

Un nuovo modo di amministrare

di Gregorio Arena

Relazione tenuta alla Convenzione Nazionale della Sussidiarietà

Roma, 12 marzo 2004

1. L'amministrazione condivisa

Questa relazione tratta di un modo nuovo di amministrare, cioè di perseguire l'interesse generale da parte di soggetti già esistenti, realizzato grazie ad un cambiamento fondamentale nel modo con cui tali soggetti si rapportano fra loro e con la realtà.

Sono infatti ormai mature le condizioni grazie alle quali all'interno del nostro sistema amministrativo, accanto al modello tradizionale di amministrazione possa svilupparsi un altro modello già definito a suo tempo "amministrazione condivisa" e ora fondato sul principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, u.c. Cost..

La novità del nuovo modo di amministrare sta tutta nel diverso rapporto fra politica, amministrazioni e cittadini (intendendo qui per cittadini anche le imprese, nel senso indicato nella relazione di Giuseppe Cotturri): nel caso del modello tradizionale, politica e amministrazione si presentano rispetto ai cittadini come un unico blocco da essi separato e distinto quanto ad interessi perseguiti; nel caso dell'amministrazione condivisa, invece, politica, amministrazione e cittadini convergono nel perseguimento dell'interesse generale, secondo quanto previsto dall'art. 118, u.c. della Costituzione.

I soggetti sono gli stessi sia nell'uno, sia nell'altro modello di amministrazione; quella che cambia completamente è l'impostazione del rapporto fra di loro. Si passa da un rapporto fra le istituzioni ed i cittadini di tipo verticale, bipolare, gerarchico ed unidirezionale ad uno orizzontale, multipolare, paritario e circolare; da un rapporto fondato sulla separazione e la reciproca diffidenza, ad uno fondato sulla comunicazione e la leale collaborazione; da un rapporto fondato sul trasferimento di risorse dal pubblico al privato ad uno in cui soggetti pubblici e cittadini mettono in comune le proprie risorse per affrontare insieme i problemi di una società sempre più complessa e sempre più difficile da amministrare.

2. Il modello tradizionale ed il suo superamento

La radicale novità rappresentata dal modello dell'amministrazione condivisa si apprezza meglio se si tiene conto che alla base del modello tradizionale di amministrazione vi è un potente schema teorico, definito paradigma "bipolare", il quale ha informato e tuttora continua ad informare di sé sia la scienza del Diritto amministrativo sia l'agire quotidiano delle amministrazioni, condizionando il modo stesso di concepire il ruolo delle amministrazioni pubbliche nella nostra società.

Secondo tale schema i soggetti pubblici sono gli unici legittimati ad operare nell'interesse generale, mentre i cittadini sono per definizione nella posizione di amministrati, utenti, clienti, cioè in una posizione passiva, meri destinatari dell'intervento dei pubblici poteri. Ma a questo paradigma, che è stato e continua ad essere estremamente efficace per spiegare il modo di operare del modello tradizionale di amministrazione, è necessario oggi affiancare un altro paradigma, quello della sussidiarietà, l'unico in grado di costituire una base teorica adeguata per il nuovo modello di amministrazione condivisa.

L'adozione del paradigma sussidiario comporta inevitabilmente anche un riesame di ciascuno degli elementi che costituiscono un'amministrazione in modo tale da renderne il contenuto coerente con il radicale cambiamento nel rapporto fra soggetti pubblici e privati provocato dal principio di sussidiarietà. Funzioni, organizzazione, personale, procedure, mezzi, informazioni: ognuno di questi elementi è essenziale affinché un'amministrazione possa esistere ed operare, ma ognuno di questi elementi è destinato a cambiare ruolo a seconda che esso agisca all'interno del modello di amministrazione tradizionale o all'interno del modello dell'amministrazione condivisa, tenendo peraltro conto che essendo questi due modelli fondati essenzialmente su un diverso modo di rapportarsi fra loro di politica, amministrazione e cittadini, essi possono convivere all'interno dello stesso ente. E così un comune, per esempio, può operare in alcuni settori e in alcune fasi della propria attività sulla base del paradigma bipolare, utilizzando il modello tradizionale di amministrazione, mentre in altri casi e in altri momenti può operare sulla base del paradigma sussidiario, utilizzando il modello dell'amministrazione condivisa.

