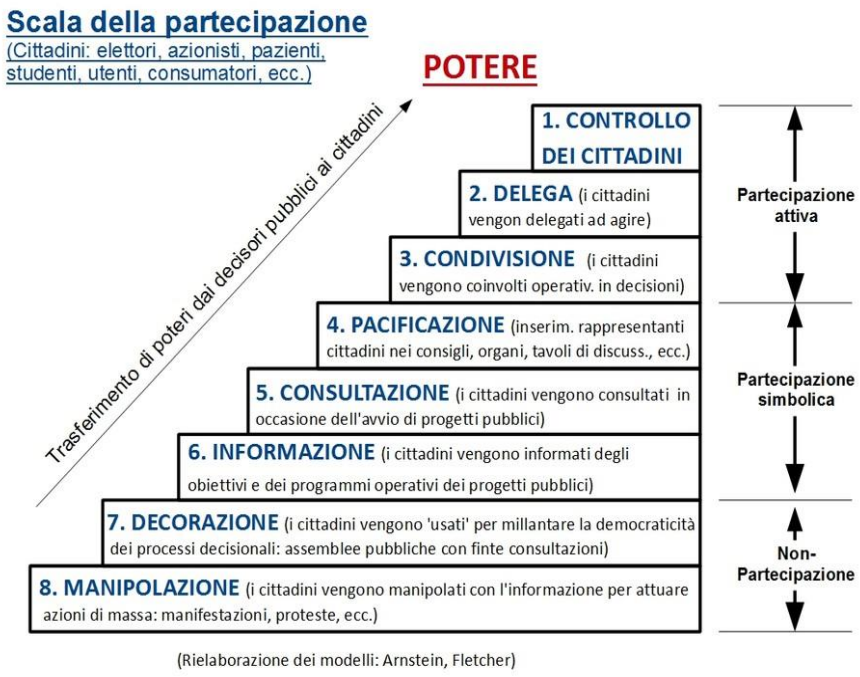
3.2.1 Labsus: il Regolamento di Bologna e l'amministrazione condivisa

È doveroso innanzitutto spendere qualche parola per illustrare cosa sia e di che cosa si occupa l'Associazione Labsus, Laboratorio per la sussidiarietà, che spesso è stata nominata all'interno di questo studio e fonte di molti spunti di riflessione. Il presidente è il professor Gregorio Arena e, come si legge dallo Statuto, si tratta di un'associazione senza scopo di lucro, neppure indiretto. Si ispira ai principi contenuti nella Costituzione, con particolare riferimento all'art. 118, ultimo comma, e quindi al principio di sussidiarietà orizzontale, e su questo si basa per incentivare e promuovere lo sviluppo del modello dell'amministrazione condivisa in tutti gli ambiti della vita associata, attraverso varie azioni: l'approfondimento dei diversi profili scientifici e culturali sull'argomento mediante ricerche; la creazione e lo sviluppo di un sito web, di una newsletter a cadenza periodica e di una banca dati in materia di sussidiarietà, cittadinanza attiva e beni comuni; la promozione e partecipazione ad iniziative di

informazione e divulgazione sul principio di sussidiarietà e sulle sue applicazioni; la partecipazione ed il supporto ad iniziative di formazione; lo svolgimento di servizi di informazione, assistenza e consulenza ad associazioni, amministrazioni ed imprese; la pubblicazione di una collana di saggi in materia di sussidiarietà.

Secondo la sociologa Sherry Arnstein, la partecipazione è un mezzo per indurre riforme significative che ridistribuiscano i benefici in modo più equo. A lei si deve l'idea della suddivisione della partecipazione in otto livelli, organizzati in una scala, e corrispondenti a differenti poteri acquisiti dai cittadini (si veda l'immagine che è una rielaborazione grafica del modello). I gradini più bassi descrivono livelli di "non partecipazione", nei quali il potere intende sostituire la partecipazione dei cittadini. Nei gradini mediani si trovano i livelli di "partecipazione simbolica", dove i cittadini hanno informazioni sulle reali condizioni politiche ed individuano la possibilità di iniziare a far sentire la propria voce, anche se non possiedono ancora il potere di far valere il proprio punto di vista. Il livello 4 abilita i cittadini ad inserire propri rappresentanti nelle arene decisionali, ma si tratta di una concessione che lascia di fatto tutto il potere decisionale nelle mani degli attori che già lo detenevano. I gradini superiori appartengono al livello della "partecipazione attiva" e fanno riferimento ai diversi gradi, con capacità decisionali crescenti, di potere nelle mani dei cittadini, dalla possibilità di *partnership* tra cittadini e il potere pubblico, negoziando le modalità con cui prendere le decisioni (nel livello 3) alla detenzione della maggioranza degli incarichi decisionali nelle mani dei cittadini, ai due livelli più alti[167].

[167] S.R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, in "Jaip", 35(1969), pp. 216-224.



Fonte immagine: *Pensierocritico.eu*

Secondo Daniela Ciaffi, docente di Sociologia urbana e tra i fondatori di Labsus, a questa interessante scala della partecipazione manca tuttavia un ultimo gradino, in quanto anche nel livello superiore, è sempre e comunque l'autorità a prendere le decisioni e a determinare cosa può e cosa non può rientrare nel "controllo dei cittadini". Il concetto di amministrazione condivisa potrebbe in tal senso aggiungersi al modello, come gradino più alto, nel quale sono i cittadini stessi a decidere se e come partecipare, secondo le modalità decise dai cittadini stessi. Ma, a questo punto, risulta necessaria la presenza di un insieme di regole che stabiliscano quando e come deve avvenire la partecipazione, per evitare confusione che non gioverebbe certo alla collaborazione con i poteri pubblici: questi presupposti hanno portato alla nascita del primo *"Regolamento sulla collaborazione fra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani",* presentato in un affollato incontro pubblico dal Sindaco di Bologna il 22 febbraio 2014. Il Comune di Bologna è stata infatti la prima amministrazione in Italia a sperimentare il modello dell'amministrazione condivisa, in collaborazione con l'associazione Labsus. Il sindaco ha affermato con orgoglio: *"Bologna è una città di partecipazione. Oggi il Comune non si tira indietro ma condivide la sua azione con i cittadini per migliorare la città, per migliorare l'efficacia amministrativa e la qualità della vita".* Il Regolamento è stato offerto agli altri Comuni come energia per il rinnovamento

e per uscire finalmente "*dalla contrapposizione tra Stato ed individuo. Oggi ne usciamo aprendo un percorso di collaborazione con i cittadini".* Gregorio Arena, padre fondatore del Regolamento, ha concluso la presentazione ricordando a tutti come la cittadinanza attiva e la collaborazione con le amministrazioni non siano affatto un obbligo per i cittadini, ed anzi, *"sono quanto di più volontario si possa immaginare"*[168].

Per la prima volta in Italia quindi il regolamento sull'amministrazione condivisa viene adottato da un'amministrazione comunale, quella di Bologna, il 19 maggio 2014, n.172. Attraverso il regolamento si dà piena attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale, che, in questo modo, entra in profondità nell'azione e nell'organizzazione amministrativa comunale, facendo spazio ad un'autentica ed originale funzione amministrativa per la gestione e la cura condivisa di beni comuni urbani. Nel testo del Regolamento si legge il modo con cui debba essere messa realmente in pratica l'azione coordinata di cittadini e istituzioni: attraverso il patto di collaborazione. Tale patto *"è lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura e rigenerazione dei beni comuni",* il quale varia a seconda della complessità degli interventi da intraprendere. Prevede gli obiettivi della collaborazione, la durata, le modalità di azione e le caratteristiche di fruizione collettiva dei beni comuni urbani in questione[169]. Nel sito del Comune di Bologna, nella sezione dedicata ai beni comuni, si trova scritto: "*Nello specifico sono ammesse proposte di collaborazione riguardanti:*

- *beni materiali (a solo titolo esemplificativo: strade, piazze, portici, aiuole, parchi e aree verdi, aree scolastiche, edifici...),*
- *immateriali (a solo titolo esemplificativo: inclusione e coesione sociale, educazione, formazione, cultura, sensibilizzazione civica, sostenibilità ambientale, riuso e condivisione...),*

[168] F. Gentili, *Più facile partecipare alla cura dei beni comuni con il Regolamento per l'amministrazione condivisa*, "Labsus", 25 febbraio 2014: http://www.labsus.org/2014/02/presentato-bologna-il-regolamento-per-lamministrazione-condivisa/

[169] Comune di Bologna, *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, Bologna, Labsus, 2014.

- *digitali (a solo titolo esemplificativo: siti, applicazioni, social, alfabetizzazione informatica...)"*[170].

Inoltre, nel sito sono presenti i nomi e tutti i dettagli dei patti di collaborazione ancora attivi sul territorio, che, a meno di quattro anni dalla firma del Regolamento, sono davvero parecchi[171].

Attualmente, mentre si sta scrivendo, le città ad aver attivato un Regolamento proprio sono quattro: Roma, Torino, Monza e Brescia, tra ottobre 2015 a marzo 2016. Inoltre i comuni che in tutta Italia hanno approvato il Regolamento sul modello di Bologna sono ben 139 ed altri 67 hanno da poco avviato la procedura per l'attivazione[172].

Nonostante il grande successo di questo rivoluzionario modello, nell'aprile 2017 Labsus avverte l'esigenza di apportare alcune modifiche all'impostazione dei regolamenti, presentando un nuovo prototipo, basato sull'esperienza maturata in tre anni di attività. Uno dei motivi di questa scelta è legato alla necessità di dotare i comuni di un vero e proprio prototipo di regolamento, cioè un'ossatura minima facilmente applicabile alle diverse caratteristiche proprie dei comuni stessi. Fino ad allora, infatti, ad essere attivato era il Regolamento di Bologna che teneva conto di quella realtà e di quelle esigenze che non è detto vadano bene per tutti. Il problema si riscontrava in particolar modo nei comuni più piccoli che erano stati costretti ad adottare il regolamento di un comune medio-grande come Bologna. In secondo luogo, ci si è resi conto che a volte il regolamento si soffermava a proporre distinzioni che poi avevano scarsa utilità in termini di applicazione. Basti pensare alla distinzione tra patti per rapporti occasionali, per rapporti costanti e duraturi, per rigenerazione o per gestione condivisa di beni o spazi. L'unica distinzione realmente utile è quella tra patti ordinari e complessi per le ricadute procedurali collegate, tutte le altre hanno meno senso perché possono agevolmente trovare nell'atto negoziale del

[170] Comune di Bologna, *Iperbole rete civica*, 2014: http://comunita.comune.bologna.it/beni-comuni
[171] Per approfondire i patti di collaborazione attivi nel 2014 è interessante guardare il video su *YouTube* intitolato *"Un tesoro nascosto",* con le interviste di alcuni cittadini attivi della città (https://www.youtube.com/watch?v=53-MsksrM0s).
[172] Labsus, Il laboratorio per la sussidiarietà: http://www.labsus.org/

patto la loro soluzione adeguata. Inoltre sono stati risolti alcuni problemi di applicazione e si è tentato di adeguare il nuovo regolamento alle normative statali e regionali, interventi che i legislatori hanno fatto in questi ultimi anni in cui le attenzioni per le città sono cresciute enormemente da parte di tutti i livelli di governo.

Poche settimane fa è uscito l'ultimo Rapporto sull'amministrazione condivisa dei beni comuni riferito all'anno 2017, elaborato dai collaboratori di Labsus e disponibile *online* sulla piattaforma, il quale presenta una fotografia del lavoro portato avanti in questi anni dalle amministrazioni e dai cittadini attivi. È stata condotta una rilevazione su un campione di 113 patti attivi nel primo semestre 2017, su un totale di 390 patti, anche se Il numero totale dei patti attivi è sottostimato a causa delle difficoltà di reperimento dovute alla poca pubblicizzazione e comunicazione da parte dei Comuni di questo tipo di attività. Quindi i patti attivi in quel periodo di tempo superavano di certo i 400, segnando un trend di crescita rispetto agli anni precedenti e, attraverso una stima grazie ai dati in possesso da Labsus, dal 2014 sono stati attivati più di mille patti. I comuni che hanno stipulato i patti si distribuiscono su tutto il territorio nazionale, con una prevalenza del Centro Italia, grazie al ruolo attivo dei comuni toscani, dove sono ben dodici i comuni che presentano un'attività costante di stipula di patti. Prendendo in considerazione però i dati relativi ai singoli comuni, sono Trento e Bologna a coprire da sole quasi il 50% dei patti, facendo di queste città un vero e proprio laboratorio di sperimentazione di questa pratica. Le aree di intervento prevalenti nei patti del campione sono l'ambiente e il verde urbano (38%), seguite dall'arredo urbano (25%). Queste due aree prevedono anche la manutenzione di aree verdi, aiuole, parchi e giardini, oltre ad una serie di interventi finalizzati alla cura dell'arredo urbano, come panchine, piazze, spazi pubblici. Accade spesso che le aree di intervento si sovrappongano in modo tale che gli interventi sul verde urbano sono spesso finalizzati all'inclusione sociale (casi in cui la cura del verde è affidata a disabili o anziani) o alla cura dei beni culturali. Il fatto che la cura delle aree verdi sia al primo posto tra gli interventi rientranti nel regolamento da un lato dimostra quanto questo argomento stia a cuore dei cittadini attivi ma dall'altro fa emergere il profondo stato di abbandono in cui spesso si

trovano queste aree, soprattutto nelle grandi città. I cittadini singoli e associati sono i soggetti maggiormente coinvolti nei patti ed è ancora bassa la partecipazione delle imprese, anche se il 13% dei casi presenta il coinvolgimento di più soggetti, che dimostra la tendenza in aumento di creare patti sempre più articolati. È interessante notare che il 4% dei soggetti coinvolti sono dirigenti scolastici, mostrando la disponibilità delle scuole a dialogare con il territorio. Dietro a questi soggetti ce ne sono altri conseguenziali: studenti, genitori, associazioni[173]. Si vedrà, più avanti nel capitolo, quanto le scuole possano essere ricettive a progetti di questo tipo quando si parlerà di *Asoc, A Scuola di Open Coesione*.

L'indagine svolta nel 2017 dal rapporto conferma un importante elemento: dopo una stagione di diffusione dei regolamenti, i quali non danno alcun sintomo di volersi esaurire, i dati dimostrano che i patti di collaborazione stanno popolando sempre più i territori e sono caratterizzati da una vivacità costante. Inoltre rappresenta un ottimo sintomo il fatto che città abbastanza grandi come Genova e Reggio Calabria stiano iniziando, proprio dal 2017, a stipulare patti di collaborazione.

Il successo e l'ampia diffusione di queste nuove pratiche ha portato la Corte dei Conti, a fine 2017, a pronunciare una sentenza storica. In realtà tale pronuncia si è rivelata necessaria a seguito del riscontro di posizioni divergenti tra le diverse sezioni regionali del giudice contabile a proposito della possibilità o meno di stipulare polizze assicurative personali per i cittadini che volontariamente decidono di mettersi al servizio dell'interesse generale. In seguito agli orientamenti contrari di Toscana, Lombardia e Veneto e la posizione, non molto chiara, del Piemonte, la sezione regionale del Friuli Venezia Giulia, più vicina a posizioni maggiormente aperte, ha chiesto al Presidente della Corte dei conti di mettere la questione in adunanza plenaria della sezione autonomie di controllo, il che vuol dire che il pronunciamento assume un valore particolarmente importante perché stabilisce l'orientamento comune e unitario.

[173] Labsus, *Rapporto Labsus sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*: Daniela Ciaffi, 2017, pp. 9-11.

"Gli enti locali possono stipulare, con oneri a loro carico, contratti di assicurazione per infortunio, malattia e responsabilità civile verso terzi a favore di singoli volontari coinvolti in attività di utilità sociale, a condizione che, con apposita disciplina regolamentare, siano salvaguardate la libertà di scelta e di collaborazione dei volontari, l'assoluta gratuità della loro attività, l'assenza di qualunque vincolo di subordinazione e la loro incolumità personale"[174].

Tale contenuto risulta di straordinaria importanza soprattutto per quanto riguarda l'interpretazione del principio di sussidiarietà e la promozione dell'amministrazione condivisa. Ciò che veramente conta e rende storica questa pronuncia è che la magistratura contabile abbia fatto propri i fondamenti teorici dell'amministrazione condivisa dei beni comuni. Innanzitutto si dà un inedito rilievo al principio di sussidiarietà ai sensi dell'art.118, criticando il cosiddetto "baratto amministrativo" che, secondo la pronuncia, risulta incompatibile con lo spirito di solidarietà che sta alla base di questo tipo di attivismo volontario da parte dei cittadini, riconoscendo così che diventare cittadini attivi è, oltre che una scelta l'espressione della libertà responsabile e solidale. Un altro fondamentale riconoscimento del principio sta nell'affermazione che il principio di sussidiarietà *"si pone come principio aperto a raccogliere le esperienze sociali di collaborazione"*, che significa il riconoscimento dell'alleanza tra cittadini e amministrazioni per gestire problemi di interesse generale. Inoltre è dedicata molta attenzione alla definizione di attività di volontariato, definendo la prestazione volontaria come *"occasionale nonché accessoria"*, in modo tale che questa forma di servizio debba apparire *"sempre sussidiario e aggiuntivo"*. Infine, ed è la parte che più ci interessa, la pronuncia conferma in modo molto autorevole l'amministrazione condivisa. Viene infatti previsto che il principio costituzionale di sussidiarietà possa essere applicato direttamente, anche dai comuni, senza alcuna interposizione legislativa, attraverso un regolamento, ai sensi dell'art.117, comma 6, della Costituzione. Esattamente ciò che Labsus fece nel 2014 con il Regolamento firmato a Bologna[175].

---

[174] Pronuncia della Corte dei conti del 14 novembre 2017: http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2017/delibera_26_2017_qmig.pdf

[175] G. Arena, *Una storica pronuncia della Corte dei conti legittima l'amministrazione condivisa*, "Labsus", 19 dicembre 2017: http://www.labsus.org/2017/12/una-storica-pronuncia-della-corte-dei-conti-legittima-lamministrazione-condivisa/

Si è parlato, fin qui, del Regolamento che è incentrato sul concetto di amministrazione condivisa per la cura dei beni comuni, ma senza soffermarsi su cosa si intenda per “beni comuni”. Il termine merita una sezione a parte in quanto possiede molte e varie caratteristiche che vanno presentate per comprendere meglio l’innovazione dell’idea che sta alla base.

