



Modulo Jean Monnet  
Religions for EUrope



## Laboratorio sulla sussidiarietà, un principio del buon governo

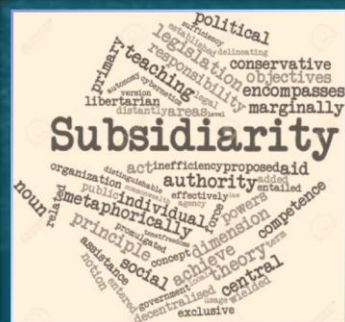
Modulo "Jean Monnet"  
*Religions for EUrope*

Dipartimento di Culture, Politica e Società  
Università degli Studi di Torino

Filippo Maria Giordano  
a.a. 2016-2017



# Sussidiarietà e Costituzione Art. 118 e ricadute socio-politiche



Cofinanziato dal  
programma Erasmus+  
dell'Unione europea





## *Sussidiarietà e riforma costituzionale, art. 117 (2001) – Primato UE*

### Costituzione italiana

#### Articolo 117

La **potestà legislativa** è esercitata dallo **Stato** e dalle **Regioni** nel rispetto della Costituzione, nonché dei **vincoli** derivanti dall'**ordinamento comunitario** e dagli **obblighi internazionali**.

Lo **Stato** ha **legislazione esclusiva** nelle seguenti materie:

- a) Politica estera e rapporti internazionali dello Stato; **rapporti dello stato con l'Unione europea**; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g); h); i)...s)







## *Sussidiarietà e riforma costituzionale, art. 117 (2001) - Stato-Regioni*

### Costituzione italiana

#### Articolo 117

La **potestà legislativa** è esercitata dallo **Stato** e dalle **Regioni** nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

s) **tutela** dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono **materie** di legislazione **concorrente** quelle relative a: (...) rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; (...) protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; (...). Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

### Potere regolamentare

Art. 117, comma 6, cost.: *"La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite".*





## Sussidiarietà e riforma costituzionale, art. 118 (2001) - Comuni

### Costituzione italiana

#### Articolo 118

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 adequatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale (...) disciplina (...) forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.



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.





## *Percorso della sussidiarietà Italia-UE-Italia*

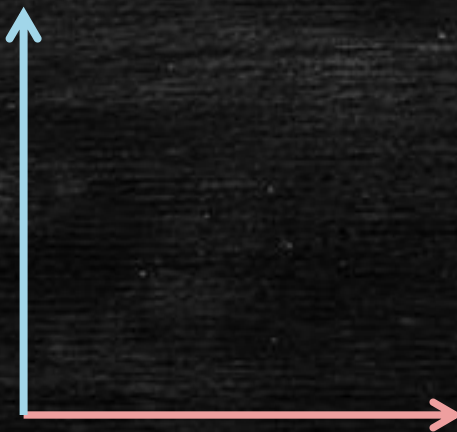
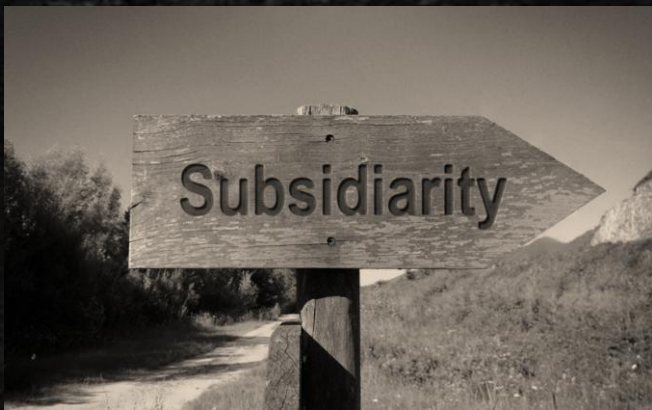
*Il processo che determina l'innescio e il funzionamento del principio della sussidiarietà è favorito in Italia dal combinato disposto:*

### *Verticale:*

*Art. 5 del TUE e Protocollo n. 2 del Trattato di Lisbona  
Artt. 5, 117, 118, 119, 120 della costituzione italiana*

