

**RIPENSARE LA
SUSSIDIARIETÀ
ORIZZONTALE
NELL'UNIONE
EUROPEA**

**Nuovi strumenti per un welfare
di comunità nell'esperienza italiana:
i Patti di collaborazione**



**RIPENSARE LA
SUSSIDIARIETÀ
ORIZZONTALE
NELL'UNIONE
EUROPEA**

**NUOVI STRUMENTI PER UN WELFARE
DI COMUNITÀ NELL'ESPERIENZA ITALIANA:
I PATTI DI COLLABORAZIONE**

INDICE

Indice	p.	02
Introduzione		04
Capitolo I <i>Filippo Maria Giordano</i>		06
La sussidiarietà, un principio trasformativo per il futuro della democrazia europea		
1.1 Le tre coordinate della sussidiarietà: partecipazione, inclusione e collaborazione		06
1.2 Un principio identitario, ricco di sfumature che viene da lontano		07
1.3 Un principio si aggira per l'Europa (in cerca di conferme)		08
1.4 Le forme della partecipazione nell'Unione secondo il trattato		11
1.5 Il punto di vista del Comitato economico e sociale europeo su "sussidiarietà e democrazia partecipativa"		12
1.6 Il potenziale della "cittadinanza attiva" nell'ambito della sussidiarietà orizzontale		13
1.7 Un principio si aggira per l'Italia (con alcune importanti conferme)		15
Capitolo II <i>Chiara Salati</i>		18
Il sentiero europeo della partecipazione quale riferimento per il modello italiano dell'Amministrazione condivisa dei beni comuni		
2.1 Qualcosa che ancora non sappiamo cos'è		18
2.2 Cecoslovacchia, 1978: Il potere dei senza potere di Václav Havel		19
2.3 Italia 2021: il potere dei cittadini attivi nell'Amministrazione condivisa		20
2.4 Unione Europea, 2021: alcune domande		20
2.5 Serve un punto di partenza comune, un principio comune: quale?		21
2.6 La partecipazione degli artt.10(3) e 11(2) TUE come principio comune		22
2.7 Il limite della partecipazione europea: la partecipazione al dire		22
2.8 Prospettive future: la partecipazione europea al fare		23
2.9 Proposta: se inserissimo un riferimento alla partecipazione europea nei Regolamenti italiani?		24
2.10 Riflessioni conclusive: un nuovo modello di democrazia		25

INDICE

Capitolo III <i>Fabio Giglioni, Roberta Tonanzi</i>	p.	26
L'esperienza giuridica della sussidiarietà in Italia		
3.1 Il principio di sussidiarietà in Italia: origini e sviluppo		26
3.2 L'attuazione diretta del dettato costituzionale: il Regolamento per l'Amministrazione condivisa dei beni comuni urbani e i patti di collaborazione		27
3.2.1 Il Regolamento per la cura e la gestione condivisa dei beni comuni urbani		27
3.3 L'alleanza tra i cittadini e le istituzioni pubbliche: i patti di collaborazione		28
3.3.1 Le parti dell'alleanza: i cittadini attivi e le istituzioni pubbliche		29
3.3.2 L'animus donandi dei patti di collaborazione		31
3.4 L'Amministrazione condivisa dei beni comuni		31
3.5 Il principio di sussidiarietà orizzontale e la legittimazione ad agire in giudizio		33
3.6 Riflessioni conclusive		33
Capitolo IV <i>Daniela Ciaffi</i>		35
Uno sguardo internazionale sul panorama italiano dell'amministrazione condivisa dei beni comuni		
Capitolo V <i>Pasquale Bonasora</i>		37
Il progetto BRIGHT e il modello di Amministrazione condivisa		
5.1 Quali sono gli aspetti più rilevanti rispetto all'esistente?		37
5.2 Le sfide più significative affrontate e le lezioni apprese		38
5.3 I cambiamenti più rilevanti prodotti		39
5.4 Le Prospettive		39
Conclusioni <i>Pasquale Bonasora</i>		42
Autori		43

Introduzione

Filippo Maria Giordano

Il Manuale parte da una riflessione di carattere generale che intende dare consequenzialità all'articolazione delle parti di cui si compone, volendo porre in evidenza il ruolo del principio di sussidiarietà orizzontale nel rafforzamento della democrazia partecipativa nell'Unione europea. La riflessione prende avvio sul concetto di partecipazione e trova nel saggio "Il potere dei senza potere" del 1978 di Václav Havel un riferimento ideale. Il fondatore del movimento Charta77 si interrogava sul rapporto tra individuo e potere e sul ruolo della coscienza e responsabilità individuali come fattore decisivo per il cambiamento. Il suo saggio sollevava la questione dell'esercizio della libertà dei singoli (libertà attiva) e dell'autonomia di ciascuno di agire nei propri ambiti di azione per quanto piccoli potessero essere, all'interno di un più vasto contesto in cui tutti fossero responsabili e chiamati a partecipare. Nei Trattati europei si fa riferimento esplicito al principio di sussidiarietà anche per consentire di ridurre le distanze tra istituzioni e società civile e si conferisce ai cittadini un potere esplicito, vale a dire "il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione", precisando che le decisioni debbano essere "prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini" (art. 10.3 TUE). Benché ancora priva di una strutturazione normativa più articolata che consenta di tradurre in pratica tale enunciato, il Trattato considera la partecipazione un diritto dei cittadini e fissa nella sussidiarietà il principio portante di tale orientamento democratico. In altre parole e in modo evidente, il Trattato invita ad affiancare alla democrazia rappresentativa (art. 10.1) esperienze di democrazia partecipativa.

Nella Costituzione italiana, tale principio, più chiaramente definito (art. 118.4), ha dato avvio – anche grazie a normazioni più precise (Regolamenti comunali e leggi regionali) – a processi di rigenerazione dell'azione democratica, "favorendo" di fatto il potenziale creativo dei cittadini e delle organizzazioni della società civile nell'azione di cura dei beni comuni nell'interesse generale. Sono così apparse forme inedite di partecipazione, talune delle quali – come l'amministrazione condivisa – hanno consentito ai cittadini di vivere la democrazia nella "testimonianza attiva" dei suoi principi fondamentali e nella collaborazione fattiva con le istituzioni e le amministrazioni locali al fine di risolvere problemi reali nelle piccole comunità, rafforzando la coesione sociale (patti di collaborazione). I patti di collaborazione o di sussidiarietà sono un'espressione piena della democrazia e dell'agire politico – nel senso antico di partecipare alla vita della città prendendosene cura. Questi strumenti attivano forme di partecipazione allargata e modulare, facilitano l'aggregazione e la comunicazione nella governance locale e nel problem solving. Si strutturano allo scopo di affrontare problemi comuni e nella condivisione dei compiti superano le differenze (sociali, culturali, istituzionali ecc.) che si trasformano in un plus creativo (pluralismo costruttivo) al servizio dell'interesse generale. In questo modo, si manifestano nuove espressioni di democrazia (sussidiaria) che vanno a rafforzare il tessuto sociale e il rapporto con le istituzioni, dando a ciascun cittadino, intento a collaborare nell'interesse generale, un potere d'azione reale e quantificabile in termini di risultati concreti. Si tratta di una forma di democrazia agita che non invalida, ma consolida e rafforza quella rappresentativa. Così alla forza del giudizio elettorale esercitato con il voto o a quella che si manifesta nell'opinione pubblica o ancora a quella che deriva dal coinvolgimento dei cittadini nel processo deliberativo e decisionale si può aggiungere la forza dell'azione diretta dell'agire democratico nella costruzione di micro comunità pattizie (pubblico/private) – non "voce" bensì "azione" –, fondate sulla volontà di condividere beni comuni (materiali e immateriali),

allargandone la fruizione per facilitare con il dialogo strutturato la formazione di reti sociali e socio-istituzionali.

La domanda che ci poniamo è dunque la seguente: è possibile oggi, a partire dall'esperienza italiana, tradurre il potere dei senza potere nel potere dei cittadini attivi che trovano nella sussidiarietà uno strumento per la partecipazione diretta all'azione democratica? Ed è possibile che ciò avvenga anche su scala europea prendendo a riferimento gli artt. 10 e 11 del Trattato sull'Unione europea? E ancora, il modello italiano dell'amministrazione condivisa può costituire un precedente virtuoso esportabile e replicabile, seppur in maniera diversa, nel resto dell'Unione europea? Il Manuale che qui presentiamo intende proprio cercare di rispondere a tali domande, articolando attraverso i saggi che raccoglie un percorso ideale segnato dalla sussidiarietà orizzontale, che enunciato per via di principio nei Trattati comunitari trova invece nella Costituzione italiana e in un Regolamento comunale una via di concretezza e piena applicazione nell'iniziativa di cittadini attivi, impegnati nella cura condivisa con le amministrazioni locali di beni comuni e di intere comunità.

Nel primo capitolo, Filippo Maria Giordano offre una panoramica dell'uso e delle potenzialità del principio di sussidiarietà orizzontale a livello di Unione europea. Benché sintetico, il saggio presenta insieme a un quadro delle funzioni del principio una serie di criticità sul piano della democraticità della sua applicazione orizzontale e presenta una serie di possibili sviluppi che convergono sull'esperienza italiana. Segue il contributo di Chiara Salati che nel secondo capitolo traccia con maggiore incisività il confronto tra democrazia partecipativa e democrazia agita. L'autrice si interroga sui possibili sviluppi della democrazia sussidiaria sul piano europeo e mostra come in Italia una tale esperienza sia in atto da più di un quinquennio grazie a quella che viene chiamata l'amministrazione condivisa dei beni comuni. Il terzo capitolo, scritto da Fabio Gigliani e Roberta Tonanzi, entra nel vivo di questa esperienza e spiega come il principio di sussidiarietà sia stato utilizzato per rinnovare le condizioni di regolazione del pluralismo istituzionale e sociale che caratterizza la Costituzione italiana, aprendo a sviluppi inediti sul piano della partecipazione democratica nell'attività di cura dei beni comuni. Il nuovo paradigma dell'amministrazione condivisa ha infatti aperto a nuovi scenari non solo nell'ambito della cura materiale delle città e degli spazi urbani (ciò che i romani definivano *urbs*), ma più concretamente nella sperimentazione di nuove forme di aggregazione sociale, di cooperazione pubblico/privato, di modelli inesplorati di welfare e di originali iniziative sul piano della gestione democratica e condivisa degli spazi comuni, facendo cittadinanza (ciò che i romani chiamavano *civitas*). Il quarto capitolo offre uno sguardo più dilatato di questa esperienza; Daniela Ciaffi, infatti, presenta una riflessione dal punto di vista internazionale sull'interesse che l'amministrazione condivisa ha suscitato nei commoners attivi nel resto del mondo, dalla Francia alla Spagna, dal Sudafrica agli Stati Uniti. Ed è proprio sulla diffusione di questo modello sussidiario e sulla sua capacità di adattarsi alle esigenze e di rispondere alle istanze delle diverse cittadinanze contemporanee che si incentra il quinto e ultimo capitolo. Pasquale Bonasora, infatti, chiude il Manuale testimoniando l'esperienza di Bright, il progetto che grazie all'amministrazione condivisa e alla democrazia sussidiaria promuove il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro delle donne impiegate nell'agricoltura. Un progetto che si pone l'obiettivo di combattere le tragiche difficoltà che si presentano su questo terreno rispetto alle violazioni dei diritti fondamentali, alle discriminazioni di genere e superando gli ostacoli verso l'accesso ai servizi pubblici sensibili al genere e alla cultura.

Il Manuale si propone dunque di uscire dall'astrazione teorica riguardo al principio di sussidiarietà orizzontale per dimostrare come il modello italiano dell'amministrazione condivisa, sostenuto dal complesso dei principi europei in fatto di partecipazione e di sussidiarietà, possa effettivamente offrire un esempio di rinnovamento della democrazia europea.

Capitolo I

LA SUSSIDIARIETÀ, UN PRINCIPIO TRASFORMATIVO PER IL FUTURO DELLA DEMOCRAZIA EUROPEA

—
Filippo Maria Giordano

1.1

Le tre coordinate della sussidiarietà: partecipazione, inclusione e collaborazione

A poco più di un decennio dalla crisi economico-finanziaria che all'inizio del nuovo millennio ha investito gran parte del mondo occidentale (2008), segnando profondi cambiamenti non solo in termini di assetti geopolitici, ma anche e soprattutto sul piano dei modelli economico-sociali, ci troviamo nuovamente di fronte a una sfida di dimensioni globali, innescata dalla pandemia e dal Covid-19. Queste crisi hanno messo a dura prova gli equilibri preesistenti, avviando in Europa e in Italia, come nel resto del mondo – e siamo solo agli inizi –, una riflessione profonda sulla necessità di riconfigurare i rapporti di potere e la sostenibilità dei nostri modelli di governance sul piano nazionale, europeo e internazionale. La pandemia, come la crisi precedente, sta creando un clima di paura e di incertezza, ma anche di rabbia e disperazione, prefigurando nuove forme di disuguaglianza e povertà, nonché grandi disequilibri sociali. Tutto ciò non può che invitarci a osservare con sguardo critico l'ordine globale e i sistemi sociali, economici e politici che lo caratterizzano, immaginando, specie in Europa, iniziative destinate a ripensare radicalmente la società in cui viviamo, i suoi punti di riferimento e a rivedere i paradigmi a cui siamo abituati e nei quali ci riconosciamo.

La crisi, come indica l'etimologia, è tuttavia anche occasione di confronto con il passato e di stimolo alla ricerca di soluzioni nel presente per il futuro. La sussidiarietà può essere intesa proprio come una di queste soluzioni. Essa apre a opportunità di cambiamento, suggerisce nuove fattispecie di relazioni socio-economiche e socio-politiche più sostenibili e adatte a governare la complessità delle sfide globali. Non si tratta di inventare alcunché di nuovo, ma solo di riprendere un concetto antico che appartiene alla nostra tradizione sociale e politica e adattarlo ai bisogni della società contemporanea – come in parte è accaduto e tuttora avviene. Occorre contestualizzarlo giuridicamente affinché possa costituire un lievito capace di mobilitare le energie sociali, di promuovere un rinnovato spirito partecipativo e di orientare le logiche della governance comunitaria in funzione del bene comune europeo¹.

La sussidiarietà resta un principio in grado di cogliere le istanze profonde della società e di promuovere nella sua accezione orizzontale, grazie all'attivismo civico, percorsi inediti di rinnovamento, di rigenerazione sociale e di partecipazione democratica. Da qui l'esigenza di delineare in primo luogo un profilo sintetico della sussidiarietà sia da un punto di vista storico-concettuale sia riguardo ai suoi spazi d'azione e ai contesti in cui si trova a funzionare sul piano orizzontale nell'Unione europea e in Italia. Ciò consentirà, in seconda battuta – e di questo si occuperanno i capitoli che seguiranno –, di chiarire il metodo, le pratiche e le ricadute della

1. G. Arena, Europa, bene comune? Ci sono oggi, in Italia e altrove, politici capaci di ridare un'anima all'Europa?, Labsus, 2019 (<https://www.labsus.org/2019/05/europa-bene-comune/>; consultato il 31 marzo 2021).

sussidiarietà, specie in Italia – che si trova in una posizione privilegiata di avanzata sperimentazione rispetto agli altri Paesi europei –, e quindi di evidenziare le sue potenzialità rispetto ai temi che affronta il manuale. Si tratterà così di descrivere gli effetti “indiretti” della sussidiarietà sull’inclusione sociale, sul superamento degli stereotipi divisivi e stigmatizzanti, sulla promozione del pluralismo e della partecipazione, e quelli “diretti” che invece favoriscono in concreto pratiche collaborative e modelli integrativi e complementari ai sistemi tradizionali di democrazia e di governance.

1.2

Un principio identitario, ricco di sfumature che viene da lontano

Come si è detto, la sussidiarietà è un principio che viene da lontano e, nella sua codificazione positiva, appartiene alla cultura giuridica europea, come già osservava Giuseppe Cotturri: “fuori d’Europa non c’è concetto o principio di sussidiarietà”.² Parlare di sussidiarietà comporta però alcune difficoltà, specie rispetto alla sua interpretazione. Da taluni è stata definita un “principio ambiguo, con [...] diversi significati”, ma capace di promuovere “una riflessione ricchissima”³; da altri è stata accolta come un’idea innovativa che, dal punto di vista etico-politico, “si presenta come un principio ricchissimo, paragonabile, per la sua forza dirompente, al principio della separazione dei poteri, al momento della sua prima apparizione storica”⁴. Tale carica innovatrice investe “l’essenza stessa della democrazia, lo sviluppo dei suoi valori, il modo di essere cittadini”⁵ e ne fa un concetto socio-politico-culturale essenzialmente europeo, affermatosi con evidenza giuridica nella costruzione comunitaria, ma dall’applicazione potenzialmente universale. Il principio, dunque, non si presta facilmente a rigide formulazioni senza rischi di fraintendimenti o senza incorrere in eccessive semplificazioni. Di conseguenza non risulta facile circoscrivere da un punto di vista concettuale l’idea che si trova alla base del principio stesso e descrivere le numerose implicazioni (etico-valoriali, sociali, politiche, giuridiche, economiche urbanistico-territoriali, ecc.) che esso comporta anche rispetto ai processi di integrazione sociale e politica e al senso di cura che caratterizza le comunità che ne hanno recepito e accolto sul piano normativo gli orientamenti, specialmente sul piano orizzontale dell’applicazione.

Proprio in quest’ultima accezione è possibile cogliere la natura originaria della sussidiarietà, come sistema di relazioni che si sviluppa dalla base sociale per poi progredire verso forme più complesse e articolate di organizzazione politica, come rammenta l’adagio “civitas propter cives, non cives propter civitatem”⁶. Il principio è antico e risale idealmente ad Aristotele, tracce se ne trovano già in Platone e, prima ancora, nel libro dell’Esodo; poi è stato ripreso e rielaborato da Tommaso d’Aquino in un’accezione che pone la persona e la sua realizzazione sempre al centro dell’interesse generale e conferisce alla società tutta, organicamente intesa, il fine di realizzare il bene comune. Il principio ha attraversato i secoli declinandosi in verticale e orizzontale, mutando aspetto e adattandosi al contesto via via emergente, sempre con l’intento di armonizzare interessi individuali e collettivi, privati e pubblici, predisponendo le condizioni di un dialogo sempre aperto alla conciliazione. Le

2. G. Cotturri, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Carocci, Roma, 2001, p. 11. Il suo commento si inseriva nel dibattito apertosi intorno al principio in occasione del suo inserimento nella Costituzione italiana con la riforma del Titolo V del 2001, ma si riferiva altresì ai trattati europei che avevano introdotto la sussidiarietà nel quadro del “diritto pubblico” europeo solo meno di dieci anni prima. Cotturri guardava all’esperienza comunitaria dei primi anni Novanta, come all’avvio di una fase di grandi prospettive e cambiamenti, in cui la sussidiarietà segnava la strada da percorrere in un “momento di passaggio a una configurazione più forte e coesa delle istituzioni sovranazionali, per la quale si adottò il nome di Unione”. Tuttavia, osservando anche l’esperienza italiana, in cui si lavorava al recupero e all’inserimento del medesimo principio nella Legge fondamentale – rimasto a lungo implicito in Costituzione, presente in maniera frammentata nei valori richiamati nella prima parte –, egli intuiva le potenzialità di quell’innesto che in Italia, più chiaramente rispetto a quanto avveniva nell’UE, apriva a dinamiche nuove e suggeriva la “circolarità” virtuosa tra sussidiarietà orizzontale e verticale (Ibid.).

3. S. Cassese, *L’aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell’area europea*, in “Il Foro italiano” (1995), IV, p. 373.

4. A. D’Atena, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in “Rivista italiana di diritto pubblico comparato” (1997), p. 627.

5. G. Arena, G. Cotturri, *Introduzione. Il “valore aggiunto” della cittadinanza attiva*, in G. Arena, G. Cotturri (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l’Italia*, Carocci, Roma, 2010, p. 28.