3.2.2 I beni comuni

Alcune pratiche sociali, modelli economici, regole basate sulla condivisione di responsabilità pubbliche, di risorse, di stili di vita e di processi produttivi di beni e servizi portano a vedere l'epoca che stiamo vivendo come l'"età della condivisione", secondo la visione di Gregorio Arena e degli altri autori del libro che ha come titolo proprio tale espressione. Le numerose attività che oggi portano a parlare di età della condivisione possono essere accumunate da tre elementi. La prima e fondamentale caratteristica è che ciò che conta non è il possesso ma l'uso del bene, nel senso che più soggetti possono condividere l'uso dello stesso bene, anche senza essene proprietari, rivoluzionando così la concezione della società basata sul diritto di proprietà. Grazie alla condivisione del bene, cambia anche il modo di utilizzare tale bene, che può essere usato ma, a differenza dei beni di cui si è proprietari, cade il diritto di abusarne. Così la tutela dei beni condivisi dipende dalla fiducia reciproca tra i soggetti che utilizzano il bene, di certo non da una persona terza o da un giudice. Di conseguenza anche la tutela si può definire condivisa. Tale cambiamento nella società coinvolge anche i giuristi, come si è visto precedentemente, che hanno cercato di dare risposta alla necessità di gestire i beni comuni attraverso la sussidiarietà orizzontale e poi l'amministrazione condivisa. Il secondo elemento caratterizzante la società della condivisione è un paradosso: con la condivisione si moltiplicano energie, capacità e opportunità. Nelle società tradizionali se un bene viene diviso, le parti sono ovviamente più piccole dell'insieme originario, in questo nuovo tipo di società, invece, lo stesso bene condiviso può essere usato più volte e risulta come se quel bene venisse moltiplicato per tutte le volte che si è reso utile. Per esempio nel caso dello *car sharing*, una stessa automobile può essere utilizzata dieci volte nell'arco della giornata e, in pratica, è come se esistessero dieci macchine,

invece di una sola. Nella cura dei beni comuni questa proprietà che permette di moltiplicare energie risorse e capacità è evidente e ne costituisce uno dei principali e più innovativi elementi. Il terzo elemento è il caratteristico rapporto "uno a uno" (in inglese *"peer-to-peer"*), cioè singoli individui che entrano in contatto con altri individui, in genere attraverso il web, allo scopo di trovare un servizio, la soluzione ad un problema o molto altro ancora. Si vede così un'altra caratteristica dell'età della condivisione: la "disintermediazione". Si tratta, quindi, di eliminare gli intermediari non servendosi dei tradizionali canali di vendita di prodotti e sevizi ma utilizzando la rete informatica. Tra i benefici che questo elemento presenta, non possono però essere ignorati i numerosi punti critici, tra cui il fatto che non è vero che spariscono del tutto gli intermediari ma si spostano solo sul web, solitamente facendo da tramite e mettendo in contatto gli individui. Ma l'aspetto più negativo è la cosiddetta "polverizzazione" dei rapporti sociali, che porta a ridurre tutti i rapporti ad una rete di relazioni uno a uno, facendo passare in secondo piano o cancellando del tutto l'appartenenza ad una comunità. Si può quindi intuire come questa ultima caratteristica della società della condivisione non entri in alcun modo in sintonia con il modello dell'amministrazione condivisa che è basata principalmente proprio sull'appartenenza ad una comunità, nei confronti della quale si attiva un sentimento di solidarietà[176].

A questo punto, dopo aver analizzato questa nuova età della condivisione e le sue caratteristiche, veniamo alla risposta alla domanda: cosa sono i beni comuni?

Una prima definizione si riferisce ai beni comuni come quei beni che *"se arricchiti arricchiscono tutti, se impoveriti impoveriscono tutti"*. Questo tipo di definizione può essere utile da utilizzare per valutare se un bene può essere considerato bene comune oppure no. Riprendendo il concetto di condivisione, i beni comuni sono *"un insieme di beni necessariamente condivisi"*. Essi sono condivisi perché *"forniscono le loro migliori qualità quando sono trattati e quindi anche governati e regolati come beni "in comune", a tutti accessibili almeno in via di principio. [...] i beni comuni sono*

[176] G. Arena, C. Iaione, *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, Carocci editore, 2015, pp. 15-18.

centrali per ogni processo sostenibile, per lo sviluppo locale, per la coesione sociale, per i processi di capacitazione individuale e collettiva. La rilevanza dell'aggettivo "comune" viene enfatizzata dal dato di fatto che i processi dominanti oggi a livello locale e globale sono invece centrati su appropriazione, privatizzazione e sottrazione alla fruizione condivisa di tantissimi di questi beni. Da qui l'inevitabile conflitto sullo statuto dei beni comuni, un tema questo che" afferma Donolo, il massimo studioso italiano di queste tematiche *"ha oggi lo stesso rilievo che potevano avere a metà Ottocento la lotta di classe e il socialismo". "*[177].

Un'altra possibile definizione è quella della Commissione presieduta da Stefano Rodotà del 2007. Scopo dell'incarico ricevuto dalla Commissione era quello di riformare la disciplina codicistica dei beni pubblici, mai modificata dal 1942, nonostante l'entrata in vigore della Costituzione e le trasformazioni sociali ed economiche. Sono beni comuni *"quei beni a consumo non rivale, ma esauribile, come i fiumi, i laghi, l'aria, i lidi, i parchi naturali, le foreste, i beni ambientali, la fauna selvatica, i beni culturali, etc., i quali, a prescindere dalla loro appartenenza pubblica o privata (in realtà quasi sempre pubblica, a parte i beni culturali), esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo delle persone e dei quali, perciò, la legge deve garantire in ogni caso la fruizione collettiva, anche in favore delle generazioni future*[178]*".*

Il Premio Nobel per l'Economia Elinor Ostrom, è molto critica nei confronti della miopia con la quale si guardano i beni comuni ("*commons*"). I *commons* hanno sempre rappresentato una tipologia di beni economici problematica a causa delle loro caratteristiche di beni che facilmente corrono il rischio di incappare in una gestione inefficiente delle risorse in questione. Tale rischio è dovuto prevalentemente all'assenza di diritti di proprietà ben definiti che potrebbe portare, secondo la teoria economica anglosassone, ad un sovrasfruttamento delle risorse, in particolar modo se queste vengono gestite in modo collettivo da una comunità. Si

[177] C. Donolo, 31 maggio 2010, op. cit.
[178] Testo completo del disegno di legge delega disponibile sul sito di Labsus: http://www.labsus.org/media/Disegno_di_legge_delega.pdf

può arrivare così direttamente alla cosiddetta "tragedia" dei beni comuni[179]. Uno dei primi studiosi a porre la questione di quella che definì la “tragedia dei beni comuni”, fu nel 1968 Garrett Hardin, un ecologo, che pose all’attenzione degli studiosi un problema che fece la storia della teoria economica in un articolo, *“The tragedy of commons”*, pubblicato sulla prestigiosa rivista *Science*. Nella gestione di molti fenomeni collettivi esistono delle tragedie, nel senso originario greco del termine, cioè quelle situazioni nelle quali non esiste una soluzione ottima, da nessuna prospettiva che la si guardi. Nel caso dei beni comuni, in particolare, esiste una continua tensione tra la libertà degli individui e la distruzione delle risorse disponibili. L'esempio, ormai noto, che Hardin riporta nel suo articolo si riferisce ad un pascolo comune e libero, dove ogni contadino può portare a pascolare le proprie mucche. La scelta migliore per la libertà e l'interesse personale è di aumentare di un'unità il bestiame al pascolo, considerando che la diminuzione del bene "erba" rappresenta soltanto una frazione di -1 poiché il danno si divide per tutti i pastori. Questa consapevolezza porta tutti i soggetti ad aumentare il proprio bestiame portando alla distruzione del pascolo stesso se qualcosa non interviene per limitare la libertà individuale[180].

Tornando alla Ostrom, la sociologa critica le istituzioni per aver attuato in riferimento a questo tipo di beni due sole possibili azioni: la prima, in teoria garante dell'interesse generale, incarnata dallo Stato, la seconda, che invece dovrebbe garantire l'efficienza economica, rappresentata dall'impresa privata. Entrambe le alternative possono rivelarsi fallimentari, soprattutto se basate su modelli teorici solamente parziali. Lo studio dei casi empirici presentato nel suo articolo *"Building trust to solve commons dilemmas"* del 2008, porta ad analizzare la possibilità di una "terza via", basata sull'autogoverno e sulla gestione collettiva, almeno per quanto riguarda i beni comuni locali, anche se l'opinione della studiosa è che non possano esistere modelli universalmente validi ed applicabili. Rispetto alla figura dell'*homo oeconomicus*, secondo la quale l'individuo è isolato ed orientato solo verso il profitto

[179] E. Ostrom, *Building trust to solve commons dillemmas: taking small steps to test an evolving theory of collective action*, Indiana University, USA, Workshop in political theory and policy analysis, 2008, pp. 7-9.
[180] G. Hardin, *The tragedy of the commons*, in “Science”, 162(1968), pp. 1243-1248.

personale in ogni sua scelta, la Ostrom contrappone una "*bounded rationality*", cioè un comportamento flessibile a seconda del contesto istituzionale in cui il soggetto opera, cosicché sia più facile comprendere quando esiste la possibilità di cooperazione per la gestione dei beni comuni[181].

Tutte queste riflessioni, che negli ultimi anni hanno interessato i beni comuni, hanno trovato completezza grazie alla definizione del Regolamento di Bologna e della sua diffusione in tutta Italia, poiché esso ha introdotto un nuovo elemento che dà la possibilità di inquadrare giuridicamente le attività di cura dei beni comuni finora compiute spontaneamente dai cittadini attivi, creando quindi un legame strutturato tra la comunità dei cittadini attivi ed i beni comuni materiali e immateriali oggetto del loro intervento. Il legame tra i due è essenziale, innanzitutto perché, avendo i beni comuni una natura sia globale che locale, gli unici a potersi effettivamente prendere cura dei beni direttamente sul territorio sono le comunità che lo abitano. E poi è di particolare importanza il legame fra una comunità e un determinato bene in quanto è la comunità stessa che, dando vita ad un'attività di cura condivisa di quel bene, lo identifica, che sia pubblico o privato, come un bene comune. Quando si pensa alla cura condivisa dei beni comuni in genere si fa riferimento ai beni pubblici abbandonati o sottoutilizzati, che spesso rappresentano edifici anche belli e spaziosi dal punto di vista architettonico, assai costosi da restaurare e di cui nessuno sa realmente cosa fare. La difficoltà allora sta nel capire come faccia una comunità ad individuare che un bene pubblico abbandonato è o può diventare un bene comune. Gregorio Arena, in un suo articolo scritto per Labsus, trova un bellissimo ed immediato modo per spiegare la situazione: una favola. La favola a cui si fa rifermento è *"quella del principe che a causa di un maleficio diventa un rospo, ma poi una principessa lo bacia e lui ridiventa un principe".*

> *"Immaginiamo una scuola elementare in un paese di montagna alcuni anni fa. Era piena di bambini, di allegria e di vita, un bene pubblico pienamente al servizio della sua comunità. Quella scuola, seguendo lo schema della favola, era veramente un principe. Ma arriva il maleficio sotto forma del calo demografico, in quella comunità nascono meno bambini, tenere aperta quella piccola scuola di montagna costa troppo, viene chiusa e lentamente degrada. La scuola, sempre*

[181] E. Ostrom, op.cit., pp. 10-15.

nello schema della favola, a questo punto è diventata un rospo. Passa qualche anno e la comunità che vive in quel paese decide che è un peccato che la loro ex scuola elementare sia ridotta in quelle condizioni. Si crea un'associazione, si trova qualche finanziamento e tutta la comunità si attiva per rimettere in ordine l'edificio della ex scuola elementare per farci qualcosa di utile per tutti. Nello schema della favola, la principessa bacia il rospo e lo trasforma di nuovo in principe!".

In questo semplice modo Arena permette di comprendere come il bene pubblico abbandonato si sia trasformato in un bene comune grazie al "bacio", cioè al riconoscimento da parte della comunità del valore che quella ex scuola, anche se abbandonata, aveva perché era parte integrante della storia e della cultura del paese. In questo modo quindi è diventata, ancora prima che fossero trovati i fondi per ristrutturarla, un bene comune, ritrovando una nuova identità come bene da recuperare e curare e diventando così un bene di tutti e non più un bene pubblico quindi del comune o dello Stato. E questa nuova identità non è solo teorico o nominalistico ma deriva da un intervento concreto che, oltretutto, deve durare nel tempo, per permettere al bene di rimanere un bene comune. Inoltre, sempre aiutati dalla favola, il rospo grazie al bacio della principessa ridiventa un principe, ma non è più lo stesso di prima. A cambiare la sua identità sono state tutte le esperienze vissute mentre era un rospo. La stessa cosa vale per i beni comuni: Una volta che il bene viene riconosciuto come comune non avrà più la stessa identità e le stesse funzioni di quando era un bene pubblico, non sarà più utile alla comunità nel medesimo modo di prima. La sua funzione ora rientra in quella dell'interesse generale e quindi, non è più nelle mani del potere pubblico prescrivere quale essa debba essere, bensì è la comunità di cittadini attivi che decidono quale sia la nuova funzione che quel bene dovrà svolgere. Quindi *"è l'azione di cura della comunità che trasforma il bene pubblico abbandonato in bene comune"* e di conseguenza è la stessa comunità ad assumersi *"una responsabilità verso un certo bene ma prima di tutto verso se stessa".* Infine, però, c'è un'ultima questione da tenere in considerazione e cioè a che titolo, con quale legittimazione, una comunità può, prendendosene cura, "riconoscere" un bene pubblico abbandonato come bene comune? Una possibile risposta, come abbiamo visto, sta nell'articolo 118 ultimo comma, in quanto prendersi cura di un bene pubblico abbandonato è sicuramente un'attività di interesse generale. Un'altra possibile risposta sta nell'art. 3, 2° comma, che prevede la rimozione da parte dello Stato degli ostacoli che impediscono non soltanto il pieno sviluppo della persona

umana, ma anche l'effettiva partecipazione dei cittadini alla vita politica, economica e sociale del Paese e, di certo, prendersi cura di un bene pubblico nell'interesse generale è considerato una forma di partecipazione in questo senso. *"Ma forse la risposta vera alla questione della legittimazione è un'altra, non giuridica. Perché nella favola il rospo baciato dalla principessa ridiventa principe non in virtù di un potere, ma di una magia. E infatti i cittadini attivi non esercitano un potere, ma un carisma"*[182].

Per terminare questo *excursus* necessario, se pur breve, a proposito dei beni comuni, mi pare consono parlare della posizione dell'Unione Europea nei confronti di questo argomento. La crescente attenzione per il tema ha permesso di sollecitare negli anni più recenti anche le istituzioni europee a esprimere una propria posizione in merito senza, tuttavia, ottenere grandi risultati. Una materia difficile e sfuggente, quella dei beni comuni, i cui riferimenti ancora frammentari a cavallo tra economia, politica e giurisprudenza, stanno gradualmente emergendo anche a livello comunitario. Tuttavia a settembre 2015 il Parlamento europeo ha costituito un intergruppo parlamentare, promosso dall'Università di Trento, al fine di dare il via all'attuazione di una profonda riflessione sul tema, sempre più urgente, attraverso consultazioni e approfondimenti. Presenti al convegno, e tra gli organizzatori, alcuni ricercatori del Trentino che da anni studiano le migliori pratiche per la gestione collettiva sostenibile dei beni comuni materiali ed immateriali. Le regioni dell'arco alpino sono state spesso teatro di buoni esempi di gestione efficiente dell'ambiente e delle risorse naturali a beneficio delle comunità montane, grazie a vari tipi di esperienze ed esperimenti. La difficoltà però si trova nel tradurre in termini giuridici e in interventi normativi di livello europeo ciò che gli studi e le pratiche positive hanno insegnato sui beni comuni. È emerso dal convegno al Parlamento che i beni comuni possono contribuire ad uscire dalla crisi economica, compensandone gli effetti negativi. Però è necessario dare a questi beni la giusta importanza e il giusto valore, anche per il fatto che la loro cura può attivare alcuni nuovi modelli di amministrazione, come nel caso dell'amministrazione condivisa dei beni comuni prevista dal Regolamento di Bologna. Tali buone pratiche a livello locale, insieme ad un approccio multidisciplinare di studio può rappresentare un buon punto di

[182] G. Arena, *Il principe, il rospo ed i beni comuni*, "Labsus", 7 ottobre 2015: labsus.org /2015/10/il-principe-il-rospo-ed-i-beni-comuni/

riferimento per migliorare e rendere più razionale ed organico l'approccio europeo ai beni comuni. Considerando che i beni comuni sono *"l'oggetto in cui gravitano relazioni tra più soggetti dotati di autonomia, dall'Europa è atteso un contributo per rafforzare l'autonomia dei soggetti che si trovano sul lato istituzionale dal momento che l'autonomia dei cittadini è questione che attiene all'esercizio delle libertà civili che sono ampiamente riconosciute dagli stati membri. Nel complesso il contributo che può essere dato dall'Europa è quello di rafforzare "spazi larghi" in cui le autonomie possono dispiegare la loro forza per la rigenerazione di pratiche democratiche".* In questa visione è molto importante che l'Europa dia più potere alle autonomie degli enti territoriali all'interno degli Stati membri perché è soprattutto a livello locale che nascono quelle relazioni utili all'identificazione dei beni comuni. Anche se non si può dimenticare che, già anni fa, l'Europa ha fatto molto per garantire le autonomie territoriali, come la "Carta delle autonomie" e il Comitato delle Regioni. Tuttavia bisogna considerare che negli ultimi tempi le politiche pubbliche di austerità hanno prodotto in molti Paesi un processo di accentramento che ha spesso finito per annullare le aperture dell'Unione europea su questo tema. Anche se a remare contro questa tendenza accentratrice ci sono alcuni interventi che rientrano nella politica di coesione 2014-2020 e alcuni degli obiettivi della Strategia Europa 2020 (di cui ci siamo occupati nel secondo capitolo di questa tesi). In ogni caso la proposta di Fabio Giglioni si costruisce sullo scopo ultimo di *"liberare le istituzioni, e in modo particolare le amministrazioni locali, da limiti troppo stringenti, intendendo con questo non tanto allentare gli obiettivi di risanamento economico, visto che dominano da venti anni le politiche pubbliche, quanto dare la libertà di perseguirli nel modo che ritengono più opportuno",* tutto questo quale condizione essenziale per superare la crisi senza disperdere l'enorme patrimonio civile, culturale e ambientale europeo. In via strategica l'Unione dovrebbe tentare di dare forma e sostanza a quello che viene chiamato il "diritto delle città" ovvero *"perseguire obiettivi che consentano alle autorità locali che governano territori urbani complessi un'autonomia di governo e sperimentazione che superi anche i limiti legislativi nazionali e costituzionali, senza arrivare ovviamente a contraddirli".* In altre parole il diritto delle città potrebbe essere usato da modello per un diritto comunitario basato sulle esperienze sociali e sulle pratiche di convivenza che si impongono sulle sole costrizioni

formali, un diritto più efficiente ed adatto a soddisfare i bisogni reali dei cittadini europei[183].

