



Università degli Studi di Genova

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

Corso di Laurea Magistrale in  
Amministrazione e Politiche Pubbliche

**Il territorio come bene comune.**

**Esperienze di amministrazione condivisa in Piemonte.**

Processi partecipativi e di attivazione

Relatore

*Professor Andrea Fabrizio Pirni*

Candidata

*Chiara Silvestrini*

ANNO ACCADEMICO 2020/2021



*Alla mia famiglia*

## Sommario

Introduzione .....	5
Capitolo 1- Le fonti e le caratteristiche dell'amministrazione condivisa .....	7
1 Le fonti .....	7
2 L'open government.....	9
2.1 La digitalizzazione come obiettivo primario: situazione attuale e contraddizioni .....	13
3 L'ordinamento italiano come fonte: l'art. 118 Costituzione.....	20
3.1 Risvolti economici: una diversa interpretazione del legame con il mercato e l'economia del dono .....	25
4 Il codice del Terzo settore (CTS) .....	29
4.1 Diffusione e valore degli enti non profit sul territorio italiano .....	30
4.2 Soggetti del terzo settore .....	35
4.3 Interesse generale .....	37
4.4 Rapporti con PA: art 55 ss CTS.....	40
4.5 Aspetti controversi e risoluzioni.....	45
5 Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni .....	48
5.1 Il cittadino attivo .....	49
5.2 L'amministrazione condivisa dei beni comuni e il suo regolamento.....	51
Capitolo 2 - Il territorio come bene comune .....	58
1 Il territorio come bene comune: la multidisciplinarietà dell'argomento .....	58
2 L'importanza del territorio confermata dall'Agenda 2030 .....	61
3 Il territorio come bene comune.....	69
4 I luoghi come beni comuni.....	86
Capitolo 3 – Esperienze collaborative sul (e per il) territorio piemontese .....	94
1 Domanda di ricerca e ipotesi .....	94
2 Il metodo della ricerca .....	97
3 La popolazione di analisi.....	102
3.1 La popolazione di analisi: la selezione .....	102
3.2 La popolazione di analisi: le unità rispondenti .....	104
4 I risultati dell'indagine .....	108
4.1 I dati ottenuti con il questionario.....	109
4.2 Risposte concrete: le interviste .....	120
5 Oltre il CTS: le esperienze partecipative .....	134
5.1 Progetto Paesaggio Condiviso del Comune di Verrone .....	134
5.2 Candidatura dell'ovadese alla Strategia Nazionale Aree Interne.....	138
Conclusioni.....	143
Bibliografia e sitografia .....	146

## Introduzione

L'elaborato si propone di indagare il livello di collaborazione esistente tra le Amministrazioni pubbliche locali, il Terzo settore (e, più genericamente, la società civile) negli interventi volti alla valorizzazione del territorio. L'analisi prenderà in considerazione in particolare le pratiche esistenti sul territorio piemontese, alla luce del D.lgs 107/2017 (Codice del Terzo settore) introdotto a seguito della Riforma del Terzo settore, il quale propone il riordino della normativa vigente in merito al settore non profit.

Nello specifico, si analizzerà l'applicazione e l'applicabilità degli articoli 55 e 56 del Codice del Terzo settore, ossia gli articoli del Titolo VII - *Dei rapporti con gli enti pubblici*.

Inoltre, come si è accennato nelle righe precedenti, il contesto di analisi e ricerca è ben delimitato: il rapporto collaborativo che verrà preso in considerazione sarà unicamente relativo agli interventi di valorizzazione e sviluppo del territorio. Si parlerà quindi di amministrazione condivisa per lo sviluppo del territorio.

Si sottolinea quindi che le evidenze emerse non potranno essere estese ad ogni ambito di intervento in partenariato pubblico-privato, in quanto l'indagine condotta non ha toccato altri temi.

La ricerca si inserisce in un contesto estremamente multidisciplinare: alla materia giuridico-amministrativa, introdotta dal Codice del Terzo settore in questo caso, si uniscono quella urbanistica, sociologica, territorialista ed economica. Si è cercato quindi, all'interno dell'elaborato, di dare spazio a ciascuna di queste voci, in maniera da dare una visione complessiva dei fenomeni e dei punti di vista, senza però azzardare pericolose conclusioni tecniche di materie di cui non si è tecnici o esperti. L'ottica che accompagna l'elaborato è, quindi, quella sociologico-amministrativa, ossia quella da cui derivano i processi partecipativi protagonisti dell'elaborato.

Andando ancor più nello specifico, la ricerca ha preso in esame le pratiche e i rapporti collaborativi esistenti sul territorio piemontese. Prendendo a riferimento l'art. 118 Cost. quindi, da un lato si è preso in considerazione il valore del principio di sussidiarietà verticale (mediante l'individuazione dei soli enti locali quali popolazione rispondente vista la loro prossimità al cittadino) e dall'altro si è indagata l'applicabilità del principio di sussidiarietà orizzontale (attraverso l'approfondimento tematico cardine dell'elaborato, ossia i rapporti collaborativi tra Amministrazioni pubbliche e società civile).

Per quanto riguarda il *focus* sul territorio, invece, è bene chiarire che, lungo l'elaborato, esso viene descritto come appartenente alla categoria dei beni comuni. Inoltre, al fine di garantire la

correttezza della ricerca, si è preso a riferimento gli obiettivi previsti nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile; in particolare si è preso a riferimento il Goal 11 - *Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili*. Attraverso questi termini sono stati creati alcuni degli indicatori che aiuteranno a capire ed interpretare l'impegno delle Amministrazioni pubbliche locali nel campo di interesse del testo.

Si specifica inoltre che, come si avrà modo di approfondire, la ricerca si è basata sull'*ottica* delle Amministrazioni pubbliche in materia.

Nel primo capitolo, quindi si incontrerà una panoramica dei testi normativi e delle prassi amministrative che hanno condotto all'amministrazione condivisa; per spiegare meglio, si presenteranno gli strumenti che portano, introducono e favoriscono l'amministrazione condivisa. Sarà quindi un capitolo dedicato alla disciplina amministrativa.

Il secondo capitolo, invece, si concentrerà sul territorio come bene comune. In questo caso ci si avvicinerà maggiormente a studi di carattere urbanista e territorialista, i quali meglio colgono le peculiarità del tema. Si parlerà quindi di territorio e di luoghi, presentando con metodo induttivo cosa significa afferma che "il territorio è un bene comune" attraverso alcune esperienze.

Infine, sarà presentata la ricerca effettuata sul territorio piemontese e i suoi risultati. Particolare importanza verrà data alle zone d'ombra le quali, in ottica ottimistica, interpretano il ruolo di terreno fertile per migliorare ed evolvere superando gli ostacoli.

## Capitolo 1- Le fonti e le caratteristiche dell'amministrazione condivisa

La configurazione del rapporto tra società civile e Pubblica Amministrazione è da considerarsi in mutamento, se non ormai definitivamente mutata.

Si deve considerare inoltre superata, almeno sulla carta, la tradizionale dicotomia della ripartizione dei ruoli tra amministrazione pubblica e cittadino: non si può più pensare di attribuire la totale titolarità decisionale allo Stato, quindi agli organi pubblici, e non si può pensare di attribuire il ruolo di fruitori (passivi) dei servizi ai cittadini.

La chiave di lettura di questo cambiamento è da rilevarsi proprio nell'ultima affermazione fatta: è la comunità che vive un luogo a fare il luogo; la comunità non occupa uno spazio, ma lo crea e lo trasforma quindi, è da considerare come primo naturale decisore pubblico. Ed è proprio questo ruolo che, all'interno dell'odierno dibattito sulla Pubblica Amministrazione, è stato riconosciuto ai cittadini.

