

BIBLIOTECA

Oltre la trasparenza. Il coinvolgimento degli stakeholders

Introduzione alla Videolezione

Benvenuto,

Questa è la Videolezione dedicata al principio di sussidiarietà e di proporzionalità, declinato negli ordinamenti europeo e italiano.

La videolezione avrà l'obiettivo di condividere con te alcuni cenni sullo sviluppo del diritto, e quali conseguenze ha avuto nei mercati e nell'economia.

Vediamo insieme di cosa si tratta. La Videolezione avrà una durata di 10' circa.

Buon lavoro!

Introduzione e principio di sussidiarietà

I meccanismi di trasparenza amministrativa hanno reso possibile l'avvicinamento del cittadino alla cosa pubblica, in alcuni casi facendo in modo che il cittadino stesso si senta coinvolto nei processi decisionali, e collabori 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 debba essere svolto al livello più vicino ai cittadini e, dall'altro, che tali funzioni vengano attratte dal livello territorialmente superiore solo laddove questo sia in grado di svolgerle meglio di quello di livello inferiore.

Principio di sussidiarietà nell'Unione europea

Nell'ordinamento comunitario, il principio di sussidiarietà è

stato introdotto dall'Art. 5 del Trattato di Maastricht sull'Unione Europea (1992). Su tale principio si basa l'esercizio delle competenze da parte dell'UE, nonché la ripartizione delle stesse tra Unione e Stati membri. In base al principio di sussidiarietà, nei settori di competenza non esclusiva dell'Unione, essa interviene solo se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono essere meglio realizzati al livello dell'UE. Il principio di sussidiarietà si configura dunque come un principio dinamico, che consente di ampliare le competenze dell'UE laddove necessario e, all'inverso, di restringerle quando non necessario.

Principio di proporzionalità

L'adozione di atti normativi delle istituzioni dell'UE sulla base dell'esercizio del principio di sussidiarietà deve essere associato ad un altro principio: il principio 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.

Principio di sussidiarietà nel tempo

Sebbene la formalità dell'istituzione del principio di sussidiarietà sia da ricondurre al Trattato di Maastricht, l'Atto unico europeo del 1987 aveva già introdotto un criterio di sussidiarietà, con riferimento alla politica ambientale. Il Trattato di Lisbona del 2007 ha incorporato poi il principio di sussidiarietà nell'Art. 5 del Trattato sull'Unione europea, aggiungendo inoltre un riferimento esplicito alla dimensione regionale e locale del principio di sussidiarietà.

Caratteristiche de principio di sussidiarietà

Scendendo nel particolare delle caratteristiche del principio di sussidiarietà, è possibile affermare che

- L'obiettivo generale del principio di sussidiarietà è quello di garantire un certo grado di indipendenza a un'autorità più bassa rispetto ad un organo più alto o per

un ente locale in relazione al governo centrale. Si tratta dunque di una ripartizione delle competenze tra diversi livelli di potere;

- Quando viene applicato nel contesto dell'Unione Europea, il principio di sussidiarietà, serve a regolare l'esercizio delle competenze non esclusive dell'Unione. Si esclude l'intervento dell'Unione quando un problema può essere affrontato in modo efficace dagli Stati membri a livello centrale, regionale o locale, e significa che 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

Il principio di sussidiarietà è un principio relativamente recente per l'ordinamento costituzionale italiano, in quanto vi ha trovato ingresso soltanto con la riforma del titolo V della parte II della Costituzione (art. 118 Cost., come introdotto con la l. cost. n. 3/2001), che ora prevede che *«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»*. Quanto detto è definito principio di sussidiarietà "verticale", che attiene cioè al rapporto gerarchico tra Enti.

A differenza di quel che è accaduto in altre esperienze costituzionali profondamente influenzate dal federalismo, la sussidiarietà non è stata considerata in Italia un principio basilare dell'ordinamento per molti anni, al contrario sarebbe risultato scarsamente compatibile con la strutturazione verticale del potere statale e degli altri enti territoriali previsto dal modello regionale.

Autonomia dei cittadini

Ancor più discusso in dottrina è l'eventuale riconoscimento, 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”, rimandando a un significato orizzontale del principio stesso. Ove riconosciuto, quindi, ciò significherebbe che i pubblici poteri potrebbero intervenire, per lo svolgimento di attività di interesse generale, solo laddove i privati, singoli o associati, non fossero in grado di svolgerle autonomamente.

In quest’ottica, il lavoro delle amministrazioni è di favorire quanto più possibile l’intervento dei soggetti interessati, essendo classificati questi ultimi come portatori di interesse (cosiddetti stakeholders).

Principio di sussidiarietà e uguaglianza

Ciò è tanto più vero se si considera la lettura in combinato disposto dell’Art. 118, ultimo comma con l’Art. 3, secondo comma, della Costituzione, per il quale «è 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».

I Patti di Collaborazione

Al fine di dare attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale, negli utili anni assistiamo al proliferarsi di atti para-amministrativi, che hanno una vocazione più tendente all’istituto contrattuale. Si tratta dei patti di collaborazione.

La natura giuridica dei Patti di Collaborazione

Si dibatte oggi sulla natura dei Patti di Collaborazione e sugli effetti che questi creano per coloro i quali 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 un parere dell’11 marzo 2015 della Seconda Sezione del Consiglio di Stato, in merito a una istanza presentata dall’Agenzia del demanio per le forme di «cooperazione orizzontale», si è espressa asserendo quanto stabilito dall’Art. 15 della Legge n° 241/1990: «le

amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune». Il Consiglio di Stato, 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 non senza criticità 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 con il fine di 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

Secondo l'Oxford Dictionary (2015), 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. La pratica della Sharing Economy, e anche il termine che caratterizza la corrente, sono stati fonte di dibattito a livello internazionale negli anni recenti, in particolar modo perché l'area concettuale al quale fa riferimento è vasta e variegata.

Esempi di Sharing Economy

Grazie alla Sharing Economy, ad esempio, è possibile noleggiare la propria auto, il proprio appartamento, la propria bicicletta o

persino la propria rete WiFi quando non li si utilizzano.

Possiamo ritrovare alcuni esempi di questo nuovo fenomeno in alcune realtà che viviamo quotidianamente:

- AirBnb - Il portale che mette in contatto persone in cerca di un alloggio o di una camera per brevi periodi, con proprietari che ne abbiano a disposizione;
- 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 al meglio come subentra la Pubblica Amministrazione in questo processo, e quale ruolo abbia, il riferimento può essere, ad esempio, ai servizi di sharing mobility che popolano le nostre città da qualche anno. Tali servizi sfruttano la morfologia del territorio, e 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 ha insistito. 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.

Riassunto della videolezione

Bene,

Sei arrivato alla fine di questa Videolezione sul principio di sussidiarietà e sul coinvolgimento degli stakeholder fino alla nuova economia basata sulla Sharing Economy.

In questa lezione abbiamo approfondito

- La nascita del principio di sussidiarietà;



- L'evoluzione della sussidiarietà;
- L'avvicinamento dell'Amministrazione alla realtà dei cittadini;
- I patti di collaborazione;
- Cenni di Sharing Economy.

Buon proseguimento!