

# PROGETTO CITTA' CIVILI DELL'EMILIA-ROMAGNA

**“I CEAS e la sussidiarietà orizzontale”**

**Bologna, 27 febbraio 2013**

**Ana Maria Solis**

Libero prof. e coordinatore del CEAS Multicentro del Comune di Modena

- **I possibili ruoli dei CEAS Multicentro nell'attivazione di pratiche di sussidiarietà**
- **Alcuni esempi di sussidiarietà orizzontale.**

**L'art.118 ultimo comma della Costituzione Italiana, così come modificato in seguito alla riforma del Titolo V:**

***“...Stato, Regioni, 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”.***

## **subsidium : mutuo aiuto**

**L'Amministrazione, per la cura dell'interesse generale e del bene comune ha bisogno del potere propositivo e della capacità di azione dei cittadini, che divengono un partner paritario del potere pubblico**

# **Rapporto fra le istituzioni ed i cittadini**

**La sussidiarietà è un principio eminentemente relazionale**

**Il processo di **sussidiarietà orizzontale** si connota in modo differente da quello tradizionale (o di tipo top down) per l'esistenza di **un'iniziativa autonoma di cittadini** (singoli o associati) che si sostanzia in una o più azioni concrete (un **“fare”**) finalizzate alla **risoluzione di un problema di interesse generale che l'Amministrazione** ha il dovere di **sostenere, facilitare e “assecondare”**; creando quel clima di reciproca fiducia, rispetto, correttezza e trasparenza che è indispensabile affinché l'alleanza fra soggetti pubblici e cittadini nell'interesse generale possa svilupparsi nel tempo dando frutti non estemporanei.**

## **Amministrazione tradizionale**

- di tipo verticale, bipolare, gerarchico ed unidirezionale;
- fondato sulla separazione e la reciproca diffidenza,
- fondato sul trasferimento di risorse dal pubblico al privato .

## **Amministrazione della sussidiarietà**

- di tipo orizzontale, multipolare, paritario e circolare;
- fondato sulla comunicazione e la leale collaborazione;
- i soggetti pubblici e cittadini mettono in comune le proprie risorse.

# Possibili scenari

- Il cittadino si attiva, l'amministrazione lo sostiene e mettono a disposizione le proprie risorse per contribuire insieme al perseguimento dell'interesse generale;
- il cittadino si attiva, l'amministrazione si astiene da qualsiasi intervento;
- il cittadino si attiva, l'amministrazione lo ostacola.

Alla luce del paradigma pluralista e paritario, la prima ipotesi, quella collaborativa e quindi pienamente "sussidiaria", è l'unica modalità possibile di rapporto fra amministrazioni e cittadini ***per lo svolgimento di attività di interesse generale.***

## Il paradigma bipolare

Massimo Severo Giannini <sup>[1]</sup>nelle sue *Lezioni* del 1950 affermava che: “Nelle comunità statali attuali (Stato comunità), da un lato vi sono le autorità pubbliche, che si esprimono nello Stato organizzazione; dall’altro le persone, o soggetti privati, o cittadini ... le quali possiedono alcuni diritti fondamentali.

<sup>[1]</sup>M.S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, p.71

“il paradigma fondamentale del diritto pubblico nel XX secolo: due poli separati, né convergenti, né contrattanti, ma in contrapposizione, a causa della superiorità di uno sull’altro; a compensare tale superiorità, quello più forte è astretto a regole e doveri, mentre il privato agisce secondo il proprio interesse, in modo libero, salvo limiti esterni imposti dalla legge.

## **Il paradigma bipolare**

### **Ruolo dei cittadini:**

(Destinatario dell'intervento pubblico un'autorizzazione, una pensione o una terapia)

- Amministrati
- Utenti
- Pazienti
- Assistiti
- Clienti

### **Ruolo dell'amministrazione:**

- Potere
- Erogatore di prestazioni

# I cittadini come risorsa

- Tutti i soggetti che formano i nodi della rete di rapporti sono da considerare come portatori di risorse, ognuno secondo le proprie capacità e possibilità.
- I cittadini che si attivano mettono a disposizione della collettività risorse di vario genere, alcune quantificabili, altre meno. Tutte sono risorse che si aggiungono spontaneamente a quelle di cui dispone l'amministrazione, quindi rappresentano per questa ultima un guadagno netto.
- Comuni, province, città metropolitane e regioni hanno due modalità per il reperimento delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni pubbliche
  - Applicazione di "tributi ed entrate propri" (art. 119, 2° c.),
  - Incentivando e favorendo le autonome iniziative dei cittadini finalizzate alla realizzazione dell'interesse generale (art.118 uc)