Nonostante questo sia già un concetto moderno, in realtà a parte l'ammissione (e l'accettazione) di questa condizione e capacità potenziale dei cittadini, non si rileva alcuna nota di innovazione. Ciò che realmente dà un contributo innovativo, è la modalità attraverso cui il cittadino è incluso nella decisione.<sup>1</sup> Si può infatti rilevare un decisivo passaggio da espressione tacita (i cittadini trasformano in maniera naturale e innata lo spazio in cui abitano attraverso le azioni) ad una esplicita (i cittadini esprimono le proprie idee e sono interpellati apertamente al dialogo con la Pubblica Amministrazione).

Città, cittadini, pubbliche amministrazioni e i diversi modi di abitare i luoghi: questi sono i temi che, intrecciandosi, costituiranno lo scheletro di questo elaborato.

### 1 Le fonti

Prendendo in prestito il gergo tipico delle discipline giuridiche, e con esso anche la logica con cui i manuali di diritto introducono i concetti cardine, in questo capitolo verranno introdotte le norme, le regole e le prassi che si possono prendere a riferimento come base e fonti dell'amministrazione condivisa.

Nello specifico, il ragionamento che verrà esposto in questo elaborato, parte dal considerare alcune disposizioni normative, italiane ed internazionali, come fonte da cui l'amministrazione condivisa ha origine; tra questi si farà riferimento di certo a:

---

<sup>1</sup> S. Ravazzi, *L'inclusione politica: i modelli, gli esiti, le domande ancora aperte*, Rivista italiana di scienza politica, Fascicolo 2, agosto 2006, Rivisteweb. [www.rivisteweb.it](http://www.rivisteweb.it).

1. Open government
2. Art 118 Costituzione
3. decreto legislativo 117/2017- Codice del Terzo settore
4. Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni di Labsus

Uno dei tratti che accomunano questi dispositivi, è l'invito all'apertura dei cancelli degli organi governativi nei confronti della cittadinanza. Ciascuno di essi introduce una pratica di partecipazione, espressa in maniera più o meno dettagliata e attraverso diverse modalità.

In questo modo si introduce quindi uno dei caratteri che più volte verrà ripreso in questo elaborato, ossia quello della riduzione della tradizionale distanza tra il pilastro pubblico e la società civile.

Aprire le porte è segno di vicinanza e disponibilità in ogni società e in qualsiasi tipo di assetto governativo. Lo è se si pensa in termini figurati quanto lo è in termini letterali. Un caso esemplare di apertura – letterale- dei cancelli del palazzo del Governo, è offerto dalla famiglia reale inglese quando, a fine anni '60, aprì le porte ai cittadini tramite un documentario della loro vita privata andato in onda nel 1969 su BBC dal titolo *The Royal Family*. In quel caso fu uno stratagemma, in quanto la famiglia reale iniziò a percepire il calo della fiducia, o se si vuole esprimere meglio, l'aumento della diffidenza, nei suoi confronti. Aprire le porte in quel caso fu proprio un invito ad abbattere, seppur magari con poca convinzione, la tradizionale sensazione di irraggiungibilità dei sovrani, cercando di umanizzarli al fine di ottenere un maggiore consenso (seppur al di fuori del contesto politico in senso stretto).

Questa è la stessa condizione in cui la pubblica amministrazione si pone nei confronti del cittadino nel momento in cui apre lo spiraglio della partecipazione: si rende accessibile alla società, la quale riesce a darle un "volto", mettendo da parte la consueta immagine del palazzo grigio e impersonale, ed "elitario".

Questo certamente contrasta con la concezione weberiana di pubblica amministrazione, fondata sull'efficienza degli uffici e della burocrazia e sui principi di gerarchia, impersonalità delle relazioni burocratiche e competenza.

Stressandolo, il caso di Buckingham Palace è utile anche a introdurre un secondo concetto legato a quello di partecipazione. Questo secondo concetto è quello che risponde alle domande: perché *apro i cancelli?* E soprattutto, cosa farò dopo averli aperti? Sarò aperto anche al cambiamento portato da questo evento?

Questi quesiti fondamentalmente conducono al tema della fiducia: se, com'è successo nella capitale inglese, le porte vengono aperte per una questione di immagine, non c'è alcuna speranza che dall'evento nasca qualcosa di buono e costruttivo. Ogni forma di partecipazione nasce sì con uno scopo, ma questo per essere costruttivo deve produrre effetti positivi e duraturi su entrambe le parti in gioco in egual misura. Questo non può avvenire se si usano escamotages. In questo caso, ossia quello in cui l'apertura alla partecipazione nasconde un secondo fine, si va incontro ad un *side effect* non trascurabile: si potrebbe verificare un aumento della diffidenza, o meglio sfiducia, nei confronti delle istituzioni.<sup>2</sup>

Questi aspetti verranno descritti in modo più dettagliato nei prossimi paragrafi.

## 2 L'open government

Partendo dalle pratiche provenienti dal mondo anglosassone, fortemente caldegiate dall'Unione Europea<sup>3</sup>, in merito alle buone pratiche per gli organi amministrativi, si deve certamente parlare dell'Open government. In questa pratica, si adotta un'accezione più alta di partecipazione, si fa un passo indietro di può dire, ossia quella di garantire l'accessibilità (girare la chiave/costruire in vetro). Questo concetto riprende l'aspetto informatico dell'accesso ai dati: parlare di open data significa permettere l'accesso a chiunque cerchi informazioni. È intuitivo, e rimanda alla metafora dei cancelli aperti, anche la grafica che viene associata a tali informazioni, ossia quella del lucchetto aperto/chiuso a seconda che l'informazione sia o meno accessibile.

Partendo da questo presupposto, si possono fare diverse considerazioni sui tratti distintivi dell'Opengovernment, per arrivare a definire cosa si intenda con questa espressione. In primo luogo, si deve sottolineare che *trasparenza* e *accessibilità* non sono sinonimi, né concetti equivalenti.

L'open government si fonda sulla trasparenza, essa però deve essere intesa in senso ampio: anche una teca di vetro è trasparente, ma ciò non significa che si possa raggiungere ciò che contiene. Ecco, in questo senso la trasparenza deve includere l'accessibilità, ossia il permesso di toccare.

---

<sup>2</sup> A. Mutti, *I diffusori della fiducia*, Rassegna Italiana di Sociologia, Rivisteweb, [www.rivisteweb.it](http://www.rivisteweb.it)

<sup>3</sup> L'Unione Europea promuove pratiche virtuose come quella dell'Open Government. In riferimento a ciò si può prendere ad esempio la Raccomandazione 307 (2011) discussa il 18 ottobre 2011 dal Congresso, dal titolo *La partecipazione dei cittadini a livello locale e regionale in Europa*. Nella raccomandazione emergono alcuni elementi fondamentali al fine di avere realmente delle buone pratiche partecipative e non soltanto ipotetiche teorie. In particolare, si afferma in questa Raccomandazione che le pratiche partecipative devono avere dei concreti contenuti, e non rimanere una cornice vuota, che farebbe perdere fiducia nei processi democratici. In secondo luogo, si ricorda che le pratiche partecipative non sono definite in modo stabile, ma possono avere diverse conformazioni e modalità d'applicazione, in base al contesto in cui andranno ad agire. In questo modo si lascia ampio margine di manovra alle realtà locali per acquisire la fiducia dei propri cittadini e per accrescerne il senso di responsabilità. Non si tratta quindi di imitare solamente una pratica, quanto piuttosto di adattarla al territorio che si abita.

