

PARTECIPAZIONE SENZA BARRIERE

Non più ospiti ma padroni di casa della Repubblica

RAPPORTO
sul primo anno di attività
per l'attuazione dell'articolo 118,
ultimo comma, della Costituzione

Roma, 6 giugno 2003
Casa Internazionale delle donne



Questo rapporto è stato realizzato da Teresa Petrangolini e Vittorino Ferla, con la consulenza di Giuseppe Cotturri, di Gregorio Arena e dei responsabili delle organizzazioni che aderiscono al Comitato Quelli del 118. Hanno collaborato Mariella Cento, Liliana Ciccarelli, Ilaria Donatio, Federica Ismeli, Anna Lisa Mandorino, Daniela Mondatore, Giovanni Moro.

SOMMARIO

PREMESSA	5
1. ‘Imputati per eccesso di Cittadinanza’	5
Cittadini puniti nell’esercizio delle loro funzioni	
2. ‘Non più ospiti ma padroni di casa della Repubblica’	6
La cittadinanza attiva entra nella Costituzione	
3. Di sana e robusta costituzione	7
Cittadinanzattiva a Congresso	
I. PRIMA PARTE: UNA STORIA LUNGA UN ANNO	11
1. ‘Ora puoi dare nuova vita alla realtà in cui vivi’	11
La campagna di Roma	
2. Apocalittici e integrati	12
Nascono ‘Quelli del 118’	
3. Questa norma non si tocca	15
Tra il ddl La Loggia e il federalismo	
4. Cittadinanza attiva e costituzione europea	18
Ripensare il principio di sussidiarietà	
5. Occhio ai casi	20
Il primo repertorio di buone pratiche	
6. I fatti nostri	21
Cittadini interpreti della norma	
7. Condannati a favorire	23
Se le istituzioni finiscono in rete	
8. Datemi un martello	26
Il 118 per abbattere le barriere	
9. La parola al Comitato	28
Mobilizzare i livelli locali	
10. Partecipare senza barriere	29
Impegni e programmi	
II. SECONDA PARTE: DOCUMENTAZIONE	31
1) Documenti politici	31
• Manifesto per l’attuazione dell’art.118, u.c., della Costituzione	33
• Sussidiarietà orizzontale, governance democratica e referendum europeo	36
• Appello ai cittadini e agli amministratori	38
2) Documenti tecnici	41
• Scheda illustrativa: un modello per la sussidiarietà	43
• Istruzioni per l’uso	48
• Messaggio in bottiglia	50
• Primo Repertorio dei casi realizzati	52
• Comitati locali “Quelli del 118”: prima scheda tecnica	65
3) Moduli	69
• Avviso di iniziativa civica	71
4) Altri materiali	73
• Lettera a un dirigente di una Asl	75
• Mozione parlamentare sulle organizzazioni dei consumatori	78

PREMESSA

Un anno fa, in occasione della III settimana della cittadinanza attiva (maggio-giugno 2002), due importanti esponenti della classe politica, Piero Fassino e l'on. Francesco D'Onofrio, interpellati sui possibili sviluppi del nuovo art. 118 della Costituzione, si dichiararono scettici e, soprattutto, manifestarono la preoccupazione che una tale innovazione potesse aprire le porte ad un disordinato ed anarchico attivismo di privati cittadini.

A dodici mesi da quella dichiarazione è opportuno fare un bilancio per verificare come sono andate le cose. Cercheremo di farlo prendendo in considerazione vari aspetti e considerando luci ed ombre.

1. 'IMPUTATI PER ECCESSO DI CITTADINANZA' UN PREMIO PER CHI SVOLGE ATTIVITÀ DI INTERESSE GENERALE

A partire dall'anno 2000, Cittadinanzattiva ha raccolto le storie di quei cittadini che sono stati puniti, multati e condannati per avere supplito alle deficienze dello Stato e per avere esercitato funzioni pubbliche. Ne è scaturita una campagna di sensibilizzazione intitolata *Imputati per eccesso di cittadinanza* che mira a scrivere una nuova pagina dei rapporti tra lo Stato e i cittadini e a stigmatizzare la mentalità cieca e burocratica che caratterizza le nostre istituzioni pubbliche. Questa vecchia mentalità è sintetizzabile pressappoco così: i cittadini non devono occuparsi del bene pubblico perché questo è ruolo esclusivo della macchina statale. Se i servizi pubblici non funzionano ai sudditi non deve interessare. Altro che esercizio del senso civico: cittadini, per favore, non immischiatevi nella gestione della cosa pubblica. Altrimenti, a che servono regolamenti e circolari?