Non è possibile in questa sede sviluppare un esame dettagliato di ciascuno dei sei elementi costitutivi alla luce del nuovo paradigma. Tuttavia, per quanto riguarda le funzioni, esse non dovrebbero subire cambiamenti significativi dall'adozione dell'uno piuttosto che non dell'altro modello di amministrazione, in quanto mentre la scelta di quale modello utilizzare dipende dalle amministrazioni e dai loro vertici elettivi, le funzioni sono individuate dal legislatore; ma è possibile e anzi auspicabile che dalle iniziative dei cittadini che si attivano in base al principio di sussidiarietà derivino, direttamente o indirettamente, innovazioni anche per quanto riguarda le funzioni delle pubbliche amministrazioni.

E' probabile invece che per operare utilizzando il modello dell'amministrazione condivisa siano necessarie modifiche organizzative; in particolare, poiché il nucleo di tale modello sta in un diverso assetto dei rapporti fra politica, amministrazione e cittadini, sarà necessario individuare (o creare) le strutture deputate ad instaurare, mantenere e sviluppare la rete di rapporti che è alla base del funzionamento dell'amministrazione condivisa. In molti casi, peraltro, potrà essere sufficiente potenziare e riorganizzare strutture come gli Uffici per le relazioni con il pubblico, che pur essendo nati come interfaccia fra amministrazioni e cittadini all'interno del paradigma bipolare, tuttavia hanno le potenzialità organizzative e professionali per diventare uno degli snodi essenziali del nuovo modello di amministrazione condivisa.

Il cenno alle risorse professionali porta all'elemento, come sempre cruciale, rappresentato dal personale. La sussidiarietà è un principio eminentemente relazionale, per la cui realizzazione è necessario instaurare fra soggetti pubblici e privati un rapporto fondato sulla trasparenza, la collaborazione, il rispetto reciproco; un rapporto quindi molto diverso da quello, fondato sul paradigma bipolare, cui sono abituati da un lato i politici, dall'altro i dipendenti pubblici. Per

modificare l'atteggiamento tradizionale di distacco e superiorità (quando non di arroganza e fastidio...) di molti politici e di molti dipendenti pubblici nei confronti dei cittadini attivi è necessario agire sulle motivazioni di chi ha comunque pur sempre, per mandato elettivo o per professione, la responsabilità di soddisfare le esigenze della comunità di riferimento.

Si tratta di far capire a costoro che in una società come la nostra l'interesse pubblico non può più essere unicamente "affare" delle istituzioni, relegando i cittadini nel ruolo tradizionale di amministrati, meri destinatari dell'intervento pubblico. Non si tratta di un problema di scarsità di risorse o di inefficienza delle strutture pubbliche; è invece un problema di "sistema", dovuto alla complessità delle società moderne, non più governabili con gli strumenti e secondo gli schemi teorici tradizionali.

La sussidiarietà, in sostanza, non è un modo per rimediare a carenze dell'amministrazione, bensì un altro modo di amministrare, fondato su uno schema teorico che consente di affrontare problemi nuovi meglio di quello tradizionale. Per questo in molti casi è necessario utilizzare il modello dell'amministrazione condivisa, fondato su quel principio di sussidiarietà che trasforma i cittadini da utenti in alleati dell'amministrazione nella gestione di una società la cui complessità costituisce per le amministrazioni una sfida che non possono vincere da sole.

L'elemento delle procedure non dovrebbe subire cambiamenti significativi dall'adozione del modello dell'amministrazione condivisa, salvo immaginare che possa nascere la figura del "responsabile del procedimento sussidiato", mediante l'individuazione di un funzionario che rappresenti per i cittadini che si attivano ai sensi dell'art. 118, u.c. l'interlocutore principale all'interno dell'amministrazione. Rimangono fermi naturalmente gli istituti di partecipazione al procedimento amministrativo, grazie ai quali i cittadini attivi che in quanto tali si mobilitano per risolvere concretamente dei problemi di interesse generale possono in altra veste partecipare al procedimento e, dunque, al processo decisionale dell'amministrazione.

La realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale e la partecipazione di tipo tradizionale sono infatti fra loro complementari, non alternative. Sebbene non sempre, nella pratica, sarà facile distinguere fra partecipazione e azione svolta sulla base del principio di sussidiarietà, tuttavia un primo criterio distintivo è dato dal fatto che la sussidiarietà è una forma nuova di libertà anche perché comporta un "fare", non un "dire", una partecipazione non alla discussione ed alla decisione sui problemi, bensì direttamente ed autonomamente alla soluzione dei problemi stessi.

Fra gli elementi essenziali per l'esistenza ed il funzionamento di un'amministrazione, i mezzi sono quelli che probabilmente subiranno i maggiori cambiamenti in seguito all'adozione del modello dell'amministrazione condivisa; non tanto da un punto di vista materiale, ché i mezzi finanziari e strumentali normalmente utilizzati dalle amministrazioni rimarranno ovviamente quelli che sono, bensì da un punto di vista qualitativo, perché alle risorse delle amministrazioni si aggiungeranno quelle dei cittadini attivi ai sensi dell'art. 118, u.c., Cost.. Si tratta di risorse oggi del tutto trascurate, quali il tempo, le esperienze, le competenze, le idee, le relazioni sociali, etc. dei cittadini, che grazie all'adozione del nuovo paradigma sussidiario potranno essere utilizzate con vantaggio per le amministrazioni ma soprattutto per l'intera comunità.

Infine, l'ultimo elemento, le informazioni. Nel modello dell'amministrazione condivisa tale elemento acquista rilevanza non tanto come informazioni, cioè come meri dati sulla realtà, bensì piuttosto come comunicazione, cioè come trasmissione di una visione del mondo. Come si è detto sopra, una delle conseguenze del cambiamento di paradigma, da bipolare a sussidiario, sta nel passare da un rapporto fra amministrazioni e cittadini fondato sulla separazione e la reciproca diffidenza, ad uno fondato sulla collaborazione e la cooperazione in vista di un obiettivo comune, l'interesse generale. La comunicazione, sotto questo profilo, ha un ruolo essenziale, perché consente non solo la condivisione delle informazioni necessarie ai soggetti pubblici e privati per poter operare insieme, ma soprattutto consente la condivisione di punti di vista, obiettivi, interpretazioni della realtà sulla base delle quali è poi possibile organizzare l'azione comune.

Ma alla luce del nuovo paradigma sussidiario vanno riletti non solo gli elementi costitutivi dell'amministrazione, bensì anche i rapporti tradizionalmente instaurati da questa ultima con i privati, in modo da poter distinguere ciò che rientra nel modello tradizionale da ciò che rientra nel nuovo modello di amministrazione.

Da questo punto di vista, non si ha applicazione del principio di sussidiarietà laddove l'amministrazione attribuisca a soggetti privati, retribuendone l'attività, lo svolgimento di funzioni pubbliche. L'esternalizzazione di funzioni o servizi pubblici, nelle varie forme in cui essa può manifestarsi (dagli appalti all'outsourcing), è un modo di amministrare che rientra nell'ambito del paradigma bipolare, non di quello sussidiario, perché l'amministrazione rimane pur sempre l'unico soggetto legittimato al perseguimento dell'interesse generale ed il privato è solo un suo strumento.

Il soggetto privato cui viene affidata l'erogazione di un servizio pubblico si attiva se ed in quanto da tale attività ricavi un vantaggio economico; il suo obiettivo non è la massimizzazione dell'interesse generale, secondo quanto previsto dall'art. 118, u.c., bensì del proprio. E l'amministrazione opportunamente fa leva su tale motivazione per ottenere, in una logica di mercato, il miglior servizio possibile al costo minore; se il soggetto prescelto non dà buona prova, l'amministrazione nel rispetto delle procedure previste dalla legge è libera di scegliere un altro privato di cui servirsi.

Il modello dell'amministrazione condivisa fondato sul paradigma sussidiario presuppone invece un convergere di soggetti pubblici e privati verso il comune obiettivo rappresentato dall'interesse generale. I privati in tal caso non sono selezionati dall'amministrazione bensì si attivano autonomamente; il loro scopo non consiste nel ricavare vantaggi economici dalle proprie iniziative, che sono finalizzate soprattutto se non esclusivamente al perseguimento dell'interesse generale; infine essi non sono strumenti dell'amministrazione bensì suoi alleati, che liberamente scelgono di esser tali in seguito ad un'assunzione di responsabilità le cui motivazioni possono essere le più varie.