6. Si tratta della locuzione utilizzata da Pio XII nel suo radiomessaggio dell’11 settembre 1956, con cui il papa si richiamava alla tradizione della Dottrina sociale della Chiesa, di cui la sussidiarietà costituisce il terzo dei quattro capisaldi insieme alla dignità della persona, alla solidarietà e al bene comune. Cfr. *Discours et messages-radio de S.S. Pie XII, XVIII, Dix-huitième année de Pontificat, 2 mars 1956 - 1er mars 1957*, pp. 425-435, in https://www.vatican.va/content/pius-xii/fr/speeches/1956/documents/hf_p-xii_spe_19560911_medici-cattolici.html; consultato il 31 marzo 2021).

sue dinamiche interne tendono a favorire e a coniugare la libera e autonoma iniziativa di individui e di realtà associate con le responsabilità del vivere civile, nel rispetto di una visione solidale della comunità sociale e politica. Esempi di tale architettura, tesa alla collaborazione e alla solidarietà attiva dei suoi membri, sono presenti nella riflessione di molte figure europee del passato che nella sussidiarietà hanno colto un balsamo contro i conflitti sociali e la prepotenza del potere politico ed economico. Tra queste, la più nota è quella del giurista e teologo Johannes Althusius, che era solito paragonare la società plurale – che egli definiva “simbiotica” – a un concerto armonioso di strumenti accordati dalla sussidiarietà: “come da corde di diverso timbro accordate armonicamente nascono un suono dolcissimo e una soave melodia, [...], così nello Stato si hanno l'accordo e il legame tra [...] persone diverse per grado”, da cui “sorge un'armonia soavissima e confacente” che, se ben orchestrata, produce “una concordia lodevole, felice, quasi divina e assai durevole”⁷. Una pari armonia era già stata descritta per immagini secoli prima anche da Ambrogio Lorenzetti negli affreschi che riproducono l'allegoria del “Buono e del Cattivo Governo” e dei loro effetti sulla città e sulla campagna. Dall'opera del pittore senese, scaturisce una filosofia sociale e politica che l'autore sintetizza figurativamente nella partecipazione concorde dei cittadini della Repubblica di Siena alla cura del bene comune. Con una logica di tipo sussidiario, i cittadini e il “Buon governo” cooperano armoniosamente alla cura materiale e immateriale della città, sia dell'urbs, intesa come l'insieme delle strutture e degli edifici, sia della civitas, la collettività vivente con i suoi interessi e bisogni.

La sussidiarietà ha così attraversato i secoli e la storia d'Europa, caratterizzando la formazione delle sue diverse comunità sociali e politiche, e ha lasciato traccia di una lunga serie di esperienze locali, più o meno estese, finendo con l'assumere i tratti di un principio identitario, in cui oggi molti cittadini europei possono riconoscersi⁸. Non è un caso che il principio, talvolta suggerito dalle stesse culture giuridiche dei Paesi membri (Germania e Italia in primis), sia stato infine accolto nei trattati comunitari, trovando sistemazione giuridica e orientando il processo di integrazione europea. Un principio che ha favorito la diversità e la pluralità dei soggetti che via via mette in comunicazione, costruendo reti di cooperazione, di “condivisione, frutto di convivenza, non di vite separate e reciprocamente distratte”; in altre parole, la sussidiarietà riduce le distanze, agita l'attivismo civico, accresce la partecipazione e promuove “la cultura politica del federalismo [...] della prossimità e dell'attenzione reciproca”⁹. Jacques Delors ricordava come “les origines mêmes, le racines de notre réflexion politique sur le fédéralisme, la subsidiarité et la démocratie ont donc de forts ancrages dans la pensée chrétienne et œcuménique. Chaque groupe chrétien ayant eu un apport décisif indispensable et spécifique dans l'élaboration de ces concepts fondamentaux à travers la rationalisation du droit naturel, qui a permis de dégager des principes communs métapositifs à la théorie de l'organisation politique contemporaine”¹⁰. Siamo dunque di fronte a un principio denso di richiami valoriali e finalizzato al bene della persona e delle comunità che intorno ad essa si costituiscono.

1.3

Un principio si aggira per l'Europa (in cerca di conferme)

Da ormai trent'anni la storia dell'Unione europea e le dinamiche della sua integrazione si confrontano con il principio di sussidiarietà. Ad esso è possibile ricondurre e attribuire alcune delle principali trasformazioni che il sistema comunitario ha subito nel corso del tempo; ed è parimenti possibile,

7. J. Althusius, *Politica methodice digesta et exemplis sacris et profanis illustrata*, Herbornae Nassoviorum, Ex officina C. Corvini, 1603, I, 36. Si veda anche la versione tradotta in italiano, curata da C. Malandrino, J. Althusius, *La politica Elaborata organicamente con metodo e illustrata con esempi sacri e profani*, testo latino a fronte, Claudiana, Torino, 2009.

8. Cfr. L. Barbaini, F.M. Giordano, S. Quirico, *Europa, identità e democrazia. Crisi di un paradigma e nuove prospettive*, Aracne, Roma, 2020.

9. G. Cotturri, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, cit., p. 32. Si rinvia anche a G. Arena, F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Cedam, Padova, 2011.

10. J. Delors, *Introduzione*, in F. Citterio, L. Vaccaro (a cura di), *Quale federalismo per quale Europa. Il contributo della tradizione cristiana*, Morcelliana, Brescia, 1996, p. 34.

risalendo fino all'inizio del processo di integrazione, osservare come questo principio fosse già iscritto idealmente nel progetto originari¹¹. Ed è noto anche come l'idea della sussidiarietà fosse presente nella cultura politica dei Padri fondatori che trovarono nel principio "un criterio di legittimazione del potere che non fosse creazione dell'uomo o del tempo, ma corrispondesse all'esistenza di una verità permanente"¹². D'altronde il principio di sussidiarietà non è solo una ratio politica e/o amministrativa che concerne l'attribuzione delle competenze in capo a soggetti pubblici e stabilisce la misura del loro intervento, ma, gettando lo sguardo oltre la sua applicazione strumentale, è possibile intravederne l'origine antropologica e la filosofia sociale che riguarda più propriamente la natura relazionale dell'uomo e la sua sfera morale. La sussidiarietà non può, dunque, restare in superficie e ridursi a semplice "criterio tecnico-giuridico" diretto a coordinare l'iniziativa politica nei settori che non siano di esclusiva competenza dell'UE, ma deve andare più a fondo ed essere assunta anzitutto come "cultura di governo"; occorre cioè estenderne il significato senza irrigidirlo nella proiezione verticale che talvolta è intesa a garantire le prerogative sovrane degli Stati membri, tal'altra a ridurle a vantaggio dell'Unione. La dinamica della sussidiarietà, infatti, pur avendo necessità pratiche di articolarsi a organizzazioni di potere nel tempo e nello spazio, "rimanda anzitutto alla costituzione di soggetti, al riconoscimento di identità collettive, al senso degli scambi multiculturali, a vincoli di solidarietà e a conflitti di autonomia"; in altre parole, il nostro principio "si iscrive nella cultura dell'uomo, non delle macchine amministrative: sono le scienze politiche e sociali che possono prestare strumenti, non la meccanica del potere o la geometria delle competenze"¹³.

In tal senso, la sussidiarietà può dirsi un principio segnatamente europeo che invita il legislatore a scendere nel concreto della vita sociale per osservare come i cittadini decidono di costituire "comunità di senso" mediante interessi condivisi e avviare così processi partecipativi e pratiche di collaborazione. In questo modo la sussidiarietà torna ad essere un principio vitale che restituisce centralità al cittadino nell'esercizio delle sue libertà e responsabilità (diritti/doveri) e che ha un impatto fondamentale sulla sostanza del vivere insieme, sul modo di intendere il "fare comunità" e, quindi, di conseguenza sulla qualità della democrazia.

Nel 1991, Jacques Delors, lavorando alla riforma dei trattati europei, aveva individuato nel principio di sussidiarietà uno strumento regolativo dei rapporti di potere in grado di riformulare le relazioni interistituzionali a tutti i livelli della governance europea, anche sulla base della centralità dell'autonomia del cittadino e delle sue componenti sociali. Solo alcuni anni prima, il Consiglio d'Europa aveva fatto implicito riferimento, per la prima volta in questi termini sul piano internazionale, al principio di sussidiarietà in un documento finalizzato a promuovere il riconoscimento e la valorizzazione degli enti rappresentativi delle collettività territoriali, come realtà sociopolitiche organiche in cui si manifestano e si compongono gli interessi naturali dei cittadini e delle loro comunità. Nel 1985 l'organizzazione internazionale aveva così anticipato l'Unione, redigendo la Carta europea delle autonomie locali, con cui intendeva tutelare le identità delle comunità locali, attribuendo loro un ruolo centrale negli ordinamenti costituzionali nazionali. Gli enti locali non erano riconosciuti solo dal punto di vista istituzionale, ma anche dal punto di vista "funzionale" nel rispetto del principio di sussidiarietà, secondo cui le decisioni pubbliche devono essere adottate al livello più vicino possibile ai cittadini, destinatari ultimi delle loro conseguenze¹⁴. Dalla Carta emerge la proiezione verticale della sussidiarietà con riguardo però agli enti più piccoli, quelli cioè che si identificano con le comunità territoriali, in cui è più vivace la partecipazione civica e dunque è più facile trovare convergenze con l'asse orizzontale del principio¹⁵. In questo senso, sosteneva Delors,

11. Cfr. D. Ciaffi, F.M. Giordano (a cura di), Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà. Le nuove prospettive in Italia e in Europa, Il Mulino, Bologna, 2020.

12. Maria Grazia Melchionni, Il principio di sussidiarietà nella prospettiva storica, dalla tradizione di pensiero cattolica al trattato di Maastricht, in "Rivista di Studi Politici Internazionali", Vol. 80, No. 2 (2013), p. 170. L'autrice si riferisce alle considerazioni di Jean-Louis Loubet Del Bayle in Les non-conformistes des années 30. Une tentative de renouvellement de la pensée politique française, Seuil, Paris, 1969, p. 331. Cfr. anche F. Ingravalle, La sussidiarietà nei trattati e nelle istituzioni politiche dell'UE, in «Working paper», n. 55, Università del Piemonte Orientale, Dipartimento POLIS (ottobre 2005).

13. G. Cotturri, Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia, cit., p. 21.

14. Riguardo a ciò, l'articolo 4, comma 3 della Carta era molto chiaro: "Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy". Cfr. European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.X.1985 (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a088>; consultato il 31 marzo 2021).

la sussidiarietà “ce n’est pas seulement une limite à l’intervention d’une autorité supérieure vis-à-vis d’une personne ou d’une collectivité qui est en mesure d’agir elle-même, c’est aussi une obligation pour cette autorité d’agir vis-à-vis de cette personne ou de cette collectivité pour lui donner les moyens de s’accomplir”¹⁶. Il suo obiettivo, in vista della riforma di Maastricht, non era solo quello di trovare un criterio capace di modulare e regolamentare le competenze degli Stati membri entro la cornice sovranazionale della Comunità europea, ma era pure quello di restituire alla persona umana, in primis, e al suo essere cittadino di una comunità minore un ruolo attivo non solo nella vita democratica del proprio Paese ma anche in quella della futura Unione europea – integrando così il sistema rappresentativo comunitario con nuovi strumenti di partecipazione. D’altronde, ribadiva Delors, “la subsidiarité procède d’une défense morale, qui fait du respect de la dignité et de la responsabilité des personnes qui la composent, la finalité de toute société”¹⁷. Per lui, “la subsidiarité s’applique à deux ordres différents: d’une part la délimitation entre la sphère privée et celle de l’Etat, entendue au sens large du terme ; d’autre part, la répartition des tâches entre les différents niveaux de la puissance politique”¹⁸. Tra questi, il primo, “trop souvent négligé”, resta il più importante “pour choisir les critères d’attribution de pouvoirs à la puissance publique, en fonction d’une finalité essentielle : l’épanouissement de chaque individu”¹⁹. Seguire questa direzione, però, “suppose des hommes et des femmes capables d’assumer des responsabilités en vue de réaliser le bien commun”²⁰ e di avere, aggiungiamo noi, spazi e strumenti per diventare concretamente protagonisti dell’azione democratica sulla scena pubblica nazionale ed europea. In questo modo, l’allora presidente della Commissione europea calava in profondità il principio di sussidiarietà e lo radicava, ontologicamente oltre che giuridicamente, nel tessuto organico della cittadinanza europea, volendo attribuire al nuovo cittadino dell’Unione una dignità sociale e uno spazio politico d’azione che, a partire dall’autonomia e dalla responsabilità individuale, potessero metterlo nelle condizioni di concorrere insieme alle istituzioni statali e comunitarie alla definizione e all’attuazione delle politiche a tutti i livelli decisionali. La sussidiarietà era dunque per Delors un principio “bussola” dell’integrazione comunitaria, adatto per regolare le dinamiche della democrazia sovranazionale europea, così come quelle nazionali, ed era da intendersi in senso pieno, senza lo sfalsamento dei piani con cui di solito la si classifica²¹.

Come risaputo, a seguito di quella riforma dei trattati, di cui Delors fu protagonista insieme ai governi degli Stati membri, la sussidiarietà fu intesa soprattutto nella sua accezione verticale, mentre la proiezione orizzontale sfumò quasi del tutto, ridotta a quell’idea della prossimità delle istituzioni europee al cittadino nel quadro della più ampia multilevel governance. Quest’idea orizzontale di sussidiarietà la si ritrovava quindi solo vagamente abbozzata nel preambolo, dove si diceva che le parti si impegnano affinché le decisioni vengano “prese il più vicino possibile ai cittadini”. La situazione non mutò di molto nel corso delle riforme successive, durante le quali si continuò a discutere soprattutto sull’accezione verticale del principio, a cui tuttavia seguirono importanti e sostanziali correttivi. Neppure nel 2002, in occasione dell’apertura del dibattito sulla sussidiarietà in seno alla Convenzione europea (Gruppo di lavoro I), in una fase in cui si lamentava il forte deficit democratico dell’Unione, la riflessione si spinse tanto più avanti²². Eppure, osservava allora Giovanni Moro, il principio di sussidiarietà orizzontale, se venisse riconsiderato nel quadro dell’Unione

15. A tal riguardo si ricorda che nella Costituzione italiana, i comuni, intesi come enti esponenziali della propria comunità, rappresentativi degli interessi dei cittadini e delle varie collettività organizzate sul territorio, godono di una riserva regolamentare che consente loro una certa autonomia, specie per quanto riguarda i rapporti con la cittadinanza e i modelli di gestione degli spazi urbani e del territorio.

16. J. Delors, *Le nouveau concert européen*, Editions Odile Jacob, Paris, 1992, p. 165. Si tratta di un discorso su *Le principe de subsidiarité*, tenuto all’Institut Européenne d’Administration Publique di Maastricht il 21 marzo 1991 e riprodotto nel volume succitato.

17. Ibid.

18. Ivi, p. 163.

19. Ivi, pp. 163-164.

20. Ivi, p. 164.

21. Cfr. J. Barroche, *La subsidiarité chez Jacques Delors. Du socialisme chrétien au fédéralisme européen*, in “Politique européenne”, N. 23 (2007/3), pp. 153-177 ; M. Feix, *Subsidiarité, proportionnalité et construction européenne*, in “Revue d’éthique et de théologie morale”, N. 267 (2011/4), pp. 59-70.

e adeguatamente sviluppato “darebbe quel significato costituzionale alla presenza di ogni cittadino al livello europeo che tutti dicono di auspicare: si è cittadini europei anche in quanto si collabora alla cura dell’interesse generale con azioni, non solo con il voto”²³. Inoltre, proiettandosi in questa direzione forte dell’attivismo civico, vitale e diffuso a livello europeo attraverso la pluralità di movimenti e organizzazioni di volontariato, la sussidiarietà potrebbe farsi interprete diretta del desiderio di partecipazione della società civile, accordandone il livello di dialogo pubblico più conforme e promuovendo così un modo diverso di fare democrazia nell’Unione, complementare a quelli già esistenti e consolidati, ma più attento e aderente agli stimoli che emergono dalle comunità di base e dalle formazioni sociali. Al momento nessuna delle formule adottate a livello comunitario ha questa portata, ricordava ancora Moro, né “quella neocorporativa del dialogo civile, che [...] riduce la società civile a un insieme di gruppi di interesse”, né quella della democrazia partecipativa, che finisce per incorporare le organizzazioni civiche nel processo politico rappresentativo dando vita a diversi cortocircuiti”²⁴. Ad ogni modo, concludeva, “nel policy making al livello europeo, soprattutto in relazione e grazie al lavoro della Commissione, esistono modi di operare ed esperienze che, pur con i limiti ricordati sopra, costituiscono dei precedenti che non si possono ignorare”²⁵.

1.4

Le forme della partecipazione nell’Unione secondo il trattato

La democrazia partecipativa, come istituto dell’Unione, è stata riconosciuta e inserita nei trattati con la riforma di Lisbona del 2008²⁶. Le basi giuridiche di questo elemento costitutivo della democrazia europea si trovano descritte negli artt. 10 e 11 del trattato sull’Unione europea (TUE). Se il primo articolo stabilisce (al terzo paragrafo) le linee generali entro cui si inquadra l’istituto, secondo cui “ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell’Unione”, con la raccomandazione che le decisioni siano “prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini”; nel secondo, si descrivono le modalità con cui la democrazia partecipativa si attua nelle Politiche dell’Unione²⁷. Queste ultime, certamente innovative sul piano dell’apertura alla partecipazione della società civile rispetto al vuoto precedente, possono per semplicità essere distinte in due tipologie, entrambe soggette a un limite costitutivo. La prima modalità, in sintesi, è quella della partecipazione diretta dei cittadini singoli alla formazione delle Politiche e si esprime attraverso differenti canali, tra cui il più rilevante è l’Iniziativa civica europea che consente a un milione di cittadini europei di sottoporre una proposta legislativa alla Commissione europea. La seconda invece prevede che i cittadini prendano parte alla definizione delle Politiche più indirettamente, mediante cioè le organizzazioni della società civile, impegnate in interlocuzioni con le istituzioni europee. In questo caso, lo spazio d’azione previsto è quello delle consultazioni su politiche o singoli provvedimenti e sviluppa un’interazione positiva tra le istituzioni europee e le formazioni sociali europee²⁸. Quest’ultima modalità permette quindi di accorciare le distanze tra la società civile organizzata e l’Unione europea. Tuttavia, va osservato che “in entrambi i casi la definizione della democrazia partecipativa riflette il punto di vista

22. Nel trattato che adotta una costituzione per l’Unione europea del 2004, trova tuttavia spazio per la prima volta, accanto al principio della democrazia rappresentativa, l’idea della partecipazione dei cittadini alla definizione delle Politiche europee attraverso il dialogo e l’interscambio tra le organizzazioni della società civile e le istituzioni comunitarie mediante una logica bottom-up.

23. G. Moro, Sussidiarietà orizzontale e riforma della Unione europea, relazione al convegno “Sussidiarietà circolare e costituzione europea”, organizzato da Cittadinanzattiva e “Quelli del 118”, Bologna, 28 marzo 2003, p. 5 (<http://www.giovanimoro.info/documenti/g.moro%20bologna%2003.pdf>; consultato il 31 marzo 2021). Su questo argomento si rinvia a G. Moro, Cittadini in Europa. L’attivismo civico e l’esperienza democratica comunitaria, Carocci, Roma, 2009.

24. Ibid.

25. Ibid.

26. Per una riflessione sul rapporto tra sussidiarietà e democrazia nell’UE, si rinvia a N. McCormick, Democracy, subsidiarity, and citizenship in the ‘European Commonwealth’, in “Law and Philosophy”, N. 16 (1997), pp. 331-356.

27. L’art. 11 si divide in quattro commi ed è così articolato: “1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell’Unione. 2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. 3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell’Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate. 4. 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. Le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini sono stabilite conformemente all’articolo 24, primo comma del trattato sul funzionamento dell’Unione europea”.

delle istituzioni e tiene conto delle loro preoccupazioni e del loro specifico interesse ad aumentare la propria legittimazione in una situazione di scarsità di fiducia da parte dei cittadini”²⁹. In altri termini, la narrazione europea della democrazia partecipativa soffre “di una sorta di ‘egocentrismo istituzionale’, in forza del quale le istituzioni sono gli attori principali della vita democratica dell’Unione, mentre i cittadini sono invitati a partecipare alla loro attività”³⁰. Ciò nondimeno, l’idea e la pratica della democrazia partecipativa hanno preso piede nell’Unione – come si dirà nel secondo capitolo – e in futuro potrebbero ampliare lo spettro delle applicazioni e delle modalità con cui si concretizza questo istituto³¹.

