

## Area 2 - LA PA INTERAGISCE CON GLI STAKEHOLDERS E CURA L'ACCOUNTABILITY

### Modulo 1 – Open Government e principi di trasparenza

#### Lezione 2.1.3. –Oltre la trasparenza. Il coinvolgimento degli stakeholders

##### Introduzione

##### Benvenuto!

In questo video tratteremo il principio di sussidiarietà e di proporzionalità dal punto di vista sia dell'ordinamento europeo, sia di quello italiano.

Introdurremo, inoltre, i Patti di collaborazione, e quali conseguenze hanno determinato sui mercati e sull'economia.

Bene, non ci resta che cominciare...

##### Principio di sussidiarietà

I meccanismi di trasparenza amministrativa hanno reso possibile l'avvicinamento del cittadino alla cosa pubblica, coinvolgendolo nei processi decisionali e permettendogli di collaborare alla produzione di policy.

Il riferimento giuridico che rende possibile questa interazione tra cittadini e Amministrazioni è il principio di sussidiarietà.

In generale, il principio di sussidiarietà attiene ai rapporti tra i diversi livelli territoriali di potere e comporta che:

- da un lato, lo svolgimento di funzioni pubbliche venga eseguito dal livello più vicino al cittadino;
- e, dall'altro, che tali funzioni vengano svolte dal livello territorialmente superiore solo nei casi in cui questo sia in grado di svolgerle meglio.

##### Excursus storico del Principio di sussidiarietà all'interno della UE

Nell'ordinamento comunitario, il principio di sussidiarietà è stato formalmente introdotto nel 1992 dall'Art. 5 del Trattato di Maastricht sull'Unione Europea.

Tuttavia, già nel 1987, l'Atto unico europeo aveva già introdotto un criterio di sussidiarietà, con riferimento alla politica ambientale.

Il Trattato di Lisbona del 2007, poi, ha incorporato il principio di sussidiarietà nell'Art. 5 del Trattato sull'Unione europea, aggiungendo inoltre un riferimento esplicito alla dimensione regionale e locale di tale principio.

##### TITOLO: Principio di sussidiarietà e proporzionalità nell'Unione europea

Nell'ordinamento comunitario, il Principio di sussidiarietà costituisce il fondamento sia per l'esercizio delle competenze da parte dell'UE, sia per la ripartizione delle stesse tra Unione e Stati membri.

In base a tale principio, nei settori di competenza non esclusiva dell'Unione, quest'ultima interviene solo se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possano essere meglio realizzati al livello dell'UE.

Il principio di sussidiarietà, dunque, si configura come un principio dinamico, che amplia le competenze dell'UE se necessario e, invece, le restringe, quando non necessario.

Al principio di sussidiarietà si affianca sempre anche quello di proporzionalità. Secondo tale principio, il contenuto e la forma dell'azione dell'UE si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati.

### Caratteristiche del principio di sussidiarietà

Da quanto detto, è facile arguire un paio di caratteristiche fondamentali del principio di sussidiarietà nel contesto dell'Unione, e cioè che:

- Il principio garantisce un certo grado di indipendenza a un'autorità più bassa rispetto ad un organo più alto, ossia dell'Ente locale in relazione al Governo centrale. In parole povere, ripartisce le competenze tra diversi livelli di potere;
- Il principio regola l'esercizio delle competenze non esclusive dell'Unione. Da un lato, si esclude l'intervento dell'Unione quando un problema può essere affrontato in modo efficace dagli Stati membri a livello centrale, regionale o locale. Dall'altro, la Comunità è giustificata nell'esercizio dei suoi poteri quando gli Stati membri non sono in grado di raggiungere gli obiettivi di una proposta di azione in modo soddisfacente.

### Principio di sussidiarietà in Italia

Per l'ordinamento costituzionale italiano, il principio di sussidiarietà è un principio relativamente recente.

Bisogna, infatti, attendere la riforma del titolo V della parte II della Costituzione (art. 118 Cost., come introdotto con la L. cost. n. 3/2001), che recita «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

Ciò potrebbe essere spiegato con il fatto che nel resto d'Europa il Principio di sussidiarietà si è sviluppato prima e più in fretta, emergendo in Paesi caratterizzati da modelli tendenzialmente federalisti.

In Italia, invece, l'ordinamento è storicamente più rigido, e l'approccio tende culturalmente alla direttiva. Più difficile, quindi, ammettere principi che favoriscano l'autonomia dei portatori di interesse.

Per questo, in Italia il principio di sussidiarietà si ramifica in due declinazioni:

- 1) **Principio di sussidiarietà verticale** – Nasce dal rapporto gerarchico fra Enti, per cui l'azione di supporto è garantita dall'Ente deputato fisicamente più vicino al cittadino.
- 2) **Principio di sussidiarietà orizzontale** – È frutto della giurisprudenza e del comportamento dei portatori di interesse, ed ammette il rapporto orizzontale tra stakeholder ed Ente pubblico, facendo di quest'ultimo un cosiddetto “stato-partner”.