3.2.3 La "Città intraprendente"

I livelli dell'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale si possono collocare su un "gradiente", che Christian Iaione definisce "gradiente sussidiario". *"L'unità di lunghezza che determina la variazione e quindi il movimento lungo il gradiente è rappresentata dall'intensità del "favoriscono" in rapporto all'"autonoma iniziativa"*, costruendo quindi un *"continuum lungo il quale si manifestano diverse combinazioni dei due predetti fattori"*, per arrivare a diverse forme di sussidiarietà orizzontale. Il grado ottimale di sussidiarietà è raggiunto quando si può individuare un mix perfettamente bilanciato tra i due fattori. I casi di amministrazione condivisa basati sul Regolamento di Bologna rientrano certamente in questa ipotesi. Questo livello massimo di sussidiarietà è caratterizzato da una solida alleanza tra i cittadini e le istituzioni per la cura dei beni comuni, un dialogo effettivo tra i due, quindi uno scambio partecipativo-deliberativo tra tutti i soggetti, in modo paritario e pluralistico. Si può invece parlare di un grado sub-ottimale della sussidiarietà quando il potere pubblico lascia spazio al privato per l'assolvimento di una funzione pubblica senza quel dialogo preventivo che sta alla base del grado invece ottimale. Ricade in questo caso anche quando il pubblico pretende e addirittura impone una partecipazione da parte del cittadino, in quanto questo comportamento non ha nulla a che vedere con i principi di libertà solidale e responsabile. In questo caso il fattore "favoriscono" è troppo forte, tanto da portare quasi ad un obbligo alla partecipazione. Infine, il grado zero della sussidiarietà si ha in presenza di forme di *"privatismo sussidiario"*, cioè *"l'ideologia della liberalizzazione spinta fino alle sue estreme conseguenze"*, secondo Iaione. Il governo pubblico viene trasformato in governo privato, che potrebbe portare, ad esempio, a piccole enclave autogestite all'interno della città o, ai massimi livelli, ma di più difficile attuazione, arrivare ad autogestire completamente città e paesi, escludendo completamente le

[183] F. Giglioni, *L'Unione europea per lo sviluppo dei beni comuni*, "Labsus", 22 settembre 2015: labsus.org /2015/10/il-principe-il-rospo-ed-i-beni-comuni/

autorità elette e sminuzzando gli spazi e i servizi urbani in tanti *"piccoli recinti condominiali governati da autorità e regole privatistiche"*[184].

In quest'ultimo caso può rientrare la forma embrionale di sussidiarietà orizzontale che viene analizzata all'interno del libro "La città intraprendente" di Grazia Brunetta e Stefano Moroni, nel quale viene presentato il concetto di "comunità contrattuale" che, secondo gli autori, potrebbe rappresentare un ottimo punto di partenza alternativo per raggiungere una più completa e attiva presenza dei cittadini all'interno della comunità. Si legge nel libro che per comunità contrattuale si intendono *"quelle forme organizzative a base territoriale (ossia legate ad una specifica porzione di territorio) a cui i membri aderiscono volontariamente alla luce di un contratto unanimemente accolto e in vista dei benefici che ciò garantisce loro"*. Fanno parte di questo particolare tipo di "formazioni sociali volontarie" soprattutto alcune *"forme di aggregazioni residenziali auto-organizzative che si sono rivelate in grado di realizzare e garantire servizi collettivi in maniera particolarmente efficiente e di riaccendere la responsabilità e la cura dei membri nei confronti del loro ambiente di vita"*. Le comunità contrattuali generano il proprio diritto, che si distingue da quello privato ma che è fondato esclusivamente su accordi e patti tra privati, in modo da *"ripensare profondamente il ruolo del soggetto pubblico"* ed individuare un *"modello improntato ad una forma radicale di sussidiarietà orizzontale"*. Ma questa graduale esclusione del pubblico dalle decisioni della comunità, rifiutando il dialogo con le istituzioni è ben lontano, secondo la suddivisione in base al gradiente, dall'ottimo sussidiario. Quindi tale "grado zero" della sussidiarietà, considerando forme del cosiddetto "privatismo sussidiario", rischiano di favorire il formarsi di vere e proprie "oasi" di sussidiarietà, piccole enclave, magari anche efficienti al loro interno, ma incapaci di trattare i problemi delle comunità da un punto di vista più generale. Secondo Christian Iaione, quindi, in questi casi, non è possibile parlare di sussidiarietà in quanto viene meno l'equilibrio tra le variabili "favoriscono" e "autonoma iniziativa" dei cittadini, per la mancata volontà dei cittadini stessi a relazionarsi con le istituzioni. Tuttavia, tali *"forme di governo locale che nascono dai desideri dei membri della comunità"* possono costituire, in una certa misura, delle "palestre" per la diffusione

[184] G. Arena, C. Iaione, o. cit., pp. 68-72.

di una cittadinanza maggiormente attiva e quindi *"una risorsa per l'innesco di processi di apprendimento, in quanto veicolo di cambiamento istituzionale e (anche) di riqualificazione territoriale."*[185]

I modelli di comunità contrattuali sono, per gli autori, essenzialmente riconducibili a tre gruppi: comunità contrattuale di proprietari, di affittuari e di comproprietari. In questa sede si è deciso di parlare solo del primo gruppo in quanto contiene più tipologie di pratiche, anche diverse tra loro, e maggiormente aderenti al percorso teorico che stiamo intraprendendo. Nelle cosiddette "comunità contrattuali di proprietari", un gruppo di cittadini, proprietari di immobili, possiede collettivamente delle aree comuni gestite da un corpo di persone elette. Uno degli esempi è la comunità residenziale di San Felice a Milano che, nata allo scopo di essere il più possibile indipendente dalla municipalità di riferimento, è in grado di governarsi da sola e di garantirsi in modo autonomo i servizi necessari. Tuttavia, alla lunga, questo tipo di comunità è finito per diventare "*un particolare tipo di supercondominio*". I sevizi sono gestiti da residenti volontari, sono presenti spazi commerciali integrativi e l'amministrazione della comunità è gestita da un amministratore centrale e da un consiglio eletto dall'assemblea plenaria dei condomini, con funzioni consultive. Anche se *"San Felice è ben lontano dall'immaginario delle gated communities alle quali potrebbe essere semplicisticamente associato"*, visto che non ci sono controlli alle entrate del quartiere e i centri commerciali sono fruibili anche dai non residenti, si tratta comunque di una zona delimitata da mura e che eroga autonomamente servizi di solito forniti da enti pubblici[186]. Un altro esempio di *cohousing*, molto diverso per la forma organizzativa, gestionale e finanziaria, è quello dell'Associazione di Promozione Sociale "CoAbitare" a Torino, che opera dal 2007 con il progetto denominato "Numero Zero"[187], nella zona di Porta Palazzo. In questo caso, più che una critica all'amministrazione pubblica, ciò che ha fatto partire il progetto è l'occasione di arricchimento sociale di una zona complessa. Tale esperimento si discosta da quello milanese per prima cosa perché l'insediamento appartiene all'associazione, di cui i partecipanti sono membri. Inoltre, non sono stati coinvolti, in nessuna fase,

[185] G. Brunetta, S. Moroni, *La città intraprendente. Comunità contrattuali e sussidiarietà orizzontale*, Roma, Carocci editore, 2011, pp. 9-13.
[186] Ivi pp. 23-29.
[187] *Cohousing Numero Zero*, Torino: http://www.cohousingnumerozero.org/

sviluppatori privati per la realizzazione del progetto e il finanziamento è interamente a carico dei membri. Anche in questo caso sono presenti spazi collettivi, servizi in comune e una serie di attività di informazione e coinvolgimento culturale e sociale. Le regole a cui i membri devono sottostare sono di nuovo di tipo privato e fanno riferimento allo statuto dell'associazione. Uno dei valori fondamentali è la sostenibilità ambientale[188]. Allo stesso modo che nell'esempio precedente, anche se con le differenze dette, risulta difficile far rientrare un progetto di questo tipo tra le applicazioni del principio di sussidiarietà orizzontale.

3.3 La democrazia partecipativa

Anche se il trattato di Lisbona non richiama espressamente la democrazia partecipativa, come avrebbe dovuto essere della Costituzione europea, essa ha trovato espressione principalmente nell'articolo 11 TUE nella forma di nuovi strumenti come, in particolar modo, l'iniziativa dei cittadini europei (ICE). Come si nota nel Titolo II del TUE "Disposizioni relative ai principi democratici", il principio democratico nell'Unione Europea viene affermato nella democrazia rappresentativa (attraverso l'elezione diretta dei rappresentanti al Parlamento europeo) ma si afferma anche attraverso la democrazia partecipativa, che diventa così, a tutti gli effetti, uno degli strumenti di funzionamento dell'Unione. Questo dimostra l'intenzione dell'UE di ricercare un maggior coinvolgimento dei rappresentanti delle categorie professionali, produttive e della società civile nei processi decisionali a livello europeo, i quali hanno *"la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione"*. Le istituzioni europee inoltre si impegnano a mantenere con questi attori un *"dialogo aperto, trasparente e regolare"*, ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 11, TUE. Inoltre, nel terzo comma, si vede come i nuovi strumenti di partecipazione implichino per la Commissione l'obbligo di informazione, consultazione, dialogo e definizione dell'agenda con le *"parti interessate".* Però la principale innovazione introdotta da questo articolo è proprio rappresentata dal diritto di iniziativa popolare che consente ad almeno un milione di cittadini europei, appartenenti ad un numero significativo di Stati

[188] Ivi pp. 38-41.

membri, di chiedere alla Commissione di presentare una proposta legislativa. Naturalmente l'iniziativa deve rientrare nei settori nei quali la Commissione può avere il potere di iniziativa legislativa, secondo i Trattati[189]. Inoltre è necessario che essa riguardi materie in merito alle quali i cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati. La partecipazione diviene così un diritto dei cittadini e la sussidiarietà un elemento portante della democrazia partecipativa.

Il concetto di dialogo civile ripreso nei paragrafi 1 e 2 dell'art.11 era già stato messo in luce dal Comitato economico e sociale europeo, sia nella sua forma verticale che orizzontale. Il dialogo civile è un processo democratico e di formazione dell'opinione pubblica che può assumere forme diverse a seconda degli attori coinvolti. Nella sua forma orizzontale il dialogo avviene tra tutte le organizzazioni europee della società civile; mentre nella forma verticale il dialogo è strutturato tra tali organizzazioni e le istituzioni europee. Inoltre il dialogo è settoriale quando si sviluppa quotidianamente tra la società civile e i loro interlocutori nell'ambito dei poteri legislativi ed esecutivi. Il dialogo può nascere da un processo "dal basso", cioè nel caso in cui l'iniziativa derivi dalle organizzazioni della società civile, oppure può provenire "dall'alto" attivato dalle istituzioni stesse. Il dialogo civile rappresenta il punto di partenza fondamentale al fine di dare una forma concreta ai principi della *governance* che sono stati presentati ed analizzati del capitolo dedicato ai Fondi europei: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia, coerenza e sussidiarietà. Il dialogo sociale europeo, invece, previsto dagli articoli 153 e 154 TUE, possiede una natura differente dal dialogo civile e si tratta di un meccanismo dotato di poteri quasi legislativi, con uno status semi-costituzionale ed è definito precedentemente, a differenza del primo, per quanto riguarda i partecipanti, i poteri e le procedure. Ogni partecipante esercita il proprio ruolo e ha le proprie responsabilità ben precise che non possono essere trasferite ad altri soggetti o settori d'intervento. Grazie a queste caratteristiche, *"il dialogo sociale rappresenta un ottimo esempio di attuazione concreta del principio di democrazia partecipativa"*. Al livello europeo queste organizzazioni possono essere *"associazioni, federazioni, fondazioni, forum e reti"*, anche se spesso molte di loro vengono racchiuse,

[189] Si veda a proposito anche l'art. 24, comma 1, TFUE.

per semplicità, tra le ONG (organizzazioni non governative). Capita sempre più spesso che tali organizzazioni si raggruppino a costituire reti europee in vari ambiti. Alcune di queste organizzazioni possiedono un così alto livello di esperienza nel loro campo che possono legittimamente rivendicare la propria partecipazione ai processi consultivi anche al momento dell'elaborazione delle politiche europee, dove il condizionamento che il Comitato può esercitare ha un margine sicuramente maggiore. Il parere del Cese, a cui si sta facendo riferimento, però fa prestare attenzione sul fatto che l'associativismo è una realtà molto frammentata ed esiste il rischio che possa difendere maggiormente gli interessi particolari dei propri membri piuttosto che guardare all'interesse generale[190].

Il Cese occupa, in ogni caso, un ruolo di primo piano, in quanto sede privilegiata per la rappresentanza, l'informazione e l'espressione legittima della società civile organizzata, essendo composto di *"rappresentanti delle organizzazioni di datori di lavoro, di lavoratori dipendenti e di altri attori rappresentativi della società civile, in particolare nei settori socioeconomico, civico, professionale e culturale"*[191], tanto che negli ultimi decenni ci sono state aperture progressive sia da parte della Commissione che del Consiglio. Lo scambio di informazioni, visioni e bisogni che si vene a formare all'interno del dialogo sociale, *"rafforza la possibilità per le istituzioni europee di incidere positivamente sulla realtà senza che si verifichi un conflitto*[192]*"*. Anche se, altre due critiche sono state rivolte a questo processo decisionale: la prima fa riferimento all'eccessivo formalismo che finisce inevitabilmente per privilegiare le organizzazioni più forti e la seconda riguarda la scarsa effettività, essendo applicato spesso a profili per lo più marginali. Principalmente è per queste ragioni che, oltre al dialogo sociale, l'Unione europea ha promosso anche un dialogo con la società civile, cioè *"soggetti con un grado di aggregazione sociale meno consolidata e che può offrire al confronto con le istituzioni un contributo più libero e ricco"*[193]. La società civile ha anche il compito di colmare il deficit democratico insito nella struttura dell'Ue, dando voce alla cittadinanza per

[190] Parere del Cese sul tema "La rappresentatività delle organizzazioni europee della società civile nel contesto del dialogo civile": 2006/C 88/11
[191] Articolo 300, comma 2, TFUE.
[192] F. Giglioni, op. cit., 2007, p. 142.
[193] Ibidem

monitorare il lavoro delle istituzioni e istituendo la possibilità di un legame tra istituzioni e territorio. Nel *"Libro bianco sulla governance europea"* tutto questo viene spiegato attraverso l'immagine di una rete, i cui punti, di un numero sempre maggiore, sono posizionati tra loro in modo orizzontale, per ritrovare una reale partecipazione da parte di tutti i settori e i soggetti interessati. In quest'ottica, l'UE rafforza anche i diritti dei cittadini per aumentare la loro capacità di incidere sulle decisioni europee. Il comitato afferma quindi che *"accanto a quella quantitativa deve sussistere anche una dimensione qualitativa della rappresentatività. Ciò significa che mediante adeguate strutture organizzative e grazie all'esperienza acquisita, venga garantita la capacità di collaborare in maniera competente e costruttiva al processo di formazione dell'opinione ed a quello decisionale"*[194].

3.3.1 L'Iniziativa dei Cittadini Europei

L'ultimo comma dell'articolo 11 del Trattato di Lisbona prevede che: *"Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati"*.

In questo modo il Trattato introduce, com'è estato già detto, il diritto di iniziativa dei cittadini europei che rappresenta l'apertura della Commissione alla democrazia partecipativa ma, viene definito immediatamente come questo tipo di iniziativa non possa, in nessun caso, sostituirsi alla democrazia rappresentativa e al ruolo del Parlamento europeo ma solo integrarne l'azione, seguendo il modello della *governance* europea. Secondo le indicazioni della Commissione devono essere sette il *"numero significativo di Stati membri"* diversi dai quali devono provenire i firmatari. È molto importante che l'iniziativa si doti già dall'inizio di una rete di potenziali partner tra, in particolar modo, la società civile europea; a questo scopo può essere di vitale aiuto il

[194] Parere del Comitato economico e sociale in merito a "La società civile organizzata ed il sistema di governo europeo (governance) - Contributo del Comitato all'elaborazione del Libro bianco", Bruxelles, 25 aprile 2001.

contributo del Cese. A questo punto la Commissione prevede la creazione di un *"comitato di cittadini"*, composto da almeno sette persone, di altrettanti paesi. Poi il progetto d'iniziativa dovrà essere presentato alla Commissione, che avrà il compito di verificare l'ammissibilità della proposta. Se questa risulta valida si avrà a disposizione un anno per la raccolta delle firme, in modo proporzionale per ogni stato partecipante a seconda del numero dei corrispondenti membri del Parlamento europeo. Uno dei problemi legati però all'Ice si può individuare nel fatto che la Commissione ha tre mesi di tempo per esporre le proprie conclusioni giuridiche e politiche sull'iniziativa che sia stata valutata come valida e queste includono anche le azioni che si intendono intraprendere in relazione con l'Ice oppure i motivi che hanno portato la Commissione a decidere di non agire. Questo è possibile perché questo tipo di iniziativa popolare non risulta un progetto di legge e soprattutto non è *"una deroga al potere d'iniziativa legislativa della Commissione"*[195].

La prima tra le iniziative di questo tipo a raggiungere la soglia di un milione di firme è stata all'inizio del 2013 "L'acqua è un diritto umano", con lo slogan *"l'acqua è un bene comune, non una merce"*. Lo scopo dell'iniziativa è di proporre una normativa per rendere l'acqua potabile e i servizi igienico-sanitari tra i diritti umani universali. Al termine dell'anno a disposizione per la raccolta delle firme l'Ice è arrivata a quota 1.884.790 persone che hanno deciso di firmare ed è di febbraio 2018, quindi di grande attualità, lo studio commissionato dall'EPSU, *l'European Public Service Union*, per fornire alla Commissione ulteriori ed aggiornati dati su cui basarsi per essere in grado di realizzare l'obiettivo di *Right2Water*[196]. Questa iniziativa, insieme alle altre più importati, *"One of us"* sull'eutanasia e *"Stop Vivisection",* tuttavia, ad oggi, hanno ricevuto una risposta ufficiale dalla Commissione ma purtroppo decisamente al di sotto delle aspettative, perché non sono ancora stati presentati progetti di legge sui temi indicati dalle iniziative. Dopo una fase di stallo, nell'estate 2017, l'Ice sta nuovamente vivendo una stagione di attività sia per quanto riguarda la registrazione di nuove iniziative, sia per le proposte di riforma. Dal 24 maggio al 16 agosto 2017 è stata aperta

[195] M.C. Marchetti, (9 maggio 2012) *Il diritto d'iniziativa dei cittadini europei*, "Labsus", 9 maggio 2012: http://www.labsus.org/2012/05/il-diritto-diniziativa-dei-cittadini-europei/
[196] Maggiori informazioni su questa Ice sul sito: http://www.right2water.eu/it

una consultazione pubblica lanciata dalla Commissione rivolta ai cittadini e alle parti interessate, organizzazione e autorità pubbliche, che, sotto forma di questionario, permette di far conoscere alla Commissione il proprio parere sulle proposte di modifica dell'iniziativa dei cittadini europei. La Commissione vorrebbe soffermarsi in particolar modo sugli aspetti tecnici mentre molti dei promotori della riforma sottolineano la necessità di riformare piuttosto la sua dimensione politica, in modo da aumentare l'influenza che l'Ice può esercitare nei confronti dell'agenda della Commissione. Gli esiti della consultazione verranno presi in considerazione in sede di elaborazione della proposta legislativa[197].