1.5

Il punto di vista del Comitato economico e sociale europeo su “sussidiarietà e democrazia partecipativa”

La democrazia partecipativa è stata ed è sostenuta soprattutto dal Comitato economico e sociale europeo (CESE), da cui viene considerata “parte integrante del modello europeo di società” e dipendente dalla corretta interpretazione e applicazione del principio di sussidiarietà³². Il Comitato infatti sottolinea come, grazie all’art. 10, paragrafo 3 del trattato sull’Unione europea (TUE), la partecipazione dei cittadini e delle loro organizzazioni sia divenuta un “diritto” e “la sussidiarietà un elemento portante della democrazia partecipativa”³³. Allo stesso modo rileva l’importanza dell’art. 11 (parr. 1 e 2) che propone procedure e azioni concrete per affiancare alla democrazia rappresentativa quella partecipativa, allargando e rafforzando “le strutture di dialogo con la società civile a livello europeo, ma anche nazionale, regionale e locale”³⁴. Considera necessaria l’applicazione dell’articolo 11, che viene visto come “un’opportunità decisiva per andare oltre i processi già esistenti di consultazione e partecipazione della società civile, che sono stati sviluppati a livello europeo dalla pubblicazione del Libro bianco sulla governance europea del 2001”³⁵. Riguardo al Libro bianco³⁶, il CESE aveva già espresso un parere importante che evidenziava il valore fondamentale del principio di sussidiarietà, il “più importante per una corretta governance”³⁷. Il Comitato ricordava come questo principio non riguardasse “solamente la distribuzione tecnico-amministrativa dei poteri, bensì esprime[ss]e una concezione specifica dell’individuo, delle sue libertà e responsabilità, e della società nella quale opera”³⁸. In altre parole, il CESE coglieva l’essenza della sussidiarietà, presentandola quale criterio fondamentale per una “buona” governance europea, per garantire ai cittadini la partecipazione al processo decisionale e suggeriva pure di mettere in comunicazione l’asse verticale con quello orizzontale del principio:

La società funzionerebbe meglio se i cittadini potessero constatare che le decisioni che li riguardano vengono prese al livello più appropriato. Tale livello non dipende solamente da criteri territoriali (europeo, nazionale,

28. Si questi argomenti, si rinvia a M.C. Marchetti, L’Europa dei cittadini. Cittadinanza e democrazia nell’Unione Europea, FrancoAngeli, Milano, 2016; Ead., Democrazia e partecipazione nell’Unione, FrancoAngeli, Milano, 2014.

29. G. Moro, Cittadini in Europa. L’attivismo civico e l’esperimento democratico comunitario, cit., p. 77.

30. Ibid.

31. Cfr. D. Siclari, La democrazia partecipativa nell’ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive, in “amministrazione in cammino” 2009 (<https://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/Siclari.pdf>; consultato il 31 marzo 2021).

32. CESE (Gruppo attività diverse - III gruppo), La democrazia partecipativa in 5 punti, Bruxelles, 2011 (<https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/pd-in-5-points-it.pdf>; consultato il 31 marzo 2021).

33. Ibid.

34. CESE, Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema “Principi, procedure e azioni per l’applicazione dell’articolo 11, paragrafi 1 e 2 del trattato di Lisbona (parere d’iniziativa), SOC/423, Bruxelles, 14 novembre 2012, p. 8 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IE0766&from=IT>; consultato il 31 marzo 2021).

35. Ibid.

36. Commissione europea, La governance europea – un libro bianco, COM(2001) 428 definitivo, Bruxelles, 25 luglio 2001 (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/IT/1-2001-428-IT-F1-1.Pdf>; consultato il 31 marzo 2021).

37. CESE, Parere del Comitato economico e sociale sul tema “La governance europea - Libro bianco”, (COM(2001) 428 def.), (2002/C 125/13), Bruxelles, 27 maggio 2002, p. 62 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002AE0357&from=IT>; consultato il 31 marzo 2021).

38. Ibid.

regionale e locale), bensì anche da criteri funzionali determinati dalle competenze specifiche (amministrazione pubblica, mondo economico, parti sociali e altre organizzazioni della società civile). Quando si decide chi debba venir coinvolto nel processo decisionale bisogna tener conto, accanto alla «sussidiarietà territoriale (verticale)», anche della «sussidiarietà funzionale (orizzontale)». Questi due principi garantiscono, ciascuno nel proprio ambito rispettivo, una maggior efficacia e una miglior capacità di risposta alle preoccupazioni dei cittadini. Questi due livelli di sussidiarietà dovrebbero funzionare in maniera correlata, integrandosi a vicenda. Il Comitato economico e sociale europeo opera come un'interfaccia tra la sussidiarietà territoriale e quella funzionale, ed apporta in tal modo un reale valore aggiunto per una miglior governance europea.³⁹

Benché non definiti esplicitamente nei trattati, i due orientamenti della sussidiarietà sono comunque presenti nel corpo del diritto europeo e nella filosofia politico-amministrativa delle istituzioni comunitarie e in quella di molti Paesi membri dell'Unione⁴⁰; e se la loro applicazione fosse “correlata” e coordinata, la sussidiarietà potrebbe rafforzare significativamente la democrazia europea e forse promuovere esplorazioni nell'ambito delle pratiche democratiche che nei Paesi europei sono collegate al principio stesso – come nel caso della democrazia diffusa in Italia⁴¹. In un Parere del CESE del 2015, in merito agli strumenti per migliorare il funzionamento dell'Unione, sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona, si faceva nuovamente riferimento all'importanza dell'azione combinata delle due proiezioni della sussidiarietà e, riguardo a quella orizzontale, si suggeriva di rafforzarne ed estenderne l'applicazione, anche “a settori d'intervento più ampi, attraverso il dialogo civile strutturato”⁴². D'altronde l'asse orizzontale sancisce “il riconoscimento del ruolo pubblico degli attori privati, ad esempio, i cittadini e le organizzazioni rappresentative della società civile, e la loro partecipazione alla definizione delle politiche e ai processi decisionali, attraverso il loro specifico ruolo consultivo, nonché il ruolo legislativo autonomo delle parti sociali nell'ambito del dialogo sociale europeo”⁴³. Infine, ancora una volta, raccomandava che tale metodo fosse “completato da un rafforzamento della sussidiarietà verticale, con un ruolo potenziato dei parlamenti nazionali nell'elaborazione delle politiche dell'UE e con una maggiore cooperazione tra essi e il Parlamento europeo”⁴⁴; in altre parole, ribadiva l'importanza di coordinare gli assi della sussidiarietà.

1.6 Il potenziale della “cittadinanza attiva” nell'ambito della sussidiarietà orizzontale

Al di là di queste prerogative che garantiscono alla società civile importanti spazi di partecipazione, anche grazie alla logica della prossimità che promuove la sussidiarietà, resta comunque ancora auspicabile un pieno sviluppo del principio in senso orizzontale. Si intende cioè uno sviluppo che non sia solo “passivo” ma vada oltre il riconoscimento di pratiche consultive e di modalità dialoganti di coinvolgimento⁴⁵ e si spinga invece a promuovere forme di partecipazione “attiva”

39. Ivi, pp. 62-63.

40. Si pensi, in primo luogo, alle costituzioni di Stati federali, come quella austriaca, belga, tedesca e svizzera, in cui il principio di sussidiarietà è strettamente connesso al funzionamento del sistema federale, ma anche a quelle di altri paesi europei, come i Paesi Bassi, la Spagna, il Portogallo, la Danimarca ecc., in cui si può trovare un richiamo implicito alla sussidiarietà. Cfr. J. Luther, La sussidiarietà come principio sussidiario del diritto pubblico comune europeo, in D. Ciaffi, F.M. Giordano (a cura di), Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà. Le nuove prospettive in Italia e in Europa, cit., pp. 209-225.

41. G. Arena, I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni, Touring Club Italiano, Milano, 2020, pp. 50-56.

42. CESE, Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito a “Migliorare il funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona e a possibile evoluzione e adeguamento dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea”, (2016/C 013/27), Bruxelles, 16 settembre 2015, p. 190 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015AE3264&from=IT>; consultato il 31 marzo 2021). Il parere era stato elaborato su richiesta del Parlamento europeo, contestualmente alle due relazioni della Commissione per gli Affari costituzionali, quella Bresso-Brock (Migliorare il funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona) e quella Verhofstadt (Possibile evoluzione e adeguamento dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea).

43. Ivi, p. 189. È da notare che il concetto di sussidiarietà orizzontale, talvolta definita dal CESE anche “sussidiarietà funzionale”, è recepito e riconosciuto anche dagli artt. 152, 154 e 155 del TFUE sul dialogo sociale e sul ruolo delle parti sociali. A differenza del dialogo civile, con riferimento agli articoli succitati, il dialogo sociale “è un meccanismo dotato di poteri quasi legislativi, con uno status semicostituzionale, ed è chiaramente definito quanto a partecipanti, poteri e procedure. Questa funzione ben distinta deriva dai poteri e responsabilità specifici dei partecipanti, i quali esercitano il proprio ruolo in maniera autonoma. I loro ruoli e le loro responsabilità non possono perciò venire trasferiti ad altri soggetti o settori d'intervento. Il dialogo sociale è dunque un eccellente esempio di attuazione concreta del principio della democrazia partecipativa” (Gruppo attività diverse - III gruppo, La democrazia partecipativa in 5 punti, cit.).

44. CESE, Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito a “Migliorare il funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona e a possibile evoluzione e adeguamento dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea”, cit., p. 189.

alla vita dell'Unione con azioni dirette – si potrebbe dire di democrazia agita – che, dispiegandosi autonomamente a partire dalle innumerevoli comunità territoriali di cui è costituita, si inseriscano in una cornice coerente d'insieme che abbia nel principio di sussidiarietà un saldo riferimento di indirizzo regolativo. La connessione tra l'Unione e le comunità potrebbe avvenire attraverso un sistema flessibile e indiretto che tenga conto delle differenze giuridiche nazionali – quelle in cui abbia trovato accoglienza l'idea della sussidiarietà – e induca ad azionare, con richiami al principio (nell'accezione verticale e bidirezionale bottom-up, top-down), gli opportuni livelli istituzionali e territoriali affinché gli stessi si adoperino per favorire la correlazione fra gli assi della sussidiarietà mediante modalità e istituti sanzionati dal diritto nazionale, quelli che già consentono alle amministrazioni locali di operare sul piano della sussidiarietà orizzontale. In questo modo, il principio attiverebbe le energie della società civile europea, stimolando anche la sua cittadinanza attiva, pronta a impegnarsi concretamente sul territorio, nelle diverse comunità per dare vita a esperienze di partecipazione allargata, inclusiva e cooperativa nella cornice dei valori della democrazia europea pluralista e diversificata. A tal proposito, il CESE ricordava in un altro documento l'importanza dell'attivismo civico che è questione diversa dal coinvolgimento della società civile nei processi decisionali e sottolineava come la cittadinanza attiva “[was] crucial to society at all levels and for many reasons – bringing political, social, cultural and individual benefits”⁴⁶. La sua mobilitazione e il suo coinvolgimento sono decisivi anche per stimolare l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale e per innescare nuovi processi partecipativi che tengano conto delle enormi risorse che la cittadinanza attiva offre, non solo sul piano meramente consultivo, in quanto parte della società civile, ma su quello operativo del concretarsi di diritti e responsabilità, colmando così di senso pratico l'agire democratico:

In a democratic society, all individuals and groups have the right to participate in democratic practices and institutions. That seems to imply a responsibility to ensure that no one is excluded. It could be argued that active citizenship is all about balancing rights and responsibilities. But whereas rights can be set out in lists and charters, responsibilities are more difficult to enumerate. A catalogue of the activities that could qualify as active citizenship would be wide-ranging and extensive, and together they build a healthy, participative democracy. They cover voting and standing for election, teaching and learning, donating to good causes, recycling and caring for the environment, campaigning and volunteering. They may take place in a professional, political or personal context. They can be on an international scale, or simply target the neighbour next door.⁴⁷

Questa definizione porta a pensare che la cittadinanza attiva vada oltre le opportunità offerte dalla democrazia partecipativa e, interagendo con la sussidiarietà orizzontale attraverso strumenti normativi e procedurali adeguati, possa sviluppare, come “cittadinanza praticata”⁴⁸, modelli di democrazia “partecipata” o, meglio, “diffusa”⁴⁹. Si evidenzia qui una differenza qualitativa rispetto alla democrazia partecipativa e un passaggio aggiuntivo al processo di democratizzazione della società europea, in cui la sussidiarietà orizzontale – che pur resta alla base dell'ispirazione della democrazia partecipativa per l'idea di prossimità che esprime – suggerisce e promuove forme integrative di democrazia più ramificate e profonde che, contestualmente, sollecitano le diverse

45. Sui progressi, i limiti e le prospettive di sviluppo della democrazia partecipativa e del dialogo civile nell'UE, si rinvia allo studio sistematico del CESE Civil Dialogue and Participatory Democracy in the Practice of the European Union, Bruxelles, 2015 (<https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/qe-02-15-397-en-n.pdf>; consultato il 31 marzo 2021). Sul sito web del CESE è possibile trovare, insieme allo studio succitato, i seguenti documenti in appendice: ANNEX I A Mapping.

46. CESE, Active Citizenship. For a better European society, Bruxelles, 2012, p. 6 (<https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/1822448a-1e8f-4f3b-bd06-d60eb7fc0b78>; consultato il 31 marzo 2021).

47. Ibid.

48. F. Gigliani, Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà, in “Diritto e Società”, n. 2 (2016), pp. 305-336. Il riferimento è a p. 313.

49. Si osserva, come la sussidiarietà orizzontale venga spesso e non sempre correttamente ricondotta ai fenomeni della democrazia partecipativa. Marcello Cecchetti, con riferimento specifico al caso italiano (di cui all'art. 118, quarto comma, Cost.), spiega come questa consista “in realtà, non nella partecipazione a processi che comunque culminano in una decisione dell'istituzione pubblica rappresentativa o di quella amministrativa, bensì nello svolgimento di attività di interesse generale da parte dei cittadini singoli e associati”. La differenza sta dunque proprio nello “svolgimento di attività”, cioè nel risvolto pratico e nell'azione concreta che i cittadini e le formazioni sociali possono svolgere in autonomia insieme ai poteri pubblici. M. Cecchetti, Democrazia e partecipazione nella costituzione, in F. De Sanctis (a cura di), La partecipazione nel governo del territorio in Toscana, Regione Toscana, Firenze, 2020, p. 14 (<https://www.regione.toscana.it/documents/10180/22524463/la-partecipazione-nel-governo-del-territorio-in-toscana.pdf/55582065-3881-0bf2-d3c0-c954c860c715?t=1595416023733>; consultato il 31 marzo 2021).

culture giuridiche nazionali ad adeguarsi e a cercare o a riscoprire nel principio di sussidiarietà un comune denominatore della democrazia europea, oltre che un principio identitario dell'Unione. In questo modo, la sussidiarietà attiverebbe le energie della società civile europea, stimolando la sua cittadinanza attiva, pronta a impegnarsi concretamente sul territorio, nelle diverse comunità, per dare vita a esperienze di partecipazione allargata, inclusiva e cooperativa nella cornice plurale dei valori della democrazia europea. Una cittadinanza che si troverebbe in prima linea impegnata insieme alle amministrazioni locali nella costruzione quotidiana di reti solidali dirette a includere e a ridurre le disparità con pratiche dinamiche di collaborazione fra cittadini, parti sociali e soggetti pubblici di ogni grado e livello. In questo sviluppo ideale, l'esperienza italiana potrebbe suggerire alcuni percorsi interessanti.

1.7

Un principio si aggira per l'Italia (con alcune importanti conferme)

In Italia, la sussidiarietà orizzontale o sociale ha trovato terreno fertile, grazie al suo inserimento in Costituzione nel 2001 (art. 118, comma 4). Dalla fine del secolo scorso, la sussidiarietà è stata in Italia al centro di un ampio dibattito, che di fatto ha proseguito, seppur con intenti diversi a livello nazionale, quello che si era aperto in seno alla Comunità europea a partire dagli anni Settanta-Ottanta e che poi, come si è detto, è sfociato nell'adozione del principio negli anni Novanta a Maastricht. Nel dibattito si cercava di definire la fisionomia giuridica della sussidiarietà in base a certe istanze politiche, sia sul piano verticale sia su quello orizzontale, discutendo contestualmente sugli aspetti etico-valoriali e sulla fisiologia sociale ed economica che il principio ispira. A cavallo del millennio, dunque, la sussidiarietà è divenuta non solo un principio guida, ma un vero e proprio "principio speranza"⁵⁰ che sembrava suggerire, in società altamente plurali e differenziate, la via migliore per governare la globalizzazione. In Italia, diversamente da quanto accaduto nell'UE, la proiezione orizzontale del principio ha infine trovato una sistemazione giuridica esplicita e ha subito destato vivaci riflessioni sui modi di vivere e ripensare la democrazia⁵¹, avviando anche percorsi di sperimentazione, in una fase peraltro di generale sfiducia in questo fondamentale istituto. Con questo innesto, scrive Gregorio Arena, si sono aperti di fronte ai soggetti pubblici spazi inesplorati "per la realizzazione della loro missione costituzionale, consentendo di affiancare alle istituzioni pubbliche i privati non più soltanto come strumenti della loro azione [...] 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 ciascuna persona umana"⁵². Dal 2014, con il Regolamento comunale di Bologna⁵³ che recepisce il principio di sussidiarietà orizzontale espresso in Costituzione, per attivare forme di collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani attraverso i patti di collaborazione, si avviava di fatto la pratica dell'amministrazione condivisa⁵⁴, un nuovo paradigma già teorizzato da Arena alla fine degli anni Novanta nel pieno del dibattito sulla riforma della pubblica amministrazione e sulla sussidiarietà in Italia⁵⁵. Da allora, l'amministrazione

50. J. Luther, Il principio di sussidiarietà: un "principio speranza" per l'ordinamento europeo?, in "Foro Italiano", V (1996), pp. 183-192.

51. L'articolo 118, ultimo comma recita: "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".

52. G. Arena, Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia, cit., p. 78.

53. Cfr. http://www.comune.bologna.it/media/files/pegolamentoamministrazionecondivisa_new_w03dib.pdf; consultato il 31 marzo 2021.

54. Per amministrazione condivisa si intende un modello organizzativo disciplinato nel Regolamento sull'amministrazione condivisa dei beni comuni (<https://www.labsus.org/2017/04/regolamento-beni-comuni-il-nuovo-prototipo-di-labsus/>), che, in attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, consente ai cittadini e all'amministrazione pubblica, in specie al Comune, di svolgere su un piano paritario attività di interesse generale, concernenti la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni. Al riguardo, è possibile definire "cittadini attivi" tutti i cittadini (singoli, associati e collettivi) che, prescindendo dai requisiti riguardanti la residenza o la cittadinanza, si attivano per lo svolgimento delle richiamate attività di interesse generale. Si tratta di un modello organizzativo che di fatto consente una «alleanza» nell'interesse generale fra cittadini e amministrazioni e che si distingue "sia dalla partecipazione dei privati al procedimento amministrativo, sia da altre forme di partecipazione ai processi decisionali pubblici, quali la democrazia partecipativa e deliberativa. Nell'amministrazione condivisa cittadini e amministrazioni condividono infatti non l'esercizio di un potere, bensì responsabilità e risorse per la soluzione di problemi di interesse generale". G. Arena, Amministrazione e società. Il nuovo cittadino, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", a. LXVII, fasc. 1 (2017), p. 50 (https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2017/09/Gregorio_Arena_Amministrazione_e_societa_il_nuovo_cittadino-1.pdf); consultato il 31 marzo 2021).