### *Orizzontale:*

*Artt. 5 e 118, ultimo comma della costituzione italiana*



### PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA'

- Principio di esercizio delle competenze NON esclusive, **art. 5.3 TUE**
- **L'UE interviene** laddove può disciplinare in maniera sufficiente una materia e gli Stati non possono fare meglio
- Vizio autonomo che comporta annullabilità
- **V. il Protocollo n. 2!!** Procedura preventiva per il rispetto della sussidiarietà





## Sussidiarietà, costituzione e democrazia

Feliciano BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*

*Verso una nuova società politica:*

- 1) Dalla Società politica ANTICA e MEDIEVALE (organica) = concepita come una comunità poco differenziata con un proprio destino, tesa al “bene comune” (il bene giudicato come oggettivo)
- 2) Alla Società politica MODERNA (plurale) = concepita come una comunità con interessi diversificati in cui prevale il singolo individuo che cerca in una società strutturata da diritti individuali garantiti di contemperare il proprio interesse con l’“interesse generale” (quello della comunità politica – Rousseau).
- 3) Verso la Società politica CONTEMPORANEA (aperta) = concepita come una comunità ampiamente differenziata, integrata e multilivello in cui prevale un’idea integrale della persona, fine supremo della catena delle comunità politiche (interesse generale e bene comune tendono a coincidere).





## Sussidiarietà, costituzione e democrazia

**Feliciano BENVENUTI**, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994, p. 23.

«La risposta democratica va oggi impostata non tanto sulla **partecipazione popolare** alle strutture [...] ma mediante il riconoscimento di **poteri di intervento dei cittadini** nell'ambito dell'esercizio delle funzioni».

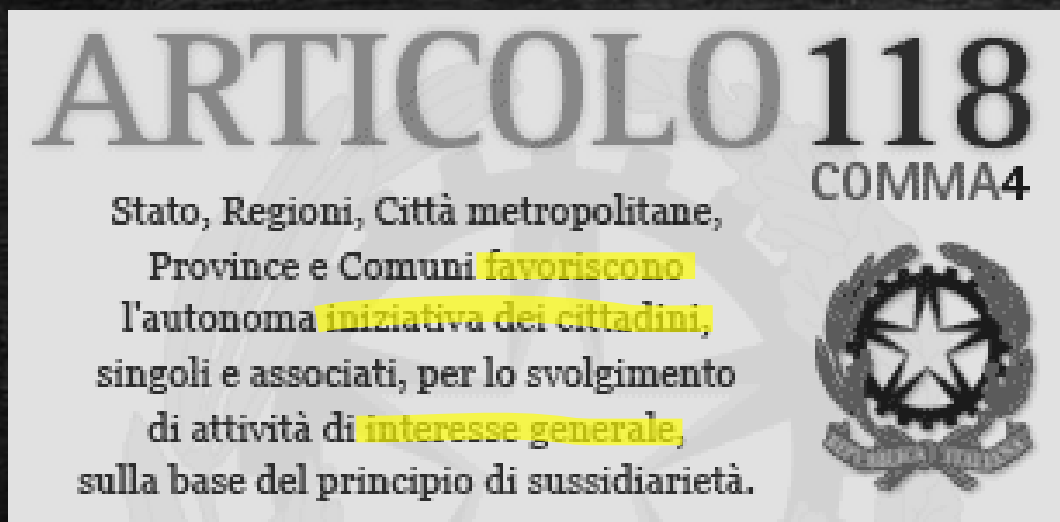
«In realtà il problema del **nuovo Stato** e il problema del **nuovo cittadino** presuppongono una loro reciproca posizione dinamica e un reciproco avvicinarsi. Quanto più il nuovo cittadino diviene titolare di una sua **Libertà attiva**, tanto più si apre il confine della sua persona; egli conquista in tal modo, oltre al valore della esistenza individuale, anche la coscienza di un essere per gli altri [...] non basta più la difesa della libertà individuale ma occorre che l'individuo vada oltre e cooperi a costruire, insieme agli altri, la rete di relazioni che costituisce la base e il principio di una **società aperta**». (cittadino bidimensionale)







## *Sussidiarietà, costituzione e democrazia*



Si profila un nuovo paradigma nel rapporto tra Amministrazione pubblica e cittadini, **quello sussidiario**