3.3.2 Democrazia partecipativa VS lobbying

È necessario osservare che, mentre per la Commissione e il CESE il rapporto con la società civile e le *lobbies* rappresenta una forma di legittimazione delle proprie politiche (nel caso della Commissione) una giustificazione per la propria posizione istituzionale (per il CESE), per il Parlamento europeo la società civile costituisce primariamente un'importante fonte di informazione relativamente alla situazione sociale dell'UE e ai contesti specifici rispetto ai quali è chiamato a pronunciarsi. Infatti il PE, essendo l'unica istituzione dell'Unione eletta direttamente dai cittadini, non si pone il problema della propria legittimazione democratica.

Con il termine "lobbismo" si intende *"l'insieme di tecniche e attività che consente la rappresentanza politica degli interessi"* o anche *"la faccia politica dei gruppi d'interesse"*[198].

Fare *lobbying* significa essenzialmente tre cose: informare il decisore pubblico su uno specifico tema oggetto di procedura decisionale in modo coerente con l'interesse particolare rappresentato, costruire con il soggetto decisionale un *framework* di comunicazione a due sensi sulla questione in oggetto e persuadere il soggetto pubblico ad assumere la decisione collettiva finale in termini favorevoli all'interesse particolare

[197] Maggiori informazioni sul sito ufficiale della Commissione europea, sulla sezione dedicata all'argomento: https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-european-citizens-initiative_it#consultationoutcome
[198] G. Graziano, *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma, La Nuova Italia, 1995, p. 13

di cui si è portavoce. Nei sistemi democratici, quindi, assume una certa rilevanza la rappresentatività sociale, dei gruppi della società civile organizzata, e non solo gruppi economici (come si tende a pensare in riferimento al concetto di lobbismo) considerati sempre più spesso soggetti attivi nelle forme della democrazia partecipativa[199]. Una delle più importanti *lobby* non economiche è la EWL, European Women Lobby, fondata nel 1990 su iniziativa di dodici associazioni nazionali. Si tratta della più grande organizzazione ad "ombrello" delle donne in Europa, con oltre 2000 organizzazioni aderenti e 31 coordinamenti nazionali di associazioni (oltre agli Stati membri anche Serbia, Macedonia e Turchia). Mette in pratica un'azione trasversale che coinvolge tutte le politiche e le istituzioni europee allo scopo di monitorare l'attività legislativa per quanto riguarda le pari opportunità e la garanzia dei diritti umani per le donne[200].

Secondo la teoria funzionalista, i gruppi di interessi hanno consentito l'avanzamento della *governance* europea. Nel "Libro bianco sulla *governance* europea" si inserisce proprio un più ambio dibattito su tale argomento, sottolineando come siano preferite forme di "governo dei processi".

Sempre più di frequente il *lobbying* come strumento di comunicazione, persuasione, influenza e pressione, viene impiegato in Europa da soggetti economici globali per promuovere processi decisionali collettivi favorevoli ad interessi particolari. Questo modello di *lobbying* di matrice anglo-americana, inizia a prendere forma dalla prima metà degli anni Novanta, mischiandosi ed influenzandosi con forme di rappresentanza degli interessi europee, tradizionalmente orientate verso il modello neo-corporativo. Essi devono essere definiti come gruppi di pressione per la fluidità e del dinamismo con cui le *lobby*, in grado di attivarsi su singoli provvedimenti in modo tempestivo e spesso efficace, si inseriscono dentro ai meccanismi del sistema formalmente democratico, determinandone gli esiti decisionali. Tutte queste forme di partecipazione si possono sempre più integrare in un meccanismo di *multi-level governance* che non può che giovare ad ogni parte, sia ai gruppi d'interesse, sia naturalmente alle istituzioni europee,

---

[199] M.C. Antonucci, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni europee italiane*, Carocci Editore, Roma, 2012.
[200] Sito ufficiale dell'EWL: https://www.womenlobby.org/

in un contesto di pluralismo[201]. Tale concezione si fonda principalmente sulla frammentazione della società civile organizzata, sull'eguale possibilità di accesso per ogni gruppo di pressione, sulla libera e democratica competizione tra le *lobbies* e sulla neutralità del decisore politico.

3.3.3 Democrazia partecipativa e principio di sussidiarietà

Si è potuto comprendere che la democrazia partecipativa, in generale, ha lo scopo di allargare le basi del consenso e quindi di migliorare la qualità della decisione, prendendo in considerazione la maggiore complessità della società moderna. In tale contesto, la sussidiarietà orizzontale contribuisce alla realizzazione concreta di tale attività, mostrando un collegamento con il federalismo, nel senso di metodo di governo. *"Democrazia partecipativa e sussidiarietà orizzontale"* come afferma Giglioni, *"sono due concetti fortemente connessi con le dinamiche proprie delle democrazie, ma allo stesso tempo diversi. Il punto di convergenza può essere rintracciato nel fatto che, pur diversificandosi dalla democrazia rappresentativa, essi convivono con quest'ultima e non la sostituiscono"*. Un'altra differenza inoltre risiede nel fatto che la sussidiarietà orizzontale, visto che si basa sull'azione di soggetti privati, non lascia la soluzione definitiva alle istituzioni, mentre la democrazia partecipativa è basata proprio sul fatto che la partecipazione abbia come fine ultimo indurre le istituzioni a prendere la decisione, per quanto il più possibile condivisa. Anche se, bisogna considerare che, sebbene l'autorità mantenga la facoltà formale di rigettare le conclusioni emerse dal processo, essa prende un impegno nei confronti dei cittadini e, secondo la legge, è comunque tenuta a motivare in modo dettagliato le proprie scelte, soprattutto nel caso in cui le conclusioni si discostano dalla proposta partecipata. Ad ogni modo, in conclusione si può affermare che la sussidiarietà orizzontale non si collega con la democrazia partecipativa sul piano sostanziale, in quanto, effettivamente, non esiste alcun ostacolo alle soluzioni a cui le istituzioni alla fine giungono, quindi a decisioni che si discostano anche di molto dalle risultanze istruttorie, mentre nel caso della sussidiarietà questo non è possibile poiché *"l'accordo che guida la realizzazione di*

[201] M.C. Marchetti, *Democrazia e partecipazione nell'Unione Europea*, Milano, Franco Angeli, 2009, pp. 70-78.

un'azione è alla base della stessa esperienza di sussidiarietà", non è possibile agire a prescindere da esso[202].

3.4 La democrazia deliberativa: il dibattito pubblico

Luigi Bobbio è stato, negli ultimi vent'anni, il punto più autorevole in Italia, e tra i più riconosciuti in Europa, di coloro che si occupano di partecipazione dei cittadini e democrazia. Egli ha avuto un ruolo fondamentale di intermediario tra la teoria e la pratica, quest'ultima affacciatasi nel nostro Paese solo negli anni Novanta, in ritardo rispetto ad altri stati come la Francia o gli Stati Uniti, ma dimostrando di essere in grado di recuperare molto velocemente il tempo perduto. Secondo il politologo torinese, la nostra vita ormai oscilla continuamente tra due polarità, entrambe insoddisfacenti: una è la tecnocrazia e l'altra è il populismo. I processi deliberativi e partecipativi sono proprio un tentativo di costruire una terza via tra queste due polarità, definita proprio "terza via ibrida", che racchiude in sé elementi di partecipazione con persone comuni, ma inserisce anche elementi di *expertise* ed elementi di democrazia.

Il dibattito pubblico, secondo la definizione dello stesso Bobbio, consiste in incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati, e nella raccolta di proposte e posizioni da parte dei cittadini, associazioni, istituti.

La prima esperienza di progettazione partecipata, particolarmente nuova nel panorama nazionale, è stata di negoziazione ambientale. "Non rifiutarti di scegliere", questo il nome del processo partecipato, è stato ideato e messo in pratica nel 2000 al fine di scegliere, insieme alla popolazione locale, uno dei due possibili siti per impianti di smaltimento di rifiuti nella Provincia di Torino. In questa sede viene sperimentato il metodo del confronto strutturato con il sostegno di un'analisi multicriteri. Il progetto ha visto la collaborazione con Avventura Urbana, la quale si è consolidata ed è proseguita in diversi altri progetti, ogni volta utilizzando metodi diversi di coinvolgimento dei cittadini e portatori di interesse. Questo tipo di sperimentazione parte da un'insoddisfazione e da un'*impasse* di fondo: ciascuno ha sempre una visione molto

[202] Giglioni, F., 2007, op. cit., pp. 143-144.

parziale della realtà ed è quindi molto probabile che, per quanto riguarda decisioni che determinano l'interesse comune, è facile che le istituzioni impongano delle idee e le opposizioni delle altre. A questo punto, allora, se si allarga la partecipazione, a persone tra loro molto diverse, si avranno tante visioni parziali ma, se riescono ad interagire e a dialogare liberamente, contribuiscono a costruire qualcosa di più completo che può portare alla deliberazione il più condivisa possibile. Dalle testimonianze dei collaboratori del professor Bobbio, si evince che *"prendeva parte a questi progetti con il medesimo interesse, sia che avesse un ruolo di primo piano nella conduzione sia che rivestisse il ruolo di esperto dal punto di vista scientifico. Era genuinamente interessato a 'portare il cielo in una stanza', ossia a vedere rappresentati il più possibile tutti gli interessi in gioco, costruendo un equilibrio fra tutti i punti di vista. Credeva nella partecipazione come ad un'estensione del "diritto di poter contare" dei cittadini, anche quelli apparentemente meno interessati al progetto"*[203]. Molte volte Bobbio stesso ha dichiarato di essere ben conscio dei limiti dei processi partecipativi, ne riconosceva le debolezze ed i rischi. Ma proprio per questo motivo ha continuato con le ricerche, anche perché egli era attratto, più di ogni altra cosa, dalla capacità dei processi deliberativi di generare sempre occasioni di apprendimento. Inoltre egli apprezzava le proposte anche piccole ma significative che spesso nascono, sorprendentemente, dal coinvolgimento di chi è direttamente toccato da un problema. *"Da Luigi ho imparato che si possono trovare modalità per allargare la partecipazione e allargarla veramente fino al cittadino comune senza perdersi nel populismo o in derive egoistiche... I suoi occhi sono quelli di uno studioso attento a sperimentare e a lasciarsi stupire"*[204].

La democrazia deliberativa è caratterizzata dallo scopo di prendere decisioni che non sono tali all'inizio del processo: *"vengono messi sul tavolo tanti fili che sono poi raccolti in un unico punto"*[205]. Questo tipo di progetti si basa sulla visione ottimistica dell'essere

---

[203] Dalla trascrizione dell'intervento di Iolanda Romano, Commissario di governo per il Terzo valico, del 12 gennaio 2018 all'Università di Tours, in occasione di *Cinquièmes journèes doctorales sur la participation du public et la démocratie participative.*

[204] D. Ciaffi, Intervista a G. Pomatto, *Luigi Bobbio: ottimista e appassionato, non passionale né militante,* "Labsus", 20 novembre 2017: http://www.labsus.org/2017/11/luigi-bobbio-ottimista-e-appassionato-non-passionale-ne-militante/

[205] G. Zagrebelsky, *Luigi Bobbio e la democrazia deliberativa in Italia,* intervento alla conferenza "Il Dibattito pubblico per opere condivise", 7 febbraio 2018.

umano secondo la quale *"la convivenza ha bisogno di farsi coinvolgere e di partecipare"*[206]. Il primo vero e proprio caso di Dibattito pubblico è stato quello organizzato dalla Biennale Democrazia a Torino, a proposito del Testamento biologico nel 2009, che coinvolse oltre mille cittadini a Torino e a Firenze. La domanda era se fosse o meno necessaria una legge su questo argomento e gli esiti del processo furono che una norma era effettivamente necessaria. Il 14 dicembre 2017, dopo otto anni di attesa, la legge sul testamento biologico è stata finalmente approvata dal Parlamento italiano. Un altro tema trattato nel medesimo processo, durante la Biennale Democrazia successiva, fu quello del federalismo.

I principali problemi in seno a questi primi esperimenti nazionali di democrazia deliberativa sono principalmente due: innanzitutto il dilemma di come scegliere i partecipanti ai dibattiti pubblici, in quanto, per evitare che il processo venga svalutato, è necessario evitare i "militanti di un'idea" (così come definiti da Gustavo Zagrebelsky e da Luigi Bobbio durante la preparazione dei primissimi progetti), soprattutto per argomenti delicati come il testamento biologico. È fondamentale coinvolgere persone che realmente siano interessate a discutere sull'argomento, portando la propria posizione ma con la capacità di ascoltare anche quella altrui. La partecipazione, per definizione, è rivolta indistintamente a tutti i cittadini che si trovano a condividere una data situazione o che hanno un qualche interesse sul tema in discussione. Ma coloro che poi prendono effettivamente parte al processo sono inevitabilmente una piccola parte. Qualche forma di selezione esplicita o implicita si verifica sempre. Sono stati individuati tre meccanismi di selezione (l'autoselezione, la selezione mirata e la selezione casuale) ma il problema rimane. Per alcuni si dovrebbero coinvolgere i "cittadini attivi", nel senso di quelli che sono maggiormente informati, per altri sarebbe più corretto coinvolgere la popolazione "più debole" in modo che riesca, almeno in questa sede, ad esprimere la propria opinione, per altri ancora dovrebbero essere coinvolti, al contrario, i "più forti", cioè proprietari immobiliari, costruttori, imprenditori hanno tutti i mezzi per premere sulle istituzioni mediante canali più o meno personalizzati e occulti e che, per questo,

[206] Ibidem

devono far parte dei processi partecipativi, per permettere che le loro opinioni prendano apertamente parte al dibattito collettivo[207].

In secondo luogo, cosa farne poi degli esiti dei dibattiti pubblici, visto che non avevano alcun senso dal punto di vista giuridico? Inviare i risultati alle istituzioni avrebbe potuto influenzare in qualche modo le azioni pubbliche che interessano i cittadini da vicino sul territorio; al contrario, non mandarli valorizzava l'aspetto dell'esperimento con l'unico obiettivo della crescita democratica dei cittadini. Detto questo, a cosa mirano quindi i dibattiti pubblici? Gli obiettivi, secondo Zagrebelsky, si possono racchiudere in 6 punti fondamentali:

1. Promuovere la partecipazione dei cittadini, che porta a decisioni più consapevoli, dialogando e risolvendo la maggior parte dei contrasti in precedenza, e non in seguito, all'implementazione della decisione. Si tratta di anticipare e trattare i conflitti che normalmente accompagnano la realizzazione di alcuni tipi di opere;
2. Creare le condizioni affinché tutti i soggetti partecipanti al processo agiscano in maniera informata, nella piena consapevolezza della complessità della decisone e di ogni suo problema;
3. Appianamento complessivo dei contrasti, per quanto difficile e non sempre realizzabile. Nella relazione finale di ogni dibatto pubblico sono presenti tutte le opinioni a favore e tutte quelle contrarie, i punti di contrasto e i punti di incontro. Anche se non sarà possibile giungere ad un risultato univoco, una relazione strutturata in questo modo servirà sicuramente come via da seguire per chi dovrà prendere, infine, la decisione;
4. Apertura di un dibattito pubblico al fine di sottrarre, per quanto possibile, gran parte della discussione alle lobby interessate ad influenzare una decisione piuttosto che un'altra;
5. La trasparenza nei confronti dei cittadini;
6. Sintesi, per quanto possibile, tra interesse nazionale e gli interessi locali, nel senso di decisioni che hanno, o possono avere, ricadute sulle comunità locali. È

[207] L. Bobbio, G. Pomatto, *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, Trento, Provincia autonoma di Trento, 2007, pp. 8-10.

giusto, in quest'ottica, che coloro i quali vengono interessati direttamente dalla decisione, siano coinvolti nel processo decisionale e non debbano semplicemente sottostare a ciò che viene stabilito dall'alto. Il problema in questo importantissimo punto, tuttavia, è racchiuso in una domanda: quali sono i confini del locale? Nel senso di cosa si intenda per "locale", chi abbia, in pratica il diritto a partecipare al processo deliberativo.

3.4.1 Il decreto attuativo per opere condivise

Le grandi opere tendono a incontrare una duplice opposizione: quella dei residenti coinvolti e quella dei gruppi ambientalisti. I primi, affetti dalla cosiddetta "sindrome di Nimby", temono l'invasione del territorio in cui abitano, lo sconvolgimento dei propri ritmi di vita, i rischi per la salute, la perdita di valore delle loro case. La protesta è guidata da comitati di cittadini che rivendicano la loro autonomia rispetto alle forze politiche, le quali non conoscono i "reali" interessi degli abitanti. Gli ambientalisti contestano invece l'utilità delle opere in questione e propongono soluzioni molto più rispettose per l'ambiente. *"La saldatura, assai frequente, tra la rabbia dei residenti e gli argomenti degli ambientalisti tende a generare una potente forza d'urto. La protesta che ne scaturisce non è sempre in grado di bloccare il progetto, ma è quasi sempre capace di mettere seriamente i bastoni tra le ruote ai proponenti, sia per la forza della mobilitazione che mette in campo sia per gli argomenti di cui dispone".* Ogni anno Nimby Forum raccoglie i dati a proposito della resistenza contro le grandi opere in Italia, secondo le notizie apparse sulla stampa: nel 2009 sono stati contati 283 progetti contestati, in leggero aumento, di cui 23 progetti di infrastrutture stradali e ferroviarie[208].

A fine dicembre 2017 è stato trasmesso al Parlamento l'atto con cui si chiariscono gli interventi su cui attivare enti locali e cittadini, cioè lo schema di Decreto del Presidente del Consiglio sull'introduzione del dibattito pubblico per la realizzazione di grandi opere e infrastrutture dal rilevante impatto socio-ambientale. Previsto dall'articolo 22 del Decreto legislativo 50/2016, il Dpcm individua le modalità di svolgimento e la tipologia

[208] L. Bobbio, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 1(2010), pp. 119-146.

di interventi da sottoporre alla nuova procedura, il cui obiettivo consiste nel garantire la più ampia partecipazione di enti territoriali e cittadini a decisioni che li interesseranno da vicino. Il decreto è suddiviso in dieci articoli. È chiaro che il dibattito pubblico si svolgerà nella fase iniziale della progettazione di un'opera, in modo che il proponente possa valutare se e come proseguire nell'attuazione dell'intervento. Si tenterà in tal modo di evitare tensioni come quelle che hanno accompagnato l'iter di realizzazione della ferrovia Torino-Lione e del gasdotto Tap, in futuro. La nuova legge è diventata sempre più necessaria in quanto tra il 2001 e il 2014 sono stati stanziati 49 miliardi di euro per questo tipo di progetti, mentre in poco più di tre anni, dal 2015 al 2018, si sono stanziati in totale già 48 miliardi di euro[209].