# I cittadini e l'interesse generale

- Azioni volte alla produzione, cura e valorizzazione dei beni comuni
- L'interesse generale non può essere al di fuori di quanto previsto da norme di legge.
- I cittadini che si attivano lo fanno sulla base di una propria autonoma assunzione di responsabilità nei confronti dell'interesse generale, utilizzando risorse proprie senza attendere incarichi da parte delle amministrazioni pubbliche

## **Fattori condizionanti e caratterizzanti il processo sussidiarietà orizzontale**

- Decisione di livello strategico rispetto all'atteggiamento da tenere nei confronti di processi di sussidiarietà orizzontale: spetta ai decisori politici.
- Creare, all'interno degli Enti, una sorta di rete degli "agenti facilitatori della sussidiarietà" (strumenti conoscitivi e operativi) per agevolare dall'interno i possibili processi di sussidiarietà (I CEAS Multicentro potrebbero fungere da coordinamento delle rete)
- Le competenze necessarie nell'ambito dei processi di sussidiarietà:
  - Tecnico – specialistiche necessarie per lo svolgimento delle azioni concrete (il "fare") che compongono il processo.
  - Trasversale (comunicativa – relazionale ed educativa). finalizzate ad un coinvolgimento attivo e propositivo dei cittadini all'interno di processi attivati e gestiti sostanzialmente dagli Enti.

**Attori di un processo di sussidiarietà**

**e**

**possibili ruoli**

- **ruolo di impulso e di stimolo;** agito da gruppi di cittadini o soggetti che svolgono concretamente l'azione (il "fare") in cui si sostanzia la fase iniziale o saliente del processo. All'interno di questo ruolo si potrebbero poi classificare anche tutti i soggetti che, a vario titolo, partecipano o svolgono azioni concrete in qualsiasi fase di realizzazione del processo
- **ruolo di mediazione e facilitazione;** intermediazione tra i soggetti coinvolti nel processo, al fine di facilitare la fluidità del processo e il superamento delle criticità che possono sorgere in corso d'opera. Questo ruolo richiede, per esplicitarsi concretamente, il possesso di specifici requisiti nel soggetto che si candida ad agirlo (legati a particolari competenze o ad una posizione di "garanzia", quale quella per esempio svolta dalla P.A). Ruolo che può essere svolto dai Multicentri
- **ruolo di sponsorizzazione, supporto, patrocinio o simili;** fornitura di risorse che, dall'esterno, "alimentano" il processo (in termini economici, di immagine, di messa a disposizione di spazi dedicati, ecc.). In tal caso l'attore che fornisce sostegno esterno all'iniziativa, non partecipa da un punto di vista realizzativo, alla stessa, ma al tempo stesso, la fa propria da un punto di vista ideale, di immagine e di "valore"

- **ruolo di osservatore, regolatore e garante;** può anche essere in qualche misura “scelto” consapevolmente da un soggetto potenzialmente attivo nel processo (ad esempio l’Amministrazione Pubblica), che rinuncia ad un ruolo attivo e realizzativo per rivestire quello di chi osserva senza intervenire;
- **ruolo di ostacolo potenziale (o di “ostacolo in agguato”)** ; ruolo passivo, ma dalla potenziale enorme forza creativa all’interno del processo. E’ il ruolo di quei portatori d’interesse che potrebbero intervenire opponendosi, paralizzando il processo o ostacolando, ma che possiedono competenze o una particolare posizione tale da costituire un interlocutore di un certo peso nell’ambito del processo. Anche in tal caso il ruolo può essere interpretato come passivo o esplicito concretamente mediante azioni e comportamenti attivi.
- **ruolo della PA:** ruolo di supporto al processo (dimensioni operative del “dire” e dell’“educare” ed agevolazione del processo). atteggiamento propositivo, non attendista nei confronti delle iniziative dei cittadini, stimolando l'emersione delle energie nascoste nelle rispettive comunità, svolgendo così un ruolo di "catalizzatore" delle risorse dei cittadini. Ruolo che può essere svolto anche dai Multicentri .