55. Cfr. G. Arena, Introduzione all'amministrazione condivisa, in "Studi parlamentari e di politica costituzionale", nn. 117/118 (1997), 29-65.

condivisa ha dato vita a nuove esperienze diffuse sul territorio nazionale con l'effetto di promuovere la cittadinanza attiva, di estendere la partecipazione della società civile alla cura e alla rigenerazione dei beni comuni in collaborazione con le amministrazioni locali, portando in Italia a gestioni condivise e inclusive di parte del patrimonio culturale nazionale, materiale e immateriale. In tal senso, la sussidiarietà orizzontale ha liberato energie e ha aumentato il valore sociale e politico della cittadinanza, praticata attivamente su tale patrimonio entro l'orizzonte particolare della pluralità delle comunità nazionali nell'interesse generale. Tale prassi non solo estende il raggio dell'azione democratica, ma concorre a rafforzare le forme esistenti e tradizionali della democrazia (rappresentativa, diretta, partecipativa e deliberativa), creando valore sociale, fiducia tra i cittadini e le istituzioni e una società più consapevole del valore della cura.

Inoltre, questo nuovo paradigma risponde al bisogno di correlazione tra sussidiarietà orizzontale e verticale, in quanto costituisce un modello organizzativo, in cui l'idea della vicinanza o, meglio, della prossimità trova effettiva e concreta attuazione nella convergenza sulle attività di interesse generale che la collaborazione tra cittadini ed enti pubblici individua e realizza⁵⁶. Infatti, osservando l'esperienza italiana dell'amministrazione condivisa, "sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale si intersecano l'una con l'altra o, per meglio dire, trascolorano l'una nell'altra"⁵⁷. Così, "quando il problema è quello della 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 quanto della capacità di ciascuno di tali livelli di soddisfare l'interesse generale" che – inteso come espressione dell'alleanza e collaborazione tra soggetti pubblici e cittadini –, "porta alla creazione delle condizioni per la piena realizzazione di ciascuna persona umana" e può sviluppare forme di democrazia partecipata e diffusa⁵⁸. In questo modo, la sussidiarietà verticale consente "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 sua dignità"⁵⁹. Intesa così, la direttrice verticale della sussidiarietà, prima ancora di essere la norma disciplinare che chiama in causa un agente superiore, coinvolto nella risoluzione di problematiche locali, dovrebbe attivare per il tramite delle istituzioni locali il canale di ascolto della società civile, quella pronta a partecipare (cittadini attivi, associazioni di volontariato ecc.). Gli enti locali, infatti, sono i soli in grado di sintonizzarsi sulla frequenza della cittadinanza per divenire poi, col dispiegarsi orizzontale della sussidiarietà, suoi validi alleati e per individuare congiuntamente con essa spazi di azione condivisi quale espressione concreta di un interesse generale. La sussidiarietà orizzontale consentirebbe così alle istituzioni titolari delle funzioni pubbliche "di perseguire l'interesse generale non più da sole, ma insieme con i cittadini, singoli e associati"⁶⁰ e a questi di praticare la cittadinanza come fondamento ed espressione della democrazia.

Si tratta certo di una prospettiva che in Italia ha trovato applicazione grazie a una serie di congiunture normative e giurisprudenziali favorevoli⁶¹ – come si avrà modo di constatare nel quarto capitolo –, avviando forme innovative di democrazia che potremmo chiamare, usando appunto le parole di Arena, "diffusa", così "come è diffusa sul territorio la presenza dei cittadini attivi impegnati nella cura dei beni comuni"⁶². Un'attitudine che, al di là della peculiare esperienza italiana – a cui molti

56. Secondo Arena l'interesse generale è "il ponte che unisce l'art. 3, 2° c. [relativo all'uguaglianza sostanziale per lo sviluppo della persona umana e per l'effettiva partecipazione] e l'art. 118, u.c., i soggetti pubblici ed i cittadini: in un caso tale interesse è perseguito direttamente dai poteri pubblici, in un altro in un altro dai cittadini attivi, ma sostenuti dai soggetti pubblici, in un rapporto 'sussidiario' nel senso più letterale del termine, in quanto è un rapporto di reciproca collaborazione e aiuto per il raggiungimento di un obiettivo comune e che interessa entrambi" (G. Arena, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, cit., p. 77).

57. Ivi, p. 78.

58. Ibid.

59. Ibid.

60. Ivi, p. 79.

61. Gregorio Arena, *I custodi della bellezza*, cit., pp. 47-48.

osservatori internazionali guardano con interesse⁶³ –, potrebbe stimolare nelle istituzioni europee e in particolare nei soggetti e negli interlocutori comunitari più sensibili al coinvolgimento della cittadinanza attiva e della società civile alla vita politica dell'Unione, nuove riflessioni sia sull'iterazione e correlazione tra sussidiarietà verticale e orizzontale sia sulle forme partecipate della democrazia. In altre parole, l'esperienza italiana potrebbe indicare soluzioni complementari a quelle già esistenti per costruire l'Europa dei cittadini e suggerire modalità diverse con cui rispondere al bisogno di partecipazione democratica in accordo con gli artt. 10 e 11 del trattato sull'Unione Europea. Allo stesso modo, il percorso normativo seguito negli ultimi anni in Italia potrebbe offrire una nuova lettura di quel principio di sussidiarietà “funzionale” che fino ad ora ha caratterizzato l'esperienza comunitaria, ripensandolo magari nei termini più concreti di una cooperazione fattiva tra istituzioni comunitarie, amministrazioni pubbliche, mondo economico, volontariato, parti sociali, società civile e cittadinanza attiva.

Vi è d'altronde nel principio di sussidiarietà, scrive Arena, “una carica innovativa che va ben oltre quella già messa in luce riguardo l'amministrazione e che investe invece, [...], l'essenza stessa della democrazia, lo sviluppo dei suoi valori, il modo di essere cittadini”⁶⁴. Arena si riferisce qui alle potenzialità dispiegate dall'inserimento del principio nella Costituzione italiana con la riforma del 2001 e prende in considerazione anzitutto il dispiegamento orizzontale della sussidiarietà (art. 118, quarto comma), ma il senso di quella considerazione può essere facilmente esteso agli effetti positivi che in linea teorica la sussidiarietà può generare laddove impiegata. Se a ciò si aggiunge la logica circolare del principio, che tende a far dialogare Stato, Mercato e Comunità, cioè pubblico, privato e forze civili, innestando l'asse verticale su quello orizzontale, la sussidiarietà potrebbe davvero favorire la ricostruzione dell'idea stessa di Stato e di comunità politica a tutti i livelli. Ne è convinto anche Gustavo Zagrebelsky che, nel riconoscere il potenziale trasformativo della sussidiarietà, proprio a partire da una riflessione sull'art. 118.4, sottolinea come il suo impiego orizzontale inviti a “una riconsiderazione complessiva del nostro stare insieme, di essere società. È quasi una modifica della forma di Stato – osserva – se si spinge a fondo questa considerazione”⁶⁵. Tale riflessione ci porta, dunque, a riconsiderare la logica della sussidiarietà, ricollocandone opportunamente la forza aggregativa (partecipazione), ricostruttiva (inclusione/coesione) e trasformativa (collaborazione) alla base della piramide sociale e politica, rovesciandola.



ph_Jacques Delors

62. Ibid, p. 53.

63. Ibid, pp. 56-57.

64. Gregorio Arena, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 163.65. G. Zagrebelsky, *Le fondazioni di origine bancaria*, Atti dei convegni Lincei, Roma, 2005, 136

Capitolo II

IL SENTIERO EUROPEO DELLA PARTECIPAZIONE QUALE RIFERIMENTO PER IL MODELLO ITALIANO DELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA DEI BENI COMUNI

—
Chiara Salati

2.1 Qualcosa che ancora non sappiamo cos'è

Con l'approvazione del primo Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni nella città di Bologna nel 2014, si è messa in moto in Italia una rivoluzione silenziosa⁶⁶, grazie alla quale i cittadini – singoli e associati – possono esercitare il proprio desiderio di libertà prendendosi cura dei beni comuni. Nelle loro azioni di cura vengono anche riconosciuti dalla Repubblica per il loro contributo, attraverso un percorso collaborativo che si inserisce all'interno di un quadro giuridico e istituzionale ben preciso. Questo desiderio di libertà dei singoli sta riuscendo a mettere in pratica l'art.3, Il comma della nostra Costituzione: le persone, attraverso la cura dei beni comuni, partecipano infatti alla piena valorizzazione di se stesse e della propria comunità.

Scopo di questo contributo è provare ad interrogarci su come questa forma di libertà dei cittadini italiani di attivarsi nell'interesse generale per la cura dei beni comuni – che si sta espandendo sempre più sul territorio nazionale – possa essere immaginata anche per tutti i cittadini europei. Si tratterà dunque di un esercizio di immaginazione, in cui proveremo ad ancorare il modello italiano dell'Amministrazione condivisa dei beni comuni ad uno dei principi costitutivi dell'Unione Europea. Ricercheremo nei Trattati Europei una fonte comune che possa riconoscere a tutti i cittadini europei la libertà di prendersi cura dei beni comuni. In questa ricerca, ci accompagnerà il pensiero di Václav Havel, le cui riflessioni senza tempo ci indicano ancora oggi chiavi di lettura rivoluzionarie e coerenti nel tenere sempre l'individuo al centro. Possiamo dire, per introdurre questo contributo, che ci troviamo di fronte ad un territorio inesplorato. Scriveva Calvino, nel suo Apologo sull'onestà nel paese dei corrotti, che in un paese che si reggeva sull'illecito e dove ogni gruppo identificava il proprio potere col bene comune faceva eccezione una certa categoria di cittadini che in ogni momento si dava da fare per sopravvivere nelle pieghe della società dominante: una vera e propria controsocietà che aveva la pretesa di vivere la propria diversità, e che “a questo modo magari avrebbe finito per significare qualcosa d'essenziale per tutti, per essere immagine di qualcosa che le parole non sanno più dire, di qualcosa che non è stato ancora detto e ancora non sappiamo cos'è”⁶⁷. La rivoluzione silenziosa dei cittadini attivi che si prendono cura dei beni comuni è proprio qualcosa che ancora non sappiamo cos'è: forse possiamo in questa intravedere un nuovo modello di democrazia che, attraverso incalcolabili azioni dal basso, sta ricostruendo tutto ciò

66. Filippo Maria Giordano, Una rivoluzione silenziosa, Labsus, 2019, <https://www.labsus.org/2019/10/una-rivoluzione-silenziosa/>

67. Italo Calvino, “Apologo sull'onestà nel paese dei corrotti”, in Romanzi e racconti, volume III, Racconti e apologhi sparsi, i Meridiani, Arnoldo Mondadori editore. Uscito su la Repubblica, 15 marzo 1980, col titolo “Apologo sull'onestà nel paese dei corrotti”

che di essenziale negli ultimi tempi è venuto a mancare.

2.2

Cecoslovacchia, 1978: Il potere dei senza potere di Václav Havel

Nell'ottobre 1978 il dissidente e futuro primo Presidente della Cecoslovacchia libera Václav Havel si trovava sottoposto a costante sorveglianza e continui interrogatori del regime comunista della Repubblica Socialista Cecoslovacca. Portavoce di Charta 77 – l'iniziativa civica volta a denunciare le violazioni dei diritti umani da parte del proprio governo attraverso un appello alla mobilitazione delle forze della società civile –, il suo ruolo è stato di guida nel risveglio delle coscienze individuali a partire dalla Primavera di Praga del 1968 fino alla Rivoluzione di Velluto e alla caduta dello Stato comunista cecoslovacco nel novembre 1989. In poche settimane, di fretta come lui stesso affermò in seguito, e prima di essere incarcerato per la sua opposizione al regime, riuscì a mettere per iscritto alcune riflessioni fondamentali nel saggio "Il potere dei senza potere"⁶⁸, in cui si interroga – e interroga noi ancora oggi – sul rapporto tra individuo e potere, e sul ruolo della coscienza e responsabilità individuale come fattore decisivo per il cambiamento.

Nel suo contesto storico, di oppressione delle libertà individuali da parte del regime, Havel riconosce all'io di ciascuno una riserva di risorse uniche, che nessun potere potrà mai definitivamente estirpare, e che, se volte a vivere al servizio della verità, sono in grado dal basso di incidere profondamente sulla realtà. Queste risorse di ciascuno devono cominciare però a strutturarsi e ad auto-organizzarsi in qualche modo, anche attraverso tentativi esplorativi ed embrionali, allo scopo di creare nel tempo e con pazienza una vera e propria polis parallela, che con strutture nuove si rivolga agli autentici bisogni della vita e problemi della società. Havel credeva in strutture orientate non all'aspetto tecnico dell'esercizio del potere, ma al significato di questo esercizio; queste strutture devono essere aperte, dinamiche e piccole, come comunità, e fondate sul principio dell'autonomia dei singoli. Esse devono essere in grado di autocontrollo e autodisciplina e capaci di valorizzare la responsabilità individuale. Sono queste comunità che dal basso costituiscono quelle società informali che operano senza la possibilità di un successo visibile e immediato, ma che nel tempo contribuiscono a creare una polis parallela, in cui il potenziale creativo di ciascuno deve essere valorizzato. Il potere dei senza potere è, dunque, per Havel il potere dei singoli individui di esercitare la propria libertà e autonomia nei propri ambiti di azione per quanto piccoli siano, all'interno di un più vasto contesto in cui tutti sono responsabili e chiamati a partecipare.

Queste idee sono state poi riprese da Havel più tardi nel suo testamento politico⁶⁹, scritto durante la sua seconda presidenza cecoslovacca nell'estate 1991. Havel riflette molto sulla necessità di creare una cultura della relazione tra lo Stato e il cittadino – anche con riferimento allo sviluppo economico del Paese – che può essere accelerato solo tramite la civiltà dei singoli e la loro capacità di pensare alle generazioni future.

Si esprime anche contro quella che lui considera la dittatura dei partiti, in quanto lo spazio politico deve garantire il più ampio pluralismo di associazioni, organizzazioni e movimenti di cittadini possibili disposti ad occuparsi del bene comune. Havel è contro ogni forma di centralismo o accentramento, in quanto i cittadini devono poter esercitare una responsabilità condivisa in uno Stato fortemente decentrato e in cui la fiducia è forte tra i cittadini e i governi locali a partire dalle relazioni di comunità

68. Václav Havel, *Il potere dei senza potere*, Itaca, 2013

69. Václav Havel, *Summer meditations*, Vintage Books, New York, 1992

nei condomini, nelle vie, nei quartieri. Dal collasso di una ideologia che ha svuotato l'individuo rendendolo funzionale al sistema, Havel rivendica il ruolo della società e delle sue strutture nel contribuire allo sviluppo delle capacità di ognuno, verso il riconoscimento di una autonomia degli individui che sempre più deve essere difesa, alla pari dell'autonomia di ogni singolo Stato europeo nella prospettiva del processo di integrazione europea. La casa di Havel resta comunque l'Europa: una casa comune che può garantire sicurezza e libertà ad ognuno solo in quanto ciascuno sceglierà di partecipare assumendosi la propria parte di responsabilità.

2.3

Italia 2021: il potere dei cittadini attivi nell'Amministrazione condivisa

Le società informali di cui parla Havel che concorrono a costruire la polis parallela sono oggi di fatto realtà concreta visibile nelle migliaia di patti di collaborazione⁷⁰ volti a valorizzare responsabilità, autonomia, e creatività degli individui. Questi Patti stanno permettendo alla società informale di emergere, attivarsi, strutturarsi, auto-organizzarsi ed essere riconosciuta dalle istituzioni in un'ottica che è finalizzata alla collaborazione e non al conflitto. Questa polis parallela che per ora solo si intravede, è composta da migliaia di cittadini attivi che, attivandosi quali custodi della bellezza⁷¹, stanno contribuendo a rafforzare un modello di democrazia diffusa dal basso. Il riconoscimento della libera attivazione degli individui nel nostro contesto nazionale è permesso grazie al principio di sussidiarietà orizzontale previsto dall'art.118, u.c. Costituzione. Tale principio costituzionale ha permesso la creazione del modello organizzativo dell'Amministrazione condivisa, riconoscendo il potere ai cittadini attivi di firmare patti di collaborazione per la cura di beni comuni con le amministrazioni pubbliche sotto l'egida dei Regolamenti per l'amministrazione condivisa. L'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale è stata da ultimo riconosciuta dalla Corte Costituzionale con la sent.n.131/2020:⁷² la Corte ha in quella sede, per la prima volta, riconosciuto ai cittadini il diritto di svolgere autonomamente attività di interesse generale, e il corrispettivo dovere in capo alla pubblica amministrazione di promuovere e sostenere i cittadini nell'esercizio delle loro libertà sociali.⁷³ Questa libertà di occuparsi dell'interesse generale può essere ora definita come il potere dei cittadini attivi.

2.4

Unione Europea, 2021: alcune domande

Quanto sta avvenendo oggi in Italia si sta ampliando attraverso un numero in costante aumento di Comuni che adottano il proprio Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni⁷⁴. In parallelo a questo, si sta creando di riflesso una maggiore consapevolezza nelle persone, per la quale a ciascuno è riconosciuto dalla Costituzione italiana il diritto di esercitare la propria libertà (attiva)⁷⁵ di occuparsi dell'interesse generale, attraverso la cura dei beni comuni. Al centro si trova, dunque, la libertà dell'individuo. È opportuno ora iniziare a interrogarci su alcune domande volte ad allargare il campo alla dimensione europea: se un cittadino europeo volesse concretamente attivarsi nell'interesse generale della sua comunità prendendosi cura di un bene comune, lo potrebbe fare? Che cosa precisamente

70. Per una panoramica aggiornata sui patti di collaborazione firmati in Italia vedi sezione patti di collaborazione sul sito di Labsus <https://www.labsus.org/category/beni-comuni-e-amministrazione-condivisa/patti-collaborazione/>

71. Gregorio Arena, I custodi della bellezza, Labsus, 2020, <https://www.labsus.org/2020/08/i-custodi-della-bellezza/>

72. Fabio Giglioni, L'Amministrazione condivisa è parte integrante della Costituzione italiana, Labsus, 2020 <https://www.labsus.org/2020/07/l-amministrazione-condivisa-e-parte-integrante-della-costituzione-italiana-ets/>

73. Silvia Pellizzari, Carlo Borzaga (a cura di) Terzo settore e pubblica amministrazione. La svolta della Corte costituzionale, Euricse, 2020 <https://www.euricse.eu/it/publications/terzo-settore-e-pubblica-amministrazione-la-svolta-della-corte-costituzionale/>

74. Per una lista aggiornata dei Regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni adottati vedi sezione Regolamenti sul sito di Labsus <https://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>

75. Gregorio Arena, Amministrazione e società. Il nuovo cittadino, Rivista trimestrale di diritto pubblico, 2017, 1, 43-55 https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2017/09/Gregorio_Arena_Aministrazione_e_societa_Il_nuovo_cittadino-1.pdf

potrebbe fare? Quali strumenti avrebbe? Sarebbe riconosciuto dalle istituzioni pubbliche nazionali ed europee come risorsa, oppure no? E se riconosciuto, sarebbe facilitato nella sua autonoma iniziativa?

2.5

Serve un punto di partenza comune, un principio comune: quale?

È difficile⁷⁶ dare una risposta oggi a queste domande, perché le peculiarità nazionali e locali dei vari Stati europei non permettono ancora un dialogo in cui confrontarsi sulle stesse categorie. Serve allora un punto di partenza comune da individuarsi nei principi dell'Unione Europea, che permetta anche agli altri Stati e ai cittadini europei di avere un riferimento chiaro per permettere alla libertà di ciascuno di attivarsi nell'interesse generale. La cura dei beni comuni potrebbe così essere riconosciuta a livello giuridico e istituzionale. Come Charta 77 aveva ricercato nei principi stabiliti in Carte dei diritti sovranazionali un solido punto di riferimento per le proprie battaglie interne, così anche il nostro sforzo oggi deve muoversi nella direzione più alta dei Trattati Europei per trovare un forte punto di riferimento per il nostro modello. Quale o quali principi europei sono, dunque, il riferimento del modello dell'Amministrazione condivisa dei beni comuni (e dei suoi strumenti), già legittimato dalla Costituzione italiana all'art.118, u.c.?