Nell'art. 118, ultimo comma si rispecchiano le parole di Benvenuti:

- 1) “il riconoscimento di poteri di intervento dei cittadini nell’ambito dell’esercizio delle funzioni”. (La Repubblica deve...art. 114, 1) (**Cittadini attivi, libertà attiva**)
- 2) “non basta più la difesa della libertà individuale ma occorre che l’individuo vada oltre e cooperi a costruire, insieme agli altri, la rete di relazioni che costituisce la base e il principio di una società aperta”. (**Interesse generale, cittadini singoli e associati**)





## Sussidiarietà e costituzione (La sovranità e il suo esercizio)

Il primo fondamentale collegamento tra paradigma sussidiario e costituzione è con l'art. 1, secondo comma:

### art. 1

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.  
La **sovranità appartiene al popolo**,  
che la esercita nelle forme e nei limiti  
della Costituzione.



*Ma in che forme e su quale terreno?*

Le attività di cura dei **beni comuni** ← configurano in sostanza una nuova modalità di partecipazione alla vita pubblica e contribuiscono a riempire il vuoto fra società e istituzioni.

### ARTICOLO 118 COMMA 4

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.







## Sussidiarietà e costituzione (*liberà attiva e il suo esercizio*)

Il secondo fondamentale collegamento tra paradigma sussidiario e costituzione è con l'art. 2:

### art. 2

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come **singolo** sia nelle **formazioni sociali** ove si **svolge la sua personalità**, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.



### Volontariato liquido...Autonoma iniziativa

I cittadini attivi, anche volontari per un giorno, si prendono cura dei beni comuni insieme con altri cittadini, dando vita a nuove, varie e mutevoli “**formazioni sociali**”. ←

## ARTICOLO 118

COMMA 4

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.







## Sussidiarietà e costituzione (uguaglianza sostanziale e solidarietà)

Il terzo fondamentale collegamento tra paradigma sussidiario e costituzione è con l'art. 3, secondo comma:

### art. 3

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

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.



### La missione della Repubblica...

Rimuovere gli ostacoli e gli impedimenti che inibiscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione alla vita del Paese. Si afferma un progetto di società fondato sulla solidarietà e la realizzazione della persona umana attraverso l'attivazione delle "capacitazioni" di cui i cittadini sono portatori.

### ARTICOLO 118

COMMA 4

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.







## La Repubblica “crea” Le condizioni... (rimuovere e/è favorire)

La **rimozione** degli ostacoli (3, c.2) pone su un piano di parità i cittadini e li predispone alla propria realizzazione, mentre il **favorire** (118, u.c.) sollecita le autonome iniziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale attraverso la cura dei beni comuni. In questo senso **La Repubblica trova nei cittadini degli “alleati” per il perseguimento della sua missione costituzionale, volta alla realizzazione del pieno sviluppo di ciascuno.**

In **primo luogo** perché tali attività migliorano la qualità dei beni comuni di cui tutti possono godere e dunque sono utili all'**intera collettività**.

In **secondo luogo** perché **le persone** che vi **partecipano**, mettendo a frutto e valorizzando in tali attività le proprie capacità e competenze, realizzano se stesse raggiungendo quel pieno sviluppo che la costituzione affida alla Repubblica come sua missione.

È nell'interesse di tutti che ciascun membro della collettività nazionale possa realizzare pienamente se stesso.

### art. 3

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza 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.



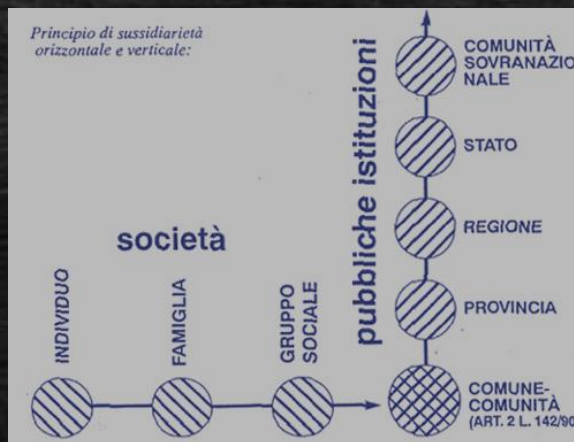


## Sussidiarietà e costituzione (prossimità)

Il terzo fondamentale collegamento tra paradigma sussidiario e costituzione è con l'art. 5:

### art. 5

La Repubblica, una e indivisibile,  
riconosce e promuove le autonomie locali;  
attua nei servizi che dipendono dallo Stato  
il più ampio decentramento amministrativo;  
adequa i principi ed i metodi della sua legislazione  
alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.