3. Una libertà solidale e responsabile

L'art. 118, u.c. della Costituzione è immediatamente applicabile, ma per dare piena attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale è necessaria la collaborazione di più soggetti: da un lato i cittadini e le imprese, dall'altro le pubbliche amministrazioni ed i rispettivi vertici elettivi.

Tuttavia se i cittadini non si attivano e se le istituzioni pubbliche non li sostengono (anche promuovendone l'assunzione di responsabilità), il principio di sussidiarietà non si realizza, perché la Costituzione riconosce ai cittadini la titolarità del diritto a svolgere, assumendone l'iniziativa, attività che i pubblici poteri sono tenuti a favorire in quanto di interesse generale. Si tratta di un'importante legittimazione del ruolo che già migliaia di persone svolgono da anni, spesso scontrandosi con l'indifferenza quando non addirittura con l'ostilità delle istituzioni; grazie all'art. 118, u.c. la cittadinanza attiva, già ben radicata nella società italiana, viene ora legittimata anche sul piano costituzionale come componente essenziale di un nuovo sistema di governance, di governo allargato e partecipato.

Le azioni poste in essere dai cittadini in base al principio di sussidiarietà sono dunque produttrici di diritto, fonti viventi di Diritto costituzionale e amministrativo; ed i cittadini in questione sono soggetti che fanno vivere la Costituzione esercitando un nuovo diritto, il diritto a perseguire con proprie autonome iniziative l'interesse generale.

Come spesso accade con i cosiddetti "nuovi diritti" (si pensi al diritto all'ambiente) anche questo è un diritto "non egoistico", in quanto la sua realizzazione avvantaggia anche (se non soprattutto) soggetti diversi da quelli che agiscono. I cittadini che si attivano ai sensi dell'art. 118 u.c. esercitano dunque una libertà nuova, che non rientra né fra i diritti di libertà tradizionali (libertà personale, di opinione, riunione, associazione, etc.), né fra i diritti sociali ("libertà dal bisogno"), bensì si caratterizza per essere una forma di libertà "solidale e responsabile", dal cui esercizio traggono vantaggio sia il soggetto agente sia ogni altro soggetto.

Secondo quanto disposto dalla Costituzione, tale libertà consiste nell'autonoma decisione di attivarsi nell'interesse generale. Ma questo evidentemente pone il problema della definizione di ciò che si considera essere nell'interesse generale.

In questa sede, riprendendo quanto già affermato da Cotturri nella sua relazione e nella consapevolezza che la complessità dell'argomento è tale da rendere indispensabili approfondimenti ulteriori, si può conferire maggior concretezza al concetto di interesse generale, facilitandone così l'individuazione nei singoli casi di applicazione dell'art. 118, u.c., definendo come attività di interesse generale quelle volte alla produzione, cura e valorizzazione dei beni comuni.

Sono beni comuni l'ambiente, la salute, l'istruzione, la fiducia nei rapporti sociali, la sicurezza, la vivibilità urbana, la legalità, la promozione dei diritti, la qualità dei servizi pubblici, l'integrazione sociale, la regolazione del mercato e altri beni simili, di cui ciascuno può godere liberamente ma che proprio per tale motivo sono continuamente minacciati da un uso egoistico. Il loro arricchimento arricchisce tutti, così come il loro impoverimento equivale ad un impoverimento di tutta la società.

Inoltre, sono nell'interesse generale tutte quelle attività intraprese autonomamente dai cittadini i cui fini coincidono con fini previsti da norme vigenti. Secondo questa definizione, si applicano anche alle iniziative dei cittadini svolte sulla base dell'art. 118, u.c. i principi di legalità e di uguaglianza; né potrebbe essere diversamente, anche considerando che tali iniziative devono essere sostenute da amministrazioni le quali sono a loro volta tenute a rispettare tali principi sia quando agiscono secondo il modello di amministrazione tradizionale, sia quando operano secondo il

modello dell'amministrazione condivisa, favorendo le iniziative dei cittadini volte a realizzare il principio di sussidiarietà.

4. La missione costituzionale dell'amministrazione

L'art. 118, u.c., così come tutte le altre nuove disposizioni introdotte con le modifiche al Tit. V della Costituzione, deve essere interpretato in maniera coerente con il resto del dettato costituzionale e, in particolare, con i principi fondamentali.