Nonostante la difficoltà nel parlare di principi⁷⁷ quando ci rivolgiamo al diritto dell'Unione Europea, dal testo dei Trattati emergono diverse possibili opzioni – tra principi, valori, concetti – che potrebbero rappresentare il riferimento che stiamo ricercando. I riferimenti sono rinvenibili nel Trattato sull'Unione Europea (TUE) al Titolo I “Disposizioni comuni” (artt. 2, 4, 5, 6) e al Titolo II “Disposizioni relative ai principi democratici” (artt. 10, 11).

All'art.2 TUE troviamo i concetti di pluralismo e solidarietà quali tratti fondamentali della società europea. Il pluralismo istituzionale e sociale riconosciuto dall'UE garantisce la diversità delle formazioni sociali dei cittadini europei, nelle quali è da iscriversi anche il pluralismo delle forme attraverso cui i cittadini italiani si stanno prendendo cura dei beni comuni. La solidarietà europea, da parte sua, è vista come uno dei pilastri più importanti dell'architettura costituzionale europea, ma non tanto per la sua dimensione morale e filosofica rivolta a forme di altruismo e filantropia, quanto piuttosto per la sua dimensione giuridica rivolta a diritti e doveri.⁷⁸ Percepita come un principio relazionale e interpretata come la disponibilità a condividere risorse con altri, essa ha la capacità di rinnovare la democrazia a partire dal livello locale. Si tratta di un'opportunità, ancora poco studiata, per stringere nuove alleanze e collaborazioni non tanto dunque a livello di istituzioni europee e Stati membri, quanto piuttosto di responsabilità dei singoli individui verso la collettività a partire dalle città.⁷⁹ La solidarietà come principio fondativo dell'intero ordine giuridico⁸⁰ è stata riconosciuta anche dalla stessa Corte Costituzionale italiana (sentenza n.131/2020), che l'ha qualificata come principio alternativo alla concorrenza nell'UE per l'organizzazione di attività a valenza sociale quali sono quelle in linea con l'Amministrazione condivisa. Rispetto alla solidarietà, i beni comuni riescono a “strutturare” questo principio diventando beni su cui è possibile sviluppare comportamenti collaborativi e partecipativi: i beni comuni, insomma, sono sempre più le nuove istituzioni della solidarietà.

76. Fabio Gigliani, L'Unione europea per lo sviluppo dei beni comuni, Labsus, 2015, <https://www.labsus.org/2015/09/unione-europea-per-lo-sviluppo-dei-beni-comuni/>

77. Armin Von Bogdandy, Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch, European Law Journal, Vol. 16, No. 2, 2010, 95–111

78. Erika Arban, Exploring the principle of (federal) solidarity, Review of Constitutional Studies, vol. 22(2), 2017, 241-260.

79. European Commission, Solidarity in Europe. Alive and Active, 2018, https://ec.europa.eu/research/socialsciences/pdf/polic_y_revie_ws/solidarityin_europe.pdf

80. Stefano Rodotà, Solidarietà. Un'utopia necessaria, Laterza, 2014

Un secondo riferimento per il modello italiano potrebbe essere rintracciato all'art.4(2) TEU nel concetto di autonomia. La cura dei beni comuni da parte dei cittadini attivi italiani sta infatti avvenendo in collaborazione con le autonomie territoriali⁸¹, e in special modo con le città all'interno di una prospettiva sempre più volta a riconoscere un vero e proprio diritto delle città quali enti subnazionali in cui si sta giocando una delle grandi sfide degli ultimi tempi: l'allargamento della partecipazione democratica⁸².

Il terzo riferimento è al principio di sussidiarietà (art.5 TUE). Tuttavia, questa viene intesa nella sua accezione verticale per garantire il riparto delle competenze (esclusive, concorrenti, parallele, secondo l'art.2 TFUE) tra istituzioni dell'UE e Stati membri: è da escludersi, invece, una sua interpretazione secondo l'accezione orizzontale prevista all'art.118, ultimo comma della Costituzione italiana e fonte originaria del modello dell'Amministrazione condivisa.⁸³ Per poter utilizzare questo principio come punto di riferimento, dunque, la sua interpretazione dovrebbe necessariamente essere allargata all'importante contributo italiano: ipotesi che per ora non sembra realistica.

Il richiamo nell'art.6 TUE ai diritti fondamentali quali principi generali del diritto UE costituisce il quarto possibile riferimento. Attraverso la partecipazione alla cura dei beni comuni, infatti, i cittadini italiani realizzano i propri diritti fondamentali: a fondamento di questa concezione, nel 2007 la Commissione Rodotà ha definito i beni comuni come "le cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona". Nello specifico, i diritti presenti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e richiamati all'art.6 TUE che potrebbero essere fonte di legittimazione del modello italiano sembrano essere questi: l'art.1 sulla dignità umana, l'art.6 sul diritto alla libertà di ogni persona, l'art.12 sulla libertà di riunione e associazione in campo civico, l'art.41 sul diritto ad una buona amministrazione.

2.6

La partecipazione degli artt.10(3) e 11(2) TUE come principio comune

Il quinto possibile riferimento per il modello dell'Amministrazione condivisa dei beni comuni consiste nei principi democratici stabiliti al Titolo II: il Trattato, infatti, parla di partecipazione, accanto alla democrazia rappresentativa. È questo il principio che, ad oggi, ci sembra sia la strada più percorribile nella nostra ricerca di un punto di partenza comune. I riferimenti alla partecipazione sono essenzialmente due: gli articoli 10(3) e 11(2) TUE. L'art.10(3) TUE prevede che ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione, e l'art.11(2) TUE definisce che le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. A questi si aggiungono da menzionare l'art. 1-47 del progetto (naufagato) di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, oggi confluito nell'art.11(2) TUE, in quanto il titolo era proprio principio della democrazia partecipativa; e l'art.15(1) TFUE per il quale al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile.

2.7

Il limite della partecipazione europea: la partecipazione al dire

È necessario sottolineare come ad oggi l'interpretazione predominante di questi articoli e del

81. Enrico Carloni, Fulvio Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali*, Cedam, 2020

82. Frank Hendriks, John Loughlin, Anders Lidström, "European subnational democracy: comparative reflections and conclusions", in John Loughlin, Frank Hendriks, Anders Lidström (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, 2010

83. Fabio Gigliani, "Alla ricerca della sussidiarietà orizzontale in Europa", in Daniele Donati, Andrea Paci, (a cura di) *Sussidiarietà e concorrenza*, Il Mulino, 2010, 131-198

concetto di partecipazione in sé, a livello europeo, consiste nella partecipazione al processo decisionale (decision-making) da parte dei cittadini. Questa interpretazione mira a permettere ai cittadini di essere coinvolti maggiormente nel processo decisionale pubblico nazionale ed europeo attraverso diversi canali partecipativi. Pertanto, la partecipazione intesa come cura dell'interesse generale attraverso i beni comuni da parte di cittadini e autonomie territoriali non sembra, ad oggi, trovare un riconoscimento solido ed esplicito.

Stando al testo dei Trattati si parla di partecipazione e non di democrazia partecipativa. I significati sono diversi: la democrazia partecipativa consiste in un insieme eterogeneo di modalità di relazione tra società e istituzioni in cui la prima è in grado di influenzare le seconde nel processo decisionale a loro delegato, ma che come è stato sostenuto non ha una forma ben definita e deve essere reinventata ogni volta.⁸⁴ Per partecipazione, invece, si intendono tante e diverse pratiche partecipative: dall'iniziativa dei cittadini europei (ICE) prevista dal TUE all'art.11(4), ad altre forme non previste nei Trattati ma sperimentate a livello locale tra cui il bilancio partecipativo, alcune forme di dibattito pubblico e di giurie civiche, l'urbanistica partecipata. Le pratiche di partecipazione civica sono tantissime,⁸⁵ e contribuiscono tutte indubbiamente alla democratizzazione della democrazia⁸⁶. Il tratto comune a tutte queste pratiche non consiste, tuttavia, in una "partecipazione al fare" – come la partecipazione dei cittadini alla cura dei beni comuni nell'Amministrazione condivisa –, ma solamente in una "partecipazione al dire" in quanto è una partecipazione rivolta al decidere nei processi decisionali.⁸⁷ Il limite principale dunque che emerge nella partecipazione europea come concepita ad oggi è la sua non comprensione e inclusione delle potenzialità che derivano dal fare. Nella loro esperienza totalmente nuova e rivoluzionaria, i cittadini attivi in Italia stanno facendo, ossia stanno contribuendo con azioni concrete al rafforzamento della democrazia, attraverso la cura dei beni comuni nelle proprie comunità di appartenenza.

2.8

Prospettive future: la partecipazione europea al fare

Il cuore della riflessione che si vuole proporre qui, tuttavia, mira a sostenere che oggi esiste un potenziale inesplorato nei Trattati da cui si possono ancora estrarre possibilità. In particolare, dal concetto europeo di partecipazione e dalla sua presenza nei Trattati oggi possiamo provare ad estrarre un significato nuovo, cioè quello di partecipazione di cittadini europei insieme alle istituzioni pubbliche, nazionali e sovranazionali, alla cura dei beni comuni: una partecipazione rivolta al fare. È urgente oggi trovare sentieri⁸⁸ innovativi della partecipazione, che siano in grado di permettere ai cittadini europei di fare i cittadini, e non solo di essere cittadini. Sentieri che permettano agli individui – singoli e associati – di contribuire con le loro capacità⁸⁹ a trasformare il territorio e le città⁹⁰. Non si è cittadini (italiani, ma anche europei!) solo perché una legge riconosce tale qualifica, ma anche perché si partecipa alla cura dei beni comuni del proprio territorio. Il punto di partenza comune per i cittadini europei può essere, allora, una partecipazione che amplia le sue forme con una nuova modalità: la partecipazione al fare attraverso la cura dei beni comuni, in collaborazione con le autonomie territoriali europee.

84. Luigi Bobbio, Dilemmi della democrazia partecipativa, in *Democrazia e diritto*, n.44, 2006, 11-26

85. Gianluca Sgueo, *The practice of democracy. A selection of civic engagement initiatives*, Study, European Parliamentary Research Service, 2020

86. Umberto Allegretti, "Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia", in Umberto Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, 2010

87. Sulla distinzione vedi Alessandra Valastro, "La democrazia alla prova dei territori: il ruolo delle amministrazioni locali nell'epoca delle fragilità", in Alessandra Valastro (a cura di) *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Jovene, 2016, 30; Giuseppe Cotturri, "Storia del principio di sussidiarietà in Costituzione", in Gregorio Arena, Giuseppe Cotturri (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può cambiare l'Italia*, Carocci, 2010, 59

88. Filippo Pizzolato, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Carocci, 2020

89. Carlo Donolo, *Sui beni e sulle capacità. La sussidiarietà come processo di capacitazione*, Labsus, 2011, <https://www.labsus.org/2011/02/sui-beni-e-sulle-capacita/>

90. Fabio Giglioli, *Che cosa è il diritto delle città*, Labsus, 2017, <https://www.labsus.org/2017/05/che-cosa-e-il-diritto-delle-citta/>

I punti essenziali di questa concezione della partecipazione rivolta al fare sono essenzialmente tre: il fare come azione civica volta alla contribuzione; l'inclusività del fare; i beni comuni come oggetto pratico di questo fare. La democrazia si regge infatti su due gambe⁹¹: la rappresentanza e la partecipazione. La partecipazione deve, però, allargarsi a ricomprendere quell'idea di Havel di valorizzazione delle autonome capacità di visione e di risposta dei cittadini attivi, in cui la politica è concepita come un'azione civica capillare, alla quale può contribuire chiunque abbia a cuore la res publica, anche al di fuori dei circuiti dei partiti. Si tratta di un tipo di partecipazione dove la responsabilità è diffusa, in cui cioè tutti possono fare contribuendo nelle proprie comunità: non solo gruppi organizzati della società civile, ma anche individui singoli o gruppi informali, e soprattutto anche tutti quegli abitanti che appartengono a comunità locali pur non avendo il requisito formale della cittadinanza nazionale⁹². Queste persone, infatti, pur non potendo esercitare i loro diritti di cittadinanza politica (diritto di voto e di eleggibilità), possono comunque contribuire come cittadini attivi alla cura degli interessi generali della propria comunità. Questi, da ultimo, come ha mostrato l'esperienza italiana, coincidono a livello pratico con i beni comuni, che sono l'oggetto di questa "partecipazione al fare": pur in mancanza di una definizione comune europea sui beni comuni, questi potrebbero rivelarsi come ciò che ci unisce e che abbiamo in comune, aprendo dunque la strada alla possibilità per i cittadini attivi europei di collaborare alla loro cura.

Quali potrebbero essere, quindi, le possibili strade per ricomprendere questa partecipazione al fare – su esempio del modello italiano dell'Amministrazione condivisa dei beni comuni – in Unione Europea? Servirebbe forse partire da un riconoscimento dei limiti della partecipazione per come concepita ad oggi a livello europeo tanto quanto a livello nazionale⁹³, per allargala poi a nuove forme partecipative come il modello italiano e a innovazioni democratiche che dal basso stanno nascendo in tanti contesti europei⁹⁴.

2.9

Proposta: se inserissimo un riferimento alla partecipazione europea nei Regolamenti italiani?

Se aspettare un cambio di prospettiva da parte del diritto europeo sembra essere una via troppo lenta, un passo concreto e molto più veloce potrebbe invece essere fatto già nel prototipo⁹⁵ di Regolamento sull'Amministrazione condivisa. La proposta è quella di inserire un breve ma decisivo riferimento nei Regolamenti al diritto europeo, magari nell'art.1, dopo il riferimento agli articoli nella Costituzione Italiana. Potremmo così iniziare in questo modo a delineare una strada anche per gli altri cittadini europei, a partire dal modello italiano. Tale riferimento sarebbe sicuramente ininfluente per i cittadini attivi e le istituzioni che già partecipano alla cura dei beni comuni in Italia. Al contrario, invece, potrebbe diventare il punto di partenza per chiunque e dovunque negli altri Stati europei, per avviare percorsi nei propri ordinamenti nazionali e per creare spazio giuridico e istituzionale nuovo, volto a riconoscere la libertà dei singoli di attivarsi nell'interesse generale per la cura dei commons.

91. Donata Borgonovo Re, Le quattro stelle della Costituzione. Per una cittadinanza responsabile, Il Margine, 2013, 105 e 182-207

92. Rainer Bauböck, Cities vs States: Should Urban Citizenship be Emancipated from Nationality?, VerBlog, 2020, <https://verfassungsblog.de/cities-vs-states-should-urban-citizenship-be-emancipated-from-nationality/>

93. Alberto Alemanno, Europe's Democracy Challenge: Citizen Participation in and Beyond Elections, German Law Journal, 2019, vol.21, n.1, 171-178

94. Stephen Elstub, Oliver Escobar (eds.), Handbook of Democratic Innovation and Governance, Edward Elgar Publishing, 2019

95. Il prototipo di Regolamento sull'Amministrazione condivisa dei beni comuni è disponibile al link <https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2017/04/Regolamento-Labsus-Definitivo.pdf>

2.10

Riflessioni conclusive: un nuovo modello di democrazia

L'intervento del diritto rispetto a ciò che non è ancora compiutamente delineato deve essere rivolto a "riforme creatrici d'avvenire", tracciando le grandi linee guida della dinamica sociale attraverso una tecnica che è quella della "legislazione per principi [...] articolata in massime generali, elastiche, feconde di conseguenze future"⁹⁶. Ci serve dunque immaginazione: è questo il tempo giusto per immaginare la cornice di pensiero europea in cui modello italiano e modelli in altri Stati europei di cura dei beni comuni, a partire dalla libertà dei singoli cittadini europei, possano prima essere pensati e poi incidere nella comunità europea a partire dalle comunità locali. Il principio nel diritto dell'Unione Europea che ci sembra possa essere il nuovo riferimento è dunque la partecipazione, che vorremmo contribuire a declinare nella sua accezione volta al fare. Questo porta di fatto ad immaginare di riflesso anche un nuovo modello di democrazia che si basa sull'iniziativa dei singoli, ad oggi definita in vario modo: democrazia creativa, collaborativa, diffusa, contributiva, locale, creativa, dei beni comuni. Oggi forse è prematuro convenire su una etichetta precisa, ma i tratti cardine di questo modello nuovo di democrazia sono già chiari: libertà di ciascuno di attivarsi, responsabilità diffusa nel prendersi cura dell'interesse generale, beni comuni come oggetto concreto dell'impegno civico di ciascuno, cittadinanza attiva più ampia della cittadinanza politica, collaborazione dei cittadini attivi con le autonomie territoriali basata sulla fiducia, partecipazione volta al fare, pluralismo sociale oltre quello partitico, riconoscimento della spontanea iniziativa di persone singole o gruppi informali al di là di categorizzazioni della società civile.

D'altra parte, se la storia di Havel è anche la nostra storia di cittadini europei, perché la storia dei cittadini attivi italiani non potrebbe divenire quella di altri cittadini europei? Serve allora comporre un impianto di pensiero nuovo. È urgente chiedersi: se a livello nazionale il riferimento è il principio di sussidiarietà orizzontale, a livello europeo può essere la partecipazione? Da Il potere dei senza potere possiamo sostenere un potere dei cittadini attivi europei, singoli o associati che siano, per ampliare sempre più quella polis parallela che i cittadini attivi stanno già costruendo nelle città italiane, e alla quale si potrebbe contribuire anche a livello europeo.



ph_Václav Havel at Prague Castle, 1992 (Source: Václav Havel Library)

96. Stefano Rodotà, "Ideologie e tecniche della riforma del diritto civile", in Riv.dir.comm., 1967, I, 83-99, c.d. Prolusione Maceratese

Capitolo III

L'ESPERIENZA GIURIDICA DELLA SUSSIDIARIETÀ IN ITALIA

—
Fabio Giglioni, Roberta Tonanzi

3.1

Il principio di sussidiarietà in Italia: origini e sviluppo

Il principio di sussidiarietà è stato introdotto nella Costituzione italiana nel 2001 attraverso la modifica dell'art. 118. È piuttosto unanime la convinzione tra gli studiosi che questo passaggio ha avuto origine dall'ordinamento europeo, che invece lo aveva già riconosciuto nell'Atto unico europeo del 1986 e poi in modo molto più deciso con il Trattato di Maastricht del 1992. Questa verità storica sarebbe tuttavia fuorviante se inducesse a ritenere che l'ordinamento italiano si sia limitato a recepire quanto previsto in sede europea. In effetti, lo sviluppo del principio in Italia ha conosciuto applicazioni inedite all'ordinamento europeo così da poter presentarsi anche come un interessante caso di studio.

Ciò, in parte, si può addebitare all'ovvia considerazione che ogni principio introdotto in un ordinamento è chiamato a subire i condizionamenti di altri principi e valori, così da dover ritagliare uno spazio che diventa per forza di cose originale e diverso da tutti gli altri ordinamenti. Dunque risulta fisiologico assistere a qualche applicazione dissonante dei principi quando sono inseriti in contesti ordinamentali diversi. In secondo luogo, si deve considerare che il principio di sussidiarietà è un principio con una forza cogente non perentoria, necessitando di adattamenti e mediazioni di natura politica. Se, in un certo qual senso, questo può essere detto di ogni principio giuridico, che è caratterizzato dall'indicazione di orientamenti più che da soluzioni definitive, nel caso della sussidiarietà questo è maggiormente vero. L'adattamento politico rende più difficile la sua sanzione giuridica, come d'altra parte lo stesso ordinamento europeo testimonia. Infine, per quanto riguarda l'Italia, la novità è data dal fatto che il principio è riconosciuto non solamente nella sua dimensione verticale, ma anche in quella orizzontale. Ed è proprio con riferimento a questo ultimo punto che il contributo italiano all'applicazione del principio di sussidiarietà si segnala per originalità e interesse.

