

**1° CONVENZIONE NAZIONALE DELLA SUSSIDIARIETA’
Roma, 12 marzo 2004**

SUSSIDIARIETA’: ISTRUZIONI PER L’USO

Bozza

***“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”
(Art. 118, u.c., Costituzione)***

1. I soggetti della sussidiarietà

1.1. Protagonisti, i cittadini

Per dare piena attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale è necessaria la collaborazione di più soggetti: da un lato i cittadini (e, con alcune distinzioni, anche le imprese), dall’altro le pubbliche amministrazioni ed i rispettivi vertici politici.

La Costituzione tuttavia riconosce solo ai cittadini la titolarità del diritto a svolgere, assumendone autonomamente l’iniziativa, attività che i pubblici poteri sono tenuti a favorire in quanto di interesse generale.

L’art. 118, u.c. è immediatamente applicabile: ma se i cittadini non si attivano, sulla base di un’autonoma assunzione di responsabilità, il principio di sussidiarietà non si realizza. Le azioni poste in essere dai cittadini in base a tale principio sono dunque produttrici di diritto, fonti viventi di Diritto costituzionale e amministrativo; ed i cittadini in questione sono soggetti che fanno vivere la Costituzione esercitando un nuovo diritto, il diritto a perseguire con proprie autonome iniziative l’interesse generale.

Come spesso accade con i cosiddetti “nuovi diritti” (si pensi al diritto all’ambiente) anche questo è un diritto “non egoistico”, in quanto la sua realizzazione avvantaggia anche (se non soprattutto) soggetti diversi da quelli che agiscono. I cittadini che si attivano ai sensi dell’art. 118 u.c. esercitano dunque una libertà nuova, che non rientra né fra i diritti di libertà tradizionali (libertà personale, di opinione, riunione, associazione, etc.), né fra i diritti sociali (“libertà dal bisogno”), bensì si caratterizza per essere una forma di “libertà solidale”, dal cui esercizio il soggetto agente trae per sé un vantaggio minimo o comunque inferiore a quello che ne traggono altri.

1.2. Un'alleanza per l'interesse generale

Ma una volta instauratosi quel rapporto di collaborazione fra cittadini ed amministrazioni grazie al quale il principio di sussidiarietà orizzontale concretamente si realizza, tutti i soggetti coinvolti assumono un ruolo attivo ed il contributo di tutti, cittadini, amministrazioni, vertici politici diventa indispensabile al perseguimento dell'interesse generale.

Tuttavia, proprio con riferimento all'interesse generale, va fatta una distinzione fra tali soggetti.

Politica e amministrazione sono infatti istituzionalmente deputati alla realizzazione non del proprio, bensì dell'altrui interesse, sotto la specie dell'interesse pubblico; non così i cittadini né le imprese, che normalmente si attivano unicamente nel proprio interesse. Una delle novità dell'art. 118 u.c. sta dunque nel fatto che, riconoscendo il valore delle attività dei cittadini svolte nell'interesse generale, amplia lo spazio di intervento di questi ultimi, trasformandoli in potenziali alleati dei soggetti istituzionalmente preposti alla realizzazione dell'interesse pubblico.

Questo è vero sia per la generalità dei cittadini, singoli e (soprattutto) associati, sia per le imprese, sia pure con una distinzione fra imprese *for profit* e *non profit* e tenendo conto che per le imprese il rapporto con la sussidiarietà passa prevalentemente attraverso la realizzazione di un altro principio costituzionale, il principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost..

Per quanto riguarda le imprese di cui all'art. 41 Cost. è infatti probabile che esse non assumano direttamente iniziative autonome ai sensi dell'art. 118, u.c., bensì piuttosto sostengano le iniziative di cittadini attivi, diventando loro partners nella realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale e dunque anche nell'esercizio di quella libertà solidale che costituisce uno dei profili essenziali di tale principio.

Per quanto riguarda invece le imprese di tipo cooperativo di cui all'art. 45 Cost., nonché le imprese *non profit* e le imprese sociali, la loro stessa esistenza si identifica con l'attuazione del principio di solidarietà e dunque rende possibile ipotizzare non solo forme di sostegno indiretto ai cittadini attivi ma anche iniziative autonome di tali imprese direttamente finalizzate alla realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale e, attraverso di esso, alla estrinsecazione della loro vocazione solidale.

2. L'interesse generale e la cura dei beni comuni

L'affermazione, di cui all'art. 118, u.c., che i poteri pubblici devono favorire le attività di interesse generale svolte autonomamente dai cittadini, pone il problema della definizione di ciò che si considera essere nell'interesse generale.

La risposta può articolarsi su due piani complementari. Da un lato sono sicuramente nell'interesse generale tutte quelle attività intraprese autonomamente dai cittadini i cui fini coincidono con fini previsti da norme vigenti. Secondo questa

definizione, si applica quindi anche alle iniziative dei cittadini svolte ai sensi dell'art. 118, u.c. il principio di legalità, inteso sia come garanzia sia come indirizzo; né, d'altro canto, potrebbe essere diversamente, anche considerando che tali iniziative devono essere sostenute da amministrazioni le quali sono a loro volta tenute a rispettare tale principio sia quando agiscono direttamente, sia quando favoriscono le iniziative sussidiarie dei cittadini.

Dal punto di vista sostanziale, invece, possono definirsi attività di interesse generale quelle volte alla produzione, cura e riproduzione dei beni comuni; questo consente fra l'altro di conferire maggior concretezza al concetto di interesse generale, facilitandone l'individuazione nei singoli casi di applicazione dell'art. 118, u.c..

I beni comuni sono beni di proprietà di tutti, che ciascuno può utilizzare liberamente ma che proprio per tale motivo sono continuamente minacciati da un uso egoistico; il loro arricchimento arricchisce tutti, così come il loro impoverimento equivale ad un impoverimento di tutta la società. Sono beni comuni l'ambiente, la salute, l'istruzione, la fiducia nei rapporti sociali, la sicurezza, la vivibilità urbana, la legalità, la promozione dei diritti, la qualità dei servizi pubblici, la regolazione del mercato, l'integrazione sociale, e altri beni con simili caratteristiche.

3. Il ruolo dei soggetti pubblici

L'art. 118, u.c. dispone che: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono...". Ma poiché l'art. 114, 1°c. a sua volta dispone che "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato", al posto dell'elenco di soggetti pubblici di cui all'ultimo comma dell'art. 118, cit., si può utilizzare un'espressione di sintesi e dire che "*La Repubblica* favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini ... per lo svolgimento di attività di interesse generale": l'immediata assonanza con i primi articoli della Costituzione vale a sottolineare l'importanza del compito attribuito ai pubblici poteri dall'art. 118, u.c..

Un compito che peraltro allo stato attuale della riflessione e delle esperienze non è di facile definizione, in quanto i modi con cui i soggetti pubblici possono "favorire" l'attuazione del principio di sussidiarietà da parte dei cittadini attivi possono essere i più vari. Due punti, tuttavia, vanno chiariti preliminarmente.

3.1. Il sostegno alle attività

In primo luogo, la formulazione letterale dell'art. 118, u.c. individua come oggetto dell'intervento pubblico di sostegno le iniziative finalizzate a prendersi cura dei beni comuni, non i soggetti che le realizzano. Non esistono dunque categorie di soggetti "sussidiari" per definizione, a prescindere dalle attività concretamente poste in essere; la valutazione circa il sostegno da fornire ai cittadini che si attivano per

realizzare il principio di sussidiarietà ai sensi dell'art. 118, u.c. dovrà dunque essere svolta dai soggetti pubblici interlocutori di tali soggetti tenendo conto in ciascun caso delle caratteristiche oggettive dell'iniziativa che si intende realizzare, della sua reale capacità di realizzare in quel caso specifico l'interesse generale, delle risorse e delle capacità (o meglio, *capabilities*, secondo la terminologia di Amartya Sen) dei cittadini che si attivano, del loro rapporto con la comunità interessata all'iniziativa, e così via.

3. 2. Sussidiarietà e partecipazione

In secondo luogo, la realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale e la partecipazione ai processi decisionali pubblici sono fra loro complementari, non alternative. In altri termini, è possibile ipotizzare che in seguito ad un'autonoma iniziativa di cittadini finalizzata a prendersi cura di determinati beni comuni si avvii un rapporto di collaborazione fra soggetti pubblici e privati che preveda, fra l'altro, anche momenti di partecipazione di questi ultimi al processo decisionale pubblico, secondo le modalità previste dall'ordinamento.