Fra questi, è possibile individuare un legame specifico e mutuamente rafforzativo innanzitutto fra il principio di sussidiarietà orizzontale ed il dovere di solidarietà (art. 2 Cost.). Come s'è accennato, i cittadini che si attivano sulla base dell'art. 118, u.c. esercitano una particolare forma di "libertà solidale e responsabile", perché non v'è dubbio che fra le motivazioni dei cittadini che si prendono cura dei beni comuni vi è il senso di responsabilità e la solidarietà nei confronti della comunità di appartenenza.

Un altro legame con i principi fondamentali emerge poi rileggendo il secondo comma dell'art. 4 alla luce del nuovo principio costituzionale: "Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società". Realizzare la sussidiarietà orizzontale è sicuramente uno dei modi più efficaci per contribuire al miglioramento della comunità di appartenenza.

Ma i legami più significativi sono quelli fra il principio di sussidiarietà ed il principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, 2°c.), da un lato, e la sovranità popolare (art. 1, 2°c.), dall'altro (per cui v. dopo).

L'art. 3, 2° c. dispone che "E' 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". Questa disposizione può essere riformulata in positivo, affermando che "E' compito della Repubblica creare le condizioni grazie alle quali ciascuno possa realizzare pienamente se stesso e le proprie capacità".

Tutti i poteri pubblici sono chiamati a realizzare l'impegnativo compito affidato loro dalla Costituzione; ma, fra questi, non v'è dubbio che spetti alle amministrazioni pubbliche il ruolo più importante nella rimozione degli ostacoli o, altrimenti detto, nella creazione delle condizioni per il pieno sviluppo di ciascuno. Tutte le amministrazioni, siano esse centrali o locali, amministrazioni di regolazione o di prestazione, trovano in questa disposizione costituzionale il loro programma di lavoro, la loro stessa ragion d'essere: quella che la Costituzione affida loro è una vera e propria missione, cui esse non possono in alcun modo sottrarsi.

Di più: è il criterio alla luce del quale valutare tutta l'azione amministrativa, sia essa svolta utilizzando il modello di amministrazione tradizionale o il nuovo modello dell'amministrazione condivisa, fondato sul principio di sussidiarietà. Infatti, se è vero che non sono importanti i beni, ma ciò che i beni consentono di fare (o, meglio, di essere), prendersi cura dei beni comuni, da parte dei cittadini attivi, non è un fine in sé, bensì è un modo per contribuire alla creazione delle condizioni

grazie alle quali ciascuno (ed essi stessi in primo luogo) possa realizzare pienamente le proprie capacità e potenzialità.

In questa prospettiva la valutazione dei risultati ottenuti applicando il principio di sussidiarietà (e dunque utilizzando il modello dell'amministrazione condivisa) deve essere condotta sapendo che l'interesse generale di cui all'art. 118, u.c. si identifica con l'attuazione del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, 2° c.. La produzione, cura e valorizzazione dei beni comuni sono il modo con cui i cittadini attivi concretamente perseguono insieme con l'amministrazione l'interesse generale: ma per entrambi al centro della loro azione c'è la persona umana, la sua dignità, la sua autonomia, le sue esigenze di autorealizzazione. I beni comuni sono uno strumento, non un fine.

Per questo creare le condizioni grazie alle quali ciascuno possa realizzare le proprie capacità è solo apparentemente un obiettivo per così dire "egoistico", che interessa unicamente il soggetto destinatario dell'intervento pubblico; in realtà è un obiettivo che interessa l'intera collettività, esattamente nello stesso senso in cui la Costituzione afferma all'art. 32, 1°c. che la salute è un fondamentale diritto dell'individuo ma anche interesse della collettività.

E' nell'interesse generale che a tutti i membri della collettività sia data l'opportunità di realizzare se stessi esercitando le proprie capacità, perché questo arricchisce l'intera collettività, non solo i soggetti interessati. Ma la Costituzione non dice come la Repubblica deve creare le condizioni per il pieno sviluppo di ciascuno, con quali mezzi, quali strutture, etc.; si limita ad indicare l'obiettivo, lasciando alla sensibilità dei legislatori (ivi comprese le Regioni, impegnate oltretutto in questa fase nella predisposizione dei nuovi statuti) nonché degli amministratori di individuare di volta in volta, nelle diverse fasi della storia del Paese, le modalità più adatte a raggiungere il risultato del "pieno sviluppo" delle capacità di ciascuno.