In questa chiave, infatti, il principio di sussidiarietà è stato utilizzato per rinnovare le condizioni di regolazione del pluralismo istituzionale e sociale che caratterizza la Costituzione italiana. Se la connotazione pluralistica della Costituzione italiana era già nota prima dell'introduzione del principio di sussidiarietà, la sua introduzione, con particolare riferimento alla declinazione orizzontale, ha prodotto una significativa innovazione del quadro delle regole che concernono il rapporto tra istituzioni e cittadini, rafforzandone gli elementi di democraticità. Il presente contributo intende segnalare le principali innovazioni giuridiche che il principio ha introdotto in Italia nel corso degli ultimi venti anni, secondo le seguenti linee di indirizzo: nel secondo paragrafo saranno messe in evidenza alcune delle più significative novità normative ricondotte al principio di sussidiarietà orizzontale (Regolamento e patti di collaborazione); nel terzo paragrafo si farà riferimento all'introduzione di un vero e proprio nuovo modello di amministrazione riconducibile alla sussidiarietà orizzontale, capace anche di generare un nuovo principio generale (il principio di collaborazione); nel quarto paragrafo, infine, si segnalerà l'apporto prodotto dalla giurisprudenza che si è misurata con il tema della sussidiarietà. L'ultimo paragrafo sarà, infine, dedicato a trarre considerazioni conclusive.

3.2

L'attuazione diretta del dettato costituzionale: il Regolamento per l'Amministrazione condivisa dei beni comuni urbani e i patti di collaborazione

3.2.1

Il Regolamento per la cura e la gestione condivisa dei beni comuni urbani

Dopo la già segnalata introduzione del principio di sussidiarietà in Costituzione a lungo è rimasta inattuata la sua declinazione orizzontale. Tuttavia, negli anni più recenti, complici diversi fattori, di natura economico-finanziaria ma anche sociale, le autorità pubbliche, soprattutto quelle locali, hanno elaborato degli strumenti che, in attuazione proprio del dettato costituzionale, hanno permesso a tale principio di esprimere le sue potenzialità.

In un contesto caratterizzato da una scarsità di risorse economico-finanziarie, le autorità locali hanno riscontrato numerose difficoltà tanto a curare la città pubblica - di conseguenza sempre più abbandonata all'incuria e al degrado -, quanto a rispondere alle plurime ed eterogenee richieste espresse dalla società. Dal canto proprio, però, quest'ultima ha dimostrato di non essere soltanto espressione di bisogni da soddisfare, ma anche uno straordinario insieme di persone portatrici di risorse, non solo finanziarie ma anche professionali e tecniche, e saperi da mettere a disposizione delle istituzioni locali e, in generale, di tutta la comunità. Così, di fronte a spazi urbani abbandonati e privati della propria funzione sociale, a beni comuni urbani lasciati all'incuria e al degrado, un sempre più vasto numero di cittadini si è attivato per prendersene direttamente cura, così da poterli rimettere nella piena disponibilità della comunità di riferimento. Si assiste, pertanto, ad un tentativo da parte dei privati cittadini di riappropriarsi dei luoghi della propria città⁹⁷, ma non per sfruttarli a proprio vantaggio personale, bensì per donarli all'intera società.

L'attivazione in questo senso della comunità, la sua partecipazione alla cura dei beni comuni urbani, ovvero alla loro rigenerazione, ha spinto le autorità pubbliche locali ad individuare degli strumenti capaci di fornire un riconoscimento giuridico a tali attività, indubbiamente di interesse generale, ma che nascevano, tuttavia, al di fuori dei tradizionali paradigmi legali⁹⁸.

È, pertanto, al principio di sussidiarietà orizzontale che le istituzioni locali hanno fatto ricorso per legittimare alcuni di questi strumenti, in virtù dei quali le stesse favoriscono i privati, singoli o associati, nello svolgimento delle attività di interesse generale e, al contempo, riconoscono a queste ultime un valore giuridico, altrimenti assente. Infatti, valorizzando una delle peculiarità del principio di sussidiarietà orizzontale, vale a dire quella di essere un principio immediatamente operativo, cioè direttamente attuabile da qualsiasi livello di governo, senza la necessità di una previa intermediazione legislativa - statale o regionale -, a partire dal 2014, alcuni comuni italiani hanno iniziato ad adottare dei Regolamenti volti a disciplinare queste forme di collaborazione tra cittadini attivi e l'amministrazione locale per la cura e la rigenerazione dei beni comuni⁹⁹.

Questi atti regolamentari rappresentano una novità all'interno del panorama giuridico nazionale, da una parte, perché, malgrado la loro natura di fonti secondarie, non danno attuazione ad alcuna previsione legislativa, ma direttamente al dettato costituzionale (ex art. 118, comma 4, Cost.);

97. See F. Cortese, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in "Munus", 2016, pp. 5-11.

98. See F. Giglioni, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in "Rivista giuridica dell'edilizia", 2018, pp. 3-21.

99. See F. Giglioni, *I regolamenti comunali per la gestione dei Beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in "Munus", 2016, pp. 271-313.

dall'altra, perché, attraverso la loro adozione, le autorità locali hanno collocato all'interno di un quadro giuridico ben definito delle forme inedite di collaborazione che, altrimenti, avrebbero incontrato delle difficoltà a realizzarsi, complice anche il timore da parte delle stesse istituzioni ad assumersi delle responsabilità e, di conseguenza, quello di incorrere in eventuali sanzioni¹⁰⁰. Con il Regolamento sulla collaborazione tra i cittadini e l'amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, invece, si disciplina ogni aspetto di tale rapporto tra privati, singoli e associati, e autorità pubbliche, che va dall'individuazione del bene comune di cui si intende prendersi cura, fino ad arrivare alla determinazione della giurisdizione alla quale rimettere la causa in caso di eventuali controversie, sorte nell'ambito dello svolgimento di tali attività di interesse generale. Pertanto, a caratterizzare tale Regolamento quale strumento innovativo non opera soltanto la fonte da cui esso trae la propria legittimazione, ma anche il suo contenuto, dal momento che offre una cornice giuridica ad una altrettanto peculiare alleanza tra i cittadini, che si attivano insieme alle istituzioni pubbliche, per curare i luoghi e i beni spesso abbandonati e degradati, presenti all'interno delle città.

Nonostante la decisione di dare attuazione diretta al dettato costituzionale mediante un Regolamento sia stata definita un "bel salto senza paracadute"¹⁰¹, dal febbraio 2014, data in cui per la prima volta il Comune di Bologna ha adottato tale strumento, ad oggi, sono più di duecentocinquanta gli enti locali che vi hanno fatto ricorso per riconoscere a queste inedite forme di partecipazione un valore giuridico. L'ampia diffusione del Regolamento comunale per la gestione dei beni comuni urbani si deve alla rapidità con cui si giunge alla sua adozione e alla sua flessibilità, che lo rende facile da modificare ed adattare alle diverse esigenze della comunità di riferimento. Alcuni comuni, infatti, all'indomani dell'adozione del Regolamento da parte del comune bolognese hanno recepito a pieno il suo contenuto nei propri atti, altri, invece, non hanno incontrato alcuna difficoltà ad adattarlo in base alle esigenze del proprio territorio. Peralto, ad oggi, non sono più soltanto questi ad adottare lo strumento in esame, bensì ad esso hanno fatto ricorso, per i medesimi fini, anche le Unioni dei comuni¹⁰², le province¹⁰³, le Città metropolitane¹⁰⁴, le Regioni¹⁰⁵ e anche alcuni enti pubblici di natura economica¹⁰⁶.

3.3

L'alleanza tra i cittadini e le istituzioni pubbliche: i patti di collaborazione

L'alleanza tra i cittadini e le autorità pubbliche, che nel Regolamento di cui sopra trova la propria legittimazione, si cristallizza in un atto altrettanto peculiare, ossia il Patto di collaborazione. Il Patto di collaborazione è, infatti, "lo strumento con cui comuni e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura e rigenerazione dei beni comuni"¹⁰⁷, ossia è l'atto attraverso il quale si dettaglia il rapporto fra le parti, ad esempio per ciò che concerne la durata dello stesso, le finalità che si intendono perseguire, le modalità attraverso le quali realizzare queste ultime, le responsabilità e gli impegni assunti. Dunque, mentre il Regolamento delinea gli aspetti generali della collaborazione tra i cittadini attivi e le istituzioni, senza dettargliela in tutti i suoi elementi, il Patto la disciplina accuratamente, in relazione all'azione di cura, di gestione e di rigenerazione del bene comune che si intende realizzare.

100. See L. Muzi, L'Amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale, in F. Di Lascio, F. Gigliani (eds.), La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto delle città, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 124.

101. G. Calderoni, I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica, in "Aedon", 2/2016.

102. Come l'Unione della Bassa Reggiana, l'Unione dei comuni della "Valtenesi", e della Romagna Faentina.

103. Ad oggi, solo la provincia di Chieri ha adottato tale atto.

104. Si fa riferimento al Regolamento adottato dalla Città metropolitana di Milano, adottato nel 2019.

105. Finora soltanto la Regione Lazio ha adottato il proprio Regolamento sull'amministrazione condivisa dei beni comuni, dando attuazione a quanto previsto dalla l.r. del 26 giugno 2019, n. 10, rubricata "Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni".

106. Nello specifico, ci si riferisce al Regolamento adottato dall'Azienda di Edilizia Residenziale pubblica di Milano.

107. Art. 5 del Regolamento di Bologna sulla collaborazione cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani.

Il Patto di collaborazione si connota per essere uno strumento la cui natura non è autoritativa, dal momento che le parti sono chiamate a decidere insieme tutti i suoi contenuti, senza che sia riconosciuto ad una delle due, in particolare all'istituzione pubblica, un potere tale da definirli autonomamente, come, al contrario, accade nell'ipotesi di adozione di un provvedimento amministrativo. Pertanto, il Patto di collaborazione rappresenta il risultato finale di un processo di co-progettazione tra due parti poste sullo stesso piano, che, alleandosi, individuano insieme tutto ciò che è necessario per il perseguimento di un interesse generale, fine ultimo a cui devono comunque tendere le attività disciplinate con tale atto. Da ciò consegue che, qualora l'attuazione di queste ultime possa compromettere il soddisfacimento dell'interesse generale individuato, ovvero quello di altri interessi, le parti possono recedere dall'accordo anche senza incorrere in alcuna sanzione o penalizzazione¹⁰⁸.

Un altro elemento che concorre a caratterizzare il Patto di collaborazione è rappresentato dall'informalità, conseguenza, quest'ultima, dell'esigenza di assicurare flessibilità e semplicità al rapporto tra i cittadini attivi e l'amministrazione pubblica. Sono gli stessi Regolamenti a riconoscere questo carattere¹⁰⁹, evidenziando, peraltro, che la relazione tra le parti avvenga nel rispetto delle specifiche formalità solo quando ciò è previsto dalla legge. Le potenzialità di tale caratteristica si colgono maggiormente allorché si pone attenzione ai soggetti che possono essere parte dell'alleanza suggellata con il Patto di collaborazione.

3.3.1

Le parti dell'alleanza: i cittadini attivi e le istituzioni pubbliche

Come poc'anzi detto, il Patto rappresenta il risultato finale di un processo di co-progettazione, che vede collaborare da una parte l'amministrazione pubblica e dall'altra i cittadini attivi. In questo processo, l'istituzione pubblica deve favorire la partecipazione dei privati nello svolgimento delle attività di cura e rigenerazione dei beni comuni urbani, così come sancito dall'art. 118, comma 4, Cost., e, perché ciò accada, è chiamata a cambiare il proprio *modus operandi*, orientandolo secondo alcuni principi, come quello della collaborazione, della fiducia reciproca, dell'autonomia, della responsabilità e dell'informalità. In virtù di questi principi, l'autorità comunale si pone sullo stesso piano dei cittadini, dei quali si favorisce l'autonoma iniziativa ad attivarsi per curare e rigenerare i beni comuni abbandonati o in disuso, ma ai quali, al contempo, si richiede l'impegno affinché tali attività trovino realizzazione concreta. Quindi, da una parte, l'amministrazione è responsabile di assicurare ai privati il raggiungimento dell'interesse generale, ad esempio facendo venir meno alcune formalità burocratiche ovvero semplificando talune procedure, ma, dall'altra, gli stessi cittadini attivi sono responsabili di attuare le attività favorite dalla prima¹¹⁰.

I cittadini attivi sono l'altra fondamentale parte di questa inedita alleanza; è, infatti, soltanto a fronte della loro attivazione che il principio di sussidiarietà orizzontale può effettivamente trovare realizzazione, dal momento che, in caso contrario, le istituzioni pubbliche non avrebbero alcuna attività di interesse generale da favorire¹¹¹.

A stipulare i patti di collaborazione possono essere tutti i cittadini, che, ai sensi di quanto disposto dallo stesso dettato costituzionale all'art. 118, ultimo comma,

108. Questa mancanza di sanzioni è prevista esplicitamente all'art. 12 del Regolamento Città di Milano.

109. Cfr. Regolamento di Bologna, art. 3, comma 1, lett. h); Regolamento prototipo - Labsus, art. 3, comma 1, lett. l).

110. Cfr. L. Muzi, L'Amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale, in F. Di Lascio, F. Gigliani (a cura di), La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto delle città, op. cit., p. 125.

111. Per G. Arena, Amministrazione e società. Il nuovo cittadino, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2017, p. 50, infatti, il principio della sussidiarietà orizzontale vive solo se lo fanno vivere i cittadini.

possono firmare tale atto sia in quanto singoli che come associati. È bene evidenziare che, quando si fa riferimento alla fattispecie dei cittadini attivi firmatari dei Patti, il concetto di cittadinanza che vi è alla base non coincide con quello legale, da ciò ne consegue che possono sottoscrivere tali atti anche coloro che non sono cittadini italiani, ma che vivono in un determinato territorio, di cui intendono prendersi cura. Allo stesso tempo, possono stipulare un Patto di collaborazione con un'amministrazione locale anche dei privati che non risiedono sul territorio di competenza della stessa, ma che magari vi lavorano o studiano.

A prescindere da questo ampio significato che viene attribuito alla cittadinanza, in generale, è molto vasta la platea dei soggetti privati che possono stipulare un Patto con le istituzioni pubbliche. Anzi, è in riferimento alla moltitudine dei soggetti ammessi ad essere dei potenziali firmatari dei Patti che si possono individuare almeno due elementi innovativi, che contribuiscono a caratterizzare tali strumenti, differenziandoli da quelli che tradizionalmente disciplinano il rapporto tra le autorità pubbliche e le associazioni di volontariato riconosciute. Anzitutto, firmatari dei patti di collaborazione possono essere anche dei singoli cittadini, non appartenenti ad alcuna organizzazione ben strutturata, ma che, autonomamente e spontaneamente, di fronte all'incuria e al degrado dei luoghi in cui vivono, decidono di prendersene cura. Tale riconoscimento, in linea con quanto previsto dall'art. 118, ultimo comma, Cost., segna una "rottura" con la normativa volta a disciplinare il mondo del Terzo settore, da sempre orientata a preferire i soggetti strutturati ed organizzati quali controparti a cui affidare la cura di alcuni interessi generali¹¹². Un distacco con la suddetta normativa si registra anche laddove i Regolamenti riconoscono quali possibili firmatari dei Patti anche dei gruppi informali, i comitati di quartiere, ovvero dei soggetti associati non strutturati, definibili anche come "volontari per un giorno"¹¹³. Ovviamente, possono stipulare un Patto di collaborazione con le amministrazioni pubbliche anche le associazioni di volontariato riconosciute e strutturate, così come possono farlo delle imprese profit.

Tuttavia, l'informalità che caratterizza il Patto, o meglio il rapporto collaborativo che con esso si disciplina, viene ridimensionata allorché si prevede il rispetto di alcuni requisiti minimi formali, che, dal punto di vista dei soggetti privati, consiste nell'individuazione del rappresentante formale, ossia l'interlocutore diretto con la pubblica amministrazione, ovvero l'elenco dei cittadini attivi che costituiscono il gruppo informale firmatario¹¹⁴. Tali minime indicazioni, che devono dunque essere osservate a prescindere dalla natura dei soggetti firmatari, mirano a rafforzare l'impegno che i cittadini attivi si incaricano di assolvere di fronte alle istituzioni pubbliche.

Sebbene finora si sia fatto sempre riferimento al Patto di collaborazione quale strumento mediante il quale l'amministrazione pubblica e i cittadini attivi, singoli o associati, concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura e rigenerazione dei beni comuni, è opportuno precisare che le parti che possono sottoscriverlo possono essere anche più di due. Infatti, quello che porta alla stipula di un Patto di collaborazione è un processo di co-progettazione aperto - volto a garantire la maggiore inclusività possibile -, che si traduce nel riconoscere a più soggetti la possibilità di intervenire, anche in itinere, e di mettere a disposizione le proprie competenze e risorse. La partecipazione di un maggior numero di soggetti, tanto privati quanto pubblici, al processo di definizione dei contenuti del Patto di collaborazione può essere intesa anche come un tentativo di garantire la più ampia democraticità di scelte¹¹⁵, destinate a produrre degli importanti effetti sul territorio e sull'intera comunità.

112. Anche la definizione di "volontario" che viene fornita all'articolo 17, comma 2, del d.lgs. n. 117 del 2017, è ancora molto centrata sulle attività di volontariato tradizionale.

113. Così G. Arena, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, cit., p. 46.

114. Cfr. F. Gigliani, A. Nervi, *Gli accordi delle Pubbliche amministrazioni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, p. 274.

115. Cfr. L. Muzi, *L'Amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. Di Lascio, F. Gigliani (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto delle città*, op. cit., p. 123.

3.3.2

L'animus donandi dei patti di collaborazione

Ogni Patto di collaborazione presenta delle specificità proprie, dovute tanto alla tipologia di bene oggetto dell'accordo quanto alle competenze messe a disposizione delle parti firmatarie. È, tuttavia, possibile distinguere due tipologie di Patti, che differiscono tra loro per il maggiore o minore grado di complessità delle attività previste da realizzare. A seconda che si tratti di un Patto di collaborazione semplice o di uno complesso, in linea generale, a cambiare è il suo iter di approvazione, gli organi pubblici coinvolti nello stesso, nonché i tempi necessari per giungere alla sua firma.

Malgrado la diversa complessità dell'iter procedimentale, in entrambe le ipotesi, quest'ultimo prende avvio nel momento in cui le parti avanzano una proposta di collaborazione. È quest'ultima a dare avvio al processo di co-progettazione, al termine del quale viene adottato e firmato il Patto di collaborazione. Tale proposta può provenire dall'amministrazione pubblica, che invita i privati ad attivarsi nei confronti di un determinato bene comune, ovvero può essere avanzata dagli stessi cittadini attivi.

Qualunque sia il soggetto che manifesta per primo l'interesse a collaborare per prendersi cura del bene comune, una volta riscontrata la volontà anche della controparte a dare avvio a tale rapporto, entrambe sono chiamate insieme a definirne tutti i contenuti.

La collaborazione alla quale si fa riferimento non presenta un carattere sinallagmatico, dal momento che i Patti non hanno ad oggetto delle relazioni patrimoniali. Infatti, i cittadini si attivano spontaneamente per prendersi cura di determinati beni comuni, senza ricevere alcun corrispettivo da parte dell'amministrazione pubblica per remunerare le attività realizzate. Le autorità pubbliche, al fine di agevolare l'attuazione di queste ultime, possono prevedere degli incentivi, come la copertura assicurativa dei privati ovvero il pagamento delle utenze utilizzate dagli stessi per lo svolgimento delle attività di interesse generale, ma questi elementi, tuttavia, non concorrono a caratterizzare il Patto quale accordo a titolo oneroso. Al contrario, è l'animus donandi dei cittadini attivi a connotare i patti di collaborazione¹¹⁶, una causa difficilmente rinvenibile nei contratti a titolo oneroso e che contribuisce, pertanto, a sottrarre i primi dalla disciplina europea e nazionale relativa le commesse pubbliche.

3.4

L'Amministrazione condivisa dei beni comuni

Gli strumenti con cui è stata data attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale - e che nello stesso hanno trovato la propria legittimazione -, ossia il Regolamento e i patti di collaborazione, definiscono un nuovo modello di amministrazione, teorizzato già a partire dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso e indicato come Amministrazione condivisa¹¹⁷. Alla base di questo nuovo modello, infatti, vi è proprio l'idea che la paritaria collaborazione tra i cittadini e le istituzioni pubbliche, suggellata con i Patti, possa consentire una migliore soluzione dei problemi che riguardano la comunità, rispetto ai modelli dell'agire amministrativo basati sull'opposizione tra amministrazione e amministrati. Con l'Amministrazione condivisa viene meno l'antagonismo tra i due poli pubblico e privato, i quali, al contrario, si alleano per perseguire gli interessi generali e soddisfare i bisogni della collettività di riferimento.