Sebbene non sempre, nella pratica, sarà facile distinguere fra azione sussidiaria e partecipazione, tuttavia un primo criterio distintivo è dato dal fatto che la sussidiarietà è una forma nuova di libertà anche perché comporta un "fare", non un "dire"; una partecipazione non alla discussione ed alla decisione sui problemi, bensì direttamente ed autonomamente alla soluzione dei problemi stessi.

Un altro criterio distintivo è rappresentato dal fatto che la sussidiarietà si realizza per iniziativa dei cittadini, la partecipazione per iniziativa delle amministrazioni; dunque è possibile ipotizzare che, per esempio, in seguito alla legittimazione acquisita realizzando attività di interesse generale gruppi di cittadini attivi siano invitati dal soggetto pubblico che ne ha sostenuto l'autonoma iniziativa a partecipare, in altre sedi e con altre modalità, alla risoluzione dei medesimi problemi di interesse generale da essi in principio affrontati autonomamente.

3.3. Un impegno strategico

Il modo migliore con cui un'amministrazione pubblica può favorire le autonome iniziative dei cittadini sta nel considerare la realizzazione del principio di sussidiarietà non come un fatto episodico e contingente, bensì come un impegno strategico che in quanto tale investe tutto l'ente, il suo modo di essere e di operare e, in generale, il suo rapporto con la comunità al cui servizio esso è istituito.

Se un'amministrazione considera in tal modo la sussidiarietà vuol dire che ha compreso che in una società come la nostra la complessità dei problemi di interesse generale è tale da non poter essere risolta dalle amministrazioni da sole, secondo lo schema tradizionale che vede nell'amministrazione l'unico possibile soggetto attivo nel perseguimento dell'interesse pubblico e nei cittadini soltanto degli amministrati,

meri destinatari dell'intervento pubblico. Non si tratta infatti di un problema di scarsità di risorse o di inefficienza delle strutture pubbliche; è invece un problema di "sistema", dovuto alla complessità delle società moderne, non più governabili con gli strumenti e secondo gli schemi teorici tradizionali.

Riconoscere che i cittadini possano essere, oltre che amministrati, anche soggetti attivi nella cura dei beni comuni, dunque alleati delle amministrazioni, significa introdurre nella gestione di tali beni risorse oggi del tutto trascurate, quali il tempo, le esperienze, le competenze, le idee, le relazioni sociali, etc. dei cittadini attivi, con vantaggio per le amministrazioni ma soprattutto per l'intera comunità.

Favorire la realizzazione della sussidiarietà vuol dire quindi per un comune, per esempio, svolgere un ruolo di "catalizzatore" delle energie presenti nella comunità, incoraggiandone in vari modi l'emersione per la cura dei beni comuni; costruire le proprie politiche insieme con i cittadini attivi, intersecando (secondo quanto s'è detto sopra) partecipazione e sussidiarietà, facilitando così da parte dei cittadini l'assunzione di responsabilità nell'interesse generale; usare la comunicazione sia per colmare le carenze di informazione che impediscono ai cittadini di attivarsi, sia per creare reti di soggetti pubblici e privati, accomunati dall'interesse alla cura di determinati beni comuni; vuol dire prevedere nell'ambito della propria struttura articolazioni organizzative specificamente deputate a rapportarsi con i cittadini che si attivano ai sensi dell'art. 118, u.c.; formare il proprio personale, a tutti i livelli, affinché sappia affiancare alle professionalità tradizionali le nuove competenze necessarie per amministrare insieme con (e non soltanto per conto dei) cittadini; adottare, laddove necessari, regolamenti per disciplinare il rapporto sussidiario con i cittadini; utilizzare il bilancio sociale anche come strumento per valutare e valorizzare le attività svolte sulla base del principio di sussidiarietà.

4. Sussidiarietà e principi fondamentali

L'art. 118, u.c., così come tutte le altre nuove disposizioni introdotte con le modifiche al Tit. V della Costituzione, deve essere interpretato in maniera coerente con il resto del dettato costituzionale e, in particolare, con i principi fondamentali.

Fra questi, è possibile individuare un legame specifico e mutuamente rafforzativo innanzitutto fra il principio di sussidiarietà orizzontale ed il dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.. Come s'è accennato, i cittadini che si attivano ai sensi dell'art. 118, u.c. esercitano una particolare forma di "libertà solidale", perché non v'è dubbio che fra le motivazioni dei cittadini che si prendono cura dei beni comuni vi è il senso di responsabilità e la solidarietà nei confronti della comunità di appartenenza.

Un altro legame con i principi fondamentali emerge poi rileggendo il secondo comma dell'art. 4 alla luce del nuovo principio costituzionale: "Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società". Realizzare la

sussidiarietà orizzontale è sicuramente uno dei modi più efficaci per contribuire al miglioramento della comunità di appartenenza.

Ma i legami più significativi sono quelli fra il principio di sussidiarietà ed il principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, 2°c.), da un lato, e la sovranità popolare (art. 1, 2°c.), dall'altro.

4.1. Un'alleanza per la dignità della persona

L'art. 3, 2° c. dispone che "E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Questa disposizione, riformulata in positivo, afferma in sostanza che "E' compito della Repubblica creare le condizioni grazie alle quali ciascuno possa realizzare pienamente se stesso e le proprie capacità".

Creare le condizioni grazie alle quali ciascuno possa realizzare le proprie capacità è solo apparentemente un obiettivo per così dire "egoistico", che interessa unicamente il soggetto destinatario dell'intervento pubblico; in realtà è un obiettivo che interessa l'intera collettività, esattamente nello stesso senso in cui la Costituzione afferma all'art. 32, 1°c. che la salute è un fondamentale diritto dell'individuo ma anche un interesse della collettività.

E' nell'interesse generale che a tutti i membri della collettività sia data l'opportunità di realizzare se stessi esercitando le proprie capacità, perché questo arricchisce l'intera collettività, non solo i soggetti interessati. Ma la Costituzione non dice come la Repubblica deve creare le condizioni per il pieno sviluppo di ciascuno, con quali mezzi, quali strutture, etc.; si limita ad indicare l'obiettivo, lasciando alla sensibilità del legislatore di individuare di volta in volta, nelle diverse fasi della storia del Paese, le modalità più adatte a raggiungere il risultato del "pieno sviluppo" delle capacità di ciascuno.

Comunque, è chiaro che i soggetti pubblici non possono sottrarsi alla missione affidata loro dall'art. 3, 2° c. della Costituzione, nemmeno in presenza di iniziative di cittadini che si attivano ai sensi dell'art. 118, u.c.. Questa ultima disposizione infatti non legittima in alcun modo, né letteralmente né sostanzialmente, un'interpretazione tendente a giustificare il ritrarsi di soggetti pubblici rispetto all'adempimento dei loro compiti istituzionali; al contrario, essa consente semmai a tali soggetti di ampliare la gamma delle modalità di realizzazione della loro impegnativa missione costituzionale. Finora si poteva ritenere che solo i poteri pubblici potessero provvedere in tal senso, direttamente o attraverso l'azione di privati agenti nell'ambito di un rapporto di strumentalità nei confronti delle pubbliche amministrazioni; ora invece, grazie al principio di sussidiarietà, la Repubblica ha trovato degli alleati che si assumono autonomamente l'onere di contribuire al difficile compito di creare le condizioni per la piena realizzazione di ciascuno, quegli stessi

cittadini del cui pieno sviluppo i pubblici poteri devono, secondo l'art. 3, 2° c., farsi carico.

La Repubblica, afferma l'art. 118, u.c., deve favorire le autonome iniziative dei cittadini quando esse sono nell'interesse generale; ma creare le condizioni per la piena realizzazione di ciascuna persona umana è sicuramente nell'interesse generale. Favorendo tali iniziative, pertanto, la Repubblica persegue, sia pure con strumenti diversi da quelli tradizionali e in collaborazione con i cittadini stessi, la missione affidatale dall'art. 3, 2°c. Cost..