Finora tale risultato è stato perseguito utilizzando il modello di amministrazione tradizionale, fondato sul paradigma bipolare; adesso, come s'è detto, a questo modello se ne può affiancare un altro, fondato sul paradigma sussidiario. Favorendo le iniziative dei cittadini l'amministrazione persegue, sia pure con strumenti diversi da quelli tradizionali e in collaborazione con i cittadini stessi, la missione affidatale dall'art. 3, 2°c. Cost..

L'interesse generale diventa allora il ponte che unisce l'art. 3, 2°c. e l'art. 118, u.c., i soggetti pubblici ed i cittadini: in alcuni casi tale interesse è perseguito dai soggetti pubblici con gli strumenti tradizionali, in altri dai cittadini insieme con i soggetti pubblici, in un rapporto "sussidiario" nel senso più letterale del termine, in quanto è un rapporto di collaborazione per il raggiungimento di un obiettivo comune.

Ma, sebbene sostenuta dai cittadini, l'amministrazione pubblica non può sottrarsi alla propria missione costituzionale, nemmeno in presenza di iniziative di cittadini che si attivano ai sensi dell'art. 118, u.c..

Questa ultima disposizione infatti non legittima in alcun modo, né letteralmente né sostanzialmente, un'interpretazione tendente a giustificare il ritrarsi di soggetti pubblici rispetto all'adempimento dei loro compiti istituzionali; al contrario, essa consente semmai a tali soggetti di ampliare la gamma delle modalità di realizzazione della loro impegnativa missione, avendo trovato

grazie al principio di sussidiarietà degli alleati che si assumono autonomamente la responsabilità di contribuire al difficile compito di creare le condizioni per la piena realizzazione di ciascuno, quegli stessi cittadini del cui pieno sviluppo i pubblici poteri devono, secondo l'art. 3, 2° c., farsi carico.

5. I soggetti pubblici ed il sostegno ai cittadini attivi

Purtroppo le istituzioni italiane, sia nella loro componente elettiva sia in quella burocratica, non sono nella loro maggioranza molto disponibili ad accettare che i cittadini possano diventare soggetti attivi nella soluzione di problemi di interesse generale, come se fossero dei “co-amministratori”. Salvo eccezioni, le amministrazioni pubbliche del nostro Paese continuano ad operare ed a rapportarsi con i cittadini secondo il tradizionale schema bipolare che vede nei soggetti pubblici gli unici titolari del diritto ad occuparsi dei beni comuni, mentre i cittadini possono essere unicamente amministrati, utenti, al massimo clienti, certamente non alleati dell'amministrazione.

Al problema rappresentato dalla chiusura di molti amministratori si aggiunge poi il problema di definire concretamente come si debba interpretare la disposizione costituzionale che prevede che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini...". Allo stato attuale della riflessione e delle esperienze tale disposizione non è di facile interpretazione, in quanto i modi con cui i soggetti pubblici possono “favorire” l'attuazione del principio di sussidiarietà da parte dei cittadini attivi possono essere i più vari.

Sicuramente il modo migliore e più in sintonia con il dettato costituzionale con cui un'amministrazione pubblica può favorire le autonome iniziative dei cittadini sta nel considerare la realizzazione del principio di sussidiarietà non come un fatto episodico e contingente, bensì come un impegno strategico che in quanto tale investe tutto l'ente, la sua organizzazione, i suoi dipendenti, il suo modo di operare e, in generale, il rapporto con la comunità al cui servizio l'ente è istituito.

Se un'amministrazione considera in tal modo la sussidiarietà vuol dire che chi la dirige ha compreso che in una società come la nostra la complessità dei problemi di interesse generale è tale da non poter essere risolta dalle amministrazioni da sole, relegando i cittadini nel ruolo tradizionale di amministrati, meri destinatari dell'intervento pubblico. Riconoscere che i cittadini possano essere, oltre che amministrati, anche soggetti attivi nella cura dei beni comuni, dunque alleati delle amministrazioni, significa introdurre nella gestione di tali beni le competenze, i saperi, le relazioni e le idee dei cittadini, tutte risorse a disposizione di amministratori consapevoli che oggi amministrare secondo il paradigma sussidiario vuol dire avere degli alleati preziosi, quegli stessi cittadini che secondo la prospettiva del paradigma bipolare sono invece solo portatori di esigenze e di problemi.