## Il rapporto con il territorio è essenziale!

Se è vero che la Costituzione prevede che tutti i poteri pubblici favoriscano le attività di cura dei beni comuni svolte dai cittadini è anche vero che fra tutte le articolazioni istituzionali di cui si compone la Repubblica quella più vicina ai cittadini attivi, anche in virtù dell'applicazione del principio di sussidiarietà nella sua accezione verticale, sono i comuni. ←

## ARTICOLO 118

COMMA 4

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.



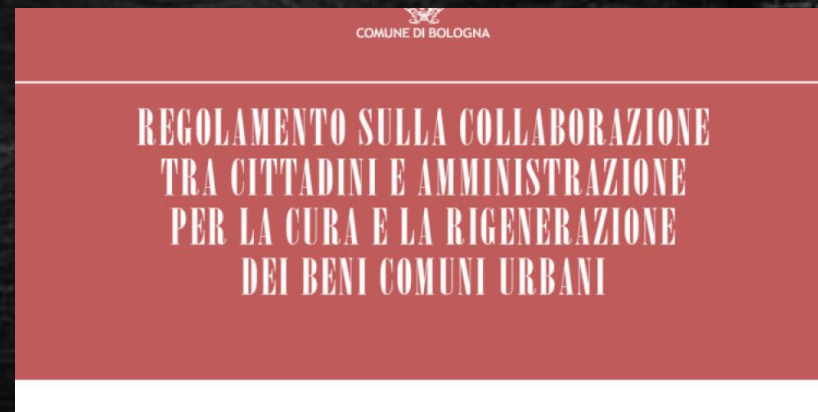




## *Tradurre in pratica Le potenzialità della sussidiarietà*

Gli **strumenti** capaci di «tradurre» le potenzialità del principio in **effetti pratici** sul quotidiano funzionamento delle nostre amministrazioni, in particolare di quelle locali, sono:

- 1) un **modello organizzativo** coerente con il principio di sussidiarietà e capace di valorizzarne tutte le potenzialità (**Amministrazione condivisa**);
  - 2) un semplice **regolamento comunale-tipo** (**Regolamento di Bologna**).
- L'idea dell'**amministrazione condivisa** è nata nel 1997.
  - La riforma costituzionale Titolo V, art. 118.4 è del 2001
  - Il **Regolamento di Bologna** è stato scritto nel 2014.







## Amministrazione condivisa: un nuovo paradigma (sissidiario)

Negli anni Novanta è stato teorizzato un **nuovo modello di amministrazione** «fondato sull'ipotesi che allo stadio attuale di sviluppo della società italiana esistano i presupposti per impostare il **rapporto fra amministrazione e cittadini** in modo tale che questi ultimi escano dal **ruolo passivo** di amministrati per diventare **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**»

- G. Arena *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in "Studi parlamentari e di politica costituzionale", n.117/118, 1997, pp. 29 e ss.



AMMINISTRAZIONE CONDIVISA  
PATTI DI COLLABORAZIONE SERVIZI  
COMUNITÀ PARTECIPAZIONE COESIONE SOCIALE  
CITTADINI ATTIVI **BENI COMUNI**  
CURA FUNZIONE EDUCATIVA  
INTERESSE GENERALE **SUSSIDIARIETÀ**





## Amministrazione condivisa: un nuovo paradigma (sussidiario)

Il nuovo paradigma dell'amministrazione "sussidiaria" o "condivisa" **supera e integra** quello tradizionale dell'amministrazione "bipolare".

Il nuovo modello **imposta la relazione** fra enti pubblici e cittadini su un piano di parità e **crea un "alleanza"** nell'interesse generale.