In altri termini, la trasparenza non è utile se finalizzata a sé stessa, essa deve essere impostata in maniera tale da permettere alla società, alla cittadinanza, di essere realmente a conoscenza di ciò che accade all'interno dei palazzi istituzionali.

Ad esempio, il caso che può aiutare a mettere in luce la potenziale difficoltà in cui potrebbe inciampare il comune cittadino, conferma anche Arena, è dato dai bilanci pubblici presentati nelle sezioni *Amministrazione trasparente* dei siti comunali. Tali documenti si presentano come una lista infinita di voci (tecnicismi) compresse in un'unica tabella. Ad esse non è allegata alcuna spiegazione, il che rende la comprensione dei documenti accessibile solo a pochi esperti, non al cittadino comune, che rimane in balia della confusione: lui sa che la strada per la conoscenza è lì nascosta da qualche parte, ma dove? Ecco, forse allora la sezione dovrebbe chiamarsi "amministrazione nebbia".

Il caso riportato è inoltre lo stesso di cui si parla nella Delibera n. 105 del 2010, *Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità*:

"Per quanto attiene al buon andamento dei servizi pubblici e alla corretta gestione delle relative risorse, la pubblicazione on line dei dati consente a tutti i cittadini un'effettiva conoscenza dell'azione delle pubbliche amministrazioni, con il fine di sollecitare e agevolare modalità di partecipazione e coinvolgimento della collettività. In quest'ottica, la disciplina della trasparenza costituisce, altresì, una forma di garanzia del cittadino, in qualità sia di destinatario delle generali attività delle pubbliche amministrazioni, sia di utente dei servizi pubblici."<sup>4</sup>

Con questo estratto si può presentare il secondo elemento caratteristico dell'Open government: il più ampio coinvolgimento possibile della cittadinanza nella macchina decisionale.<sup>5</sup> Viene infatti citato, per la prima volta in riferimento ad un contesto ben preciso in questo elaborato, il termine "partecipazione". La partecipazione in questo modello deve essere considerata sia come strumento attraverso cui si articola l'iter decisionale, sia come scopo ultimo da perseguire al fine di avere, sul lungo periodo, ulteriori esternalità positive.

Un buon contributo all'importanza della componente partecipativa nella democrazia è dato da Fabiola De Toffol e Alessandra Valastro nel *Dizionario della democrazia partecipativa*, un lavoro svolto per il Centro di studi giuridici e politici della Regione Umbria, che offre una panoramica completa su questi temi.

---

<sup>4</sup> Delibera n. 105 del 2010, Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

<sup>5</sup> L. Sartori, *Open Government: what else?*, Rivista di studi giuridici e politici Istituzioni del federalismo della Regione Emilia-Romagna, 2013. [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)

Sotto la voce *Open government*, infatti, sul dizionario viene riportato l'importante intreccio tra partecipazione e trasparenza.<sup>6</sup> Come si può leggere nella loro definizione, questa pratica, con l'utilizzo congiunto di trasparenza, nell'accezione estesa descritta prima, e partecipazione, potrebbero facilmente (o comunque più facilmente che utilizzando le pratiche precedenti) portare a processi decisionali collaborativi e virtuosi, in grado di arricchire il rapporto tra amministrazioni pubbliche e cittadinanza.<sup>7</sup>

I beni comuni sono quella tipologia di bene che maggiormente permette intrecciare il tema dell'accessibilità a quello della partecipazione: la loro corretta gestione permetterebbe di creare rapporti virtuosi con le pubbliche amministrazioni. Per sua natura, questa categoria di beni, richiede di essere resa disponibile alla cittadinanza in modo tale che sia essa stessa a gestirli per sé e per le generazioni future. Quindi il cittadino ha il diritto di disporre di tali beni, e quindi di accedervi, ma non solo: il cittadino lo può fare al meglio solo partecipando ai processi decisionali, quindi alla parte precedente all'utilizzo concreto del bene. Egli deve avere anche il diritto di decidere come sfruttare, valorizzare e curare il tale bene, attraverso appunto i processi partecipativi.

Un fattore non trascurabile ed intrinseco in questo tipo di rapporto, se realmente costruttivo, è il soggetto beneficiario. Come si è detto in precedenza, nel momento in cui una amministrazione pubblica si impegna in un rapporto collaborativo mediante l'accesso a processi decisionali con la società civile, questo rapporto dovrebbe creare valore per la cittadinanza tutta, non solo per l'istituzione. Deve essere un arricchimento reciproco che va oltre alla tradizionale miopia delle pubbliche amministrazioni. Le amministrazioni pubbliche, infatti, soprattutto quelle più in alto nella scala gerarchica, non hanno una visione puntuale di ciò che accade all'interno della società, delle necessità e delle criticità; con questo non si vuole intendere che esse abbiano una visione

---

<sup>6</sup> *"Open government: In base alla dottrina dell'Open Government tutte le attività delle amministrazioni pubbliche devono essere aperte e disponibili per favorire azioni efficaci e garantire un controllo diffuso sulla gestione della cosa pubblica. Il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino viene così ridefinito, spostando il focus della relazione da un approccio orientato all'erogazione dei servizi, in cui il cittadino è mero fruitore delle prestazioni erogate dall'amministrazione, ad uno basato sulla collaborazione, in cui il cittadino partecipa alle scelte di governo. In tal senso, l'Open Government si basa su trasparenza, partecipazione, collaborazione, principi che, se applicati adeguatamente, potrebbero migliorare gli schemi operativi dell'amministrazione pubblica e i relativi processi decisionali, accrescendo la fiducia nel cittadino e onorando la missione dell'amministrazione al servizio della comunità."* F. De Toffol e Alessandra Valastro, *Dizionario della democrazia partecipativa*, Centro studi giuridici e politici della regione Umbria.

<sup>7</sup> *"La richiesta di uno stile di governo più partecipativo e accountable emerge quindi sia da parte dei cittadini (che vogliono poter esprimere la loro voce per contribuire alla gestione del bene pubblico) che da parte dei politici (che vogliono rimediare al forte disengagement)"*, cit. L. Sartori, *Open Government: what else?*, Rivista di studi giuridici e politici Istituzioni del federalismo della Regione Emilia-Romagna, 2013. [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)

parziale delle dinamiche territoriali, piuttosto si può dire che esse abbiano una prospettiva globale, ma sfocata.

Uscendo dalle vesti tecniche, e semplificando parecchio, sarebbe come dire che ad una classe delle scuole primarie viene assegnato il compito di colorare un disegno dentro ai contorni ma, per scarsità di inchiostro e fogli, si mette una sola fotocopia per ogni coppia di banchi, sperando che i bambini collaborino. Il primo bambino della coppia (Amministrazione Pubblica) ha i colori (la risorsa), ma a causa della sua miopia, andrebbe fuori dai contorni colorando rischiando di abbassare il voto ad entrambi. Il secondo bambino, invece, (la cittadinanza), non ha i colori, ma fortunatamente può guidare o, ancora meglio prestare i suoi occhiali al compagno, in modo tale che lavorando assieme il risultato porti beneficio a entrambi.

Con *miopia della Pubblica Amministrazione* non si vuole richiamare una connotazione negativa; questa espressione semplicemente esprime una caratteristica naturale del nostro Paese, che si basa su una struttura amministrativa verticale. Andando verso l'alto in quella che possiamo definire la piramide amministrativa italiana, con alla base le amministrazioni locali e alla sommità il governo centrale, le informazioni tendono ad essere sempre meno nitide, perché l'osservatore si allontana dall'evento in corso.

Inoltre, come si approfondirà più avanti, la collaborazione in questo tipo di dinamiche, porta anche ad una maggiore consapevolezza da parte dei cittadini: adottando questi modelli collaborativi, si otterrà anche una maggiore responsabilizzazione della cittadinanza.