Si confronteranno tra loro diverse possibili soluzioni nel progetto di fattibilità (o Documento delle alternative progettuali), poi verrà attivato un dibattito pubblico per trovare, a quel punto, la soluzione più condivisa e la migliore alternativa da consegnare al progettista, attivando così la seconda fase della progettazione. Il dibattito pubblico, in altre parole, si avvia quando il progetto si trova in uno stadio di elaborazione sufficiente per essere presentato al pubblico ma con soluzioni progettuali ancora aperte. Il meccanismo sarà obbligatorio per i progetti che superino le soglie di 500 milioni di euro per le infrastrutture a rete e di 300 milioni per le infrastrutture puntuali, ridotte della metà in caso di interventi riguardanti siti Unesco, e per opere che ricadano nel Codice degli appalti, come infrastrutture stradali, autostradali, ferrovie, porti, aeroporti, impianti industriali, insediamenti urbani, eccetera. Può essere richiesto dalle amministrazioni centrali dagli enti territoriali e dai cittadini per interventi con soglie ridotte di un terzo, oppure può essere anche avviato volontariamente dal proponente del progetto. I tempi sono certi e definiti in anticipo: la durata della procedura potrà raggiungere un massimo di quattro mesi, prorogabili di ulteriori due in caso di necessità. Una volta giunti agli esiti del dibattito pubblico, il proponente del progetto avrà due mesi per analizzare il dossier e prendere una decisione di conseguenza. I principali obiettivi del dibattito pubblico si posso quindi racchiudere in tre punti: 1) migliorare la progettazione dell'intervento, 2) applicare e trattare i conflitti che normalmente

[209] Dati del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

accompagnano la realizzazione delle grandi opere, 3) ottimizzare il progetto per renderlo più condiviso e sostenibile.

Ai sensi dell'articolo 4 del Decreto, deve essere istituita una Commissione nazionale, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con lo scopo di organizzare i lavori a livello locale, monitorando l'andamento del dibattito. Dev'essere presente il proponente dell'opera, il quale decide al termine del dibattito se e come realizzare l'opera stessa. È necessario, infine, nominare un coordinatore del dibattito pubblico, una figura terza e totalmente estranea agli interessi in gioco.

3.4.2 L'insegnamento dell'esperienza francese del dibattito pubblico

Il dibattito pubblico in Francia beneficia ad oggi di vent'anni di esperienza; sono state istituite quattro Commissioni nazionali, tre delle quali con uno status di autorità amministrativa indipendente. Il dibattito pubblico che sta per essere istituzionalizzato in Italia sarà molto simile, in merito alla conduzione dei processi partecipativi, al modello francese. Nella trascrizione dell'intervento di Fourniau nella conferenza del 7 febbraio 2018, incontriamo la volontà del presidente del Gruppo d'interesse scientifico CNRS di cercare prevalentemente di rispondere alla domanda "a cosa serve il dibattito pubblico?". Per rispondere a questa domanda e affinché ciascuno degli attori possa formarsi un punto di vista informato sulla questione, è possibile identificare alcune caratteristiche salienti dell'esperienza francese, che può servire anche a quella italiana.

Il primo punto saliente è rappresentato dal ruolo della Commissione Nazionale del Dibattito Pubblico come parte terza tra i proponenti dell'opera e i pubblici, la cui indipendenza gli consente di garantire la qualità della partecipazione ed esercitare una "magistratura di influenza". Essa non esprime un parere sui progetti alla fine del dibattito, ne fa un rendiconto e ne traccia un bilancio, motivando la sua decisione in relazione ai punti toccati durante il dibattito ed "influenza", appunto, progressivamente le condizioni della partecipazione pubblica. Accade spesso, a proposito, che i proponenti dell'opera dividano in più parti i progetti e questo riduce l'impatto che può avere la partecipazione. Ad esempio nel caso di dibattito su un aeroporto, ce ne sarà uno su questo argomento e un altro sui collegamenti, le strade e le ferrovie che ne consentono

l'acceso, perché anche i proponenti sono distinti. Di fronte a situazioni simili, la Commissione decide, in genere, di organizzare in modo congiunto i processi, nelle stesse date, in modo tale da poter prendere in considerazione proprio ogni interesse in gioco senza escludere nulla che potrebbe poi rappresentare un punto di contrasto. La CNDP, forte di questo tipo di esperienze e di molte altre, si è rivolto alla Stato per sostenere la necessità di poter discutere, prima dei progetti completi, i piani e i programmi determinate dalle politiche pubbliche, allo scopo di semplificare il dibattito sui progetti che ne derivano, che può a quel punto assumere la forma di una mediazione sulle modalità di attuazione, piuttosto che un dibattito, poiché la questione chiave che riguarda l'opportunità del progetto è già stata discussa precedentemente. Le ultime riforme in merito al dialogo sui temi ambientali estendono ora le competenze della Commissione ai "piani e programmi di livello nazionale soggetti a valutazione ambientale": presto si aprirà il primo dibattito sulla revisione della programmazione energetica annuale 2018-2023.

Un'altra condizione per una reale partecipazione pubblica, oltre alla presenza della Commissione, è la possibilità di discutere le diverse alternative di progetto di un proponente, compresa la sua mancata attuazione. In un gran numero di dibattiti, il proponente del progetto ha deciso, in seguito al dibattito, di modificare il suo progetto iniziale, traendo ispirazione proprio da un'opzione o da un contro-progetto emersi durante il dibattito. Questo è il caso di un terzo circa dei progetti. Si può ben vedere qui come le conseguenze del dibattito pubblico non si limitino alla realizzazione o meno dei progetti presi in analisi.

Il dibattito pubblico non restituisce una fotografia che permette di contabilizzare le opinioni pro e contro un progetto, come lo farebbe un sondaggio o un referendum, ma registra invece gli argomenti che sono presentati. Vengono raccolte durante il processo numerose informazioni, reazioni, argomentazioni e analisi che assicurano un'informazione chiara, completa e pluralista. Questi dati sulle dimensioni economiche, sociali ed ambientali precedentemente minimizzate o ignorate, vanno ad arricchire la base del dossier. In questo modo il progetto può ritrovarsi molto migliorato o addirittura trasformato, o ancora abbandonato se debole nella dimostrazione della sua utilità.

Come dimostra una statistica riferita ai dibattiti tra il 2003 e il 2011, anche se più della metà dei progetti è portata avanti senza modifiche importanti, il dibattito ha sempre permesso al proponente di scegliere tra varie opzioni la migliore. In più di un terzo dei casi i cambiamenti più significativi sono apportati dallo stesso proponente. E in soltanto il 6% dei casi, il progetto è sospeso o abbandonato a seguito di un dibattito pubblico.

Infine, l'ultima lezione da trarre in questi anni di esperienza di dibattito pubblico francese è che, se ha fatto progredire la partecipazione del pubblico all'elaborazione della decisione, ha mal risposto alla domanda di partecipazione della società civile a valle della decisione, fino alla realizzazione del progetto. Non è stata considerata con sufficiente attenzione la necessità di sviluppare le soluzioni per dare pieno effetto alle trasformazioni immaginate, portandole nella realizzazione dei progetti. Dopo il tempo del dibattito dovrebbe essere istituito un tempo dedicato alla ricerca delle convergenze, di superamento del conflitto tra critica ambientalista e progetto di sviluppo, di cui il dibattito favorisce la necessaria espressione. Tale invenzione di una nuova fase della partecipazione non può che nascere nelle équipe dei proponenti. Liberare il potenziale di questa congiuntura significa attrezzare i progettisti di maggiori strumenti per ideare le tappe della transizione ecologica, progetto dopo progetto, anche se tutto questo risulta ancora complesso[210].

3.4.3 Democrazia rappresentativa, partecipativa e deliberativa

Come si è ben compreso ormai, da più di venti anni a questa parte, si sono affiancate sistematicamente alla tradizionale espressione "democrazia rappresentativa" le altre due formule di "democrazia partecipativa" e "democrazia deliberativa". Esse contengono significati anche, in un certo senso, polemici rispetto alla prima, perché rappresentano la necessità di correggere, attraverso integrazioni di vario tipo, il sistema della delega e della rappresentanza, che si è perfezionato da 4-5 secoli, prima in Europa e poi negli Stati Uniti. Questa è stata di certo la più straordinaria costruzione politica del moderno, soprattutto per quanto riguarda i partiti di massa del Novecento. Tuttavia,

[210] Dalla trascrizione dell'intervento di J.M. Fourniau, Presidente del Gruppo d'Interesse scientifico CNRS (Centro Nazionale per la Ricerca Scientifica) Democrazia e Partecipazione, durante la conferenza Il Dibattito pubblico per opere condivise, Torino, 7 febbraio 2018.

ormai da decenni, i partiti in Occidente, a seguito della nascita di nuovi soggetti sociali e nuovi movimenti politici, stanno vivendo un inevitabile ripiegamento su loro stessi e una graduale perdita di legittimità, mostrandosi sempre più inadeguati a rinnovarsi. Molti temono che questo sia sintono di una "deriva" che può portare al fallimento anche dei relativi sistemi politici. Mentre si fanno ruotare gli aggettivi (rappresentativa, partecipativa) il dubbio tocca infatti proprio lo stesso sostantivo: democrazia? Storicamente si era già visto come la democrazia diretta fosse possibile solo in dimensioni territoriali limitate, oppure in forme che consentono solo pronunciamenti popolari schematici, come nel caso dei referendum popolari. L'obiettivo dei più recenti tentativi di non contrapporre seccamente nuove forme democratiche e rappresentanza è stato puntualmente quello di consentire allargamenti e integrazioni di questo genere alla base del sistema. Dal primo decennio di questo secolo, a tale fine, s'è fatto uso crescente dell'espressione democrazia deliberativa, come abbiamo visto, con il significato di valorizzare non tanto il momento della decisione, ma quello della discussione pubblica. Ci troviamo in una storica e complessa transizione tra due epoche e tra sistemi politico-sociali differentemente legittimati. I nuovi conflitti sociali non possono più essere pacificati solo da un sistema basato sulla delega a specialisti della "rappresentanza". Fin dall'origine dei sussulti di crisi, cinquant'anni fa, a partire dal decennio dei nuovi movimenti e della "contestazione" giovanile in tutto il mondo, si aprì un dibattito di livello mondiale su crisi e limiti delle democrazie. La diagnosi proposta su incarico della Commissione Trilaterale (Usa, Europa, Giappone, 1975) da studiosi tra i più autorevoli risultò essere che le democrazie non fossero governabili a causa del *"sovraccarico di domanda"*. Era necessario, a questo punto, conferire più potere decisionale, indipendenza e libertà d'azione ai governi: nacque lì una stagione di proposte di riforma dei sistemi politici nel segno del "decisionismo" delle classi dirigenti, come nel caso del presidente Reagan negli Usa e Margaret Thatcher in Inghilterra. Si parlava, quindi, di crisi di "governabilità" e non crisi di "rappresentanza", esorcizzando in tal modo il dubbio che il sistema che per anni era stato presentato come superiore, in contrapposizione al modello socialista, non fosse realmente tale. Anche solo una lieve consapevolezza di ciò, nella mentalità e retorica dei due blocchi contrapposti, avrebbe potuto spostare l'equilibrio di potere a vantaggio dell'Unione Sovietica, con il

conseguente rischio che molti paesi passassero sotto l'influenza del blocco comunista. *"La tesi della ingovernabilità metteva da parte la questione dell'equità sociale, si faceva carico della sola stabilità dei sistemi e assumeva che i cittadini-consumatori, come tali, non fossero capaci di limitare le proprie scelte per fini generali, e dunque non potessero essere individuati come attori di autogoverno sociale. Una importante aspirazione delle democrazie veniva semplicemente accantonata e abbandonata"*[211]. In questo particolare contesto, tra gli anni'90 e i primi del 2000, si diffusero a macchia d'olio queste nuove forme di partecipazione, una *"disseminazione mondiale",* come la definì Umberto Allegretti[212]. Tali variegate risposte partecipative dal basso sono, tuttavia, ancora inadeguate a contrastare le strategie dei poteri mondiali forti, anche se ormai non possono certo essere ignorate. Le alternative sono due: o si affronta la situazione, cercando di dare a certe procedure la capacità di assicurare risultati socialmente condivisi, o le democrazie si delegittimano e si consumano dall'interno. Il discorso è tornato ad incentrarsi sulla parte sostanziale della democrazia: dalla richiesta di maggiore partecipazione si è passati ad una di riconoscimento sempre maggiore della cittadinanza attiva, come tale, e ad una spinta a limitare e mettere sotto monitoraggio le istituzioni rappresentative. Ad essere messi in discussione sono alcuni dei fondamenti stessi della democrazia, ad esempio quale legittimazione possono avere le richieste di una minoranza della popolazione in contrapposizione ad una maggioranza, che le istituzioni rappresentative raccolgono e attraverso cui agiscono? A fronte di esso c'è la confusione, l'arbitrio, le pretese particolari e irriducibili di minoranze in definitiva pericolose, con la loro richiesta antipartitocratica di andare oltre la capacità rappresentativa dei partiti. La riaffermazione del principio rappresentativo, in questi termini perentori, sembrava dovesse tagliare le gambe alla partecipazione. Inutilmente i sostenitori della partecipazione all'inizio si sono mostrati cauti, come nel caso di Luigi Bobbio che, osserva l'esistenza di spazi partecipativi nei quali si può operare a "più

[211] G. Cotturri, *Democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà orizzontale*, in "Non per profitto. Rivista di legami sociali e democrazia", 1(aprile 2012): http://www.nonperprofitto.it/node/6#Top
[212] U. Allegretti, *Democrazia partecipativa*, voce della "Enciclopedia del diritto", Annali IV, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 295-335.

voci”[213], in modo tale che tutti i cittadini, insieme ai politici, potessero essere in grado di prestare all’esperienza pratica l’attenzione che merita, evitando, il più possibile sterili duelli ideologici e/o di potere.

3.5 Il monitoraggio civico dei progetti finanziati dalle politiche di coesione

Arriviamo ora all’ultima parte di questa tesi, presentando il concetto di “monitoraggio civico”, che sarà il protagonista delle conclusioni e della proposta finale. Quando cioè si tireranno le somme, dopo aver dato tutte le sfumature di ciò che è e che non è la sussidiarietà, in particolar modo quella orizzontale, e si cercherà di capire se questo tipo di “attivismo” da parte dei cittadini può rientrare o meno in questo principio.

3.5.1 Monithon: le maratone di monitoraggio civico

L’idea su cui si basa il monitoraggio civico è molto semplice: scegliere dal sito di *OpenCoesione* un progetto finanziato con i Fondi strutturali europei, organizzarsi in gruppi e andare di persona a verificare come i soldi in questione vengono spesi. Come si legge sul sito ufficiale, *OpenCoesione* è *“un’iniziativa di open government sulle politiche di coesione in Italia con lo scopo di promuovere l'efficacia degli interventi attraverso la pubblicazione dei dati sui progetti finanziati e una diffusa partecipazione civica”*[214]. Quindi si tratta di una piattaforma *web* nella quale sono registrati tutti gli *open data* su ogni progetto per cui sono stati previsti e stanziati dei fondi derivanti dalla politica di coesione dell’Unione Europea. È coordinata dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è rivolta ai cittadini italiani, singoli o organizzati, amministratori, tecnici e imprenditori dell’innovazione, ricercatori e giornalisti affinché possano avere a disposizione, per motivi anche molto diversi, dati e informazioni per valutare l’efficacia e la coerenza dell’impiego delle risorse delle politiche di coesione. Oltre a scoprire quali progetti sono finanziati, è possibile, grazie a questa piattaforma e seguire l’avanzamento dei lavori in tempo reale, secondo il

[213] Si fa qui riferimento al manuale per amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi, intitolato “A più voci”, a cura di L. Bobbio, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma, 2004.
[214] OpenCoesione: http://www.opencoesione.gov.it/

principio della trasparenza e apertura. La sezione del sito denominata "partecipazione e riuso" mostra i modi in cui i dati pubblicati possono essere riutilizzati ed è qui che si trova il legame con Monithon, oltre a mostrare analisi, visualizzazioni, applicazioni e ricerche che partono dai progetti per approfondire i fenomeni legati all'attuazione delle politiche di coesione e osservarne l'impatto per cittadini e imprese.

Nel 2013 il Comitato Tecnico Scientifico di *OpenCoesione*, che racchiude una gran varietà di esperti, dalla statistica, alla comunicazione, dall'economia alle politiche pubbliche, ha deciso di partecipare al primo raduno italiano di "Spaghetti Open Data[215]". Un evento di questo tipo rientra nei cosiddetti *"hackathon"* (crasi tra le parole *hacker* e *marathon*), i quali vedono la partecipazione di gruppi di esperti di tecnologia e di persone con esperienza in settori come la programmazione di *software* e *hardware* e la progettazione grafica, allo scopo di migliorare del *software* per renderlo più facile da usare e accedere a tutti membri della comunità. In questo caso specifico si può parlare anche di "tecnologia civile", nel senso che ciò che viene creato durante il corso dell'evento mira prevalentemente ad incentivare l'impegno o la partecipazione del pubblico, migliorando la comunicazione con i cittadini, le infrastrutture governative e, in generale, il bene comune[216]. La partecipazione del *team* di *OpenCoesione* ha portato all'evento un importante contributo: la proposta di trasformare un "*hack-athon"* in un "*moni-thon"*, cioè una maratona di "monitoraggio civico" dei finanziamenti pubblici. Il 19 gennaio 2013 è stata così organizzata la prima maratona di monitoraggio civico a Bologna, dove era stato organizzato l'evento. Un gruppo di giornalisti, amministratori pubblici e cittadini curiosi decise di monitorare il "Bar Giuseppe", in pieno centro, che aveva ricevuto un finanziamento pubblico per ristrutturare il locale. Purtroppo, come racconta Luigi Reggi, uno dei fondatori del progetto, in un articolo in cui parla proprio della nascita di Monithon, il locale era chiuso. Allora si prese la decisione di ritornare l'anno successivo. Ma ormai l'idea era partita e *"siamo andati allora a fare foto e citofonare alle scuole bolognesi che avevano ricevuto fondi dalla Provincia per finanziare dei*

[215] Per maggiori informazioni su questo e gli altri eventi che seguirono gli anni successivi si veda: http://www.spaghettiopendata.org/page/raduno-2013/hackathon#.
[216] N. Bilton, *Changing government and tech with geeks*, "The New York Times", 6 luglio 2010: https://bits.blogs.nytimes.com/2010/07/06/changing-government-and-tech-with-geeks/.

lavori[217]*",* secondo la testimonianza di Reggi, che continua: *"Da subito però ci è apparso chiaro che una sola giornata non era sufficiente per un vero e proprio monitoraggio. Bisognava prendere gli appuntamenti per le interviste, analizzare preventivamente i dati per trovare l'indirizzo esatto dei progetti da andare a visitare, raccogliere tutte le informazioni in un unico luogo… un vero e proprio lavoro di ricerca che richiede settimane o mesi, oltre che strumenti adeguati".* La svolta e la vera nascita di Monithon però è avvenuta durante il Festival del Giornalismo di Perugia del 2014 quando, in uno degli *hackathon* della manifestazione fu creato il sito, che all'epoca presentava una grande mappa per localizzare i progetti più interessanti da monitorare. *"Senza un euro di budget, un po' per gioco, un po' per passione civica e un po' per il piacere di condividere questa passione con una comunità aperta e curiosa, Monithon si è evoluto in una metodologia e una piattaforma per la condivisione dei risultati dei monitoraggi".* Qui Reggi fa riferimento ai Report di Monithon, cioè tutte le principali informazioni che derivano dal monitoraggio di un progetto, al fine di poterli comparare con altri derivanti da gruppi di monitoraggio diversi. I primi risultati concreti di Monithon sono stati esibiti all'Assemblea Generale dell'ONU in occasione degli *Awards dell'Open Government Partnership* 2014 e, in rappresentanza dell'Italia e della sua società civile, si è classificato in quarta posizione su 33 paesi partecipanti. Tra i partecipanti dell'evento c'erano Barack Obama, Francois Hollande e altri nove capi di stato, delegazioni ufficiali di 65 paesi e centinaia di rappresentanti della società civile, anche se non era presente nessuno in rappresentanza della politica italiana. In particolare, per ottenere un posizionamento così buono, l'Italia ha ottenuto il punteggio più alto per il criterio forse più importante in assoluto per un progetto di questo tipo: l'Evidenza dei risultati. I giudici sottolineano come il coinvolgimento attivo delle organizzazioni nazionali e locali della società civile sia reale e molto efficace, soprattutto grazie al contributo del progetto "A Scuola di OpenCoesione" (ASOC)[218].