L'amministrazione condivisa **si distingue** dalla partecipazione dei privati al procedimento amministrativo, sia da altre forme di partecipazione ai processi decisionali pubblici, quali la **democrazia partecipativa e deliberativa**.

Grazie ad essa i **cittadini** e le **amministrazioni** **condividono** infatti non l'esercizio di un potere, bensì **responsabilità e risorse** per la soluzione di problemi di interesse generale.



**Alleanza**  
responsabilità condivisa





## *Regolamento di Bologna (dalla costituzione ai comuni senza intermediari)*

Caratteristica essenziale del principio di sussidiarietà è che esso può **essere attuato direttamente** da **tutti i livelli istituzionali**, anche quelli locali, **senza** necessità della previa **intermediazione legislativa**.

Ciò ha reso possibile redigere e poi presentare nel **2014** a **Bologna** un **regolamento comunale-tipo** che, da allora, si è diffuso in tutta Italia.

Ad oggi il **regolamento è stato adottato da 135 comuni** (fra cui Torino, Firenze, Bari e Genova), mentre altri 66 hanno in corso la procedura per l'approvazione (fra cui Milano, Roma, Trieste e Palermo).

Si tratta di un **Regolamento versatile**, modificabile a seconda delle esigenze purché non tradisca i principi alla base dell'amministrazione condivisa e dei valori indicati in costituzione.



L'incontro decisivo tra **Labsus** (**Gregorio Arena**, professore di Diritto amministrativo) e **Comune di Bologna** (**Donato di Memmo**, funzionario del Comune di Bologna che ricopre l'incarico di responsabile dell'Ufficio di coordinamento - Cittadinanza attiva).





## Regolamento di Bologna (*genesì*)

L'*iniziativa* per la redazione di tale regolamento fu avviata nel gennaio 2012, in collaborazione con l'amministrazione comunale di Bologna, da Labsus, il Laboratorio per la sussidiarietà, che dal 2005 promuove la *cittadinanza attiva* per la cura dei beni comuni. Il lavoro di redazione si è concluso con l'approvazione del testo-base di Regolamento il 15 maggio 2014 da parte del Consiglio comunale di Bologna.

La novità principale del regolamento consiste nel fatto che esso consente al *principio di sussidiarietà* di esplicitare i propri effetti *attraverso disposizioni di livello amministrativo*. Potrebbe sembrare un azzardo «tradurre» un principio costituzionale mediante un regolamento comunale e non, invece, una legge statale o regionale. Si è invece rivelata la scelta giusta perché, essendo tale regolamento concepito esplicitamente come regolamento-tipo, esso è poi stato adottato da molti altri comuni grazie all'*estrema facilità* con cui può essere approvata ed eventualmente modificata una normativa di questo genere.



*Labsus*

<http://www.labsus.org/>





## *Regolamento di Bologna (genesì)*

...“È stata una **circostanza** del tutto **casuale**, ovvero una riunione organizzata con **Labsus** a cui partecipai su invito del Direttore Generale del Comune di Bologna.

All'epoca ero a capo dell'Ufficio per la **semplificazione amministrativa** e perciò presi parte a questo confronto; l'intento era capire come la **sussidiarietà orizzontale** potesse aiutarci a risolvere problemi di ordine quotidiano con cui si confrontava il Comune.

Il caso ha voluto che proprio in quelle settimane fosse arrivata la **proposta di un gruppo di nostre concittadine** che si offriva di realizzare un intervento di abbellimento di una piazza. L'iter per formalizzare questa collaborazione si è rivelato piuttosto complicato.

Sebbene avessimo tradizionalmente delle **intense relazioni di collaborazione** con il mondo dell'**associazionismo**, davanti a queste **iniziative** da parte di **cittadini singoli** il nostro ente era infatti scarsamente attrezzato”.