Per concludere questo focus, si può affermare che, tra tutte le qualità attribuite a questo rapporto tra pubblica amministrazione e società civile, quello che ne riassume l'essenza, è la permeabilità. Questa emerge nei suoi tratti più positivi soprattutto se contrapposta alla tradizionale idea di pubblica amministrazione dell'accezione weberiana, avente alla base l'efficienza della burocrazia, o a quella data dal contesto manageriale del NPM (New public management) in cui le soluzioni sono ottenute con logica rigida ed impersonale.

Si deve ricordare, inoltre, che il modello dell'Open government ha trovato terreno fertile soprattutto nei paesi anglosassoni, in particolare negli Stati Uniti.

Nel 2009 Obama affermò che il governo deve essere partecipativo, trasparente e collaborativo e tecnologicamente innovativo<sup>8</sup>. È da tenere presente che, nonostante sia stata questa dichiarazione il fattore scatenante l'accelerazione di questo modello, la sua concreta realizzazione è in realtà

---

<sup>8</sup> B. Obama, *Memorandum for the heads of executive departments and agencies*, [www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment), 2009. Questo avveniva in un contesto federale, parlava infatti ai responsabili delle agenzie e dipartimenti federali, ma a cui per un certo verso l'Italia aspira.

possibile grazie al retaggio culturale americano. Sono stati infatti diversi gli atti normativi e gli emendamenti che hanno preparato il campo al Memorandum di Obama. È nell'immagine comune il pensiero dell'America come Paese della libertà: libertà di pensiero, libertà di parola, libertà di espressione, libertà dalla censura. Risulta quindi evidente che, per avere tutta questa serie di libertà, realmente, si deve permettere ai cittadini di sapere, di conoscere e di accedere. I primi atti normativi risalgono al periodo post-bellico, prima il governo pensava fosse meglio tenere i cittadini al "sicuro" dalle troppe informazioni.<sup>9</sup>

Questa dichiarazione del Presidente USA segnò l'inizio di un nuovo modello a cui aspirare in America, non solo in termini di partecipazione al voto (tramite le piattaforme web oltre che a quelle tradizionali), ma anche in una nuova logica di apertura e partecipazione tra amministrazione federale e cittadini, volta ad accrescere la fiducia.<sup>10</sup>

Questa dichiarazione, inoltre, si può dire che sia stata fonte di ispirazione anche per i Paesi "oltre oceano": si iniziò quindi a mirare a quel modello anche in Europa.

## 2.1 La digitalizzazione come obiettivo primario: situazione attuale e contraddizioni

In questo contesto si deve concentrare l'attenzione su un altro argomento non trascurabile: l'innovazione digitale.

Questo concetto deve essere descritto secondo due direttrici: in primo luogo l'innovazione digitale della pubblica amministrazione, tema ormai da diversi anni dibattuto, che continua a essere protagonista del dibattito riguardo il pilastro pubblico; in secondo luogo, i cambiamenti che la digitalizzazione provoca anche al comune cittadino.

Per argomentare quanto appena detto, si riportano qui altre due definizioni provenienti dal *Dizionario della democrazia partecipativa* della Regione Umbria:

1. E-government: *"ci si riferisce all'uso delle tecnologie ICT (Information and Communication Technologies) da parte delle amministrazioni pubbliche. Le iniziative di e-government perseguono gli obiettivi di crescita competitiva e di miglioramento della qualità della vita di un Paese tramite l'erogazione di servizi on line da parte delle pubbliche amministrazioni,*

---

<sup>9</sup> Sartori ricorda che "Tra il 1945 e il 1957 si consolidano le istanze e le richieste sempre più pressanti dei media e dei cittadini che verranno poi recepite nel rapporto dal significativo titolo *The People's Right to Know: Legal Access to Public Records and Proceedings (1953)* e in un articolo, frutto del lavoro di una sottocommissione congressuale, *The Open Government Principle: Applying the Right to Know under the Constitution (1957)*. Il successivo passaggio è la firma del Foia (*Freedom of information Act*) nel 1966 e il *Privacy Act* nel 1974 dove si citano esplicitamente i valori dell'*accountability*, *responsabilità*, *vigilanza sulla legislazione* e *Open government*". cit. L. Sartori, *Open Government: what else?*, Rivista di studi giuridici e politici Istituzioni del federalismo della Regione Emilia-Romagna, 2013. [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)

<sup>10</sup> L. Sartori, *Open Government: what else?*, Rivista di studi giuridici e politici Istituzioni del federalismo della Regione Emilia-Romagna, 2013. [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)

centrali e locali, a cittadini e imprese. Non si riferiscono solo alle problematiche tipiche dell'amministrazione digitale, ma anche alla realizzazione e al coordinamento delle politiche di introduzione delle tecnologie: politiche di acquisto delle infrastrutture, di acquisto e di adattamento dei sistemi e dei linguaggi operativi, di connessione tra i sistemi informatici delle diverse amministrazioni. Le innovazioni di servizio e di processo realizzabili dovrebbero contribuire a: migliorare i servizi alla comunità, trasformare le relazioni con le imprese, sostenere l'empowerment dei cittadini, aumentare la trasparenza e ridurre la corruzione, migliorare il rapporto costi-benefici nell'attuazione delle politiche pubbliche."<sup>11</sup>

2. "Digital divide, o divario digitale, è la distanza esistente fra chi ha accesso effettivo alle tecnologie" dell'informazione (in particolare personal computer e internet) e chi ne è escluso, in modo parziale o totale. I motivi di esclusione comprendono diverse variabili: condizioni economiche, livello d'istruzione, qualità delle infrastrutture, differenze di età o di sesso, appartenenza a diversi gruppi etnici, provenienza geografica. Oltre a indicare il divario nell'accesso reale alle tecnologie, l'espressione include anche disparità nell'acquisizione di risorse o capacità necessarie a partecipare alla società dell'informazione. Il divario può essere inteso sia rispetto a un singolo paese sia a livello globale. Oggi si parla più spesso di diseguaglianza nell'uso delle nuove tecnologie, quindi di ciò che avviene dopo l'accesso; è però fondamentale ricordare che l'accesso è tuttora un problema per molte fasce della popolazione, anche in Italia. Colmare il divario digitale, attraverso adeguate politiche di alfabetizzazione tecnologica, costituisce una delle precondizioni della partecipazione dei cittadini alla vita pubblica".<sup>12</sup>

In breve, ciò che riassume in maniera chiara la portata di queste due espressioni, oltre alla digitalizzazione, è la necessità di educare la nazione all'utilizzo del linguaggio digitale: la nazione, e non le pubbliche amministrazioni soltanto, anche se sarebbe già un buon risultato, in modo tale che tutti siano in grado di vivere al passo nella Digital Age. Una frase su un elaborato è riduttiva, si dovrebbe andare a scorporare le problematiche che impediscono o quanto meno rallentano questo processo.

Partiamo quindi dagli argomenti che depongono a favore della digitalizzazione: in primo luogo ormai si è abituati ad avere le informazioni a portata di mano per qualsiasi argomento e subito. Questo, esportato nel primo pilastro porterebbe a non altro che benefici (si riprende infatti il tema dell'accessibilità): i cittadini sarebbero in grado, se propriamente *educati*, di accedere ad ogni tipo di informazione in qualsiasi momento, senza la necessità di dover rincorrere orari di sportelli incompatibili, spesso, con il frenetico ritmo della vita. Esempi virtuosi in questo senso sono il servizio di PagoPA, la possibilità di pagare online le imposte, il cambio di residenza, ecc.

Passiamo ora invece a quelle che sono le difficoltà del processo. Chi sa usare questi strumenti?