---

[217] L. Reggi, *Luci e ombre dell'uso dei fondi pubblici: i risultati del monitoraggio civico di Monithon*, "Monithon blog", 31 gennaio 2017: http://www.monithon.it/blog/2017/01/31/luci-e-ombre-delluso-dei-fondi-pubblici-i-risultati-del-monitoraggio-civico-di-monithon/

[218] L. Reggi, *Monithon alle Nazioni Unite- 4° posto agli Open Government Awards*, "Monithon blog", 29 settembre 2014, http://www.monithon.it/blog/tag/open-government-awards/

I soggetti che fanno monitoraggio civico sono principalmente i ragazzi delle scuole superiori che, durante i progetti ASOC, ormai ogni anno introducono nella piattaforma decine di nuovi report in riferimento a progetti finanziati con i Fondi europei. Il 19% dei report sono stati inseriti inoltre da ragazzi universitari, privati cittadini che hanno deciso di fare chiarezza sull'utilizzo dei Fondi per progetti a loro vicini, oppure dalla stessa redazione di Monithon. Infine il 13% dei monitoraggi è frutto dell'attività indipendente di associazioni e comunità locali, come Actionaid, Libera e il Gruppo Abele.

Il picco dell'utilizzo di Monithon da parte delle comunità locali si è verificato nella primavera del 2014 in occasione dell'Open Data Day, quando 12 città in tutta Italia hanno fatto una "Maratona di monitoraggio" contemporaneamente, in collegamento video con Roma. Molte delle associazioni e comunità che hanno partecipato sono rimaste attive per continuare a fare pressioni e cercare, insieme con le istituzioni, di trovare soluzioni ai problemi che stavano alla base dei monitoraggi. Ad esempio l'associazione Monithon Calabria o la comunità informale Monithon Piemonte, nate appositamente allo scopo di promuovere i dati aperti e il monitoraggio civico dei fondi europei. Attualmente sono 177 i Report di Monitoraggio Civico presenti su Monithon.it. che sembrano poca cosa rispetto ai 930mila presenti oggi su OpenCoesione. In realtà i progetti sono selezionati molto spesso in base al peso finanziario quindi l'ammontare dei finanziamenti complessivi dei progetti monitorati supera quota 1,26 miliardi. Maggiore attenzione è stata data ai progetti per la cura del patrimonio artistico e culturale, spesso molto interessanti per gli stessi cittadini, come la ristrutturazione di musei, teatri, castelli o siti archeologici. Un esempio rilevante è rappresentato dalla Casa della Venere in Conchiglia a Pompei. Sono però le infrastrutture di trasporto a detenere il primato con 714 milioni di euro di finanziamenti monitorati, pari a più della metà del totale. Perché costituiscono i progetti più costosi e complessi, sui quali gli utenti hanno spesso molto da dire in termini di reale impatto. Un esempio su tutti è l'anello ferroviario di Palermo su cui un gruppo di cittadini ha effettuato una vera e propria inchiesta che ne ricostruisce la storia allo scopo di rendere note le motivazioni del ritardo per quanto riguarda la consegna dell'opera e i motivi che hanno portato all'innalzamento dei costi del progetto, così da scongiurare la disinformazione della cittadinanza e facili conclusioni disfattiste. Altri temi molto coinvolti nei monitoraggi sono i temi ambientali e quelli

legati alle politiche urbane. Ad essere monitorati sono i cosiddetti “soggetti attuatori”, definiti così anche dalla piattaforma OpenCoesione. Si tratta di Pubbliche Amministrazioni, enti e aziende pubbliche, semi-pubbliche o private che hanno la responsabilità formale di portare a termine i progetti finanziati con risorse pubbliche. La parola d'ordine per quanto riguarda il monitoraggio civico è *accountability* cioè, com'è stato già detto nel capitolo sui Fondi europei, la capacità di "rendere conto" delle proprie azioni, storicamente al re, soprattutto nella tradizione anglosassone, oggi ai cittadini che si attivano nel monitoraggio o, alla politica in rappresentanza di essi. Quindi si tratta della relazione tra l'attore e il "forum", nel quale l'attore ha l'obbligo di spiegare e giustificare la sua condotta all'interno del forum, nel quale tutti gli interessati possono porre domande e dare giudizi. Infine l'attore può pagare le conseguenze delle sue stesse azioni, può cioè essere legittimato oppure no a continuare il suo lavoro. Si può affermare quindi che il monitoraggio civico non rappresenta esclusivamente un controllo delle politiche pubbliche ma imposta un vero e proprio "dialogo", alla fine del quale c'è sempre un ritorno di qualche tipo ed eventualmente un miglioramento dell'azione pubblica stessa. Tutto ciò in netta contrapposizione alla completa discrezionalità delle pubbliche amministrazioni e in favore di una maggiore apertura e trasparenza che di certo porta ad una minore possibilità di corruzione. Le principali sfide di fronte alle quali si trova il monitoraggio civico sono principalmente legate alla difficoltà di individuare realmente il soggetto da rendere *accountable*, chi ha effettivamente speso i fondi destinati al progetto in questione. Inoltre, un'altra difficoltà è individuabile nella possibilità di capire ed interpretare nel modo corretto le informazioni raccolte, spesso anche molto complesso per mancanza di conoscenza approfondita oppure per il comportamento restio da parte della pubblica amministrazione a collaborare con i monitoranti in questo senso.

Ma viene da chiedersi se tutto questo abbia un reale impatto sull’azione delle pubbliche amministrazioni. Proprio questa infatti è la domanda fondamentale che guida l’azione di Monithon. Alcune indagini sulla qualità delle amministrazioni in Europa hanno misurato i divari regionali in termini di capacità istituzionale, che in Italia risultano molto marcati secondo l’usuale dicotomia Centro-Nord/Mezzogiorno, che porta inevitabilmente ad un'inefficienza cronica delle politiche pubbliche. Fondamentale in

questo senso la presenza di istituzioni informali, definite proprio come il "capitale sociale" di un territorio. Come accrescere quindi il capitale sociale positivo e l'efficienza delle istituzioni informali? Una delle risposte può essere proprio legata al concetto di "cittadino monitorante", in alternativa al tradizionale modello del "cittadino informato". Le attività dei cittadini monitoranti *"prevedono la raccolta di evidenze, informazioni, news, suggerimenti sull'attuazione delle politiche, prevalentemente attraverso una visita diretta presso le opere realizzate grazie ai finanziamenti pubblici. Le nuove informazioni vengono quindi sistematizzate e visualizzate sul web attraverso appositi strumenti digitali (civic technology) che permettono, a loro volta, il riutilizzo delle informazioni stesse da parte delle amministrazioni e governi locali, di giornalisti, ricercatori e altri soggetti capaci di influenzare l'attuazione della politica e la successiva programmazione"*[219]. Inoltre, il monitoraggio civico può contribuire al rafforzamento delle "istituzioni informali" locali, nel senso della creazione di più stabili legami all'interno delle comunità civiche, in grado di utilizzare gli open data per perseguire i propri obiettivi e coinvolti sempre più spesso nella partecipazione per quanto riguarda l'azione pubblica. E questo porta direttamente ad un maggior senso civico e anche ad una più approfondita educazione civica da parte del cittadino. Tra gli effetti attesi dall'introduzione e la diffusione su larga scala di questo tipo di pratiche vi sono positive ripercussioni sullo stock di capitale sociale dei territori e la positiva "pressione" da parte delle comunità verso la politica e le istituzioni locali e nazionali al fine di ottenere maggiore efficacia delle azioni messe in atto.

I Fondi Europei, a differenza di quello che molti potrebbero pensare, non fanno una cattiva figura, secondo i dati pubblicati nei report di Monithon. Il 67% dei progetti è giudicato nel complesso positivamente. In particolare, il 44% risulta concluso durante la visita di monitoraggio ed è giudicato utile. Il 23% ancora in corso ma senza particolari intoppi. Tra i progetti in difficoltà, il 24% è in corso e ha problemi nella sua realizzazione, risulta ad esempi bloccato, mentre solo il 6% è concluso e giudicato inefficace. Solo il 3% non poteva essere giudicato perché appena iniziato. È curioso scoprire che i temi con

[219] P.L. Buttiglione, L. Reggi, *Citizen monitoring of cohesion policies and the development of civic communities*, in "MPRA: Munich Personal RePEc Archive", 21(2015), pp. 2-14: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/62101/1/MPRA_paper_62101.pdf

giudizio più "negativo" sono i progetti legati ad ambiente, cultura e turismo e istruzione. È però nell'ambito dei progetti per le città che, purtroppo, si concentra la maggior parte dei progetti "conclusi e inefficaci".

Risulta fondamentale, in conclusione, per tutte le ragioni presentate, abilitare questo tipo di "dialogo" tra cittadini e pubbliche istituzioni e riconoscere l'importanza del "giudizio" degli utenti, seguendo pochi passi:

1. Facilitare il monitoraggio civico, promuovendo strumenti e metodi per il monitoraggio indipendente dei risultati e impatto delle politiche;

2. Mettere in campo azioni proattive per la raccolta del *feedback* (stimolo del monitoraggio civico, sondaggi, consultazioni, uso dei social media…);

3. Stimolare un dibattito pubblico informato (coinvolgimento dei media, *data journalism schools*...) a livello settoriale/locale;

4. Investire nell'*empowerment* delle comunità locali, a partire dalle scuole.

E poi, per quanto riguarda le conseguenze del monitoraggio civico, è necessario creare nuovi meccanismi legali che obblighino le amministrazioni a tener conto del *feedback* dei cittadini, rafforzare i processi amministrativi per l'integrazione di questi *feedback* nelle decisioni pubbliche ed investire molto più tempo e denaro in capacità amministrativa[220].

3.5.3 MoniTOcamera: monitoraggio civico al Centro Italiano per la fotografia di Torino

La mia personale esperienza di monitoraggio civico ha avuto inizio il 13 aprile 2017, all'interno del laboratorio organizzato da Europe Direct di Torino in collaborazione con Unito: "L'impatto dei fondi europei nei territori: Politiche di Coesione e programmazione dei fondi europei e azioni di monitoraggio civico dei progetti finanziati dalle politiche di coesione dell'Unione europea". Il laboratorio, l'anno prima, era stato un vero e proprio esperimento che tentava di applicare la metodologia di A Scuola di OC, creata per gli

[220] L. Reggi, 31 gennaio 2017, op. cit., pp. 9-14.

studenti delle scuole superiori, ad un corso universitario. Il punto di forza è stata la capacità di unire l'esperienza di attivismo civico maturata nella comunità di Monithon Piemonte con il modello di ASOC, più formale e comprensiva di moduli propedeutici al vero e proprio monitoraggio sul campo. L'esperimento è stato un successo e così venne riproposto e io, interessata ed incuriosita, decisi di partecipare alla seconda edizione del laboratorio. Nel corso della prima edizione si era deciso di monitorare i finanziamenti per il restauro dei giardini del Palazzo Reale di Torino. Il team composto da studenti della facoltà di Scienze Internazionali e da Alba Garavet, responsabile di Europe Direct Torino, avevano chiamato il progetto MoniTOreali[221]. Mentre il progetto doveva essere completato entro la fine del 2012, i lavori sono terminati solo nel 2016 a causa di una serie di ritardi amministrativi e poi lo sviluppo del progetto è stato anche rallentato da alcuni conflitti tra più gruppi con idee diverse sul futuro dei giardini.

Nell'edizione del 2017, invece, la decisione del progetto da monitorare è ricaduta, tra tutti quelli presenti nella piattaforma OpenCoesione, su "*Camera*: Centro italiano per la fotografia, a Torino"[222]. Durante il primo incontro per impostare il monitoraggio del progetto scelto, io e il *team* di lavoro, coordinati da Alba Garavet, abbiamo dovuto scegliere un nome che permettesse di comprendere in modo immediato di cosa si stesse parlando e, sul modello dell'anno passato, è stato scelto "MoniTOcamera". Secondo la metodologia ASOC e al fine di svolgere al meglio il lavoro abbiamo deciso di dividerci in più gruppi, con focus e mansioni ben determinate e differenti: *project manager*, *storyteller*, *social media manager*, analisti e *blogger*. Tutti i gruppi, ognuno con la propria specificità, hanno come obiettivo ultimo l'informazione e lo spunto per una più profonda riflessione sul modo in cui i Fondi europei sono spesi e se vengono utilizzati efficientemente, come previsto dal progetto.

[221] Sito di MoniTOreali: https://monitoreali.weebly.com/
[222] Camera, Centro italiano per la fotografia: http://camera.to/

Infografica della metodologia ideata da A Scuola di OpenCoesione: http://www.ascuoladiopencoesione.it/lezioni/

Come si vede dall'immagine, seguendo *step by step* il modello di Asoc, le parole d'ordine del nostro secondo incontro sono state "approfondire" ed "analizzare". Abbiamo iniziato col ricercare tutte le informazioni che riuscivamo a trovare sul web a proposito del nostro progetto Camera e abbiamo confrontato i documenti trovati con i dati inseriti su OpenCoesione. La ricerca dei dati e soprattutto la loro analisi è stata a tratti anche complessa ma, grazie ad un lavoro di squadra, siamo riusciti a trovare tutte le informazioni utili a progettare e strutturare il monitoraggio: sul sito internet di *Camera*, alcuni articoli di giornale sulla sua storia, il sito della Regione Piemonte nella sezione riguardante i Fondi Strutturali nel periodo compreso tra il 2007 e il 2013[223], il testo del Regolamento 1080/2006 "Fondo europeo di sviluppo regionale (2007-2013)". Ma ciò che ci è servito di più, in particolar modo per impostare la fare successiva "esplorare", è stata la Delibera Regionale n.319 del 2016 che ha avuto infatti un ruolo centrale nella ricostruzione della strada intrapresa dai fondi. Inoltre, nel corso di questo incontro, i responsabili dei social network hanno avviato le pagine di Facebook[224] e Twitter[225] per permettere a chiunque fosse interessato di seguire ogni nostro progresso, anche perché uno degli scopi fondamentali su cui si basa il monitoraggio civico è proprio di diffondere il più possibile le informazioni che emergono dalle indagini e dall'osservazione. Nel corso dell'incontro successivo abbiamo organizzato in modo dettagliato la fase che avrebbe rappresentato il momento più importante del nostro monitoraggio: l'esplorazione sul campo e l'intervista ad uno dei responsabili di *Camera*. Ci siamo accordati che le

[223] Sito ufficiale della Regione Piemonte: http://www.regione.piemonte.it/
[224] Pagina Facebook MoniTOcamera (2017): https://www.facebook.com/moniTOcamera/
[225] Twitter (2017) @moniTOcamera: https://twitter.com/moniTOcamera

domande avrebbero dovuto essere chiare e coincise. Abbiamo notato che alcune parti del sito, nella sezione che parlava dei fondi, si dimostravano poco comprensibili in quanto era poco chiaro se il denaro arrivasse effettivamente dall'Unione Europea oppure dalla Regione, che in questo caso è stata "programmatore" del progetto, quindi intermediario. In più avevamo notato che all'interno del sito non era presente il logo dell'Ue, che, secondo la Normativa di comunicazione per i Fondi strutturali 2007-2013[226], dev'essere necessariamente esposto e visibile. Sono stati girati inoltre i primi video, realizzati dagli *storyteller* per raccontare meglio i nostri dubbi e cosa saremmo andati a chiedere nell'intervista del successivo incontro[227].

Il 5 maggio eravamo pronti di fronte all'ingresso di Camera: avevamo ottenuto un incontro con Carlo Spinelli, il responsabile dell'area tecnica e procedure. Abbiamo immediatamente notato la targa che attestava la presenza di Fondi europei per la realizzazione degli spazi che ospitano il Centro italiano per la fotografia, proprio come richiesto dalla Normativa, quindi, fortunatamente, il solo a mancare era il logo nel sito *web.* Carlo Spinelli ha iniziato spiegando che Camera non è solo uno spazio espositivo per mostre di fotografia ma che organizza anche attività didattiche per varie fasce d'età, iniziative per semi-professionisti, per studenti e *workshop*. Inoltre stava organizzando la Seconda edizione del master "*Summer Masterclass Visual Storytelling in New Media".* Inoltre, Camera si stava impegnando in un'innovativa attività: *"Abacvm"*, un *softer* ontologico per la gestione dei beni culturali, che costituirà una mappatura a livello internazionale di tutti quegli archivi fotografici indipendenti e sparsi per l'Italia che verranno inseriti in una stessa piattaforma condivisa. La realizzazione di questo ambizioso progetto è legata ad un accordo con il Ministero dei Beni Culturali che sarà il garante per il progetto.

Di seguito verranno presentate le domande che sono state poste a Spinelli durante l'intervista e un riassunto delle sue risposte, per avere un quadro chiaro di come la parte più importante del monitoraggio civico di Camera ha preso forma:

---

[226] Per maggiori informazioni di veda il sito della Regione Piemonte, nella sezione dedicata: http://www.regione.piemonte.it/europa/dwd/2011/fse_abstract_normativa.pdf
[227] Sono disponibili sulla pagina *Facebook* di MoniTOcamera.

- Quale parte ha giocato la componente dei fondi europei? Con quanto impatto?