L'interesse generale diventa allora il ponte che unisce l'art. 3, 2°c. e l'art.118, u.c., i soggetti pubblici ed i cittadini: in alcuni casi tale interesse è perseguito dai soggetti pubblici con gli strumenti tradizionali, in altri dai cittadini sostenuti dai soggetti pubblici, in un rapporto "sussidiario" nel senso più letterale del termine, in quanto è un rapporto di reciproca collaborazione ed aiuto per il raggiungimento di un obiettivo comune.

4.2. Sussidiarietà e democrazia

C'è un vincolo fortissimo fra democrazia e sussidiarietà: diritti fondamentali e "libertà solidale" sono complementari, perché per assumere iniziative autonome nell'interesse generale è indispensabile che siano riconosciuti ai soggetti che si attivano sia i diritti di libertà (cosiddetti diritti dell'uomo della prima generazione), sia i diritti sociali (cosiddetti diritti dell'uomo della seconda generazione).

Per poter essere cittadini attivi e responsabili ai sensi dell'art. 118, u.c. è necessario essere liberi: liberi innanzitutto di esprimere le proprie opinioni, di riunirsi, associarsi, comunicare, viaggiare, confrontarsi con altri. Ma anche "liberi dal bisogno", cioè essere stati messi dalla "Repubblica" in condizione di poter esprimere i propri talenti, realizzando il più pienamente possibile se stessi.

La partecipazione alla vita del Paese che si realizza attraverso l'attuazione del principio di sussidiarietà è sicuramente espressione di democrazia ma è una forma di partecipazione che i membri dell'Assemblea Costituente difficilmente avrebbero potuto immaginare, considerato che la loro cultura dell'amministrazione era, inevitabilmente, legata agli schemi tradizionali; la partecipazione "all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3, 2°c.) cui essi facevano riferimento era principalmente quella che poteva manifestarsi attraverso l'esercizio del diritto di voto e la partecipazione alle attività dei partiti politici, dei sindacati e delle altre formazioni sociali.

Invece dall'attivarsi dei cittadini ai sensi dell'art. 118, u.c. nascono nuove forme di partecipazione democratica, non riconducibili né alle categorie della partecipazione politica né a quelle della partecipazione nella sfera amministrativa, ma certamente non meno significative ed incisive delle forme tradizionali, con cui si integrano e completano a vicenda ai fini della realizzazione di una maggiore democrazia complessiva nel nostro Paese.



Forum PA



L'ITALIA DEI BENI COMUNI

1^ CONVENZIONE NAZIONALE DELLA SUSSIDIARIETÀ

12 marzo 2004
Centro Congressi Frentani
Via dei Frentani n. 4 - Roma

NOTA ILLUSTRATIVA

I promotori

La convenzione è promossa da:

CITTADINANZATTIVA, organizzazione di cittadini che dal 1978 è impegnata nella tutela dei diritti e nella promozione della partecipazione civica

COMITATO QUELLI DEL 118, nato nel 2002 per promuovere l'attuazione dell'art.118, u.c. della Costituzione a livello locale, regionale e nazionale. Al Comitato aderiscono: Aic (Associazione italiana cefalalgici), Ancst - Legacoop, Arci servizio Civile, Cittadinanzattiva, Confconsumatori, Convol, Fish, Fivol, Legambiente, Movì, Movimento difesa del cittadino, Movimento consumatori, SPES Csv Lazio, Unione nazionale consumatori, WWF.

FORUM PA, iniziativa di comunicazione per lo sviluppo delle amministrazioni pubbliche.

In collaborazione con LEGACOOP

Sostengono l'iniziativa l'UNIPOL e la Presidenza della Regione Lazio

I soggetti che hanno offerto ad oggi il loro patrocinio sono i seguenti: ANCI - UPI - UNCEM - LEGAUTONOMIE - CONFERENZA dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, PRESIDENZA della Regione Lazio.

Hanno assicurato ad oggi il loro intervento numerosi senatori e deputati dell'Intergruppo parlamentare sulla sussidiarietà.

All'iniziativa hanno aderito ad oggi: ASTRID, l'Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche, SBILANCIAMOCI, un cartello di associazioni che promuovono ogni anno una legge finanziaria sociale.

Gli obiettivi

Dopo più di un anno di lavoro del Comitato Quelli del 118 (campagne, premi, seminari, convegni, forum, ecc.) la Convenzione vuole costituire:

- 1) un'occasione di confronto tra le espressioni della cittadinanza attiva in Italia, il mondo delle imprese, il mondo politico-istituzionale e gli operatori della pubblica amministrazione a livello locale e nazionale;
- 2) il luogo in cui presentare le modalità di applicazione e di sviluppo della sussidiarietà circolare;
- 3) l'occasione in cui viene varato un programma di azione condiviso per la piena attuazione dell'art. 118, u.c. della Costituzione.

Il target

La convenzione è aperta:

- 1) ai cittadini e alle organizzazioni civiche per confermare il loro diritto ad esercitare nuovi poteri e responsabilità nel perseguimento di obiettivi di interesse generale e la loro funzione di protagonisti dell'attuazione della Costituzione;
- 2) ai rappresentanti e agli operatori delle amministrazioni locali e nazionali per diventare, dall'interno, soggetti di innovazione della P.A., diffusori di esperienze di successo, catalizzatori di nuove risorse 'civiche';
- 3) ai rappresentanti del mondo politico, sindacale e istituzionale perché comprendano il valore strategico del principio e si assumano la responsabilità di sostenerla e promuoverla;
- 4) agli esponenti del mondo imprenditoriale perché reinterpretrino il ruolo e le responsabilità del settore privato nella cura dei beni comuni in una logica di sussidiarietà.

I risultati attesi

Fra i risultati attesi della Convenzione vanno segnalati:

- 1) La discussione e l'adozione di una carta della sussidiarietà;
- 2) la costruzione di un tavolo comune tra organizzazioni civiche, imprese, istituzioni locali, regionali e nazionali e imprese per la formulazione di una Carta della sussidiarietà;
- 3) la promozione di una proposta di legge nazionale e regionale sulla defiscalizzazione delle attività di interesse generale realizzate dai cittadini ex art.118, u.c. della Costituzione da parte dell'intergruppo parlamentare sulla sussidiarietà;
- 4) la diffusione di linee guida per l'attuazione della sussidiarietà circolare ad uso della pubblica amministrazione;
- 5) la promozione di una rete di amministratori regionali e locali per l'attuazione dell'art.118, u.c. della Costituzione;
- 6) la pubblicazione di un volume che raccolga i principali risultati della convenzione;
- 7) l'avvio di una campagna per l'attuazione della norma.

Il programma

L'ITALIA DEI BENI COMUNI (1^ Convenzione nazionale della sussidiarietà)

Venerdì 12 marzo

9.00 Presiede Vittorino Ferla, Coordinatore del Comitato Quelli del 118

Apertura: Teresa Petrangolini - segretario generale di Cittadinanzattiva

1^ Relazione: **CITTADINI, IMPRESE E INTERESSE GENERALE** - Giuseppe Cotturri, Università di Bari - Presidente di Cittadinanzattiva

2^ Relazione: **UN NUOVO MODO DI AMMINISTRARE** - Gregorio Arena, Università di Trento - Presidente del Comitato Quelli del 118

10.30 Dibattito

13.30 Pausa pranzo

14.30 Presiede: Carlo Mochi, direttore del Forum PA

Dibattito

18.30 Conclusioni

Interventi programmati:

Emanuele Alecci (presidente del Movi)

Pierpaolo Baretta (segretario confederale Cisl)

Franco Bassanini (parlamentare Ds)

Tom Benetollo (Presidente nazionale ARCI)

Gianfranco Blasi (parlamentare Fi)

Giancarlo Brunello (segretario generale Fondazione Cesar),

Giuseppe De Stefano (vicepresidente nazionale Misericordie d'Italia)

Dario Franceschini (parlamentare Margherita)

Renato Frisanco (Ufficio studi Fivol)

Giuseppe Gamba (Forum delle Agende 21 locali)

Mariella Gramaglia (assessore Semplificazione Comune di Roma)

Nuccio Iovene (parlamentare Ds)

Antonio Longo (Presidente Movimento Difesa del cittadino)

Giulio Marcon (Presidente ICS)

Marigia Maulucci (segretario confederale Cgil)