Favorire la realizzazione della sussidiarietà vuol dire quindi per un comune, per esempio, svolgere un ruolo di “catalizzatore” delle energie presenti nella comunità, incoraggiandone in vari modi l'emersione per la cura dei beni comuni (un esempio significativo è quello del Comune di Roma, il cui assessore Mariella Gramaglia ha promosso un'iniziativa chiamata “Idee in comune”, uno stimolo ai cittadini a proporre interventi per la cura dei beni comuni); costruire le proprie politiche insieme con i cittadini attivi, intersecando la partecipazione di tipo tradizionale e la sussidiarietà, facilitando così da parte dei cittadini l'assunzione di responsabilità nell'interesse

generale; usare la comunicazione sia per colmare le carenze di informazione che impediscono ai cittadini di attivarsi, sia per creare reti di soggetti pubblici e privati, accomunati dall'interesse alla cura di determinati beni comuni; vuol dire prevedere nell'ambito della propria struttura articolazioni organizzative specificamente deputate a rapportarsi con i cittadini che si attivano sulla base dell'art. 118, u.c.; formare il proprio personale, a tutti i livelli, affinché sappia affiancare alle professionalità tradizionali le nuove competenze necessarie per amministrare insieme con (e non soltanto per conto dei) cittadini; adottare, laddove necessari, regolamenti per disciplinare il rapporto con i cittadini attivi; utilizzare il bilancio sociale anche come strumento per valutare e valorizzare le attività svolte sulla base del principio di sussidiarietà.

6. Sussidiarietà e democrazia

C'è un vincolo fortissimo fra democrazia e sussidiarietà: i diritti fondamentali e la "libertà solidale e responsabile" in cui si concretizza l'attuazione dell'art. 118, u.c. Cost. sono complementari, perché per prendersi cura dei beni comuni è indispensabile che siano riconosciuti ai soggetti che si attivano sia i diritti di libertà (cosiddetti diritti dell'uomo della prima generazione), sia i diritti sociali (cosiddetti diritti dell'uomo della seconda generazione).

Per poter essere quei cittadini attivi e responsabili cui fa riferimento l'art. 118, u.c. è necessario essere liberi: liberi innanzitutto di esprimere le proprie opinioni, di riunirsi, associarsi, comunicare, muoversi, confrontarsi con altri. Ma anche "liberi dal bisogno", cioè essere stati messi dalla "Repubblica" in condizione di poter esprimere i propri talenti, realizzando il più pienamente possibile se stessi, nel proprio interesse ma anche in quello dell'intera comunità. E' infatti difficile immaginare che persone con gravi problemi personali o in condizioni di deprivazione sociale ed economica possano o vogliano mobilitarsi per prendersi cura dei beni comuni.

La partecipazione alla vita del Paese che si realizza attraverso l'attuazione del principio di sussidiarietà è sicuramente espressione di democrazia ma è un modo di esercizio della sovranità popolare che i membri dell'Assemblea Costituente difficilmente avrebbero potuto immaginare, considerato che la loro cultura istituzionale era, inevitabilmente, legata agli schemi tradizionali; la partecipazione "all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3, 2°c.) cui essi facevano riferimento era principalmente quella che poteva manifestarsi attraverso l'esercizio del diritto di voto e la partecipazione alle attività dei partiti politici, dei sindacati e delle altre formazioni sociali.

E invece negli ultimi anni si è verificato un accrescimento degli spazi di partecipazione e quindi di democrazia grazie al graduale emergere di una nuova forma di cittadinanza, che possiamo definire "amministrativa" per indicare che essa si manifesta specificamente nell'ambito del sistema amministrativo.

La nascita di questa nuova forma di cittadinanza è dovuta a due fenomeni che si sono sviluppati in parallelo: da un lato la crescente autonomizzazione delle amministrazioni pubbliche rispetto al potere politico, dall'altro (e di conseguenza) il riconoscimento di nuovi diritti ai soggetti che hanno rapporti con le amministrazioni.