Ufficio "beni comuni" Comune di Bologna



*Donato di Memmo*

Donato Di Memmo racconta il Regolamento per i beni comuni di Bologna



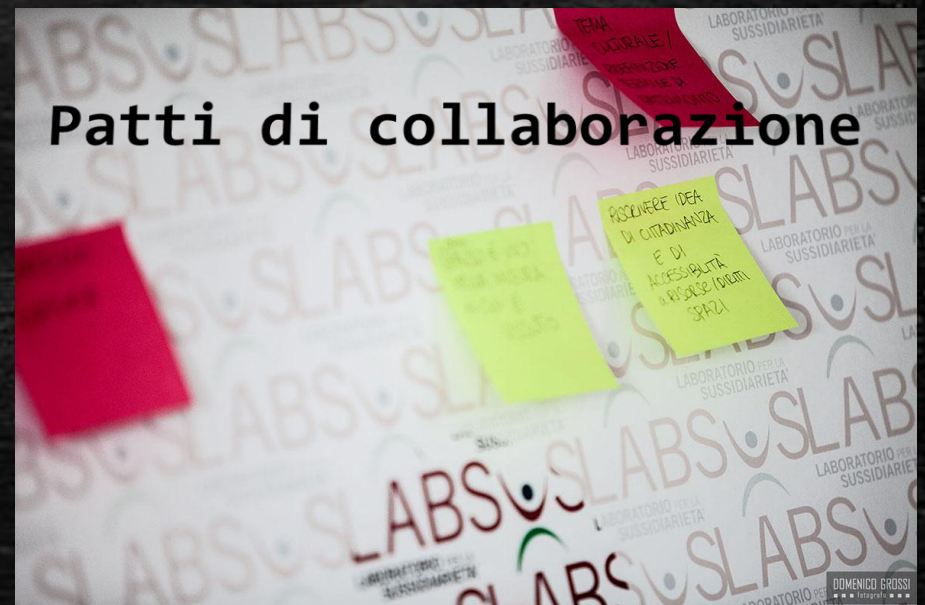


## *Patti di collaborazione (l'alleanza in pratica)*

Nel regolamento, lo **snodo** dell'**alleanza** fra cittadini e amministrazione in cui consiste l'amministrazione condivisa sono i **patti di collaborazione**. Essi sono lo strumento che consente a cittadini e amministrazioni di **collaborare** nell'**interesse generale**.

Sono disciplinati dettagliatamente **dall'art. 5** del **regolamento-tipo** e sono «lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di **cura** e **rigenerazione dei beni comuni**»

Non per supplire con l'intervento dei cittadini a deficienze delle amministrazioni bensì per affrontare meglio, insieme, la complessità delle sfide che il mondo attuale pone a tutti, amministrazioni pubbliche e cittadini.







## *Patti di collaborazione (modalità)*

Dal punto di vista formale la scelta di equiparare i **patti di collaborazione** ai **contratti di diritto privato** si fonda sull'art. 1, comma 1 bis, della legge n. 241/1990 (modificata ed integrata dalla legge n. 80/2005) che dispone che «La pubblica amministrazione, nell'adozione di **atti di natura non autoritativa**, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente».

Dal punto di vista sostanziale invece la scelta di definire i **patti di collaborazione** «**atti amministrativi di natura non autoritativa**» è la logica conseguenza della parità di rapporti che intercorre fra **cittadini** e **amministrazione** nell'ambito del modello dell'amministrazione condivisa, fondato sulla sussidiarietà.

**Cittadini** e **amministrazioni** sono alleati nella lotta **contro la complessità dei problemi**, la scarsità dei mezzi, l'aumento delle esigenze e in questa lotta condividono responsabilità e risorse.