---

<sup>11</sup> F. De Toffol e Alessandra Valastro, *Dizionario della democrazia partecipativa*, Centro studi giuridici e politici della regione Umbria.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

Tutto quello che è stato detto finora ha poco valore se non vengono in primo luogo formati gli impiegati amministrativi che dovranno utilizzare questi strumenti.

Questa espressione, come altre in precedenza, non è da assumere come un giudizio di valore sulla bontà della qualifica degli impiegati amministrativi pubblici. Questo problema si ha infatti con ogni passaggio digitale, anche nel settore privato. Si pensi al software per la fatturazione elettronica: i principi che hanno mosso la sua introduzione nelle aziende sono, ancora una volta, virtuosi, ma il suo concreto utilizzo è risultato più complicato del dovuto, tant'è che è stato previsto un periodo abbastanza lungo di prova (per così dire) che permettesse ai contabili di impraticarsi prima che l'uso di questo strumento diventasse obbligatorio, in modo da non cadere in sanzioni per errori dovuti all'inesperienza. Una seconda difficoltà è stata riscontrata nell'interpretazione della norma. Quindi sono emersi due fattori importanti: la norma che introduce uno strumento deve essere chiara e comprensibile (deve infatti rispettare i principi di chiarezza e comprensibilità dell'ordinamento italiano), ed inoltre è necessario un periodo di formazione.

Altre criticità in questo senso sono quelle chiaramente espresse nell'articolo di Celotto riguardo la burocrazia digitale. L'autore riconduce i rallentamenti del progresso digitale ad una non ottimale gestione delle riforme di snellimento della burocrazia. La norma, come si diceva prima, è spesso incompleta e, senza una prassi definita e applicabile, non ci può essere sviluppo ma si rimane nel limbo.

“Ma le riforme dello Stato e della burocrazia sono fatiche di Ercole o di Sisifo? Cioè sono fatiche enormi che portano a un risultato oppure completamente inutili, perché ogni volta che il macigno della possibile riforma sta per arrivare in cima alla montagna, puntualmente torna a rotolare giù?”<sup>13</sup>

La formazione tecnologica della popolazione, invece, le permetterebbe di accedere ai servizi in modo consapevole. Si deve però fare una premessa. L'esistenza stessa del concetto di digital divide afferma che non si hanno ancora le carte in regola per proporre un modello di amministrazione prevalentemente e-. Perché? La crisi pandemica che stiamo vivendo a partire da marzo 2020 fornisce una buona cartina tornasole delle carenze in ambito digitale della popolazione italiana. Larga parte degli italiani, a partire dagli studenti delle scuole primarie fino ad arrivare alla classe di lavoratori più prossimi alla pensione, si sono trovati a dover cambiare la propria routine quotidiana e *accedere* a ciò che costituiva la loro normalità, ossia il lavoro o le lezioni coi compagni di classe, tramite un dispositivo elettronico. Lasciando per un momento da parte la questione del “saper usare” un dispositivo, o un software al suo interno, e trascurando per

---

<sup>13</sup> A. Celotto, *La burocrazia digitale*, Rivisteweb, il Mulino, [www.rivisteweb.it](http://www.rivisteweb.it).

un attimo la pesante questione dell'alienazione sociale che questo ha provocato, soprattutto negli studenti più giovani, si faccia un passo indietro. Quanti, tra loro e tra noi, avevano concreta disponibilità di un dispositivo e di una connessione adeguati alle necessità del momento?

Mai si sarebbe pensato di dover adeguare ad una simile crisi la definizione riportata sul Dizionario di De Toffol e Valastro e risalente al 2012 ma, anni dopo, ecco che risulta necessaria una riflessione a tale proposito. Sotto la voce di digital divide, si fanno rientrare parecchie questioni: il divario da colmare si può intendere certamente in un primo momento come differenza tra Paesi. E subito le nostre menti navigano fino al paragonare i Paesi in via di sviluppo con quelli occidentali sviluppati. Ma sarebbe riduttivo: in un certo senso, anche l'Italia è ancora in via di sviluppo sotto il profilo tecnologico.

Anche Alfonso Celotto sostiene questa linea: mette in primo luogo in luce l'assenza del rispetto del *once only*<sup>14</sup>, ossia la regola secondo la quale l'amministrazione pubblica sarebbe tenuta a non chiedere una seconda volta al cittadino informazioni che già possiede (ad esempio anagrafiche). Il caso riportato da Celotto è quello della compilazione di un modulo da consegnare o inviare all'amministrazione. In secondo luogo, critica la modalità che l'Italia ha adottato per sopperire all'obbligo di armonizzazione digitale: ossia il metodo "lo scrivo su carta e lo scannerizzo". L'autore riporta svariati esempi di questa pratica, a partire dal modulo compilato a mano, scannerizzato e inviato poi via PEC (per adeguarsi all'obbligo di utilizzo della Posta elettronica certificata), fino ad arrivare a quello che lui chiama la *ricetta medica dematerializzata su carta*<sup>15</sup>. Tutte queste sono pratiche introdotte con l'obiettivo di semplificare e snellire la burocrazia, nonché automatizzarla per certi versi, che però introducono ulteriori ritardi e complicazioni. Questa non è una lista esauriente di casi, ma almeno in questi termini, l'Italia si può definire ancora in via di sviluppo tecnologico.

In merito al digital divide, l'articolo di Massimo Zortea da un'interessante opinione riguardo il ruolo giocato dal Covid 19 sul Digital divide, ossia quello di *agente rivelatore e acceleratore*, ma *non provocatore*.<sup>16</sup> Inoltre, l'autore da concretezza numerica al fatto che le problematiche riguardo il digital divide non sono relative solo ai Paesi in via di sviluppo, infatti afferma:

"povertà informativa, educativa e digitale sono tre facce dello stesso poliedro, che il virus ha solo fatto brillare. Ha fatto venire alla luce il divario nell'accesso alle ICTs: nel 2018, oltre metà della popolazione mondiale utilizzava internet; tuttavia, circa 3,7 miliardi di persone rimanevano offline, non solo nei Paesi

---

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> M. Zortea, *Accesso all'educazione e "digital divide" in tempo di pandemia*, AICS.

più poveri: anche il 13% della popolazione nei Paesi a più alto reddito non accedeva a internet (Capgemini Research Institute 2020)”<sup>17</sup>.

Riprendendo sempre l'esempio della crisi pandemica da Covid 19, sarebbe interessante andare a verificare quanti ragazzi vivono in frazioni tipiche della penisola italiana, ossia quelle isolate di montagna o di collina, dove la ricezione del segnale internet è carente o assente.

Oppure, tralasciando per un istante l'improvvisa situazione causata dall'emergenza sanitaria, si pensi a uno dei più antichi divari del nostro paese: quello tra nord e sud. I dati ISTAT del 2019, derivanti dall'indagine *Aspetti della vita quotidiana*, mostrano la disomogeneità della capacità di utilizzare gli strumenti ICT. Nello specifico, in questo report si afferma che non ci sono variazioni rispetto all'anno precedente in merito alla diffusione della banda larga nelle case degli italiani. Quindi, sebbene la media italiana si attesti intorno al 74,7%<sup>18</sup>, in realtà il divario mostra al primo posto il Trentino-Alto Adige, con un valore di 79,4% mentre chiude la fila il Molise con un valore di 66,7% di famiglie che dichiarano di avere la connessione a banda larga.

Questo non è un problema di astrazione sociale, quanto di carenza di infrastrutture omogenee per tutto il territorio. Quei ragazzi, ma anche i loro genitori nel caso in cui siano stati costretti a lavorare in modalità smart working in fase emergenziale, sono stati in questo caso i primi protagonisti del digital divide.