Anche nel caso dello sviluppo di una nuova sfera di diritti di cittadinanza riguardanti in maniera specifica il rapporto con le amministrazioni pubbliche (così come nel caso della cittadinanza europea), si assiste ad un'espansione della sfera della cittadinanza grazie all'aggiunta ad essa di un nuovo "pacchetto" di diritti relativo al rapporto con l'amministrazione; ma il punto fondamentale è che questi nuovi diritti vengono riconosciuti a tutti i soggetti che comunque entrano in rapporto con le amministrazioni pubbliche.

In altri termini, la cittadinanza amministrativa in Italia è un'espansione della sfera della cittadinanza che riguarda tutti coloro, cittadini di Stati comunitari e di Stati extra-comunitari, che entrano per qualsiasi motivo in contatto con le amministrazioni pubbliche italiane; l'unico requisito necessario per godere di tale specifica forma di cittadinanza consiste nell'essere cittadino di uno Stato, qualunque esso sia.

Una parte del "pacchetto" di diritti che dà vita alla cittadinanza amministrativa è formata da situazioni giuridiche soggettive tradizionali che possono essere tutelate mediante il ricorso alla magistratura. Accanto a questi diritti ve ne sono però altri del tutto nuovi, introdotti nel nostro ordinamento solamente in questi ultimi anni a seguito delle grandi leggi di riforma amministrativa che hanno caratterizzato gli anni Novanta del secolo appena trascorso.

I principali fra questi sono il diritto all'informazione (inteso sia come diritto ad essere informati dall'amministrazione, sia come diritto di accesso alle informazioni amministrative); il diritto alla semplicità dell'azione amministrativa e quello alla sua efficienza, efficacia ed economicità; il diritto alla partecipazione ai procedimenti amministrativi ed il diritto alla conclusione in tempi certi di tali procedimenti; il diritto alla motivazione dei provvedimenti amministrativi e, su un altro piano, il diritto alla qualità dei servizi pubblici sancito dalle varie Carte dei servizi e quello alla verificabilità dei risultati dell'azione amministrativa.

Naturalmente non tutti questi diritti sono ugualmente consolidati nel nostro ordinamento, vista anche la loro recente introduzione; inoltre in molti casi mancano ancora gli strumenti per ottenerne il rispetto da parte delle amministrazioni, in quanto gli strumenti di tutela tradizionali non possono essere utilizzati e quelli nuovi devono ancora essere predisposti. Tuttavia questi ed altri nuovi diritti dei cittadini italiani e stranieri nei confronti delle pubbliche amministrazioni configurano una sorta di "cittadinanza amministrativa" che da un lato contribuisce in maniera significativa all'espansione della sfera tradizionale della cittadinanza, ma dall'altro si affianca ad essa costituendo una sfera autonoma di libertà.

In generale, dunque, la cittadinanza amministrativa è più ampia della cittadinanza politica e riguarda un numero di soggetti maggiore; ma finora essa è stata fondata sul riconoscimento di diritti da esercitare per così dire "contro" l'amministrazione (dal diritto di accesso al diritto alla qualità dei servizi pubblici), dunque pur sempre all'interno di rapporti fondati sul paradigma bipolare. Il riconoscimento ai cittadini della libertà "solidale e responsabile" che nasce dal riconoscimento del principio di sussidiarietà e l'imposizione alle amministrazioni di un corrispondente obbligo di ausilio modifica l'impostazione di tale rapporto ed amplia il contenuto della cittadinanza amministrativa, introducendo al suo interno oltre ai diritti nei confronti dell'amministrazione anche poteri autonomi, quali appunto quelli previsti dall'art. 118, u.c. Cost..

L'attivarsi dei cittadini ai sensi dell'art. 118, u.c. configura dunque una nuova forma di partecipazione democratica, non riconducibile né alle categorie tradizionali della partecipazione politica né a quelle più recenti della partecipazione al procedimento amministrativo. In realtà i cittadini che danno attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale danno vita a forme di esercizio della sovranità popolare inedite, ma certamente non meno significative ed incisive delle forme tradizionali, con cui si integrano e completano a vicenda ai fini della realizzazione di una maggiore democrazia complessiva nel nostro Paese.