### Sussidiarietà orizzontale e autonomia dei cittadini

In Italia, negli anni si è verificata sempre di più una tendenza a riconoscere il carattere orizzontale del principio, che trova applicazione nel nuovo art. 118 Cost. e in particolare al suo c. 4, che cita “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”.

In quest’ottica, il lavoro delle Amministrazioni è di favorire quanto più possibile l’intervento autonomo dei soggetti interessati, ricoprendo il solo ruolo di coordinamento.

#### I Patti di Collaborazione

Al fine di dare attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale, negli ultimi anni si è assistito al proliferare di atti para-amministrativi, che hanno una vocazione più tendente all’istituto contrattuale.

Si tratta dei famosi Patti di collaborazione.

Si è a lungo dibattuto sulla natura di questi Patti e sugli effetti che creano per coloro che li sottoscrivono. In particolar modo, essendo espressione di collaborazione tra Amministrazioni e cittadini, ci si chiede se possano essere considerati come Atti amministrativi, Contratti, o come Atti di indirizzo politico.

Su questo punto, in merito ad una istanza presentata dall’Agenzia del demanio per le forme di «cooperazione orizzontale», si è espressa la Seconda Sezione del Consiglio di Stato in un parere dell’11 marzo 2015, asserendo quanto stabilito dall’Art. 15 della Legge n° 241/1990 e cioè che: «le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune».

Il Consiglio di Stato, dunque, in attuazione della disciplina comunitaria e della prassi della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, ha sottolineato in quell’occasione per la prima volta la liceità dell’atto.

#### Dal rapporto verticale al rapporto orizzontale. Cenni di Sharing Economy

Gli ultimi due decenni sono stati palcoscenico di un lento e critico percorso di apertura dei governi centrali nei confronti dei cittadini e dei mercati.

Con il supporto dell’innovazione tecnologica, poi, il grado di interazione tra privati, e privati e Pubbliche Amministrazioni, è aumentato considerevolmente, scardinando i livelli di gerarchizzazione esistenti.

In questo contesto, sono sempre più valorizzate le iniziative proposte dal basso per ottimizzare le risorse e i capitali, accorciando i tempi e le distanze di interazione. Questo processo prende il nome di Sharing Economy.

#### Definizione di Sharing Economy

La Sharing Economy (Economia della condivisione) è “un sistema economico in cui beni o servizi sono condivisi tra individui privati, gratis o a pagamento, attraverso Internet”.

Si tratta di un fenomeno recente, sebbene si fondi su un concetto antico di scambio di beni fisici o immateriali.

#### Esempi di Sharing Economy

Vediamo adesso alcuni esempi noti di Sharing Economy.

Grazie a questo sistema economico, infatti, è possibile condividere la propria auto, il proprio appartamento, la propria bicicletta o persino la propria rete WiFi quando non la utilizziamo.

Tra gli esempi famosi possiamo citare:

- **AirBnb** – Il portale che mette in contatto persone in cerca di un alloggio o di una camera per brevi periodi, con proprietari disponibili a questa forma di affitto;
- **BlaBlaCar** – Servizio di Car sharing (il nome esatto sarebbe car pooling) per lo scambio di passaggi tra persone che coprono la stessa tratta.

### Il ruolo della Pubblica Amministrazione

Per comprendere meglio il ruolo della Pubblica Amministrazione in questo processo, possiamo far riferimento ai servizi di sharing mobility che popolano le nostre città da qualche anno. Tali servizi sfruttano la morfologia del territorio, oltre che i dati e le informazioni dei residenti, per offrire servizi specifici e puntuali.

L'assenza di regolamentazione, però, ha portato in alcuni casi allo sfruttamento massivo illecito dei dati, o alla privatizzazione delle informazioni cedute dai residenti stessi delle città su cui il servizio si è svolto.

In Italia, il 2 marzo 2016, alcuni deputati dell'Intergruppo Parlamentare per l'Innovazione Tecnologica hanno presentato una proposta di legge per regolamentare il settore, sebbene la legge non abbia mai visto la luce.

### Riepilogo

Bene, siamo giunti alla fine di questo Video sul principio di sussidiarietà e sul coinvolgimento degli stakeholder.

Ti ricordo che abbiamo affrontato:

- la nascita del principio di sussidiarietà;
- l'evoluzione della sussidiarietà;
- l'avvicinamento dell'Amministrazione alla realtà dei cittadini;
- i Patti di collaborazione;
- la Sharing Economy.

Questo è tutto. Buon proseguimento!