Enrico Pianetta (presidente Commissione straordinaria Diritti umani del Senato)

Giuliano Poletti (Presidente Legacoop)

Lamberto Santini (segretario confederale Uil)

Antonio Tomassini (parlamentare Fi)

Tiziano Treu (parlamentare Margherita)

Franco Tumino (presidente di ANCST-Legacoop)

Livia Turco (parlamentare Ds)

Maria Grazia Vacchina (coordinatore difensori civici regionali),

Hanno confermato la loro presenza:

Enzo Barbieri (difensore civico Provincia Padova), Emerenzio Barbieri (parlamentare Udc), Augusto Battaglia (parlamentare Ds), Tino Bedin (parlamentare Margherita), Giorgio Benvenuto (parlamentare Ds), Dorina Bianchi (parlamentare Udc), Cesare Campa (parlamentare Fi), Vincenzo Cerulli Irelli (Astrid), Laura Cima (parlamentare Verdi), Mara Colla (Presidente Confconsumatori), Raffaele Costa (parlamentare Fi), Alberto D'Amato (delegato Sanità del sindaco di Roma), Cinzia Dato (parlamentare Margherita), Della Seta Roberto (Presidente Legambiente), Ida D'Ippolito (parlamentare Fi), Antonio Di Matteo (UNIPOL), Domenico Di Virgilio (parlamentare Ds), P. Alessandra Dragoni (Difensore civico comune di Ascoli Piceno), Publio Fiori (vicepresidente della Camera), Marco Frey (Università di Pisa), Renzo Gubert (parlamentare Udc), Luciano Guerzoni (parlamentare Ds), Maria Guidotti (Presidente Auser), Donata Lenzi (Unione delle Province italiane, assessore Servizi sociali Provincia di Bologna), Mario Lettieri (parlamentare Margherita), Giuseppe Lezza (parlamentare Fi), Alessandro Licheri (difensore civico Provincia di Roma), Mimmo Lucà (parlamentare Ds), Pierluigi Mantini (parlamentare Margherita), Andrea Manzella (parlamentare

Ds), Pietro Martello (vicepresidente ANM), Giovanna Melandri (parlamentare Ds), Silvano Micele (difensore civico Regione Basilicata), Riccardo Migliori (parlamentare An), Carlo Mochi (direttore Forum PA), Massimo Ostilio (parlamentare Udeur), Patrizia Paoletti Tangheroni (parlamentare Fi), Luigi Pepe (parlamentare Udeur), Giancarlo Piatti (parlamentare Ds), Paolo Piccari (Unione nazionale consumatori), Erminio Quartiani (parlamentare Ds), Renzo Razzano (Spes CSV Lazio), Maria Teresa Rosito (Ufficio comunicazione Fivol), Stefano Stefanini (Servizio Sistemi informativi per la comunicazione pubblica regione Emilia Romagna), Francesco Taroni (Agenzia servizi sanitari regionali Emilia Romagna), Nilla Tavazza (presidente Convol), Raffaello Vignali (Presidente Compagnia delle Opere).

Per informazioni

Vittorino Ferla: tel.0636718303, cell.3483147292, fax 0636718333, v.ferla@cittadinanzattiva.it

M. Grazia Vittimberga: tel.0636718325, fax 0636718333, mg.vittimberga@cittadinanzattiva.it

Modifiche

On. Bertolini Isabella non viene

On. Andrea Lulli non viene

LINEE GUIDA
PER L'ATTUAZIONE
DELL'ART.118, U.C., COST.

(AD USO DELLE AMMINISTRAZIONI)

A cura di Vittorino Ferla

Agosto 2003

INTRODUZIONE

Le linee guida sull'attuazione dell'art.118, u.c., Cost. contenute in questo documento sono rivolte alle amministrazioni.

Le linee guida sono divise in quattro parti:

- 1) i principi generali che dovrebbero definire le politiche delle amministrazioni;
- 2) il criterio operativo necessario per l'attuazione dell'art.118, u.c., Cost.;
- 3) il modello di governo che alimenta la sussidiarietà 'circolare' (o 'orizzontale');
- 4) gli strumenti di intervento disponibili per implementare i processi di SC.

Si ritiene che le linee guida debbano essere verificabili.

Non rilevano infatti mere dichiarazioni di principio. Ogni amministrazione locale potrebbe autocertificare di aver attuato il principio di sussidiarietà circolare, poiché però in tutto il documento si assume che le amministrazioni locali devono favorire i cittadini attivi (cercando con essi un confronto sulla base di criteri precisi e trasparenti), si ritiene necessario identificare criteri valutativi in base ai quali i comportamenti della P.A. possano essere verificati (e certificati?).

Si ritiene che le organizzazioni civiche potrebbero essere il soggetto più adatto a valutare. Tuttavia, questo tema è ancora aperto alla discussione degli attori dei processi: non si può affermare una volta per tutte, infatti, che cosa si intenda per 'cittadini singoli e associati', senza raccogliere il dibattito in corso nella dottrina e nella pratica politica.

Sono stati sviluppati diversi punti di vista sulla sussidiarietà circolare, anche se non esiste ancora una legislazione ordinaria di applicazione né una pratica amministrativa di attuazione consolidata. Men che meno esistono codici e regolamenti.

Le linee guida si basano pertanto su un approccio pratico che deve tener conto della norma contenuta nell'articolo 118, u.c., della Costituzione, della sua corretta interpretazione e della sua immediata prescrittività.

In aggiunta a ciò, va ricordato che la gran parte delle politiche pubbliche tradizionali non dà sufficiente rilevanza al punto di vista delle organizzazioni civiche (e dei cittadini attivi in generale). Qui, invece, questa prospettiva è stata attentamente valutata: le organizzazioni civiche si sono affermate da tempo come stakeholders chiave, come partners di politiche pubbliche, come promotori di politiche proprie.

E' importante ricordare e sottolineare che le linee guida sono il risultato del primo anno di lavoro del Comitato Quelli del 118, in particolare delle attività di interpretazione, di osservazione e raccolta di casi, di concrete iniziative di sperimentazione.

Allo stesso modo è importante sottolineare che quello della sussidiarietà è un processo interattivo e circolare che deve essere costruito giorno dopo giorno, anno dopo anno, con la

completa volontà e consapevolezza delle amministrazioni e dei cittadini. Non è qualcosa che un governo regionale o locale può raggiungere immediatamente. Questo perché la sussidiarietà circolare è una politica, non è né un'attività di comunicazione né di pubbliche relazioni né, men che meno, di mera cosmesi politicamente corretta.

Si invitano pertanto tutti gli attori di questo processo a fornire le loro osservazioni e i loro contributi per dar corpo alle linee guida in modo che esse possano meglio riflettere i fini e i contenuti delle politiche della sussidiarietà.

Infine, esistono degli aspetti sussidiarietà circolare che si possono considerare "aperti". Dalle conclusioni del primo anno di lavoro e di sperimentazione sono emerse infatti nuove domande e temi suscettibili di essere indirizzati ai partecipanti, per ricevere le loro osservazioni e contributi.

LINEE GUIDA

1. I PRINCIPI GENERALI

1. PROMOZIONE DELLA CITTADINANZA ATTIVA

L'amministrazione deve costruire le proprie politiche insieme ai cittadini attivi, capire cosa vogliono, cosa chiedono e cosa si aspettano; dovrebbe poi individuare le priorità e agire di conseguenza.

L'art.118, ultimo comma, stabilisce nella Costituzione una vera e propria mission per le istituzioni: la prevalenza e la promozione della cittadinanza attiva, cioè di quei cittadini che svolgono attività di interesse generale.

Dunque, perché si possa parlare di sussidiarietà circolare sono necessari due soggetti: le amministrazioni e i cittadini. Ciò significa che se l'amministrazione adotta comportamenti che non favoriscono l'iniziativa autonoma dei cittadini nello svolgimento di attività di interesse generale impedisce che si realizzi la fattispecie della sussidiarietà circolare contenuta nell'art.118, u.c., Cost. In tal caso, pertanto la prassi amministrativa sarà incostituzionale.