Spinelli ci ha spiegato che Camera è una fondazione di privati e senza il cofinanziamento dell'Unione Europea il progetto probabilmente sarebbe nato comunque ma non in una forma così complessa e probabilmente molte idee non si sarebbero realizzate. I fondi europei sono stati utilizzati per la ristrutturazione dello spazio interno della sede del Centro, che è in affitto da un ente pubblico.

- Quale impatto sul territorio?

Quando il *New York Times* ha stilato la lista dei 52 luoghi da visitare e ha inserito Torino tra questi, è stata citata anche Camera. Le mostre del Centro non sono concepite per il grande pubblico, spesso di fotografi non molto noti. Però con la mostra sulla *Magnum Photos*, Camera è rientrata tra i musei che fanno parte dell'Abbonamento Musei Torino Piemonte.

- Sul sito di Camera sono state inserite indicazioni sui fondi europei ma non in maniera effettivamente corretta, aggiungendo che non c'è il logo del fondo europeo. Lei è a conoscenza della Normativa di Comunicazione dei Fondi Strutturali Europei 2007-2013 e ha preso atto dell'ultima pubblicata?

Spinelli ci ha espressamente detto di essere al corrente della Normativa di Comunicazione che prevede, tra le altre cose, la targa con il logo dell'Unione Europea in tutti i progetti finanziati con i fondi europei. Ci ha pure confessato però di non essersi occupato personalmente del sito internet del Centro e che avrebbe rimediato immediatamente, aggiungendo anche il logo europeo.

- Sono stati richiesti altri finanziamenti?

Ci hanno provato per altri progetti ma non sono stati trovati *partner*. Più che altro Camera usufruisce di finanziamenti privati. Inoltre sono consapevoli che *"non c'è un grande spazio a livello regionale perché vengono privilegiati i progetti destinati al restauro delle Regge Sabaude"*.

- Qual è "l'altra fonte pubblica" citata tra i finanziamenti sulla pagina di OpenCoesione dedicato al progetto di Camera?

Spinelli ci ha spiegato che si tratta del loro proprio finanziamento, del Centro stesso. In seguito ci ha mostrato il Documento Ufficiale di Rendicontazione, nel quale abbiamo potuto costatare che fosse realmente come ci aveva detto.

- Ci sono collaborazioni con la cittadinanza?

Camera è un Centro aperto per chiunque sia interessato, singoli ed associazioni. Con gli enti locali i rapporti sono da sempre buoni e si capisce anche dal fatto che Camera era stata scelta tra gli organizzatori di due mostre per Torino Capitale europea per lo Sport e poi di una per il decennale dalle Olimpiadi del 2006.

Al termine dell'intervista eravamo molto soddisfatti, soprattutto perché avevamo scoperto che in questo caso specifico i Fondi strutturali europei erano stati usati nei tempi previsti, per i lavori in programma e che il Centro italiano per la fotografia si è dimostrato attivamente partecipe alla vita culturale del territorio della città di Torino, con interessanti mostre ed attività innovative rivolte a studenti ed appassionati. Il progetto protagonista del nostro monitoraggio civico rientrava pienamente tra i progetti di successo, giudicati complessivamente positivi e utili per il territorio ospitante.

Il monitoraggio civico terminava il 12 maggio, data in cui ci siamo ritrovati per la compilazione del Report da inserire nella piattaforma Monithon, completi di tutta la documentazione che Spinelli ci aveva gentilmente inviato e dell'esperienza che ognuno dei partecipanti poteva apportare, da tutti i punti di vista grazie alla suddivisione in ruoli diversi. Quest'ultimo incontro, infatti, è stato impegnativo per la compilazione del Report ma anche molto interessante perché finalmente abbiamo potuto mettere insieme tutti i tasselli del puzzle, confrontando le opinioni e le impressioni di tutti. Il Report è disponibile su Monithon, con il nome "Monitoraggio Camera. Centro italiano per la fotografia"[228]. Oltre i punti di forza del progetto, che sono stati man mano esposti, abbiamo, in sede di discussione, individuato due piccoli punti deboli del progetto che potrebbero essere migliorati:

- poca chiarezza nelle delibere regionali sulla distribuzione dei fondi per il progetto

[228] Report di MoniTOcamera, 2017: http://monithon.org/reports/1323

- poca visibilità e sponsorizzazione del museo, che risulta ancora poco conosciuto tra gli studenti universitari, potenziali utenti.

Per quanto riguarda invece il monitoraggio civico in sé abbiamo riscontrato alcune difficoltà ad attirare l'attenzione dei "non-addetti ai lavori", che non conoscono questo tipo di nuove pratiche. La speranza è che questi progetti ed iniziative possano diventare sempre più conosciute e frequenti all'interno dei territori.

Anche se il monitoraggio si era concluso, tra il 5 e il 7 giugno quasi l'intero gruppo si è recato a Bruxelles. La visita si è divisa in due parti: al Parlamento europeo dove abbiamo partecipato a vari incontri e conferenze ma, soprattutto, al Comitato delle Regioni, dove abbiamo avuto la possibilità di esporre il nostro progetto e le conclusioni a cui siamo arrivati, di fronte, tra gli altri, a un membro della commissione della politica di coesione territoriale e bilancio e alla responsabile della comunicazione del Comitato per l'Italia, terminando la presentazione con la visione dei video esplicativi dell'esperienza.

Per concludere mi pare interessante informare il lettore che le esperienze di Monithon e Asoc continuano a vele spiegate e, mentre si sta scrivendo, i ragazzi delle scuole di tutta Italia stanno partecipando alla Settimana dell'Amministrazione Aperta, organizzando ben 120 eventi Asoc sparsi per tutto il territorio nazionale. *"I ragazzi hanno presentato i primi risultati delle ricerche di monitoraggio civico realizzate a partire dai progetti finanziati dalle politiche di coesione nei territori in cui vivono, attraverso la presentazione di analisi, articoli e visualizzazioni di dati e altre informazioni"*[229]. "Cittadinanza attiva e legalità" è il titolo della prima puntata della nuova *webserie* "ASOC Monitoraggio in viaggio", che racconta le ricerche e i progetti osservati dai *team* dell'edizione 2016-2017, disponibili sul sito di Asoc, nella sezione video.

Per quanto riguarda l'Università, da dicembre 2017, ha avuto inizio la terza edizione del laboratorio organizzato da Europe Direct Torino che, quest'anno ha scelto di monitorare la Palazzina di caccia di Stupinigi, con il nome di "Stupitevi"[230].

[229] Dal sito di A Scuola di OC: http://www.ascuoladiopencoesione.it/a-scuola-di-opencoesione-e-opencoesione-protagonisti-della-saa2018/
[230] Twitter: @stupi_tevi.

Conclusioni: è possibile un'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale ai progetti di monitoraggio civico?

La sussidiarietà orizzontale, secondo la definizione di Labsus nella Carta della sussidiarietà, dà vita ad una nuova forma di partecipazione dei cittadini che si differenzia da quelle tradizionali: nasce in questo modo il concetto di cittadinanza attiva, che si esprime nel momento in cui i cittadini decidono di promuovere autonomamente iniziative di interesse generale. Fanno parte dell'interesse generale quelle attività che hanno come obiettivo la cura e la valorizzazione dei beni comuni, nel rispetto dei principi di solidarietà e responsabilità. In tal modo si crea una dimensione della democrazia fondata non sulla delega, bensì sull'assunzione diretta di responsabilità nella sfera pubblica[231]. Se Labsus ha individuato nell'amministrazione condivisa la migliore applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, così come lo ritroviamo nell'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione, allora per comprendere se la pratica del monitoraggio civico rientra nel principio si può provare a mettere a confronto i due concetti. Si nota, per prima cosa, come l'azione del cittadino, in entrambi i casi, ricada sempre nel locale, in linea con il principio di sussidiarietà verticale. Tuttavia, se il Regolamento di Bologna prevede una collaborazione di cittadini ed associazioni rivolta esclusivamente alle amministrazioni locali, il monitoraggio civico fa riferimento sia alle istituzioni europee, dalle cui politiche derivano i finanziamenti, sia alle amministrazioni locali o ai privati che sono i destinatari dei fondi. Ad ogni modo, si può affermare che una delle caratteristiche in comune ai due concetti è il tipo di azione che nasce autonomamente dal basso, secondo l'andamento *bottom up*, contrario a quello *top down*, nel senso di un comportamento imposto dall'alto. Infatti, anche i monitoraggi civici, nascono dalla libera volontà di agire dei cittadini, cioè di controllare se un progetto che sta loro a cuore abbia utilizzato tutti i fondi nelle modalità previste dal progetto e, nel caso la risposta risulti negativa, quali motivi lo abbiano impedito. L'autonomia d'azione è uno dei fondamenti stessi della sussidiarietà orizzontale, in quanto, in tale forma di partecipazione, è il cittadino che decide le modalità e i tempi dell'azione stessa, in accordo con gli altri partecipanti. Se così non fosse si parlerebbe di semplice

[231] La carta della sussidiarietà: labsus.org /la-carta-della-sussidiarieta/

partecipazione dei cittadini e non di applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale. A parer nostro il monitoraggio civico può quindi rientrare in questo punto: l'opera dei volontari che decidono di attivarsi per supervisionare i fondi europei non deriva certo da una richiesta di una qualche normativa europea. Anche se tale azione riesce a mantenere una propria autonomia, il problema è che essa non viene in alcun modo riconosciuta dalle istituzioni europee. Così le amministrazioni locali e soprattutto i privati che hanno usufruito dei fondi europei per il proprio progetto, sono ancora giustamente alquanto restii ad accettare il monitoraggio dei cittadini, perché la supervisione dei progetti non è compresa fino in fondo in quanto non prevista e regolata da nessun tipo di norma, al contrario dell'amministrazione condivisa che si basa sull'art. 118 della costituzione, sul regolamento di Bologna e sui patti di collaborazione. Soprattutto per quanto riguarda i privati, l'attivazione dei cittadini in questo senso viene vista spesso come un'invasione nei loro affari, non comprendendo invece che un controllo di questo tipo è più che legittimo se i progetti hanno goduto dei fondi europei e del cofinanziamento nazionale. Si può aggiungere un altro tassello a questo punto: l'amministrazione condivisa si occupa della cura beni comuni, il monitoraggio fa lo stesso? Questo è importante perché anche la presenza dell'interesse generale è una caratteristica fondamentale della sussidiarietà orizzontale. I progetti realizzati o in corso di realizzazione presenti nella piattaforma Monithon possono rientrare nei beni comuni? Nell'esempio presentato di Camera, la cultura fotografica che l'associazione ha apportato alla città di Torino non può non rientrare nell'interesse generale della comunità torinese, anche per il prestigio che ha portato con sé. Una gran percentuale dei progetti monitorati riguardano proprio la cultura e il turismo che rientrano di certo tra i beni comuni, secondo la definizione che li vede come quei beni, materiali ed immateriali, il cui arricchimento arricchisce tutti ed il cui impoverimento impoverisce tutti. Le altre tipologie di progetti monitorati rientrano tra i trasporti, l'ambiente, le politiche urbane, istruzione e ricerca ed innovazione. Essendo tutte queste categorie sicuramente riconducibili ai beni comuni o ad azioni in cui si riconosce un interesse che può essere considerato "generale", allora anche questa caratteristica della sussidiarietà orizzontale risulta soddisfatta.

L'amministrazione condivisa è fondata su relazioni in cui ci si spartiscono le responsabilità e si ricercano le risorse per la realizzazione di un obiettivo comune, ponendosi in una posizione alternativa e più che altro integrativa al sistema della delega, tipico della democrazia rappresentativa. Per quanto riguarda il monitoraggio civico dei cittadini, esso può rientrare, senza troppe forzature, proprio tra gli obiettivi comuni che stimolano le persone ad attivarsi e a prendersi sulle spalle la responsabilità sociale di agire, in particolar modo per quei progetti che evidentemente non stanno utilizzando nel modo corretto i fondi e che sono bloccati oppure neanche partiti, anche se risulta dai dati disponibili su Open Coesione, di aver ricevuto il denaro. Quindi lo stesso concetto di monitoraggio civico è legato, in questo senso, al principio di solidarietà e alla responsabilità civica: caratteristiche proprie, appunto, della sussidiarietà orizzontale.

La differenza sostanziale, e anche la più evidente tra i due concetti in esame, tuttavia, è che l'amministrazione condivisa collabora con la pubblica amministrazione per arrivare alla creazione di progetti che hanno come obiettivo la cura dei beni comuni, mentre il monitoraggio civico agisce in seguito, con la funzione di controllo e valutazione di opere che già esistono, fossero esse stesse anche solo in fase progettuale. Qui il monitoraggio civico si discosta maggiormente dal principio di sussidiarietà orizzontale perché in questo tipo di partecipazione non è previsto nessun tipo di decisione per quanto riguarda i progetti. Tuttavia, viene da aggiungere che l'azione dei cittadini europei non può mai essere sottovalutata. Un controllo continuo e costante da parte dei cittadini è il miglior stimolo possibile sia per le istituzioni europee che per le amministrazioni locali che ricevono e gestiscono i fondi, ad operare realmente per l'interesse generale, evitando corruzione e spreco di denaro pubblico. L'influenza esercitata da un sempre maggiore impegno, anche da parte di singoli cittadini interessati, contiene un potenziale enorme in termini di trasparenza ed efficienza. È proprio su questo punto che si può proporre che i cittadini monitoranti possano rientrare a pieno titolo nella definizione di cittadinanza attiva, in quanto agiscono assolutamente nell'interesse comune. Tale riconoscimento potrebbe portare ad una maggiore legittimità in Italia, dove la cittadinanza attiva è prevista ed avvantaggiata dalla costituzione, ma altresì a livello europeo. Anche se, bisogna ricordare che l'idea di maratona di monitoraggio civico ha già hanno ottenuto un importante riconoscimento a livello mondiale, ricevendo il terzo

posto agli *"Open Government Platform Award 2014"*. Eppure il problema è che in Europa non si è ancora realmente realizzato *"il passaggio dalla cura delle persone a quella dei beni comuni"*, come spiega Gregorio Arena[232]. A livello europeo non è ancora riconosciuta la dignità che merita alla cittadinanza attiva: si continua a parlare esclusivamente del volontariato che rimane ingabbiato nello schema dell'aiuto alle persone in condizioni difficili e di disagio, non come in Italia che si è aperta la strada a nuove forme di solidarietà non più interpersonali ma che si rivolgono alla cura dei beni comuni, sullo sviluppo dei quali dipenderà presto la qualità delle nostre vite individuali e collettive.

Ad oggi l'unica iniziativa avviata e cofinanziata dalla Commissione europea e dal Consiglio d'Europa per valorizzare il ruolo dei cittadini attivi nella costruzione del progetto europeo è stata *"Responding Together"*, che utilizzava risorse per appoggiare progetti che coinvolgessero i cittadini nella risoluzione dei problemi legati all'esclusione sociale o alla povertà, cioè, in pratica, i cittadini visti come la risorsa che porta alla soluzione di problemi collettivi. Interessante è anche l'utilizzo da parte del progetto della piattaforma SPIRAL, nata dall'idea del Consiglio d'Europa, che presenta uno strumento metodologico alternativo per gli indicatori del benessere dei cittadini attraverso le pratiche della condivisione. Il progetto si articolava su diverse tematiche, all'interno delle quali sono state suddivise tutte le buone pratiche ed esempi positivi per quanto riguarda la condivisone e la cittadinanza attiva per permettere alle amministrazioni di tutta Europa interessate ad attività di questo tipo di possedere dei modelli da seguire. Questo progetto però, purtroppo, si è concluso nell'arco del 2013 e non è stato più ripreso negli anni successivi. I risultati a cui si è arrivati sono ancora disponibili sul sito di *"Responding Together"*[233] ma non sembra che l'iniziativa abbia incentivato particolarmente le azioni di cittadinanza attiva in Europa.

Il *Libro bianco sul Futuro dell'Europa* dà alcune alternative per l'avvenire dell'Unione europea, racchiuse in cinque scenari diversi. In queste prospettive sono illustrate le

[232] G. Arena, C. Iaione, op. cit., p. 20
[233] Sito internet di *Responding Together*: https://respondingtogether.wikispiral.org/tiki-index.php?page=respondingtogether&structure=Responding&page_ref_id=390 (Ultimo aggiornamento nel 2014).

possibili successive tappe che le istituzioni hanno intenzione di intraprendere fino al 2025. Sorprende molto, però, il fatto che non ci si preoccupi in alcun modo di dare la parola ai cittadini europei, valutando quali siano le loro prospettive per il futuro. Una maggiore attenzione alla società e alle sue potenzialità, come si è visto in questa tesi, non potrebbe che essere un buon inizio per uscire definitivamente dalla crisi, non solo economica, ma sempre più politica, se non addirittura esistenziale per l'Europa. La sfiducia della gente nei partiti politici è il segnale che i cittadini sono pronti ad uscire dallo schema della delega perché non si fidano più, ma il rischio è che quello spazio, invece che dalla cittadinanza attiva, possa essere riempito dal populismo e dalla demagogia. L'importanza fondamentale del pieno riconoscimento del principio di sussidiarietà orizzontale in tutte le sue forme applicative è evidente.

Ritornando, a questo punto, alla domanda se sia possibile un'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale ai progetti di monitoraggio civico, la risposta ci pare per lo più positiva. Questa conclusione mi porta quindi a tirare le somme sulla questione che più mi premeva dimostrare nella mia tesi, in stretta connessione con la domanda che ne costituisce il titolo stesso, e cioè l'estrema necessità che ha l'Europa di legare il proprio incerto futuro politico in modo più stretto al principio di sussidiarietà, nella sua articolazione verticale per l'importanza del concetto di prossimità ai cittadini per decidere le politiche pubbliche, sia nell'accezione ovviamente orizzontale, espressa nella forma di cittadinanza attiva. Avendo dimostrato che, con le dovute cautele, anche il monitoraggio civico rientra nella categoria, di conseguenza una proposta potrebbe essere di creare delle basi giuridiche a livello europeo, con alcuni strumenti *ad hoc,* per legittimare in ogni modo l'azione di coloro che spontaneamente si incaricano della responsabilità di dare un personale contributo al fine di portare benefici all'interesse comune, anche solo nei panni di singoli cittadini che si prendono la briga di controllare che l'impatto dei fondi europei nei territori sia realmente utile. Come afferma Luigi Reggi parlando del monitoraggio civico[234], sarebbe necessario promuovere modalità permanenti di confronto, massima trasparenza e soprattutto *policy* e strumenti giuridici che, a livello europeo, obblighino le amministrazioni pubbliche a tener conto dei

[234] L. Reggi, 2017, op. cit.

feedback dei progetti monitorati dai cittadini per arrivare a delle decisioni pubbliche migliori e più condivise.