In secondo luogo, l'impossibilità di accedere ai servizi ha evidenziato la differenza reddituale (o di possibilità materiali) tra le famiglie italiane. In questo caso si evidenzia l'assenza di dispositivi utili a essere protagonisti, e non emarginati, nella vita da remoto. Questa volta le possibilità sono due: totale assenza di dispositivi elettronici o insufficiente presenza di dispositivi elettronici. In questo secondo caso, ad esempio, rientrano le famiglie con più figli, e in cui magari un genitore deve lavorare da remoto: se ad esempio c'è un PC in casa ma è quello condiviso da tutta la famiglia, non si può lavorare contemporaneamente.

Al di fuori del contesto pandemico, comunque, si sottolinea che anche prima dell'arrivo del Covid 19 le famiglie in assenza di dispositivi elettronici o di connessione interne adeguata vivevano in questa condizione e, utilizzando i dati del report Istat si nota che le cause di questa condizione si possono dividere in quattro macro-gruppi (secondo le opinioni degli intervistati nell'indagine)<sup>19</sup>:

---

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Report ISTAT nella Categoria cittadini e ICT del 18 dicembre 2019. I dati mostrano la situazione italiana a pochi mesi dall'inizio della situazione pandemica; quindi, si può supporre che il divario si sia protratto anche durante la fase pandemica, evidenziando le difficoltà. [www.istat.it/it/files//2019/12/Cittadini-e-ICT-2019.pdf](http://www.istat.it/it/files//2019/12/Cittadini-e-ICT-2019.pdf).

<sup>19</sup> Report ISTAT nella Categoria cittadini e ICT del 18 dicembre 2019. [www.istat.it/it/files//2019/12/Cittadini-e-ICT-2019.pdf](http://www.istat.it/it/files//2019/12/Cittadini-e-ICT-2019.pdf).

1. mancanza di capacità nell'utilizzo degli strumenti (56,4% degli intervistati senza accesso a internet da casa);
2. non si ritiene Internet uno strumento utile e interessante (25,5%);
3. Elevato costo della connessione o degli strumenti utili all'accesso a internet (13,8%);
4. la restante parte dichiara di non utilizzare internet da casa perché almeno un componente della famiglia accede a Internet da un altro luogo.

Quindi, promuovere la digitalizzazione in un paese che ancora oggi è in una simile situazione dal punto di vista tecnologico, può risultare prematuro o poco oculato se non si prendono prima le opportune misure infrastrutturali. Se le famiglie non hanno a disposizione PC a causa della situazione reddituale, o perché nel loro Comune non arriva la connessione internet, sicuramente non potranno usufruire dei servizi digitali, seppur promossi in un'ottica innovativa e, a prima vista, al passo coi tempi.

Si passa ora alla questione più in superficie: saper realmente usare un dispositivo. Il terzo fattore che incide sulla possibilità di innovare digitalmente il nostro Paese è quello dell'effettiva capacità. All'interno di questa analisi è determinante il tipo di popolazione che si sta prendendo in considerazione. In termini demografici, la curva di invecchiamento della popolazione italiana è estremamente rilevante ai fini di questa riflessione. I dati ISTAT del 2019 mostrano un andamento demografico preoccupante. Alcune delle evidenze tratte dagli indicatori demografici sono:

- Calo delle nascite: *“nel 2018 si conteggiano 449mila nascite, ossia 9mila in meno del precedente minimo registrato nel 2017. Rispetto al 2008 risultano 128mila nati in meno”*<sup>20</sup>.
- Calo della fecondità: *“La fecondità misurata lungo le varie generazioni femminili, anziché per anni di calendario, non ha mai smesso di calare. Tra le donne nate nel 1940 e quelle del 1968 la fecondità diminuisce con regolarità da 2,16 a 1,53 figli”*<sup>21</sup>.
- Aumento della speranza di vita alla nascita: questo è certamente un fattore positivo, se non fosse correlato al calo, come visto prima, delle nascite. Questi due elementi assieme portano all'invecchiamento della popolazione media residente. Per fare riferimento ad alcuni dati: *“nel 2018 si registra un nuovo aumento della speranza di vita alla nascita. Per gli uomini la stima è di 80,8 anni (+0,2 sul 2017) mentre per le donne è di 85,2 anni (+0,3)”* e *“prosegue la crescita, in termini assoluti e relativi, della popolazione anziana. Al 1° gennaio 2019 gli over 65enni sono 13,8 milioni (rappresentano il 22,8% della popolazione totale), i*

---

<sup>20</sup> Indicatori demografici, stime per l'anno 2018, ISTAT, 2019. <https://www.istat.it/it/files/2019/02/Report-Stime-indicatori-demografici.pdf>.

<sup>21</sup> Ibidem.

*giovani fino a 14 anni sono circa 8 milioni (13,2%), gli individui in età attiva sono 38,6 milioni (64%)”<sup>22</sup>.*

Ai fini di questo elaborato, si può evitare di ripercorrere le cause che hanno condotto a questa situazione nel nostro Paese. È importante invece soffermarsi sulle conseguenze inevitabili. Si ricordi che il focus di questo paragrafo continua ad essere quello della digitalizzazione, incoraggiata tra le altre cose dall’Unione Europea. Si può supporre che, nonostante esistano chiaramente delle eccezioni, la maggior parte della popolazione anziana, che Istat riconduce agli over 65, potrebbe avere delle grandi difficoltà ad usufruire degli strumenti digitali. Fuori da ogni dubbio che non sia una loro carenza quanto piuttosto una scarsa praticità, a differenza ad esempio dei più giovani, anche i bambini, che apprendono in maniera molto più semplice e veloce a districarsi nella fitta trama del mondo digitale. Ovviamente, in questo caso si sta facendo riferimento sempre ai servizi digitali offerti dalla pubblica amministrazione. Si pensi ad esempio alla creazione dell’identità digitale: estremamente utile per il cittadino, per accedere ad un’infinita lista di servizi, ma poco intuitiva per i più anziani. Eppure, anche loro hanno il diritto di accedere, come si diceva prima. Sarebbe quindi difficile, almeno per ora e per il tipo di popolazione che abita attualmente il territorio italiano, promuovere una rapida digitalizzazione, soprattutto senza garantire (se in futuro sarà così), gli stessi servizi anche di persona.

A dar valore a quanto appena detto interviene anche il report Istat riguardo l’utilizzo degli strumenti ICT degli italiani, infatti:

“La quasi totalità dei ragazzi di 15-24 anni naviga in Rete (oltre il 90%), mentre tra i 55-59enni la quota di internauti scende al 72,4% e arriva al 41,9% tra le persone di 65-74 anni; in questi segmenti di utilizzatori meno assidui si registrano però gli incrementi più significativi rispetto all’anno precedente”.<sup>23</sup>

Tornando al punto di partenza di questo paragrafo, è importante un’adeguata educazione (nell’accezione di formazione) sia della popolazione, sia degli uffici amministrativi. È infatti fuori da ogni dubbio l’importanza dell’innovazione tecnologica all’interno del Paese, ma per fare questo ci vuole consapevolezza e pazienza. Per dirlo in altri termini, è necessaria un’azione di contrasto all’analfabetismo digitale<sup>24</sup> a tutti i livelli.

---

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Report ISTAT nella Categoria cittadini e ICT del 18 dicembre 2019. [www.istat.it/it/files//2019/12/Cittadini-e-ICT-2019.pdf](http://www.istat.it/it/files//2019/12/Cittadini-e-ICT-2019.pdf).