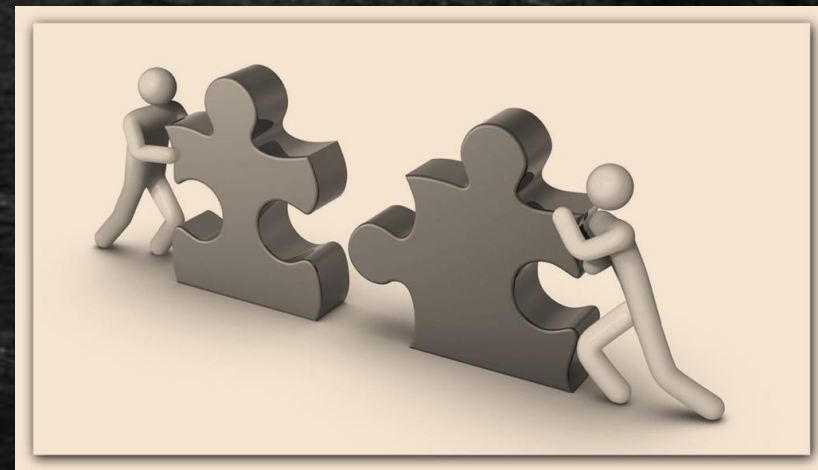


## *Patti di collaborazione (tipologia)*

Il Regolamento disciplina due tipologie di patti (artt. 7 e 8 Regolamento):

- 1) quelli che riguardano gli interventi più semplici (cura di spazi pubblici, del verde, del decoro urbano e simili) il cui contenuto spesso può essere predefinito in modo standard (**Patti semplici**);
- 2) quelli che invece consistono in una gestione o in una realizzazione di interventi di più alta complessità, dove invece l'infungibilità delle esperienze suggerisce l'opportunità di negoziazioni libere e creative, come possono essere per esempio gli interventi di recupero di beni pubblici abbandonati (**Patti complessi**).

Elenco dei Patti di collaborazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni







## *Patti di collaborazione (fonte di diritto)*

In questa prospettiva, pertanto, i patti di collaborazione appaiono essere **molto più di un semplice strumento** per valorizzare le «risorse civiche», le capacità nascoste dei cittadini per la **cura dei beni comuni**.

Essi diventano il **momento di individuazione** dell'**interesse generale** nel caso concreto, il «**luogo**» in cui cittadini e amministrazione insieme definiscono cosa è nell'interesse generale della comunità e come perseguirlo, con quali strumenti, mezzi, procedure, etc.

**In altri termini, i patti di collaborazione producono diritto.**

**...tornando a F. Benvenuti...**







## *Patti di collaborazione (fonte di diritto)*

Benvenuti affermava che «il diritto è la materia viva che producono i rapporti sociali, continuamente in movimento» perché «il concetto di **demarchia**, fondato sulla **libertà attiva**, significa estensione del centro di produzione del diritto a tutta la società. Non più, dunque, i giuristi-scienziati e neppure gli operatori del diritto, siano essi il legislatore o l'amministratore, hanno in mano la fonte del diritto, ma lo stesso cittadino *uti cives*.

Come il sistema del **diritto privato** è in realtà un sistema nel quale la produzione deriva direttamente dall'**autonomia dei privati** [...] così il nuovo **sistema demarchico** del **diritto pubblico** non può che derivare dal modo con cui i privati, cioè i **cittadini**, esercitano la loro **libertà attiva**. Una tale libertà attiva è stata finora la connotazione fondamentale del diritto privato: essa manca come piena connotazione del diritto pubblico».

Dunque, in conclusione, forse la **libertà attiva** che per Benvenuti caratterizza la **demarchia** si può riconoscere oggi nella nuova forma di libertà riconosciuta ai cittadini dall'art. 118, ultimo comma, quando applicando il principio di sussidiarietà fanno vivere la Costituzione.







Cofinanziato dal  
programma Erasmus+  
e dal programma Erasmus+  
dell'Unione europea

## *Patti di collaborazione (riassumendo)*







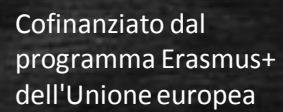
## *Patti di collaborazione (alcuni esempi)*

---

Patti su beni comuni immateriali e materiali, semplici e complessi

- 1) [A Poggibonsi il patto sulle Panchine d'autore contro il femminicidio](#)
- 2) [A Bologna un patto di collaborazione a sostegno delle persone anziane](#)
- 3) [La comunicazione come strumento di inclusione e partecipazione: i patti di Genova e Trento](#)
- 4) [L'Hortus Conclusus di Parco Dora: a Torino il primo patto di collaborazione](#)
- 5) [Siena e le Contrade: una città in condivisione](#)
- 6) [La Buona Terra: legami di prossimità. Un patto speciale](#)
- 7) [Patto di collaborazione per gli Ultras di Bologna](#)





\_\_\_\_\_