# **La sussidiarietà orizzontale è riconducibile ai processi di Agenda 21 Locale**

**L'Agenda 21 Locale è il processo di partnership attraverso il quale gli Enti Locali operano in collaborazione con tutti i settori della comunità locale per definire piani di azione per perseguire la sostenibilità a livello locale.**

# ALCUNI “FATTORI CHIAVE” DEI PROCESSI DI SUSSIDIARIETA'

- gli **attori** del processo, in relazione alle varie fasi di svolgimento dello stesso (inizio, gestione, conclusione);
- le **relazioni** tra gli attori coinvolti (es. modalità di integrazione delle competenze, modalità di interazione comunicativa, ecc.)
- l'**oggetto** del processo;
- l'**interesse attivato** e rappresentato dal processo;
- la **credibilità** e competenza dei vari attori,
- la **potenziale “trasferibilità”** del processo e la sua **replicabilità**,
- il ricorso alla **comunicazione interna ed esterna**,
- la **formazione** dei vari attori, ecc.;
- il **beneficio** del processo al termine dello stesso;
- il “**ciclo di vita**” del processo (quando inizia e quando finisce?);
- gli “**ambiti naturali**” di **sviluppo** dei processi di sussidiarietà orizzontale e gli ambiti in qualche modo esclusi.

# QUALI COMPETENZE NECESSARIE NELL'AMBITO DEI PROCESSI DI SUSSIDIARIETA'

- **COMPETENZE TECNICO-SPECIALISTICHE:** necessarie per lo svolgimento delle azioni concrete (il “fare”) che compongono il processo. La legittimazione al “fare” del gruppo di portatori di interesse che interviene nel processo e lo intraprende. Le competenze tecniche per intraprendere autonomamente un’iniziativa sussidiaria risiedono già nel soggetto proponente;
- **COMPETENZE TRASVERSALE (COMUNCATIVA-RELAZIONALE ED EDUCATIVA):** necessarie per la **comunicazione e la sensibilizzazione sulla sussidiarietà**, intesa come nuova modalità di interrelazione con i cittadini e come nuovo paradigma dell’agire pubblico e quindi come valore (**verso l'interno e verso l'esterno**)
  - **COMUNICAZIONE INTERNA:** **promuovere all'interno dell'Ente** la cultura della sussidiarietà e di un nuovo ruolo possibile dell’Amministrazione, oltre a quella di **internalizzare conoscenze e know-how** per l’accompagnamento consapevole di processi di sussidiarietà orizzontale.
  - **COMUNICAZIONE ESTERNA :** presenza di **nuovi output comunicativi**, caratterizzati dalla promozione della sussidiarietà orizzontale presso i cittadini (**funzione di sensibilizzazione ed educazione**), così come l’assunzione di un **ruolo di “comunicatore”** delle fasi di sviluppo e dei prodotti di processi di sussidiarietà orizzontale attivi e in corso.

# ALCUNI ELEMENTI NELLA VALUTAZIONE DEI PROCESI DI SUSSIDIARIETA'

- › il **prodotto finale** in sé (è unico, mancava sul mercato o si configura piuttosto come prodotto servizio “concorrenziale” rispetto a preesistenti prodotti o servizi simili?)
- › i **comportamenti indotti e provocati dal processo** (in termini di quantità di relazioni interne ed esterne al processo, nuove competenze espresse e “messe a valore” dal processo, nuovi comportamenti sociali, sensibilizzazione rispetto a determinati temi e problemi, ecc.)
- › **tipologia e quantità di interessi coinvolti e rappresentati dal processo**; interesse suscitato rispetto a un tema nuovo (sensibilizzazione al tema, educazione, ecc.)
- › **numero e “identità” degli attori coinvolti**
- › **numero dei beneficiari esterni** del processo (beneficiari del servizio o del processo erogato)
- › **tipologia e quantità dei bisogni soddisfatti**
- › il **costo del processo**, anche rispetto ad analoghi processi di tipo “tradizionale” (*top down*)
- › la **durata nel tempo del processo**, anche rispetto ad analoghi processi di tipo “tradizionale” (*top down*)

# ALCUNE DOMANDE UTILI AI PROCESI DI SUSSIDIARIETA'

- › Quali sono i fattori che permettono di consolidare nel tempo e garantire la “permanenza” di un processo di sussidiarietà?
- › Chi si occupa di tenerlo in vita e di incentivarlo? In che modo? ( defiscalizzazione dei processi di sussidiarietà, concessione di benefit di vario tipo, ecc.)
- › Quali sono i vincoli del processo di sussidiarietà? (ad esempio la normativa, il possesso di requisiti “formali” obbligatori da parte dei vari attori in gioco)
- › Quali sono i rischi possibili della sussidiarietà?
- › A quali strumentalizzazioni o effetti negativi può portare? (ad esempio la ricerca e creazione del consenso da parte della Pubblica Amministrazione. o di gruppi di interesse particolarmente potenti, un ruolo passivo e di delega da parte della Pubblica Amministrazione., la deresponsabilizzazione e “demotivazione” della Pubblica Amministrazione)
- › Quali sono gli effetti diretti e indiretti della sussidiarietà?
- › Come definire il processo principale e i processi di supporto?