<sup>24</sup> Questo termine è usato da Benanti e Maffettone nell’accezione di incapacità di comprendere le informazioni che circolano sul web e valutarne i contenuti in maniera oggettiva. Nonostante ciò, credo che tale espressione si presti bene anche allo scopo di questo paragrafo. P. Benanti, S. Maffettone, *Sostenibilità D. Le conseguenze della rivoluzione digitale nelle nostre vite*, Rivisteweb, il Mulino. [www.rivisteweb.it](http://www.rivisteweb.it)

In conclusione, si ribadisce in questa sede il ruolo chiave giocato dal digital divide: la riduzione di questo divario è essenziale ai fini partecipativi. Si parla infatti anche di e-participation come quel modello inclusivo nei confronti della cittadinanza che supera la semplice fruizione di servizi essenziali. Come si può leggere all'interno del Dizionario umbro<sup>25</sup>, la possibilità di ricorrere a questo modello apre un ventaglio di opportunità in merito ai processi decisionali. Quindi da un lato si supera il tradizionale modello in termini di "accedo per usufruire", dall'altro però si fa un passo indietro, positivamente: si permette di accedere per co-decidere e quindi co-amministrare. Dopodiché si potrà usufruire.

Inoltre, si rileva anche una mancanza di indicatori utili a valutare la reale situazione ed implementazione delle disposizioni in campo innovativo introdotte dall'Open government. Attraverso questi indicatori, si riuscirebbe a conoscere quali sono le lacune da colmare. Dovrebbero essere però indicatori univoci e omogenei sul territorio, come quelli che OCSE ha individuato a partire dallo scorso decennio, in modo da poter confrontare i risultati: gli indicatori dovrebbero mostrare in primo luogo la presenza o assenza di policies, la loro effettiva implementazione e i risultati a cui hanno portato. Sarebbe inoltre utile un sistema funzionale di indicatori che permettesse, se correttamente utilizzato, di confrontare il livello italiano anche su scala internazionale.<sup>26</sup>

### 3 L'ordinamento italiano come fonte: l'art. 118 Costituzione

Come si è anticipato nella prima parte di questo capitolo, la tradizionale dicotomia nel rapporto stato-cittadinanza è da considerarsi superata, o quanto meno in costante mutamento. Usando le parole di Arena:

---

<sup>25</sup> "Con l'espressione e-participation si indica l'uso delle tecnologie ICT (Information and Communication Technologies) nei percorsi di partecipazione, al fine di consentire ai cittadini di collegarsi tra loro e con i loro rappresentanti. Per questa ragione, l'e-participation non deve essere considerata come il fine di un processo bensì come il mezzo attraverso cui rafforzare il grado di coinvolgimento democratico dei cittadini e la loro partecipazione, non solo nell'atto finale della decisione bensì anche nelle fasi che concorrono a determinare i processi decisionali. Adottando tale punto di vista l'e-participation può valorizzare le seguenti fasi: a) informazione, potenziando il momento informativo e documentale; b) discussione/confronto tra portatori di punti di vista diversi, valorizzandone l'utilizzo anche rispetto a politiche partecipative che prevedono la presenza contestuale dei soggetti interessati, al fine di fornire piattaforme tecniche per l'ottimizzazione delle procedure di dibattito e di sintesi e rielaborazione delle opinioni; c) confronto con le istituzioni, offrendo strumenti di conoscenza immediata degli esiti del percorso di coinvolgimento degli interessati; d) decisione, offrendo strumenti per ripensare e riorganizzare il processo decisionale, anche in riferimento al quadro delle competenze e delle procedure. Numerose tecniche possono essere utilizzate per aumentare la trasparenza del processo politico, per migliorare il coinvolgimento diretto dei cittadini, per migliorare la qualità del processo di informazione/formazione dell'opinione pubblica finalizzato alla deliberazione: Deliberative Polling, Open Space Technology, Electronic Town Meeting sono tra questi.", F. De Toffol e A. Valastro, *Dizionario della democrazia partecipativa*, Centro studi giuridici e politici della regione Umbria.

<sup>26</sup> L. Sartori, *Open Government: what else?*, Rivista di studi giuridici e politici Istituzioni del federalismo della Regione Emilia-Romagna, 2013. [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)

“la teoria dell’amministrazione [...] ipotizzava un rapporto fra amministrazione e cittadini fondato essenzialmente sul binomio “autorità-libertà” e quindi su modelli di comportamento di tipo autoritativo, su schemi organizzativi accentrati e gerarchicamente ordinati, nonché sulla massima separatezza rispetto alla società amministrata. Ma i cambiamenti intervenuti nel nostro sistema amministrativo ed in particolare il notevole sviluppo delle amministrazioni di prestazione rendono ormai inevitabile un inquadramento concettuale del rapporto fra amministrazioni e cittadini che vada oltre le impostazioni tradizionali.”<sup>27</sup>

Questo è il contesto in cui al meglio si esprime l’art 118 Cost.: esso detta la base giuridica attraverso la quale il cittadino acquisisce il diritto alla partecipazione all’autonoma attivazione.

Nello specifico cita:

“Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio della sussidiarietà”.

Si devono ora puntualizzare alcuni aspetti: in primo luogo l’articolo 118 Cost. afferma che si deve valorizzare e sostenere l’iniziativa per lo svolgimento di attività di interesse generale, sia che essa arrivi da cittadini singoli, sia che essa arrivi da gruppi organizzati. È importante specificare questo in modo da porre le basi per la stesura della ricerca che seguirà.

Per capire come qual è la migliore via di applicazione dell’articolo in esame, è bene prima fare una rassegna delle differenti interpretazioni che gli orbitano attorno.

Per fare ciò si deve specificare che quello citato è il quarto comma dell’articolo 118 Cost.; prima di arrivare ad esso, che esprime il principio di sussidiarietà orizzontale, si ricorda un'altra tipologia di sussidiarietà, ossia quella verticale<sup>28</sup>. Essa caratterizza il rapporto tra i vari livelli amministrativi presenti in Italia, quella che prima si è definita come piramide dell’amministrazione. Sostanzialmente, il primo comma dell’articolo distribuisce la competenza delle diverse materie tra i livelli amministrativo-burocratici, secondo la letteratura infatti, questo modello ben si applica ai governi di stampo federale. Questo ha una doppia finalità: in primo luogo fa in modo che la macchina amministrativa abbia chiaro qual è il suo ruolo, in modo tale da evitare sovrapposizioni equivoche all’interno di una stessa disciplina o funzione amministrativa; in secondo luogo, centrale ai fini di questo elaborato, attribuisce ai livelli amministrativi inferiori – locali – il compito di

---

<sup>27</sup> G. Arena, *Introduzione all’amministrazione condivisa*, Rivista trimestrale di Studi parlamentari di politica costituzionale (117/118), 1997.

<sup>28</sup> Art. 118 co.1 Cost. “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.”

rispondere e gestire internamente (sempre nel rispetto del principio di adeguatezza<sup>29</sup>) alle necessità della comunità di riferimento, in quanto ad essa territorialmente più vicini.

Assodato quindi il rapporto vicendevole tra amministrazioni pubbliche, è bene ora definire in quale frangente si inserisce il diritto di libera iniziativa dei cittadini, singoli o associati.

Ciò che immediatamente emerge dalla lettura dell'articolo 118 co. 4, è che nel legittimare il cittadino ad amministrare, a prendersi cura, come si vedrà nel paragrafo 5 si assottiglia la distanza tra sfera dell'interesse pubblico e generale e sfera privata.<sup>30</sup>

L'assottigliarsi di tale distanza, voluto dall'art 118 co. 4, si definisce principio di sussidiarietà orizzontale. Nello specifico, questo significa che la pubblica amministrazione ha il dovere legittimare i cittadini, singoli o associati, ad amministrare ed intervenire nelle scelte pubbliche riguardo temi di pubblico interesse.