116. Così rileva P. Michiara, I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna, in "Aedon", 2/2016.

117. Ci si riferisce al saggio di G. Arena, Introduzione all'Amministrazione condivisa, in "Studi parlamentari e di politica costituzionale", 1997, pp. 29-65.

L'affermazione di questo modello di amministrazione, che vede nella collaborazione tra le parti il proprio carattere distintivo, richiede un cambiamento radicale tanto dei principi che orientano l'azione amministrativa, quanto della visione che le istituzioni pubbliche hanno dei cittadini, non più meri destinatari delle decisioni ma soggetti attivi nella costruzione delle stesse. I cittadini, infatti, in questo paradigma, divengono degli alleati, da ascoltare e coinvolgere nella definizione ed esecuzione delle attività di interesse generale. La loro partecipazione deve essere favorita (ex art. 118, comma 4, Cost.), incentivata e garantita e in questo senso i Regolamenti sull'Amministrazione condivisa, comunque denominati, hanno contribuito significativamente.

Le istituzioni pubbliche sono chiamate a dare fiducia ai cittadini che volontariamente si mettono a loro "disposizione"; ciò, tuttavia, non deve tradursi nello sfruttamento delle risorse e delle capacità dei privati. L'Amministrazione condivisa presuppone che le due parti collaborino, ognuna in base alle proprie competenze, per il perseguimento dell'interesse generale; infatti, le molteplici esperienze di cura dei beni comuni, attraverso i patti di collaborazione, dimostrano come i cittadini non siano lasciati soli dalle istituzioni pubbliche nello svolgimento delle attività definite, ma come dalle stesse vengano sostenuti, sia nella fase di co-progettazione degli interventi sia in quella operativa. Al contempo, l'attivazione dei privati nel prendersi cura di determinati beni comuni non determina neppure il ritirarsi dell'azione svolta dalle istituzioni pubbliche in quell'ambito; ad esempio, le attività di cura promosse dai cittadini nei confronti del verde urbano non si sostituiscono a quelle di manutenzione svolte, solitamente, dagli uffici comunali, ma si integrano a queste ultime per soddisfare al meglio i bisogni della comunità.

Inoltre, il principio di collaborazione che connota il paradigma dell'Amministrazione condivisa non si esaurisce nel rapporto tra cittadini e autorità pubbliche, ma contraddistingue anche quello interno agli uffici di queste ultime. Ciò si traduce in un cambiamento del *modus operandi* interno alle stesse amministrazioni pubbliche, laddove gli uffici, abituati a lavorare a compartimenti stagni, sono chiamati, invece, a collaborare fra loro al fine di agevolare l'azione dei cittadini attivi¹¹⁸.

Questi ultimi, nel nuovo modello di amministrazione, attivandosi nella cura, gestione e rigenerazione condivisa dei beni comuni, dismettono i tradizionali panni di amministrati, per indossare quelli di co-amministratori. Nella definizione del contenuto dei Patti, infatti, essi individuano insieme alle istituzioni pubbliche quel che è l'interesse generale da tutelare, quali sono le modalità e tutto ciò che è necessario per soddisfarlo. Divengono, insieme alle istituzioni, responsabili della realizzazione dell'interesse generale.

Con l'Amministrazione condivisa, pertanto, si assiste ad un'evoluzione di entrambe le parti del rapporto, che vede i privati non più in una posizione di subalternità rispetto all'amministrazione pubblica, la quale, ponendosi sullo stesso loro livello, li favorisce e li aiuta a mettere a disposizione dell'intera comunità le risorse e i saperi di cui sono portatori.

Ad oggi, il modello dell'Amministrazione condivisa, espressione del principio di sussidiarietà orizzontale, non viene disciplinato da alcuna normativa nazionale, anche se esso gradualmente sta ottenendo degli importanti riconoscimenti, soprattutto giurisprudenziali. Con la sentenza del 26 giugno 2020, n. 131, la Corte costituzionale, infatti, ha riconosciuto l'Amministrazione condivisa quale modello alternativo a quello del profitto e del mercato, in cui il rapporto tra il polo pubblico e quello privato non è di natura sinallagmatica, come è invece quello dei contratti.

118. Sull'organizzazione degli uffici da parte di alcuni enti locali si veda P. Bonasora, C. Leggio, Come si organizzano gli uffici per l'Amministrazione condivisa?, in "Rapporto Labsus 2019", pp. 40-1.

3.5

Il principio di sussidiarietà orizzontale e la legittimazione ad agire in giudizio

Un'applicazione altrettanto interessante che ha avuto il principio di sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento è quella operata dalla giurisprudenza amministrativa, al fine di ampliare il novero dei soggetti legittimati ad agire in giudizio per la tutela dei diversi interessi diffusi, come lo sono quelli ambientali¹¹⁹. Invero, non sempre il ricorso che ad esso è stato fatto si è rivelato effettivamente utile per conseguire tale ampliamento, dal momento che è possibile individuare diverse sentenze in cui, pur richiamato, il principio di sussidiarietà orizzontale ha contribuito soltanto a rafforzare alcuni istituti giuridici già consolidati nell'ordinamento¹²⁰.

In questi contesti, pertanto, a tale principio non è stata riconosciuta alcuna forza innovativa, caratteristica che, invece, gli viene attribuita da quel gruppo di pronunce¹²¹ ai sensi delle quali si individua un novero più esteso di soggetti legittimati ad agire in giudizio, per la tutela di interessi generali, in virtù della loro partecipazione al procedimento amministrativo che ha portato all'adozione dell'atto lesivo. In base a questo orientamento, in sostanza, la cura degli interessi diffusi, di cui si fanno interpreti i soggetti privati ammessi al procedimento, prosegue anche in sede processuale.

Fortemente innovativa è l'interpretazione del principio di sussidiarietà orizzontale fornita dalla giurisprudenza, che riconosce la legittimazione ad agire in capo ad alcuni soggetti non per una loro caratteristica soggettiva, bensì per garantire una effettiva tutela in sede processuale ad un interesse diffuso¹²². In questi termini, lo scopo attribuito al principio costituzionale è principalmente quello di garantire un controllo sociale diffuso degli interessi generali. È da questa interpretazione che, di conseguenza, si assume la necessità di riconoscere ad un numero maggiore di soggetti, incluse quelle organizzazioni sociali prive di livelli significativi di rappresentatività, la legittimazione ad agire in giudizio, al fine di garantire una più forte tutela a questi interessi, minacciati dall'atto che si intende impugnare.

3.6

Riflessioni conclusive

L'analisi condotta nei paragrafi precedenti restituisce un'immagine del principio di sussidiarietà orizzontale capace di introdurre delle rilevanti novità nel nostro ordinamento giuridico, sotto almeno tre punti di vista. Anzitutto, dal punto di vista normativo, dal momento che il suo carattere immediatamente operativo ha permesso alle autorità pubbliche, in particolare a quelle locali, di darne direttamente attuazione tramite l'adozione dei Regolamenti per l'Amministrazione condivisa dei beni comuni materiali e immateriali. Tali strumenti, in mancanza di una normativa legislativa, definiscono un quadro giuridico certo entro il quale ricondurre le esperienze di collaborazione tra cittadini attivi e amministrazioni, sorte al di fuori dei tradizionali paradigmi legali. L'adozione di questi strumenti ha permesso alle istituzioni di favorire lo svolgimento delle attività di cura e rigenerazione dei beni comuni materiali e immateriali da parte dei cittadini attivi, che, mettendo a disposizione le proprie risorse e competenze, hanno dimostrato di essere dei validi alleati per garantire il perseguimento dei diversi interessi generali.

119. In dottrina sono diversi gli Autori che si sono occupati del rapporto tra sussidiarietà orizzontale ex art. 118, comma 4, Cost. e ruolo dei privati in sede processuale, fra questi si vedano i lavori di P. Duret, *Riflessioni sulla legittimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, in "Diritto processuale amministrativo", 2008, pp. 688-788; Id., *Taking "commons" seriously: spigolature su ambiente come bene comune e legittimatio ad causam*, in "Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente", 1/2013, pp. 2-65; F. Giglioli, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, in "Diritto processuale amministrativo", 2015, pp. 413-56.

120. Tra le tante basti qui ricordare Consiglio di Stato, sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760; Consiglio di Stato, sez. V, 19 febbraio 2007, n. 826; Consiglio di Stato, sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554.

121. Ex multis see Consiglio di Stato, section IV, 2 October 2006, no. 5760; T.A.R. Puglia-Lecce, section I, 5 April 2005, no. 1847; T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, section I, 6 July 2007, no. 1618.

122. See in particular the considerations made by T.A.R. Liguria, section I, sentence 18 March 2004, no. 267; T.A.R. Lombardy-Milan, sec. II, sentence 22 October 2013, no. 2336; T.A.R. Lazio-Roma, section II-quater, sentence 20 April 2007, no. 3518.

La declinazione orizzontale del principio di sussidiarietà, ad opera dei suddetti Regolamenti e dei patti di collaborazione, pertanto, ha apportato delle notevoli innovazioni anche dal punto di vista dei rapporti tra le istituzioni pubbliche e i cittadini attivi, singoli o associati. Infatti, riconoscendo nella collaborazione fra le parti il proprio carattere distintivo, il modello dell'Amministrazione condivisa vede le autorità pubbliche porsi sullo stesso livello dei cittadini attivi e collaborare con questi ultimi per il perseguimento dell'interesse generale, individuato in sinergia. Allo stesso tempo, dunque, muta anche il modo di concepire i privati cittadini, che divengono dei soggetti in grado di integrare le capacità e le competenze presenti all'interno delle pubbliche amministrazioni, mettendo a loro disposizione le proprie risorse e i propri saperi. Tuttavia, lo spirito collaborativo che connota il nuovo modello dell'agire amministrativo non si esaurisce nel rapporto tra autorità pubbliche e cittadini attivi, ma interessa anche gli stessi organi interni le amministrazioni. Infatti, è soltanto orientando verso tale principio della collaborazione i rapporti interni ed esterni le amministrazioni che si può dare effettiva realizzazione a quanto sancito dal dettato costituzionale all'art. 118, ultimo comma e, dunque, favorire lo svolgimento delle attività di interesse generale.

Pertanto, le innovazioni giuridiche imputabili all'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale non si esauriscono soltanto in quelle appena ricordate. Ricorrendo ad esso, si è evidenziato che la giurisprudenza ha potuto addirittura innovare degli istituti consolidati nel nostro ordinamento giuridico, quale quello della legittimazione a ricorrere dinanzi al giudice per la tutela di interessi diffusi. Infatti, è in virtù di interpretazioni giuridiche originali che di questo principio sono state date, che si è proceduto a riconoscere ad una più vasta pletera di soggetti privati la possibilità di adire il giudice e, dunque, di tutelare gli interessi generali minacciati dall'atto considerato illegittimo.

Alla luce di quanto posto in evidenza nel presente lavoro, è innegabile che quello della sussidiarietà orizzontale rappresenti un principio motore delle trasformazioni dell'ordinamento giuridico, alcune delle quali non ancora del tutto espresse, che segnano il passaggio di nuove fasi degli ordinamenti democratici e della partecipazione attiva dei cittadini.



ph_ Giuseppe Bruno - Vazapp - Contadinner in Corigliano Rossano, Azienda Agricola Favella

Capitolo IV

UNO SGUARDO INTERNAZIONALE SUL PANORAMA ITALIANO DELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA DEI BENI COMUNI

Daniela Ciaffi

Labsus vede crescere negli anni il suo coinvolgimento nelle relazioni internazionali con una forte accelerazione negli ultimi mesi. A volte si tratta di scambi continuativi di esperienze e riflessioni che durano da anni, come nel caso del ponte che continuiamo a costruire da anni tra Italia e Francia o Spagna. Altre volte, a sorpresa, si sono spalancate porte verso contesti inaspettati, come quando siamo stati contattati da commoners attivi dall'altra parte del mondo, a Città del Capo così come a Seattle.

La caratteristica incredibile è che si sta creando una comunità di affinità tessuta su una rete di interesse a cambiare il diritto amministrativo dei rispettivi paesi. Una cosa è avere una stessa visione del mondo sostenibile basata sull'uso condiviso delle risorse comuni, altra cosa è poter andare da qualsiasi amministratore pubblico con un dispositivo che migliaia di italiani stanno già usando nella loro vita quotidiana per prendersi cura dei beni comuni insieme ai loro amministratori pubblici locali.

Ancor prima di essere qualcosa, i beni comuni sono un modo di vedere le cose, visibili e invisibili. In questa prospettiva le risorse non sono tanto pubbliche o private, quanto comuni: sono quei particolari beni di interesse generale, il cui accesso deve sempre essere garantito a tutti. Per quanto estrema e provocatoria possa sembrare questa definizione, essa riesce a ispirare diverse comunità di persone attive da decenni, sparse in tutto il mondo e sempre più in rete fra loro.

Esattamente cinquant'anni fa l'ecologo americano Garrett Hardin pubblicò su Science un saggio fondamentale. Lo intitolò "La tragedia dei beni comuni" perché vi si argomentava la tesi secondo cui la libera iniziativa nella gestione di un

bene comune avrebbe portato alla rovina di tutti. L'esempio che viene più frequentemente ripreso da questo articolo è quello del pascolo aperto all'uso di chiunque voglia fruirne. Inesorabilmente la capacità di carico del pascolo andrebbe in crisi perché crescerebbe in continuazione il numero dei pastori che vorrebbero sfruttarlo aumentando il proprio gregge. Si consumerebbe così, appunto, la tragedia dei beni comuni.

Perciò, che fare? Le risposte che Hardin trovò furono: venderli a privati oppure mantenerli pubblici, a patto di regolarne l'accesso e la fruizione. Sul come l'autore fece le ipotesi più diverse, che andavano dall'estrazione a sorte, a criteri meritocratici, fino al "chi prima arriva meglio alloggia". Questo è un passaggio fondamentale da ripercorrere, perché vi si legge chiaramente il tradizionale paradigma bipolare "amministratori/amministrati", che ha oggi invece un'alternativa possibile nel paradigma collaborativo: i beni comuni possono essere oggetto di alleanze tra soggetti pubblici, privati e del Terzo settore, in nome dell'interesse generale e secondo il principio di sussidiarietà enunciato nell'art.118 della Costituzione italiana. Questa è una norma profondamente innovativa perché riconosce di fatto le "comunità di interesse generale", capaci di attivarsi autonomamente nell'interesse di tutti.

Questa prospettiva non è affatto nuova all'umanità. Benjamin Coriat è un teorico e attivista francese che sostiene infatti che stiamo vivendo un ritorno alla logica dei beni comuni. Nell'inverno del 2018 fummo invitati insieme al "Rendez-vous des managers territoriaux" a Strasburgo. Si è trattato di un evento storico, per Labsus: l'invito consisteva nell'illustrare l'amministrazione condivisa dei beni comuni a centinaia di alti funzionari e dirigenti delle amministrazioni pubbliche locali francesi.

Questo è un appuntamento che ogni anno l'Institut National des Etudes Territoriales organizza per promuovere l'innovazione pubblica delle città e dei territori. Vincendo un po' di timidezza, ho chiesto a Benjamin: "Perché secondo te hanno invitato proprio noi due?". Mi rispose: "Perché io dò loro una cornice teorica sui beni comuni e Labsus dimostra che si può fare per davvero!".

Da anni continuiamo a riflettere insieme sul fatto che per l'amministrazione francese, assai dirigista, questo modello che arriva dall'Italia rappresenta una sfida enorme. Pare che nel diritto amministrativo francese sia contemplato un unico caso in cui l'abitante attivo può collaborare alla pari di un funzionario pubblico: quando la città va a fuoco! Solo allora i "pompieri volontari" possono collaborare alla pari con i funzionari pubblici locali. Al contrario, in tutti i municipi europei ci si dovrebbe porre la domanda che in Italia centinaia di municipi e due regioni ormai si pongono: stiamo capitalizzando abbastanza le capacità dei singoli individui, dei gruppi informali e delle associazioni e la loro voglia di attivarsi insieme agli amministratori pubblici per la cura dei beni comuni?

Spesso gli osservatori internazionali sottolineano che il modello italiano è attraente ma il principio di sussidiarietà orizzontale non è presente nelle altre Costituzioni, ma c'è da chiedersi se sia solo una questione di diritto o anche di cambiamento di attitudine. Se oggi molte persone sono confuse rispetto al concetto di interesse generale, è anche perché sempre più spesso i responsabili pubblici hanno delegato soggetti privati a gestire i beni comuni. Basti qui citare un paio di esempi emblematici. Sicurezza stradale e salute pubblica sono beni comuni? Se sì, in Europa non dovremmo più assistere al crollo di ponti autostradali o a

ritardi scandalosi nella distribuzione di mascherine sanitarie e vaccini, poiché i diversi livelli statali delegano le proprie responsabilità a gestori privati. Inoltre, troppe esperienze nel corso degli ultimi decenni hanno rivelato il grave disfunzionamento di un gran numero di organizzazioni private, che avevano ricevuto la completa fiducia da parte del potere pubblico.

In una recente intervista su Labsus, il presidente di Cooperatives Europe Jean-Louis Bancel ha affermato: "Se non facciamo qualcosa, i perdenti potremmo essere noi: i cittadini europei, gli attori della società civile. [...] Non lasciamo mai riposta la modestia, non lasciamoci intimidire. Naturalmente, la visione europea non corrisponde alla nostra azione locale: non si tratta d'invocare la creazione di gigantesche sovrastrutture, minacciate da derive manageriali o burocratiche, ma di sviluppare reti di strutture, il più delle volte di piccole o medie dimensioni, vicine ai cittadini, collegate, liberamente, tra di loro, anche intese oltre i confini di stato e a livello di continente europeo. [...] Penso che potremmo agire combinando sussidiarietà orizzontale «all'italiana» e sussidiarietà verticale «all'europea», unendo queste due linee di forza in «una diagonale della sussidiarietà»."

La nostra sensazione è che lungo questa diagonale delle sussidiarietà si stiano già disponendo molti policy maker innovativi, dalle municipalità di Barcellona e Madrid in Spagna, per fare un esempio di responsabili politici locali, alla stessa Ocse, per citare un attore globale con cui stiamo dialogando sul concetto di co-creazione, fino a organizzazioni non governative come ActionAid e Greenpeace, con cui stiamo svolgendo attività di advocacy sul campo e di formazione sull'approccio dell'amministrazione condivisa dei beni comuni.



ph_ Andrea Couvert - Demonstration to defend the PHA from speculation, Cape Town, South Africa

Chapter V

IL PROGETTO BRIGHT E IL MODELLO DI AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

Pasquale Bonasora

Come promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e lavoro delle donne impiegate in agricoltura? Come, a partire da questa prospettiva, definire politiche pubbliche che mettano al centro il tema delle discriminazioni di genere e pari opportunità, dell'accesso a servizi pubblici sensibili al genere e alla cultura? Il progetto BRIGHT vuole rispondere a queste domande con gli strumenti dell'Amministrazione condivisa attivando le comunità locali attraverso i patti di collaborazione.

La scommessa, dunque, è quella di costruire, processi decisionali inclusivi e corresponsabili valorizzando "l'autonoma iniziativa dei cittadini" attraverso formule che permettano di superare i limiti attuali degli enti locali e le rigidità del modello tradizionale di partecipazione. Così facendo le comunità locali, le istituzioni e i cittadini, saranno in grado di liberare le loro energie generative e di valorizzare il loro patrimonio di competenze, saperi, relazioni, risorse.

5.1

Quali sono gli aspetti più rilevanti rispetto all'esistente?

Il progetto BRIGHT, ben oltre i suoi obiettivi specifici, pone una questione di carattere generale: i bisogni delle comunità crescono più della capacità dello stato di farvi fronte e, allora, siamo tutti chiamati ad un cambio di paradigma istituzionale, sociale, economico e culturale dove all'idea dello "stato distributivo" si affianchi quella della "società distributiva", dove il capitale relazionale abbia lo stesso valore (almeno) del capitale finanziario. In questa cornice la comunità diventa il perimetro entro il quale ridefinire i ruoli di ognuno, la qualità delle relazioni, l'efficacia delle azioni di ogni soggetto attivo in un determinato territorio.