In particolare, l'amministrazione dovrà riconoscere che le organizzazioni civiche e le comunità locali tendono a migliori risultati nell' eseguire compiti che generano un profitto scarso o nullo, che richiedono comprensione e impegno nei confronti degli individui e una profonda fiducia da parte degli utenti o dei clienti, che rimandano ad un contatto diretto con il territorio e i suoi problemi concreti (mettere a nuovo un'aiuola pubblica, ripulire il parco del quartiere, riverniciare le strisce pedonali di fronte all'uscita della scuola, ecc.), che necessitano di un intervento attivo e di un'attenzione personale (come l'assistenza domiciliare, i consultori e l'assistenza alle persone disabili o ai malati), che implicano il rispetto di codici morali di comportamento e la responsabilità individuale.

Ci sono molti altri stakeholder (per esempio, i sindacati e le imprese) con cui ogni amministrazione si può confrontare. Si tratta anche di valutare, attraverso l'interpretazione giuridica e la prassi sociale, quando questi soggetti rientrano nella categoria dei 'cittadini singoli o associati' previsti dalla norma.

L'amministrazione deve includere nella sua strategia e nell'analisi rischi/benefici anche gli stakeholders che non ritiene particolarmente rilevanti, nel momento in cui il rapporto con l'amministrazione risulta essere rilevante per loro.

Gli stakeholders possono dare un importante contributo alle amministrazioni in termini di identificazione dei punti di forza e di debolezza, possono aiutare l'amministrazione a capire come viene percepita all'esterno e a identificare le priorità. Questo significa costruire una strategia con gli stakeholders. Le amministrazioni dovrebbero anche coinvolgere i loro stakeholders nella fase di implementazione delle strategie e delle politiche costruite insieme.

E' importante riconoscere che diversi stakeholders possono avere richieste conflittuali. Dialogare ed esplicitare il motivo per cui si prendono certe decisioni è necessario per tentare di risolvere questi conflitti.

2. STRATEGIA

Ciò che importa non è quante pratiche 'sussidiarie' un'amministrazione persegue, ma quanto contano complessivamente nella sua attività.

L'approccio della sussidiarietà circolare deve essere parte della mission, deve essere un 'modo di essere e di agire' dell'amministrazione, qualcosa che abbia un'importanza centrale, perché è una modalità 'costituzionale' per il raggiungimento dell'interesse generale.

Non è misurabile semplicemente attraverso la somma investita in attività di sussidiarietà circolare: un'amministrazione che spende più di un'altra in attività di SC è certamente un'amministrazione più attenta e sensibile all'approccio della SC rispetto ad altre. Tuttavia, l'investimento economico non può essere l'unico criterio, né il principale. Le amministrazioni si devono chiedere perché stanno investendo in determinate attività. Se la risposta è: "Esse sono collegate alla mia strategia, perché sostenere lo sviluppo della cittadinanza attiva e delle comunità locali nell'attuazione delle politiche pubbliche è una priorità per il mio stile di governo", allora stanno manifestando un approccio strategico alla SC.

Ogni strategia integrata dovrebbe iniziare con una definizione della strategia, sul piano politico, fin dal momento della predisposizione del programma elettorale e, sul piano amministrativo, con buone pratiche all'interno dell'organizzazione, capaci di coinvolgere i funzionari sui principali temi.

A questo scopo potrebbe essere utile l'adozione, in qualche forma, dei documenti del Comitato Quelli del 118 (in particolare, il Manifesto del 2002 e l'Appello del 2003).

3. COERENZA

Se la sussidiarietà circolare fa realmente parte del proprio programma politico e della propria strategia amministrativa ed è impegnativa, l'amministrazione deve comportarsi in maniera coerente con questo approccio in tutti i campi della propria attività.

Un'amministrazione che proclama nei programmi elettorali o nei documenti programmatici il coinvolgimento dei cittadini nell'attuazione delle politiche pubbliche senza adottare atteggiamenti conseguenti nella fase della vita amministrativa ordinaria, non attua l'art.118, u.c., della Costituzione.

Un'amministrazione che confina la sussidiarietà circolare ad una sorta di riserva, scegliendo di adottare comportamenti concludenti soltanto in alcuni programmi o progetti, senza promuovere il raggiungimento di determinati standards in ogni livello della 'macchina', non può essere considerata un'amministrazione che orienta il suo stile di governo alla SC.

Un'amministratore, allo stesso modo, non assicura la piena effettività al principio se, pur adottando un singolo programma nella chiave della SC, non diffonde le buone pratiche all'interno dell'organizzazione interna, della struttura burocratica, della compagine di governo.

La coerenza richiede anche che le amministrazioni favoriscano l'autonoma iniziativa dei cittadini in tutte le fasi del ciclo delle politiche pubbliche di competenza, quindi in ogni aspetto e fase della loro attività: dalla definizione dell'agenda, alla realizzazione del programma, alla valutazione delle azioni messe in campo, ecc..

4. TRASPARENZA

L'amministrazione deve comunicare chiaramente qual è la sua politica sulla sussidiarietà circolare e quali sono i criteri per selezionare le organizzazioni civiche che si intendono 'favorire'.

I criteri dovrebbero essere facilmente accessibili alle organizzazioni attraverso il sito web delle regioni, delle province e dei comuni, per esempio, o attraverso documenti ufficiali.

La selezione dei criteri deve focalizzarsi su elementi essenziali, come la *mission* dell'organizzazione, il legame con il territorio, la propria capacità di ottenere risultati e condividere obiettivi strategici. I criteri devono puntare, in tal caso, sulla 'rilevanza' e 'pertinenza' delle organizzazioni civiche coinvolte, piuttosto che sui tradizionali - e superati - criteri della rappresentanza di impronta sindacale o partitica.

Inoltre, nel rispetto della autonoma iniziativa dei cittadini, mentre va illustrato chiaramente ciò che l'amministrazione si attende dal rapporto, non è possibile che questa preventivamente definisca gli obiettivi di interesse generale o indichi i contenuti delle attività di interesse generale.

Ci sono differenti tipi di relazioni, che implicano diversi livelli di coinvolgimento (dal patrocinio morale, al contributo economico, all'alleanza). L'importante è chiarire fin dall'inizio, anche nei confronti di cittadini terzi, che cosa entrambe le organizzazioni si aspettano dalla relazione che hanno intrapreso.

Talvolta accade che, anche nelle amministrazioni più attente alle strategie sussidiarie, non esista una politica che stabilisca priorità, istruzioni e criteri per sostenere le associazioni e i comitati civici o per promuovere specifiche iniziative. Questa mancanza di chiari criteri, da una parte, può costituire un ostacolo per tutte le organizzazioni civiche che potrebbero avvicinarsi all'amministrazione, ma non sanno su quali basi sia possibile stabilire una relazione, e, dall'altro, può creare quella terra di nessuno in cui si sviluppano comportamenti perversi e invasioni di campo da parte della politica (per esempio, la corporativizzazione o la burocratizzazione della cittadinanza attiva, la smobilitazione delle responsabilità degli apparati pubblici, ecc.).

Le amministrazioni, poi, anche nella logica dell'integrazione tra la sussidiarietà orizzontale e quella verticale, dovrebbero incoraggiare la creazione di rapporti tra le organizzazioni civiche e altre amministrazioni di altro livello e dimensione territoriale, promuovendo una cultura della partnership. Può accadere infatti che si stabiliscano delle dinamiche di concorrenza tra enti e tra esecutivi che porta a logiche di esclusioni e veti reciproci. Viceversa, la costruzione e lo sviluppo di una collaborazione tra organizzazioni civiche e amministrazioni - anche di 'colore' diverso - non deve essere ostacolata. Quando entrambe le parti adottano questi principi di trasparenza, producono benefici che vanno a loro vantaggio, e a vantaggio della società in generale.

5. EMPOWERMENT

L'amministrazione dovrebbe adottare un approccio 'catalitico', agendo come un 'facilitatore', rafforzando la comunità e aumentandone il livello di consapevolezza.

Le amministrazioni dovrebbero trasformarsi in governi catalizzatori, cioè capaci di trovare e attivare risorse ed energie per aiutare quei cittadini che svolgono funzioni di interesse pubblico o comunque perché altri soggetti svolgano quei compiti che esse non hanno più la possibilità di assicurare da sole. Sempre più spesso l'amministrazione si troverà nelle condizioni di reperire le risorse che i cittadini useranno per risolvere problemi emergenti.