Nel corso di questo studio è stato possibile scoprire alcune delle innumerevoli forme di partecipazione dal basso, rientranti o meno nell'*optimum* sussidiario, di cui i cittadini sono capaci. Secondo il nostro parere, per concludere, ciò su cui la nostra Europa dovrebbe puntare maggiormente in questo periodo di crisi è proprio la potenzialità nascosta dietro a queste forme di azioni spontanee che, per quanto sembrino a volte poco significative, in realtà avrebbero davvero la possibilità di ribaltare il futuro che ci aspetta e, perché no, portare l'Europa ad essere molto più unita e soprattutto democratica, non solo per opera delle istituzioni dall'alto bensì, soprattutto, dalla volontà dei cittadini dal basso. Proprio per questo motivo la priorità assoluta dovrebbe essere la creazione di strumenti forti per incentivare le azioni della cittadinanza attiva e delle varie forme di partecipazione dal basso, permettendo di far crescere nei cittadini europei la consapevolezza di essere tali.

Sitografia:

A scuola di Open Coesione: http://www.ascuoladiopencoesione.it/

Agenzia per la coesione territoriale: http://www.agenziacoesione.gov.it/it/index.html#accept

Camera, Centro italiano per la fotografia: http://camera.to/

Cohousing Numero Zero, Torino: http://www.cohousingnumerozero.org/

CDP (2017) Cassa depositi e prestiti, Available at: https://www.cdp.it/

Comitato europeo delle regioni (2017) *Rete di controllo della sussidiarietà*: *http://cor.europa.eu/it/activities/networks/Pages/subsidiarity-monitoring-network.aspx*

Commissione europea, *Politica regionale, Info regio*: *http://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/investment-policy/esif-contribution/*

Commissione europea: https://ec.europa.eu/commission/index_it

Commissione europea, BEI (2014) *Advisory Hub*, Available at: http://eiah.eib.org/

Commissione europea (2014) *Portale dei progetti di investimento europei*, Available at: https://ec.europa.eu/eipp/desktop/it/index.html

Comune di Bologna (2014) *Iperbole rete civica*, Available at: http://comunita.comune.bologna.it/beni-comuni

Corte dei Conti europea, *Relazione annuale sull'esercizio 2013: l'UE deve concentrarsi sull'ottenere migliori risultati dai fondi spesi*: http://www.eca.europa.eu/it/Pages/AR_2013.aspx

Digital Single Market: https://ec.europa.eu/digital-single-market/

Enciclopedia Treccani (2016) *Governance*, Available at: http://www.treccani.it/magazine/lingua_italiana/parole/delleconomia/governance.html

Fondo europeo sviluppo regionale (2014) La programmazione 2014-2020 del POR-FESR Piemonte,
Governo Italiano, Programmi comunitari 2014-2020: http://programmicomunitari.formez.it/lista_programmi_2014_2020

Ifel, Istituto per la finanza e l'economia locale: http://www.fondazioneifel.it/

Interinstitutional agreement on better law-making (13 aprile 2016): http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512(01)

Labsus (2017) Il laboratorio per la sussidiarietà: http://www.labsus.org/

Monithon (2017) Maratona di monitoraggio civico delle politiche pubbliche in Italia basata sui dati di Open Coesione: http://www.monithon.it/

MoniTOreali: https://monitoreali.weebly.com/

OpenCoesione: http://www.opencoesione.gov.it/

Pagina Facebook MoniTOcamera (2017): https://www.facebook.com/moniTOcamera/

Parlamento Europeo (2017) *Il principio di sussidiarietà, Note sintetiche sull'Unione Europea*: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.2.html

Registro interistituzionale degli atti delegati (12 dicembre 2017): https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home

Sito della Santa Sede: http://w2.vatican.va/content/vatican/it.html

Sito ufficiale dell'Unione Europea: http://europa.eu/

Sito ufficiale della Regione Piemonte: http://www.regione.piemonte.it/

Twitter (2017) @moniTOcamera: https://twitter.com/moniTOcamera

Bibliografia:

Albanese, A. *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in "Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini" 1 (2002), pp. 51-84

Allegretti, U. *Democrazia partecipativa*, voce della “Enciclopedia del diritto”, Giuffrè, Milano, 4 (2011), pp. 295-335

Antonucci, M. C. (2012) *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni europee italiane*, Roma, Carocci Editore.

Apre, Agenzia per la Promozione della Ricerca Europea (luglio 2017) *Una panoramica sulla partecipazione italiana Horizon 2020*, Borgna, S., Sabini, M.

Arena, G., Iaione, C. (2015) *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, Carocci editore.

Arena, G., Cotturri, G. (2010) *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma, Carocci editore.

Arena, G. (7-8 febbraio 2003), *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*; relazione al convegno Cittadini attivi per una nuova amministrazione, Roma: http://www.cittadinanzattiva.it/dyn/doc/142/ pdf.

Arena, G., *Introduzione all’amministrazione condivisa*, in “Studi parlamentari e di politica costituzionale”, 3-4(1997), pp. 29-65.

Arena, G. (7 ottobre 2015) *'Il principe, il rospo ed i beni comuni'*, Labsus: labsus.org /2015/10/il-principe-il-rospo-ed-i-beni-comuni/

Arena, G. (19 dicembre 2017) *'Una storica pronuncia della Corte dei conti legittima l'amministrazione condivisa'*: http://www.labsus.org/2017/12/una-storica-pronuncia-della-corte-dei-conti-legittima-lamministrazione-condivisa/

Aristotele (a cura di Viano C.A.) (2008) *Politica*, 3 edizione, Milano, Biblioteca Universale Rizzoli.

Arnstein, S. R. (1969) *'A Ladder of Citizen Participation'*, Jaip, 35(4), pp. 216-224.

Astrid: Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche (marzo 2002) *La riforma del titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione*, Roma.

Barca, F. (27 dicembre 2012) *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, Roma.

Berti, G.N. (2001), *Critica della proprietà e dello stato*, Milano, Elèuthera Editrice.

Bilton, N. (2010) *'Changing government and tech with geeks'*, The New York Times, 6 luglio, https://bits.blogs.nytimes.com/2010/07/06/changing-government-and-tech-with-geeks/.

Bin, R., *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in "Istituzioni del Federalismo", 5(2008).

Bobbio, L., Pomatto, G. (2007) *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, Trento, Provincia autonoma di Trento.

Bobbio, L., *'Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova'*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 1(2010), pp. 119-146.

Bobbio, N. (1978) *Libertà*, in Enciclopedia del Novecento, disponibile in "Treccani": http://www.treccani.it/enciclopedia/liberta_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/

Bobbio, N. (1979) *Il Problema della guerra e le vie della pace*, Torino, Il Mulino.

Bovens, M., *Analysing and assessing accountability: a conceptual framework*, Oxford, European Law Journal, vol.13, 4(2007).

Bresso, M. (2017) *Il futuro della politica di coesione al centro dell'agenda del Parlamento Europeo*, "Huffington Post", 15 giugno.

Brunetta, G., Moroni, S. (2011) *La città intraprendente. Comunità contrattuali e sussidiarietà orizzontale*, Roma, Carocci editore.

Buttiglione, P. L., Reggi, L. (2015) *'Citizen monitoring of cohesion policies and the development of civic communities'*, MPRA: Munich Personal RePEc Archive, 21(62101), pp. 2-14: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/62101/1/MPRA_paper_62101.pdf

Cassese, S., *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in "Rivista trimestrale diritto pubblico", 3(2001), pp. 601-650.

Cavestri, L. (2017) *Ue, Italia prima per fondi Feis*, "Il Sole 24 Ore", 12 aprile.

CEPS (aprile 2017) *The European Fund for Strategic Investments as a New Type of Budgetary Instrument*, Bruxelles, Rinaldi, D., Ferrer, J.N.

Chiellino, G. (2017)*'Fondi europei, l'approccio "alternativo e locale" proposto da Fabrizio Barca*, "Il Sole 24 Ore"*,* 14 settembre.

Chiellino, G. (2017) *Fondi Ue, nuovi criteri e maggiore equilibrio*, "Il Sole 24 Ore"*,* 4 settembre.

Comitato delle regioni (2009) *Libro bianco sulla governance multilivello*, Bruxelles, L'assemblea dei rappresentati regionali e locali dell'Ue.

Commissione Europea (1 marzo 2017) *Libro Bianco sul futuro dell'Europa*, Bruxelles.

Commissione Europea (13 settembre 2017) *Stato dell'Unione 2017: Il vento nelle nostre vele*, Bruxelles, Discorso presidente Jean-Claude Juncker.

Commissione Europea (30 giugno 2017) *Relazione annuale 2016 in materia di sussidiarietà e proporzionalità*, Bruxelles.

Commissione europea, direzione generale della Comunicazione (2013) *Le politiche dell'Unione europea: Europa 2020: la strategia europea per la crescita*, Bruxelles, Ufficio delle pubblicazioni.

Commissione europea, direzione generale della Comunicazione (2015) *Le politiche dell'Unione europea: dieci priorità per l'Europa*, Bruxelles, Ufficio delle pubblicazioni.

Commissione europea, direzione generale della Comunicazione (2014) *Le politiche dell'Unione europea: il bilancio*, Bruxelles, Ufficio delle pubblicazioni.

Commissione Europea (2016) *Le politiche dell'Unione europea: politica regionale*, Bruxelles, Ufficio delle pubblicazioni.

Commissione europea (2017) *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE*, Bruxelles, Ufficio delle pubblicazioni.

Commissione Europea (2014) *Introduzione alla politica di coesione dell'UE 2014-2020*, Bruxelles, Ufficio delle pubblicazioni.

Commissione Europea (2014) *Il codice europeo di condotta sul partenariato,* Lussemburgo, Direzione generale per Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione.

Commissione europea (2001) *La governance europea, un Libro bianco,* Bruxelles, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

Comune di Bologna (2014) *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, Bologna, Labsus.

Cotturri, G., *Democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà orizzontale*, in "Non per profitto. Rivista di legami sociali e democrazia", 1(aprile 2012): http://www.nonperprofitto.it/node/6#Top

De Pasquale, P. (2006), *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario*, Napoli, Editoriale Scientifica.

Donati, D. (25 novembre 2013) *Il modello sussidiario per il governo locale*, "Labsus": http://www.labsus.org/

Donolo, C. (2010) *I beni comuni presi sul serio*, "Labsus", 31 maggio.

Eccheli, M. (2017) *Idrogeno per autotrazione, anche l'Italia lo inserisce nel piano strategico nazionale*, "La Stampa", 19 gennaio.

Einaudi, L. (Junius) (1944) *Via il prefetto!*, "L'Italia e il secondo Risorgimento, supplemento a La Gazzetta ticinese", n.12.

Einaudi, L. (1959) *Che cosa rimarrebbe allo stato?,* in "Prediche inutili", Einaudi, Torino, 1974

Filippetti, A., Reggi, L. (2013) *'Multi-level governance, regional government, and the impact of structural funds: Evidence from European regions'*, in Mangiameli, S. "Federalism, Regionalism, and Territory", Milano, Giuffrè Ed., pp. 67-82.

Gentili, F. (2014) *Più facile partecipare alla cura dei beni comuni con il Regolamento per l'amministrazione condivisa*, "Labsus", 25 febbraio.

Giampiccoli, F., *Genesi e uso del principio di sussidiarietà*, in "Protestantesimo", Claudiana ed., 52(1997), pp. 32-52.

Giglioni, F. (2007) *Alla ricerca della sussidiarietà orizzontale in Europa*, in Donati, D., Paci, A. (a cura di) "Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni". Milano, Il Mulino, pp. 131-181.

Giglioni, F. (22 settembre 2015) *L'Unione europea per lo sviluppo dei beni comuni*, "Labsus": labsus.org /2015/10/il-principe-il-rospo-ed-i-beni-comuni/

Giordani, I. (2008) *Pionieri cristiani della democrazia*, Roma, Città Nuova. Centro Igino Giordani.

Giordano, F.M. (24 ottobre 2017) *Città e sussidiarietà: da Aristotele ai beni comuni*, "Labsus": http://www.labsus.org/2017/10/citta-e-sussidiarieta-da-aristotele-ai-beni-comuni/

Graziano, G. (1995) *Lobbying, pluralismo, democrazia*, Roma, La Nuova Italia.

Grimaldi, L. (2006) *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, Bari, Cacucci editore.

Hardin, G., *The tragedy of the commons*, in "Science", 162(1968), pp. 1243-1248.

Ingravalle, F. (2009) *La sussidiarietà nella cultura del protestantesimo riformato: Johannes Althusius*, Università del Piemonte orientale "Amedeo Avogadro".

ISTAT (2011) *Vademecum Open Data: come rendere aperti i dati delle pubbliche amministrazioni*, Roma, Linee guida siti web delle pubbliche amministrazioni.

Kant, I. (1784) *Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico*, in "Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto", a cura di N. Bobbio, L. Firpo, V. Mathieu, Torino, Utet, 1956.

Labsus (2017) *Rapporto Labsus sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*: Daniela Ciaffi.

Le Galès, P. (2001) *Quali interessi privati nelle città europee*, Napoli, Liguori

Luther, J., *Il principio di sussidiarietà: un "principio speranza" per il diritto costituzionale comune europeo?*, in "Il Foro Italiano", 119(1996), pp. 183-192.

Magnette, P. (2001) *European Governance and civic participation: can the European Union be politicised?*, New York, NYU School of law, The Jean Monnet Center.

Majocchi, L.V., *Kenneth C. Wheare*, in "Il Federalista, Il federalismo nella storia del pensiero", 1(1991), pp. 74.

Malandrino, C., *Vocabolario politico. Teologia federale.*, in "Pensiero politico", 3(1999), pp. 427-446.

Malandrino, C. (2002) *Oltre il compromesso di Lussemburgo verso l'Europa federale. Walter Hallstein e la crisi della "sedia vuota"* (1965-66), Alessandria, Università del Piemonte Orientale.

Malandrino, C., Savarino, L. (a cura di) (2011) *Calvino e il calvinismo politico*, Torino, Claudiana.

Malandrino, C., Ingravalle, F., Povero, M., *La Politica methodice digesta di Johannes Althusius*. *La politica elaborata organicamente con metodo, e illustrata con esempi sacri e profani*, 2 tomi, Claudiana, 2009.

Mandelkern Group (13 novembre 2001) *Mandelkern Group on better regulation*. Final report, Bruxelles, Commissione europea.

Marchetti, M. C. (9 maggio 2012) *Il diritto d'iniziativa dei cittadini europei*, "Labsus": http://www.labsus.org/2012/05/il-diritto-diniziativa-dei-cittadini-europei/

Marchetti, M. C. (2009) *Democrazia e partecipazione nell'Unione Europea,* Milano, Franco Angeli.

Matteucci, N. (1983) *Contrattualismo*, in "Dizionario di politica", a cura di N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Utet.

L. Mazzucca, Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: un confronto, in "Labsus Papers", 16 (2010).

McCoy, C.S., Baker, J.W. (1991) *Fountainhead of federalism. Heinrich Bullinger and the convental tradition*, Louisville (Kentucky), Westminster/J. Knox Press.

Mill, J. S. (2009) *Saggio sulla libertà*, 2 edizione., Milano, il Saggiatore.

Musella, M., Santoro, M. (2012) *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*, Torino, G. Giappichelli Editore.

Napoli, M. (2003) *Principio di sussidiarietà Europa, Stato sociale*, Milano, Vitaepensiero.
OCSE (2005) *Modernizing Government. The way forward,* Parigi, OCSE.

Ostrom, E. (2008) *Building trust to solve commons dillemmas: taking small steps to test an evolving theory of collective action*, Indiana University, USA, Workshop in political theory and policy analysis.

Papa, A. (2016) *Le regioni nella multilevel governance europea: sussidiarietà, partecipazione, prossimità,* Torino, G. Giappichelli editore.

Papa, S. (2008) *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Milano, Dott. A. Giuffrè editore.

Papa Benedetto XVI (2009) "*Caritas in veritate"*: http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/it/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html

Papa Giovanni Paolo II (22 agosto 1980) *Al presidente dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite*, 8, Messaggio: http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/it/speeches/1980/august/documents/hf_jp-ii_spe_19800822_messaggio-onu.html

Papa Giovanni Paolo II (1991) Enciclica *"Centesimus annus"*: http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/it/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html

Papa Leone XIII (1891) Enciclica *"Rerum Novarum"*: http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/it/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html

Papa Pio XI (1931) Enciclica *"Quadragesimo Anno"*: http://w2.vatican.va/content/pius-xi/it/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html

Papa Pio XII (20 febbraio 1946) *Ai nuovi cardinali*, discorso sulla funzione della Chiesa per la ricostruzione della società umana: http://w2.vatican.va/content/pius-xii/it/speeches/1946/documents/hf_p-xii_spe_19460220_la-elevatezza.html

Pontificio Consiglio della giustizia e della pace (2006) *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, Città del Vaticano: http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_it.html

Proudhon, P.J. (2000) *Del principio federativo*, a cura di Paolo Bonacchi, Progetto Italia Federale: http://www.progettoitaliafederale.it/Del_Principio_Federativo.htm

Quaglioni, D., *Quale modernità per la "politica" di Althusius*, in "Quaderni Fiorentini", 39(2010), pp. 633-648.

Reggi, L. (2017*) Luci e ombre dell'uso dei fondi pubblici: i risultati del monitoraggio civico di Monithon,* "Monithon blog", 31 gennaio: http://www.monithon.it/blog/2017/01/31/luci-e-ombre-delluso-dei-fondi-pubblici-i-risultati-del-monitoraggio-civico-di-monithon/

Reggi, L. (2014) *Monithon alle Nazioni Unite- 4° posto agli Open Government Awards*, "Monithon blog", 29 settembre, http://www.monithon.it/blog/tag/open-government-awards/

Rizzo, S. (2017) *Lo spreco dei fondi Ue: l'Italia in coda nella spesa per il piano 2014-2020*, "Corriere della Sera", 18 aprile.

Saija, F., D'Avella, G. (13 febbraio 2017) *The effort to start open government at a local level in Italy*: https://www.opengovpartnership.org/stories/effort-start-open-government-local-level-italy

Schmitt, C. (1992), Teologia politica II. La leggenda della liquidazione di ogni teologia politica, a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffré.

Unione Europea (2008) *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT

Vecchi, V., Cusumano, N., Minardi, P. (2015) *Finanziamenti comunitari 2014-2020: strategie, gestione e rendicontazione*, Milano, EGEA spa.

Vecchio, F. (2008), *Declinazioni costituzionali del principio di sussidiarietà*, in Magnani C. (a cura di) "Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà", Torino, Giappichelli, pp. 173-199.

Visone, T., *Principio di sussidiarietà e stato federale. Storia, idee e possibili sviluppi*, in "Principio di sussidiarietà e stato federale. Storia, idee e possibili sviluppi", 1(2010), pp. 58.

Welz, C. (2008) *The european social dialogue under articles 138 and 139 of the EC Treaty*, The Netherlands, Kluwer Law International.

Yildirim, M.C., *Il "Progetto Spinelli" e la sua eredità,* in "Il federalist", 2(2014), pp. 65: http://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1418%3Ail-progetto-spinelli-e-la-sua-eredita&lang=it