Le tradizionali dicotomie pubblico/privato e stato/mercato non funzionano più, semplicemente si rivelano inadeguate e poco aderenti alle trasformazioni in corso. Il peso sempre crescente del capitalismo finanziario, il cambiamento radicale del mondo del lavoro, l'invecchiamento della popolazione, il numero sempre crescente di persone che vivono condizioni di povertà ed esclusione, i nuovi bisogni della popolazione in relazione ai nuovi modelli di organizzazione della società nel suo insieme, producono nuove e crescenti esigenze di protezione sociale. La voce emancipazione sul dizionario Treccani è descritta come "il processo attraverso cui un popolo o una classe sociale si sottrae a una soggezione, a una situazione subalterna e ottiene il riconoscimento dei propri diritti". L'evoluzione dei patti di collaborazione all'interno del programma Cambia Terra, dalla prima sperimentazione nel comune di Adelfia in provincia di Bari del 2017 a oggi, può essere raccontata e descritta come un processo di emancipazione: il superamento del "paradigma bipolare" e della conseguente contrapposizione tra cittadini e amministrazione, in favore di una nuova definizione degli equilibri tra responsabilità di governo e autonome iniziative dal basso a partire dal protagonismo delle donne impiegate in agricoltura,

considerate non più come portatrici di bisogni ma soggetti capaci di determinare un cambiamento positivo per l'intera collettività.

L'agire delle comunità, delle organizzazioni, di associazioni, comitati e semplici cittadini sta determinando una redistribuzione del potere, in particolare a livello locale, in cui alle istituzioni tocca il compito di "favorire" l'autonoma iniziativa di tanti soggetti, diversi tra loro, che contribuiscono, con le loro capacità e competenze, alla risoluzione di problemi che riguardano la comunità. Non è sostituzione rispetto ai compiti delle istituzioni ma assunzione di responsabilità condivisa, non è esercizio di potere fine a se stesso ma costruzione di legami di fiducia. Questo era l'auspicio quando nel 2017 venne sottoscritto il primo patto di collaborazione a Adelfia. Oggi, accanto alla conferma di quanto allora veniva detto, emerge una maggiore consapevolezza delle potenzialità di questo strumento in tutti gli attori coinvolti nei processi e la volontà di andare oltre la semplice testimonianza da parte di un numero sempre più alto di cittadini attivi, amministratori, funzionari che contribuiscono a creare, sperimentare, definire i confini e le caratteristiche di questo istituto giuridico capace di tradurre in pratica il principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'articolo 118 della Costituzione.

5.2

Le sfide più significative affrontate e le lezioni apprese

L'ente locale, quale livello di governo più vicino al cittadino, è l'ideale luogo di applicazione di questo innovativo modello relazionale che, rispetto a problemi cui l'amministrazione non riesce a rispondere da sola, consente di moltiplicare le risorse alleandosi con i cittadini. La costruzione di questa relazione è stata la sfida che ogni soggetto coinvolto nel progetto BRIGHT ha dovuto affrontare. L'analisi di contesto, l'emersione dei bisogni e delle risorse richiede il riconoscimento reciproco dei limiti, delle criticità così come delle capacità, delle competenze di ciascuno degli attori.

Il Community lab è stata la metodologia utilizzata con lo scopo di creare opportunità e condizioni affinché i contesti locali dell'area territoriale coinvolta potessero innovare i rapporti, le alleanze, le relazioni fra istituzioni e cittadini e accrescere il contributo della comunità al cambiamento sia nelle politiche pubbliche che nelle organizzazioni collettive coinvolte. Gli incontri di coprogettazione hanno visto coinvolte innanzitutto le donne braccianti insieme alle istituzioni locali, alle organizzazioni di terzo settore, agli imprenditori agricoli, alle associazioni che, insieme, hanno contribuito a definire la struttura, gli obiettivi, le azioni di cura oggetto dei patti di collaborazione. La qualità della relazione e la conseguente definizione di impegni condivisi hanno dovuto affrontare tre livelli di criticità: la consapevolezza di agire in territori ad alta privazione di servizi pubblici, senza che questo volesse significare l'espressione di un giudizio di valore sull'impegno degli amministratori; la mancanza, in particolare, di servizi sensibili al genere e alla cultura e il conseguente impedimento dell'effettivo esercizio dei diritti; il contrasto, anche nelle relazioni di comunità, alle disuguaglianze di genere e la tutela dei diritti delle donne in termini di conciliazione vita-lavoro, accesso al diritto alla salute, partecipazione alla vita democratica delle comunità di riferimento.

Attraverso il community lab è nata una rete di attori che ha iniziato a scambiare esperienze, a conoscersi, a osservare la realtà circostante attraverso gli occhi e lo sguardo delle donne braccianti. A immaginare e definire politiche di welfare comunitario non per loro ma con loro, consapevoli che il tema dei servizi sensibili al genere e alla cultura riguarda la qualità della vita per l'intera comunità.

Se da un lato i patti di collaborazione hanno permesso la costruzione di una rete che iniziato a lavorare insieme, in un territorio in cui le collaborazioni tra istituzioni e comunità rappresentano una innovazione poco sperimentata, dall'altro è necessario sostenere i percorsi di coprogettazione per quegli impegni che ciascuno ha assunto. La coprogettazione è lo strumento attraverso cui le regole

e la creatività si incontrano, il momento in cui istituzioni e cittadini si confrontano. È attraverso la coprogettazione che la rivendicazione sociale può diventare motore di un cambiamento reale che investe tanto le istituzioni quanto la comunità. Solo così i patti di collaborazione sottoscritti all'interno del progetto BRIGHT potranno rivelarsi come spazio di elaborazione per un nuovo modo di amministrare, ma anche come espressione di una nuova soggettività politica. È sempre più evidente nella pratica quotidiana quanto un'efficace coprogettazione determini il successo o meno di un Patto di collaborazione. Dare forma in questo modo alle relazioni deve tradursi in un reciproco riconoscimento e legittimazione a condividere soluzioni che promuovano nei territori un miglioramento della qualità della vita.

Certamente la qualità delle relazioni costruite e l'efficacia delle azioni previste sul territorio ha dovuto misurarsi con il tempo della pandemia e le conseguenti limitazioni legate al lockdown. Promuovere fiducia e condivisione di responsabilità attraverso lo schermo di un computer, cercando di definire la giusta vicinanza ha irrimediabilmente stravolto il processo e allungato i tempi ma ha costretto tutti all'essenzialità quale bagaglio indispensabile per affrontare il percorso.

5.3

I cambiamenti più rilevanti prodotti

Il progetto BRIGHT, lavorando sul valore della relazione come tratto distintivo per la costruzione di politiche di welfare comunitario, rappresenta il tentativo, unico nel suo genere nel panorama italiano ed europeo, di definizione di servizi ibridi sensibili al genere e alla cultura attraverso un sistema articolato di patti di collaborazione. Servizi ibridi perché siano più rispondenti alle esigenze e bisogni delle persone attraverso il coinvolgimento degli abitanti e delle organizzazioni collettive e siano generativi per l'intera comunità da un punto di vista sociale ed economico. Non sostituzione dei compiti istituzionali da parte dei cittadini attivi, dunque, ma valorizzazione delle competenze diffuse e consolidamento delle reti sociali di riferimento. Sistema articolato di patti perché gli obiettivi ambiziosi del progetto possono essere perseguiti solo mettendo in relazione tra loro territori diversi e soggetti collettivi che lavorano in una rete extra regionale articolata a livello locale attraverso patti di collaborazione collegati attraverso la regia della Cittadella della Condivisione. Un luogo di confronto, sperimentazione, elaborazione delle politiche locali che vede protagoniste innanzitutto le donne accanto alle imprese, al Terzo settore, alle istituzioni, alle imprese agricole. La Cittadella è concepita come un servizio ibrido di informazione e formazione tra donne, per la generazione di percorsi condivisi con la comunità per l'accesso ai diritti delle donne impiegate in agricoltura. È intesa come il fulcro di un sistema di relazioni da accompagnare e sostenere per rendere sempre più efficaci e coordinate le azioni avviate a livello locale.

5.4

Le Prospettive

“In definitiva ritengo che il futuro del lavoro sociale, e più in generale, dello Stato sociale, non dipenda da classificazioni o procedure, né da un atteggiamento riduzionistico rispetto alla varietà e alla complessità dei bisogni e dei problemi umani. Dipende, invece, dagli standard morali della società di cui siamo tutti abitanti. Sono questi standard etici, ben più della razionalità e dell'accuratezza degli operatori sociali, a trovarsi, oggi, in crisi e a repentaglio”¹²³. Le parole di Bauman ci danno la misura del lavoro che abbiamo davanti. Nessuna riforma sarà possibile, nessuna iniziativa otterrà risultati, nessun modello potrà avere successo se la logica della competizione resterà il pilastro intorno al quale definire le relazioni sociali.

Il welfare generativo diviene lo strumento concettuale per costruire un modello di sviluppo

123. Zygmunt B. (2001), Sono forse io il custode di mio fratello? Etica e lavoro sociale nella società globale, Lavoro sociale, vol. 1 n. 1.

sostenibile, un nuovo modo di intendere le relazioni di produzione e le relazioni di comunità. Più che nuovo forse meglio sarebbe definirlo innovativo rispetto al modello prevalente se già per Adriano Olivetti “La fabbrica non può guardare solo all'indice dei profitti. Deve distribuire ricchezza, cultura, servizi, democrazia. Io penso la fabbrica per l'uomo, non l'uomo per la fabbrica, giusto? Occorre superare le divisioni fra capitale e lavoro, industria e agricoltura, produzione e cultura”.

L'orizzonte non può che essere quello della costruzione di un modello economico e sociale che possa bilanciare le difficoltà dello stato nel garantire ai cittadini i livelli essenziali dei diritti e allo stesso tempo rendere protagonista l'intera comunità senza lasciare nessuno indietro, passa innanzitutto attraverso l'individuazione di alcuni elementi essenziali che possono essere: il territorio, i soggetti, le relazioni.

Il territorio non è semplicemente uno spazio delimitato in base a delle norme giuridiche e amministrative, è possibile equiparlo ad un eco-sistema in cui agiscono una pluralità di soggetti, da quelli collettivi (le istituzioni, le imprese, le associazioni, le famiglie...) ai singoli cittadini. Che entrano in relazione con i beni di cui un territorio è ricco. Tali beni possono essere pubblici e privati ma anche comuni cioè quei beni che “permettono il dispiegarsi della vita sociale, la soluzione ai problemi collettivi, la sussistenza dell'uomo nel suo rapporto con gli ecosistemi di cui è parte. Sono necessariamente condivisi in quanto forniscono le loro migliori qualità quando siano trattati e quindi anche governati come beni ‘in comune’, a tutti accessibili almeno in via di principio”¹²⁴. In relazione al concetto di territorio i beni comuni sono quei beni capaci di aggregare intorno ad essi una comunità di persone. Il territorio diviene così il luogo dove si misurano e si confrontano le identità, le culture, gli interessi economici sociali e culturali, un sistema di relazioni e processi innovativi che investono persone, soggetti collettivi, istituzioni combinando risorse e bisogni in una prospettiva di cambiamento sociale generativo.

Il welfare generativo e circolare, dunque, produce effetti sui soggetti e sulle organizzazioni coinvolte. Le esperienze che nascono, crescono e si sviluppano in tutta Europa dimostrano come, al di là della loro forma giuridica, una caratteristica essenziale degli attori che agiscono in un determinato territorio è la loro organizzazione ibrida che produce effetti innovativi e generativi non solo nella comunità di riferimento ma anche nei modelli organizzativi.

Il panorama imprenditoriale presenta una gamma ampia e diversificata di soggetti e modelli che vanno dal non profit al profit caratterizzati dall'orientamento alla produzione di valore cioè forme di impresa consapevoli del loro ruolo nella società e impostano la loro azione affiancando la cooperazione alla competizione.

Un ruolo essenziale nei processi generativi è quello delle istituzioni pubbliche, a partire da quelle più prossime ai cittadini che, per il grado elevato di conoscenza della realtà, sono quelle capaci di prendere le decisioni maggiormente efficaci. Il ruolo della Pubblica Amministrazione diventa sempre più quello di promuovere le relazioni sociali tra i diversi soggetti attivi in un dato territorio e porsi come facilitatore dei processi di un modello di sviluppo locale capace di valorizzare le risorse, le competenze, i saperi di ogni persona.

I diversi soggetti interagiscono nel territorio attraverso un sistema di alleanze inedite e variabili per determinare gli scopi generali da perseguire e le risorse necessarie, la progettazione e realizzazione dell'intervento, la valutazione e misurazione l'impatto sociale delle azioni. La definizione delle relazioni tra attori diversi in chiave collaborativa e non di competizione, produce nuovi modelli relazionali con ricadute sulla comunità di riferimento. Anche il principio di sussidiarietà incide

124. Donolo C. (2010) Identificare i beni comuni in www.labsus.org <https://www.labsus.org/2010/07/identificare-i-beni-comuni/>

nella costruzione di una relazione di qualità. Nei processi di governo che vedono coinvolti livelli molto diversi, dalle istituzioni europee sino ai comuni, il principio di sussidiarietà contribuisce alla costruzione di una democrazia aperta, inclusiva, sostenibile. L'azione sussidiaria dei cittadini opera anche in una dimensione sovra-locale capace com'è di influenzare, su più livelli, la pubblica amministrazione intesa non come una catena di comando, una cinghia di trasmissione di ordini che arrivano dal centro alle periferie, ai cittadini. In questo senso la sussidiarietà orizzontale, cioè la possibilità per i cittadini, le imprese, il terzo settore di occuparsi di attività di interesse generale, qualifica anche la sussidiarietà verticale, cioè la suddivisione delle competenze tra le diverse articolazioni dello stato.

Un progetto, un'azione può essere letto alla luce del territorio su cui insiste, a seconda dei soggetti che ne sono protagonisti e lo promuovono, delle relazioni che costruisce. Un welfare comunitario con queste caratteristiche diventa un modello capace di rispondere alla vulnerabilità dei territori e alle condizioni di fragilità dei suoi abitanti attraverso un sistema di relazioni tra soggetti sociali, imprenditoriali e istituzionali capaci di promuovere innovazione sociale, economica e culturale attraverso la produzione e/o la gestione condivisa di beni comuni finalizzata a ridurre le disuguaglianze e accrescere i livelli di benessere e coesione sociale. In questo senso il prossimo passaggio può essere rappresentato dalla definizione di un patto di Collaborazione cornice condiviso da tutta la rete europea promossa da BRIGHT che sarà articolato seguendo quello che è il viaggio delle donne lavoratrici, non un'esperienza affrontata in solitudine e verso l'ignoto ma sostenuta dalla comunità che il programma Cambia Terra sta costruendo: una comunità nata dal basso e espressione di una idea di Europa capace di creare legami solidali.

Le sezioni secondo cui articolare il patto saranno: la partenza, si vogliono richiamare alcune possibili azioni transnazionali tra Italia, Bulgaria, Romania che vedano come protagonisti le organizzazioni partner di BRIGHT, le braccianti già in Italia, le donne lavoratrici che intendono partire, in una rete di mutuo aiuto che lavori sulla consapevolezza dei diritti e sulle indispensabili informazioni necessarie per non cadere nella rete di sfruttamento; L'accoglienza, costruire una rete solidale che impedisca il ricorso ai sistemi illeciti di intermediazione di manodopera; La permanenza, la definizione di quelle azioni di cura, servizi di prossimità, consolidamento delle relazioni che nascono dalla collaborazione tra le donne braccianti già in Italia, le associazioni e organizzazioni di Terzo settore, i gruppi informali di cittadini, le imprese, le istituzioni.



Conclusioni

Cittadini e istituzioni insieme perché si possa realizzare quello che né gli uni né le altre possono fare da soli, questo uno dei principi cardine del modello di Amministrazione condivisa. Nel saggio di Gregorio Arena pubblicato nel 1997, nel n. 117-118 della rivista giuridica Studi parlamentari e di politica costituzionale, intitolato Introduzione all'amministrazione condivisa si affermava che "allo stadio attuale di sviluppo della società italiana esistono i presupposti per impostare il rapporto fra amministrazione e cittadini in modo tale che questi ultimi escano dal ruolo passivo di amministrati per diventare co-amministratori, soggetti attivi che, integrando le risorse di cui sono portatori con quelle di cui è dotata l'amministrazione, si assumono una parte di responsabilità nel risolvere problemi di interesse generale". Da quel saggio nacque il Regolamento per la cura dei beni comuni presentato a Bologna nel febbraio del 2014.

Da allora tanta strada è stata percorsa, oggi sono quasi 300 i comuni che hanno adottato il Regolamento e più di seimila i patti di collaborazione sottoscritti. Ma i numeri non sono certamente sufficienti a raccontare le fatiche, gli entusiasmi, le criticità, i risultati raggiunti che hanno visto e vedono impegnati amministratori pubblici, funzionari, semplici cittadini, associazioni e ogni soggetto attivo sul proprio territorio.

Il successo del modello di amministrazione condivisa dei beni comuni e dei patti di collaborazione ha anche varcato i confini nazionali, l'esperienza italiana è diventata esempio positivo in Europa e oltre, non solo per la singolarità del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale ma anche per l'efficacia e l'originalità delle forme di governance collaborativa basate sulla fiducia e la condivisione delle responsabilità.

Quali le prospettive? Quale spazio apre l'amministrazione condivisa in una cornice progettuale come quella di BRIGHT? Bisogna investire sulle nostre comunità come giacimenti di risorse latenti, incontrare le persone come

alleati, portatrici di valori, principi, competenze piuttosto che come problemi. È la società della cura, sia quella delle persone che quella dei beni comuni, intorno alla quale costruire un nuovo modello di vita nelle nostre città. Innovare il sistema di welfare, allora, significa innanzitutto poter fare esperienza di un diritto nuovo, quello di prendersi cura dei servizi pubblici come beni comuni, significa anche ridefinire i servizi di welfare come ibridi e condivisi. Un Patto di collaborazione, in questo senso, è il tentativo di cambiare la realtà per davvero attraverso un sistema di regole e principi, il Regolamento per l'Amministrazione condivisa, capace di liberare le energie presenti nelle nostre comunità senza derogare ai principi generali di trasparenza, imparzialità, efficienza, efficacia che governano l'azione della pubblica amministrazione.

Pasquale Bonasora

CAPITOLO V / CONCLUSIONI

Presidente di Labsus

Daniela Ciaffi

CAPITOLO IV

Vice presidente di Labsus, è Professoressa associata di Sociologia urbana al Politecnico di Torino

Fabio Giglioni

CAPITOLO III

Caporedattore della sezione Diritto della rivista di Labsus, è professore Ordinario di Diritto Amministrativo all'Università degli studi di Roma "La Sapienza"

Filippo Maria Giordano

CAPITOLO I

Caporedattore della sezione Ricerche della rivista di Labsus, è professore associato di storia contemporanea alla Link Campus University

Chiara Salati

CAPITOLO II

Caporedattrice della sezione Patti della rivista di Labsus, è una dottoranda in "Global studies. Justice, rights, politics" all'Università di Macerata

Roberta Tonanzi

CAPITOLO III

Caporedattrice centrale della rivista di Labsus, è dottoranda in Diritto pubblico, comparato ed internazionale all'Università degli studi di Roma "La Sapienza"

AUTORI



Contadinner in Corigliano Rossano 16.11.2021 - Ph Giuseppe Bruno - Vazapp



Intervento delle donne leader - Ph Dolinda Cavallo



6-17 november Corigliano Rossano (CS) Bright Group



Workshop in Corigliano Rossano 16.11.2021 - Ph Giuseppe Bruno - Vazapp



Final conference in Rome Ministero Politiche Agricole - Ph Dolinda Cavallo



Contadinner in Corigliano Rossano 16.11.2021 - Ph Giuseppe Bruno - Vazapp



Building RIGHTS-based and Innovative Governance
for EU mobile women project BRIGHT - 87451

Co-funded by the Rights,
Equality and Citizenship (REC)
Programme of the European Union