Ovviamente, si suggerisce sempre alle amministrazioni di valutare se le attività sostenute arrecano dei benefici alla comunità e di selezionare tra le attività che si accingono a sostenere quale di queste abbia tali caratteristiche.

Il principio di empowerment è particolarmente emblematico dell'espressione 'sussidiarietà circolare': l'amministrazione, in questo caso, si prende cura della comunità attraverso una molteplicità di azioni di sostegno ('sussidiarie', appunto) alle attività di interesse generale realizzate dai cittadini.

Le tipologie di comportamenti, azioni, tecnologie, strumenti concreti volti a favorire i cittadini nella chiave dell'art.118. u.c., Cost. sono senz'altro numerose (v. sotto). Molto spesso, poi, sarà compito delle stesse amministrazioni indirizzare creatività e fantasia alla ricerca di nuove e originali soluzioni.

In generale, con l'art.118, u.c., Cost. viene costituzionalizzato l'obbligo per la P.A. di sviluppare politiche pubbliche per l'affermazione del ruolo della cittadinanza attiva e per la promozione dell'autonomia delle comunità locali.

2. CRITERIO OPERATIVO

- **COOPERAZIONE**

L'amministrazione deve scegliere di investire in relazioni strategiche con le organizzazioni civiche perché il principale criterio operativo interno della sussidiarietà circolare è quello di cooperazione.

Per relazione strategica si intende un rapporto di cooperazione in cui entrambe le organizzazioni hanno condiviso obiettivi e risorse operative nel raggiungimento degli obiettivi. Ciò non vuol dire che tutte le attività autonome dei cittadini debbano essere il frutto di una partnership fin dall'inizio di esse. Ciò significa piuttosto che le azioni sussidiarie poste in essere dalle amministrazioni debbono essere il frutto di un approccio condiviso e non debbono essere il risultato di impulsi episodici.

La cooperazione favorisce il dialogo e ciò aiuta nel momento della valutazione e della gestione dei rischi e dei risultati. Entrambe le parti hanno delle responsabilità nel controllare come il rapporto evolve nel tempo. Costruire un rapporto di partnership richiede tempo. Per questo motivo suggeriamo di intraprendere relazioni di lungo termine e di monitorarne l'evoluzione.

Ciò non significa che un'amministrazione non possa o non debba sostenere singole o sporadiche iniziative, ma avere un approccio di partnership nei confronti delle organizzazioni civiche è un investimento, in termini di raggiungimento degli obiettivi, di scambio di punti di vista, di crescita della capacità di ascolto della cittadinanza all'interno dell'amministrazione.

Una partnership non implica che le due organizzazioni rinuncino ad evidenziare critiche o a far notare all'altra i propri errori, ma, al contrario, essa richiede un approccio che sia il più obiettivo possibile.

Questi aspetti devono essere chiariti sin dall'inizio della relazione: in questo modo, l'amministrazione può capire se l'organizzazione vuole solo risorse economiche, e, dal canto suo,

L'organizzazione può capire se l'amministrazione vuole solo una copertura per le sue magagne. In questo modo ciascuna parte mantiene la propria indipendenza e trasparenza.

3. IL MODELLO DI GOVERNO

- *GOVERNANCE*

L'amministrazione deve riconoscere che i problemi che emergono da una società complessa possono essere affrontati e risolti soltanto nell'ottica di un sistema allargato di governo capace di integrare diversi punti di vista e, in particolare, quello dei soggetti civili con quello dei soggetti istituzionali.

La pratica tradizionale che si limitava a far coincidere la partecipazione politica con la sfera della rappresentanza parlamentare sembra superata dai fatti. Si allarga, invece, l'orizzonte della partecipazione democratica nella gestione dei poteri pubblici. Sempre meno, d'altra parte, il principio della sovranità popolare si esaurisce nell'esercizio, pur fondamentale, del diritto di voto.

Le recenti riforme della P.A. (da quella degli ordinamenti locali alle Bassanini, ecc.) vanno nella direzione di una pubblica amministrazione riordinata come potere distinto dalla politica. Affermano regole di indipendenza, di imparzialità, di efficienza e di autonoma responsabilità. Ricercano - anche attraverso l'introduzione di modelli di diritto privato - lo sviluppo della managerialità pubblica e di una amministrazione "oggettivata", la semplificazione dell'azione amministrativa, la trasparenza e la partecipazione, la definizione dei procedimenti, dei tempi, delle responsabilità. Riconoscono il ruolo emergente del terzo settore.

Con l'inserimento del principio di sussidiarietà circolare nella Costituzione, poi, si dà rilievo ad una fattispecie che non ha nulla da spartire con la vecchia concezione della sussidiarietà - sia verticale che orizzontale - impostata su livelli gerarchici e separati di competenza. Le amministrazioni sono chiamate alla costruzione di un sistema reticolare, in cui tutti i livelli di governo concorrono a formulare, a proporre, ad attuare le politiche e a verificarne i risultati.

La sussidiarietà circolare è, dunque, la dimensione costituzionale della *governance*, termine spesso adottato nei documenti e nelle commissioni Onu. La novità sta nella condivisione delle responsabilità da parte di una molteplicità di soggetti liberi ed eguali, sia istituzionali che civili, in un sistema allargato di governo: gli stessi soggetti partecipano alla formazione delle politiche che li riguardano, prendono le decisioni e hanno la responsabilità diretta nella messa in opera della politica stessa.

4. GLI STRUMENTI DI INTERVENTO

1. PROGRAMMAZIONE

L'amministrazione deve programmare le proprie attività insieme ai cittadini, coinvolgerli nella ricerca di soluzioni e nel raggiungimento di obiettivi comuni

Ciò potrebbe essere possibile organizzando uno o più incontri durante l'anno con le comunità locali e con ciascuna delle organizzazioni civiche, eventualmente investendo vari livelli di

responsabilità, su questioni rilevanti o di comune interesse, su decisioni da prendere che possano avere delle ricadute su di esse o che possano coinvolgerle.

Si dovrebbero inoltre condividere gli obiettivi con le organizzazioni civiche ed elaborare concreti programmi; lavorare insieme e seguire la realizzazione di progetti attraverso staff misti (personale dell'amministrazione e dell'organizzazione) o l'indicazione di un 'responsabile del procedimento sussidiato', in modo che possano crescere insieme e raggiungere obiettivi condivisi.

Nel momento della programmazione delle attività è importante stabilire chiaramente quali sono la missione, la visione, i valori fondamentali dell'amministrazione coinvolta, quali sono gli obiettivi che intende raggiungere nel breve, medio e lungo periodo, quali sono i punti qualificanti del programma elettorale che vanno ripresi. E' importante anche, in questa fase, la gestione del rischio, il che significa che l'amministrazione deve identificare i rischi esistenti, ridurre l'esposizione a nuovi rischi e cercare, con l'aiuto degli stakeholders, di trasformarli in opportunità. I rischi possono essere economici, competitivi, politici, sociali, ambientali e tecnologici, legati all'adeguamento a standards, alla salute, alla sicurezza, alla reputazione.

Un'amministrazione non può avere lo stesso livello di percezione di ciascuno di questi rischi, perciò il ruolo dei cittadini è fondamentale, soprattutto quello delle organizzazioni della cittadinanza attiva, che sono per loro stessa natura gli interpreti più attendibili dei bisogni, delle aspettative, delle esigenze e delle preoccupazioni della società. Questo approccio alla programmazione può dare all'amministrazione un effettivo spessore politico.

2. ORGANIZZAZIONE INTERNA

L'amministrazione dovrebbe formalizzare nello strutturagramma il proprio impegno nella sussidiarietà circolare

Le amministrazioni che promuovono la SC dovrebbero avere un dipartimento o una unità che segua le attività o le politiche in questione, eventualmente al livello centrale e territoriale, e, se del caso, dei responsabili del procedimento sussidiato quando questi procedimenti siano attivati. Il responsabile del dipartimento o del procedimento sussidiato dovrebbe rispondere direttamente al responsabile politico. Non sembra che attualmente le amministrazioni italiane abbiano nelle proprie organizzazioni interne strutture di questo tipo: le azioni sussidiarie o i progetti di cooperazione sono perlopiù lasciate alla sensibilità politica di qualche assessore o gestite da qualche funzionario di buona volontà. Ciò segnala il ritardo e l'assenza di una strategia della P.A. sull'attuazione dell'art.118, u.c., Cost.