La corretta applicazione di questo comma è stata per lungo tempo dibattuta, per circa dieci anni dalla riformulazione dell'articolo (2011) c'è stata molta confusione, o superficialità secondo altri.

Il caso riportato da Pellizzari in *Sussidiarietà orizzontale, giudice amministrativo e modelli partecipativi* ad esempio, fa ben intendere l'incompatibilità tra il valore che muove questo principio, ossia il prendersi cura assieme del bene pubblico, dello spazio pubblico e di ciò che è di interesse pubblico, e non in maniera calata dall'alto e alcune delle sue modalità di applicazione. Nello specifico, si ritiene oggi errato ricondurre l'applicazione di tale principio ad attività a carattere imprenditoriale<sup>31</sup>, garantendo e valorizzando invece tutte quelle attività la cui rilevanza pubblica funzionava anche da catalizzatore sociale.

E in quale modo invece, questo principio entra in contatto con l'autorità decisionale delle pubbliche amministrazioni?

In primo luogo, interpretare il principio di sussidiarietà orizzontale come ultimo livello della scala amministrativa (quindi applicandone l'accezione verticale) è fuorviante. In questo modo i cittadini sarebbero l'ultimo anello della catena amministrativa, quando va bene, mentre quando va male sarebbero l'ultima spiaggia, l'attore residuale.

---

<sup>29</sup> Secondo questo principio, viene attribuito all'ente locale (in questo caso) tanto quanto esso può *adeguatamente* provvedere per la comunità. Sarebbe infatti controproducente attribuire ad un ente locale con livelli organizzativi non molto articolati funzioni che non riuscirebbe a svolgere al meglio. In questo caso, tali funzioni verrebbero attribuite al livello subito superiore.

<sup>30</sup> S. Pellizzari, *Sussidiarietà orizzontale, giudice amministrativo e modelli partecipativi*, Labsus, [www.labsus.org](http://www.labsus.org).

<sup>31</sup> Ibidem.

Questa interpretazione toglie valore al l'intento che muove il principio ed è inoltre infattibile: i soggetti pubblici e i cittadini, sebbene accumulati da interessi pubblici e condivisi, non sono accumulati dalle stesse qualità attribuite dalla legge.

Arena spiega che esiste una disomogeneità tra le responsabilità attribuite ai due soggetti (soggetto pubblico e privato cittadino). Quindi si deve in primo luogo individuare il livello amministrativo adeguato alla gestione di una data funzione, e in secondo luogo si ragiona in prospettiva orizzontale<sup>32</sup>. Qui entra in gioco la società civile, che sì, può anche essere il cantante solista sul palco della gestione di una funzione di interesse sociale, ma solo se alle sue spalle c'è l'amministrazione di riferimento ad accompagnarlo con il pianoforte, permettendogli tra l'altro di perseguire il pieno sviluppo delle proprie capacità, come richiede l'art 2 co.3 Cost, a cui si accennerà tra poco. In tale modo, il principio di sussidiarietà può esprimersi nel vero senso del termine – sussidiario- e non prendere invece le forme di principio di supplenza.

Se infatti, tale principio venisse ricondotto alla supplenza e non al sussidio, l'azione dei cittadini sarebbe limitata al provvedere alle necessità laddove il soggetto pubblico non arriva ma in funzioni proprie della pubblica amministrazione, escludendo la possibilità di attivarsi autonomamente e secondo le proprie inclinazioni, elemento che costituisce il cuore del principio.

Si deve chiarire che all'interno del principio di sussidiarietà è nascosta anche una seconda funzione, quella di responsabilizzazione del cittadino. Quindi, è vero che si è appena detto che tra le due parti c'è un diverso tipo di responsabilità, ma questo non vuol dire che i cittadini siano esclusi dal prendersene.

Inoltre, come ricorda Arena, legittimare in questo senso l'azione della società civile, e dei suoi singoli componenti, significa andare incontro ad un'ulteriore disposizione costituzionale, ossia l'art 3 co. 2<sup>33</sup>, secondo il quale la Repubblica deve assecondare e promuovere *le modalità più adatte a raggiungere il risultato del "pieno sviluppo" delle capacità di ciascuno*<sup>34</sup>.

In sostanza, in relazione all'art. 3 co. 2 Cost, e parafrasando gli scritti di Arena, il principio di sussidiarietà funziona come *passe-partout* per il raggiungimento dello sviluppo dell'individuo.

---

<sup>32</sup> G. Arena, *Il principio di sussidiarietà nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, Studi in onore di Giorgio Berti.

<sup>33</sup> Art. 3 co. 2 Cost.: *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.*

<sup>34</sup> Cit. G. Arena, *Il principio di sussidiarietà nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, Studi in onore di Giorgio Berti.

Dopo aver chiarito cosa descrive e prescrive la norma, è bene mostrarne gli effetti, se ben applicata. Il primo è già stato anticipato, ossia la responsabilizzazione della società civile sia nei confronti della comunità, sia dei luoghi che si abitano.<sup>35</sup>

Inoltre, rifacendoci nuovamente ad Arena, egli afferma che non c'è dubbio che il principio di sussidiarietà orizzontale giochi a favore della pubblica amministrazione. Mette infatti in luce alcuni importanti aspetti collegati alla partecipazione sussidiaria della società civile.

In primo luogo, favorire la sussidiarietà l'attore pubblico e quello privato, corrisponde nel lungo periodo al consolidamento di legami virtuosi che favoriscono a loro volta una maggiore efficienza nella risoluzione di problematiche relative alla società. Ciò che emerge inoltre dalle considerazioni di Arena, è il legame tra l'art 118 e il 119 Cost<sup>36</sup>: nello specifico, pensando alla partita giocata dalla pubblica amministrazione per rispondere alle necessità della popolazione, la cittadinanza assume il ruolo di giocatore fuori classe. La cittadinanza ha passato l'estate ad allenarsi e a studiare nuove tattiche, è quindi portatrice di risorse inaspettate e in qualche modo innovative. Per i giocatori titolari sarà forse complicato accettare la sua presenza in campo, ma quando si capirà di mirare tutti allo stesso obiettivo, di interesse generale, sarà più facile essere aperti ed inclusivi. È da precisare che, come in qualunque gioco di squadra che si rispetti, nemmeno il più talentuoso tra i giocatori sarà mai in grado di portare a casa un risultato soddisfacente (per tutti). A dirlo è il campione per eccellenza, Michael Jordan, in una delle sue frasi più celebri:

*“con il talento si vincono le partite, ma è con il lavoro di squadra e l'intelligenza che si vincono i campionati”*.<sup>37</sup>

Sebbene sia già da sé una frase ad effetto e motivante in ambito sportivo, e sebbene la fama di Jordan lo preceda, il valore aggiunto a questa considerazione sta nella personalità di questo sportivo. Nella docuserie *The last dance*, viene offerta allo spettatore una panoramica sulla competitività estrema di Jordan, della sua determinazione a giocare sempre al massimo, e a portare i suoi compagni a giocare sempre al massimo. Per questo è una frase emblematica: non importa quanto un giocatore sia competitivo, abbia la determinazione per vincere e sia dotato, se si ha un obiettivo comune, ogni giocatore in campo può e deve dare il meglio. Ma soprattutto, nessuno può farlo da solo, nemmeno se è Michael Jordan.

Per spiegarlo invece con le parole di Arena:

---

<sup>35</sup> Questa espressione tornerà più volte all'interno dell'elaborato, sarà infatti argomento cardine della ricerca che seguirà.

<sup>36</sup> Art 119 Cost.

<sup>37</sup> M. Jordan, cit.





































































































































































































































