Al contrario, potrebbe essere utile costituire un team sulla SC in dipartimenti chiave dell'amministrazione, con un proprio responsabile. Oppure, una unità espressamente dedicata allo scopo. Una struttura interna di questo genere può rendere anche i funzionari e gli impiegati consapevoli dell'impegno dell'amministrazione in termini di relazione con i cittadini e può contribuire ad aumentare il loro senso di coinvolgimento nelle dinamiche della società civile.

In generale, canali di comunicazione bidirezionali interni sono necessari per una strategia sulla SC che abbia successo. Per esempio, si potrebbe pubblicizzare questo approccio e questi valori quando si assumono nuove persone e dare a tutti gli impiegati degli opuscoli che li riportano per iscritto, in modo che se li imprimano bene in mente.

Pannelli negli uffici, workshops, incontri con i cittadini, interviste telefoniche ai dipendenti, premi ai dipendenti e magazine informativi che richiedono i feed back degli impiegati influenzano le strategie di SC e allo stesso tempo rafforzano il coinvolgimento da parte dei dipendenti.

Oltre a ciò, questo tipo di struttura burocratica rende più semplice per le organizzazioni civiche la identificazione dell'interlocutore giusto, e quindi può rafforzare l'amministrazione anche in termini di trasparenza.

Ovviamente, solo le amministrazioni che hanno un chiaro concetto della sussidiarietà circolare e, conseguentemente, una chiara politica sulla SC, possono avere un tale tipo di organizzazione interna.

3. FORMAZIONE

L'amministrazione dovrebbe formare i propri responsabili politici, dirigenti, funzionari e impiegati sulla sussidiarietà circolare.

In futuro le aspettative delle comunità locali andranno sempre crescendo, così come le esigenze degli utenti. Ci si aspetterà sempre di più dalle amministrazioni che a) 'lascino fare ai cittadini', b) che ne sostengano gli sforzi per la cura dei beni pubblici. E' necessario formare una nuova classe dirigente. L'art.118, u.c., Cost. non si deve insegnare solo teoricamente nei corsi universitari di diritto pubblico, ma spetta alla leadership della P.A. il compito di stimolare e pianificare attività formative e di follow up per i propri manager.

La formazione del management implica anche, ovviamente, che vada loro insegnato ad ascoltare i cittadini (gli stakeholders in generale) e a gestire le loro richieste.

Le amministrazioni dovrebbero anche favorire il confronto e la discussione con quelle che abbiano più esperienza, stimolare la circolazione e la disseminazione delle esperienze di successo e spingere il management a partecipare a seminari e conferenze relativi alla sussidiarietà circolare.

Dal momento che la conformità alla SC è richiesta dalla Costituzione italiana, suggeriamo alle amministrazioni di formalizzare il loro impegno nella SC offrendo alla cittadinanza un management formato e consapevole, che possa essere in grado di contribuire alla costruzione di un sistema allargato di governo.

4. VALUTAZIONE

L'amministrazione dovrebbe valutare il valore aggiunto delle proprie azioni sussidiarie in termini di sviluppo della cittadinanza attiva, con particolare attenzione alle partnership con le organizzazioni civiche.

Qualsiasi cosa le amministrazioni facciano in termini di sussidiarietà circolare senza sapere che cosa hanno investito e che cosa hanno ottenuto in termini di sviluppo del tessuto civico territoriale, renderà loro impossibile migliorarsi e realizzare delle buone pratiche.

Soprattutto, le amministrazioni devono valutare se le azioni sussidiarie realizzate sono state realmente coerenti con la mission costituzionale di valorizzare la cittadinanza attiva e con la loro strategia di coinvolgimento delle comunità locali.

In particolare, devono valutare i risultati del rapporto di partnership con l'organizzazione civica e se entrambi i soggetti hanno ottenuto da essa dei benefici.

Una valutazione preliminare nella fase di selezione delle politiche e dei soggetti da favorire non è sufficiente se non è seguita da una valutazione del valore aggiunto delle relazioni, dei progetti, dei programmi, delle iniziative.

D'altro canto, una valutazione finale è molto difficile se intenzioni, scopi, regole, risorse, azioni non sono stati chiariti nella fase iniziale.

La valutazione potrebbe essere fatta attraverso un bilanciamento investimenti/risultati e una analisi di efficienza/efficacia e, soprattutto, dovrebbe essere condotta insieme alle organizzazioni. Si dovrebbe cercare di capire se i soggetti del 'procedimento sussidiato' hanno ottenuto risultati che non avrebbero raggiunto se avessero agito separatamente.

Nella fase di valutazione, qualora si abbia un rapporto tra soggetti civili e istituzionali, questi dovrebbero approfondire se hanno appreso qualcosa gli uni dagli altri e se ciascuna prospettiva o strategia è stata integrata o influenzata da quella degli altri oppure no. Questi ultimi aspetti sono utili per capire quanto profonda e significativa sia stata la relazione per ciascuna parte e se sia opportuno continuarla oppure no.

Le parti dovrebbero valutare non solo i concreti risultati raggiunti, ma anche il livello quotidiano di coinvolgimento nella gestione del progetto da parte dei leader e dello staff sia dell'amministrazione che dell'organizzazione civica.

Resta aperto infine il tema della valutazione di quegli interventi puntuali e/o episodici e, comunque, non necessariamente programmati e/o frutto di partnership precostituite che in ogni caso meritano di essere inseriti in una sorta di bilancio consuntivo.

5. REPORTING

L'amministrazione dovrebbe descrivere chiaramente i propri investimenti e i propri risultati in SC e marcare la differenza tra le attività svolte 'in base ad obblighi di legge' e quelle svolte 'volontariamente'.

Illustrare gli investimenti in CC è, allo stesso tempo, un modo per essere trasparenti nei confronti della cittadinanza, e un modo per far sapere che l'amministrazione sta ottemperando all'obbligo di attuare un principio costituzionale e sta lavorando per la promozione della cittadinanza attiva.

Certamente, il tema del bilancio e della rendicontazione è assai complesso ed esistono molti istituti che si occupano professionalmente di rendicontazione sociale e/o ambientale (gli investimenti sociali e ambientali sono quelli maggiormente presi in considerazione). Inoltre, la rendicontazione si basa su di una specifica metodologia.

In questa sede è possibile rilanciare il ruolo del bilancio sociale come strumento per verificare lo stato di salute delle politiche pubbliche per la promozione della cittadinanza attiva e la capacità delle singole amministrazioni di applicare in concreto l'art.118, u.c., Cost.

A questo scopo potrebbero essere formulati degli indicatori appositi (in tal caso, tornano utili alcuni documenti già prodotti dal Comitato Quelli del 118, come il Manifesto 2002 e l'Appello 2003).

In particolare, nel bilancio sociale dovrebbero emergere, fra gli altri, i seguenti elementi:

- 1) le amministrazioni dovrebbero valutare la crescita del tessuto civico locale alla luce delle azioni sussidiarie e dei procedimenti sussidiati;
- 2) le amministrazioni dovrebbero riferire sulle partnership con le organizzazioni dei cittadini, sia relativamente alle cose fatte che ai risultati ottenuti;
- 3) le amministrazioni devono distinguere nei bilanci le attività imposte dalla legge e dunque sostenute obbligatoriamente da quelle svolte volontariamente in quanto scelta discrezionale dell'amministrazione nel quadro del programma politico che si è data;
- 4) le amministrazioni devono indicare le risorse messe a disposizione dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale.

6. COMUNICAZIONE

L'amministrazione deve adottare una strategia di comunicazione sui propri impegni rispetto alla sussidiarietà circolare.

Le amministrazioni devono adottare una strategia di comunicazione sui loro impegni sulla SC, condividendo esperienze ed informazioni.

Investire in comunicazione significa non escludere la società civile dal raggiungimento dei possibili benefici per la cura dei beni comuni, ridurre le distanze tra cittadini e istituzioni, favorire la diffusione di buone pratiche, stimolare l'attivismo civico informando i cittadini delle opportunità offerte dall'art.118, u.c., Cost.

L'assenza di comunicazione verso i cittadini potrebbe impedire all'amministrazione di comprendere le loro richieste.

Inoltre, una inefficace strategia di comunicazione (o addirittura la sua assenza) potrebbe ridurre l'impatto e gli effetti sugli stakeholder e sulla intera società, che potrebbe, invece, beneficiare del ruolo attivo dell'amministrazione.

La strategia di comunicazione dovrebbe essere pianificata in modo tale da rendere le informazioni facilmente reperibili, meglio se da poche e identificabili fonti. Si potrebbe pensare ad incaricare l'unità costituita per la SC, a investire di quest'attività l'assessorato alla comunicazione, ecc.

Infine, ritorna in questo punto la voce 'bilancio sociale', il quale potrebbe diventare uno strumento di spicco della comunicazione sulla SC.

7. BUONE PRATICHE

L'amministrazione dovrebbe diffondere le buone pratiche e trasferire alle altre le proprie tecnologie

Le amministrazioni devono rafforzare la cultura della sussidiarietà circolare presso le altre amministrazioni e gli stakeholder, e devono diffondere le loro "buone pratiche", non solo fornendo informazioni su ciò che hanno fatto, ma anche su come hanno fatto le stesse.

Quando si parla di buone pratiche non ci si riferisce, ovviamente, a delle buone idee, ma ad attività concrete e realizzate, i cui risultati siano stati provati. Le amministrazioni dovrebbero diffondere le buone pratiche anzitutto internamente ad assessorati, dipartimenti e uffici e, in

secondo luogo, esternamente ad altri soggetti pubblici. Le buone pratiche andrebbero emulate, e l'emulazione è possibile attraverso la conoscenza delle tecnologie e delle metodologie testate. I premi, ad esempio, possono stimolare ed incoraggiare le imprese ad agire responsabilmente e sapere di più circa le esperienze delle altre imprese.

Con "migliori pratiche" intendiamo iniziative che siano: misurabili (è possibile misurare l'impatto delle iniziative); innovative (capaci di produrre nuove soluzioni); riproducibili (applicabili in luoghi e situazioni diversi da quelli in cui sono state realizzate); portatrici di valore aggiunto (con un positivo e tangibile impatto sul target); sostenibili (realizzate con risorse disponibili).

In particolare, le buone pratiche ex art.118, u.c., Cost. possono essere identificabili attraverso i seguenti indicatori: rapporti di cooperazione tra amministrazioni e cittadini attivi; coinvolgimento del middle/top management della P.A. in iniziative di SC; consapevolezza degli impiegati di iniziative di SC; forte legame tra attività sussidiarie della P.A. e mission e strategie della stessa; permanenza nel tempo delle partnership con le organizzazioni civiche; iniziativa o esempio percepito come significativo da varie fonti.

8. REGOLE E ISTITUTI

L'amministrazione dovrebbe sollecitare una produzione legislativa per l'applicazione della norma e promuovere la redazione di regolamenti interni sulla sussidiarietà circolare.

Le amministrazioni sono tradizionalmente governate da norme e sono state create per applicarle. Con l'introduzione dell'art.118, u.c., Cost. viene meno il monopolio amministrativo dell'interesse generale perché un nuovo attore appare sulla scena: il cittadino.

Allo stesso tempo bisogna ricordare che la suddetta norma costituzionale può considerarsi - anche seguendo la migliore dottrina - come immediatamente prescrittiva. In altri termini, non è necessaria alcuna legge ordinaria o alcun codice regolamentare per attuare il principio di sussidiarietà circolare anche al livello degli enti locali.

Ciò non toglie, tuttavia, che per una corretta applicazione della norma in questione possa essere utile una produzione legislativa e regolamentare adeguata.

In particolare, le amministrazioni dovrebbero sollecitare i consigli regionali, provinciali e comunali affinché i rispettivi statuti accolgano la lettera dell'art.118, u.c., Cost. Si tratta certamente di un importante puntello formale, ma anche di promuovere un dibattito sull'argomento nelle sedi politiche tradizionali.

Inoltre, le amministrazioni dovrebbero produrre regolamenti che permettano la rapida applicazione della norma, anche prevedendo strumenti molto concreti di intervento e capitoli di spesa nei bilanci. Ciò sarebbe utile per velocizzare i tempi di reazione della P.A. alle richieste dei cittadini, per offrire una prima tipologia (rinnovabile) di azioni sussidiarie, per stabilire le modalità per l'uso delle risorse, per assicurare la trasparenza nei rapporti con i cittadini attivatisi ex art.118, con i cittadini terzi e con gli altri stakeholders.

Le amministrazioni sono chiamate a utilizzare in questo nuovo contesto anche istituti che appartengono al tradizionale paradigma bipolare che distingueva nettamente tra governanti e governati. Anche una figura come quella del Difensore civico, tipico caso controverso della legislazione nazionale nel quale l'amministrazione controlla se stessa, può essere reinterpretato - i cittadini lo hanno già fatto - nella logica della sussidiarietà circolare.

Ancora, suggeriamo alle amministrazioni di utilizzare al meglio uno strumento come il Bilancio sociale (una pratica attualmente diffusa, con alterne vicende, nell'ambito delle imprese private). Questo potrebbe rappresentare qualcosa di più di un mero spot pubblicitario e diventare, piuttosto, il luogo in cui la partecipazione dei cittadini nella costruzione e nell'applicazione delle politiche trova un momento di una verifica.

Infine, le amministrazioni dovrebbero rileggere e reinterpretare alla luce del nuovo dettato costituzionale tutta quella crescente legislazione ordinaria volta alla promozione e al sostegno della cittadinanza attiva (onlus, volontariato, consumatori, ambientalismo, cooperative sociali, associazionismo di promozione sociale, ecc.).

PER UNA POLITICA DELLA SUSSIDIARIETÀ CIRCOLARE: ALCUNE RACCOMANDAZIONI

Governi

- Creare un ambiente favorevole per le iniziative civiche di interesse generale attraverso incentivi sulle tasse, investimenti e regole prestabilite
- Stabilire uffici o funzioni che si occupano dei procedimenti sussidiati
- Stabilire fondi per offrire finanziamenti alle organizzazioni civiche su programmi di sussidiarietà circolare
- Sostenere la creazione di consapevolezza e di formazione sulla sussidiarietà circolare nelle amministrazioni e nella società civile
- Stabilire premi per i progetti e le azioni delle organizzazioni civiche
- Consultare le organizzazioni sui programmi e sulle riforme legate alla partecipazione dei cittadini nelle politiche pubbliche

Organizzazioni non governative e organizzazioni civiche

- Sperimentare e investire nella costruzione di alleanze e partnership con le amministrazioni
- Attività di pressione al livello nazionale e locale per aumentare gli investimenti sulla SC
- Investire sulla formazione sulla SC per attivisti e funzionari
- Fare una valutazione congiunta con le amministrazioni sui processi di SC
- Iderare e sperimentare progetti e buone pratiche in tema di SC
- Promuovere attività di monitoraggio sulla SC
- Raccogliere informazioni e costruire banche dati
- Promuovere cause pilota

Mondo universitario e delle professioni

- Investire nella corretta interpretazione e applicazione della norma
- Promuovere attività di ricerca
- Istituire premi per tesi di laurea e dottorati di ricerca
- Esercitare pressione culturale negli ambienti propri
- Avviare programmi di formazione e scuole di specializzazione rivolti a volontari e funzionari
- Avviare cause pilota per l'attuazione della norma
- Fornire consulenze per ricorsi in sede giurisdizionale

Sindacati

- Attività di pressione al livello nazionale e locale per aumentare esenzioni fiscali e investimenti sulla SC
- Investire sulla formazione in tema di sussidiarietà circolare per gli appartenenti al sindacato, a vari livelli (dell'azienda, locale e nazionale)

- Incoraggiare con agevolazioni dipendenti della P.A. che collaborino con organizzazioni civiche o non governative

Imprese

- Sostenere e incoraggiare incontri e alleanze tra cittadini e amministrazioni
- Stabilire premi per progetti copromossi da cittadini e amministrazioni
- Fornire competenze e informazioni per la realizzazione dei bilanci sociali della P.A.
- Incoraggiare tra le associazioni degli azionisti e le organizzazioni civiche
- Promuovere la SC come un criterio di valutazione nella scelta delle amministrazioni con cui collaborare