Fra le tante storie raccolte – talvolta ridicole, talaltra grottesche – è possibile ricordare quella di un medico di 43 anni, condannato dalla seconda sezione della Corte d'appello di Catanzaro a otto mesi di reclusione e alla interdizione dai pubblici uffici per due anni per aver... salvato la vita ad un uomo in Calabria con una trasfusione giudicata illegale; oppure quella di un sacerdote di Avellino che rischiò sette anni di reclusione per avere occupato e trasformato in luogo di incontro per i giovani della città un vecchio cinema abbandonato; oppure quella di un gruppo di disoccupati romani che avevano cominciato a trasformare un casale in un centro polivalente, dove fare ippoterapia, musica, ginnastica, ma che sono stati bloccati dai vigili urbani; quella dei genitori di una scuola materna ed elementare "colpevoli" di voler eliminare le svastiche e gli slogan nazisti scritti sui muri dell'edificio con l'aiuto di vernice e pennello e riportare il muro al suo colore originario; o il caso di una studentessa sarda che ha ricevuto dalla preside una nota di demerito sul registro per aver condotto un'inchiesta sull'applicazione dello Statuto dei diritti degli studenti nella sua scuola.

La "morale" pubblica che emerge da queste "favole" civiche - tanto assurde quanto reali - è facile: cittadini attivi guai a voi. Ma le storie degli imputati per eccesso di cittadinanza sembrano gli ultimi colpi di coda di un sistema pubblico di poteri e responsabilità che sta cambiando. La pratica tradizionale che si limitava a far coincidere la partecipazione politica con la sfera della rappresentanza parlamentare sembra superata dai fatti. Si allarga, invece, l'orizzonte della partecipazione democratica nella gestione dei poteri pubblici. Sempre meno, d'altra parte, il principio della sovranità popolare si esaurisce nell'esercizio, pur fondamentale, del diritto di voto. I cittadini oggi partecipano direttamente alla gestione di funzioni pubbliche, già in quanto singoli. Partecipano ai procedimenti amministrativi: basti pensare alle leggi 142 e 241 del 1990. Hanno e possono esercitare diritti e facoltà in quanto utenti di servizi: si pensi al ruolo nuovo che possono svolgere le cosiddette "Carte dei servizi". Investono i propri risparmi nell'azionariato diffuso modificando la struttura del mercato. Partecipano alla democrazia economica introducendo in essa elementi evolutivi. Inoltre, essi sono titolari di poteri di democrazia politica diretta (che sono poteri

ulteriori e diversi dall'esercizio del diritto di voto), di proposizione di referendum in sede nazionale e locale, di proposta di leggi statali e regionali, di proposta di candidature o di "autocandidature" ad incarichi pubblici.

In quanto appartenenti ad organizzazioni civiche, poi, i cittadini - attraverso l'adesione alle associazioni professionali, alle associazioni di volontariato, alle organizzazioni di tutela, ad enti esponenziali di interessi diffusi, ecc. - esercitano funzioni pubbliche in modo autonomo o in condominio con le istituzioni: propongono leggi al parlamento, partecipano ad organi consultivi previsti da leggi, sono titolari (anche attraverso enti esponenziali) di legittimazione processuale per la tutela di interessi diffusi, mettono in pratica azioni civiche per la tutela dei diritti, esercitano azioni di supplenza nei confronti dei ritardi e delle inadempienze dello Stato, ecc.

2. NON PIÙ OSPITI MA PADRONI DI CASA DELLA REPUBBLICA LA CITTADINANZA ATTIVA ENTRA NELLA COSTITUZIONE

Nella progressiva conquista del diritto ad esercitare funzioni pubbliche, si può iscrivere tra i successi della cittadinanza attiva il risultato referendario del 7 ottobre 2001 con il quale sono stati raggiunti risultati importanti.

In primo luogo, il riconoscimento costituzionale della cittadinanza attiva. Il sì al referendum conferma la modifica apportata all'articolo 118 della Costituzione, anche grazie all'impegno di Cittadinanzattiva durante i lavori della Commissione Bicamerale sulle riforme. Oggi l'art.118 recita finalmente: "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 di sussidiarietà". Grazie a questa norma, nessun cittadino potrà più essere multato per aver riverniciato le strisce pedonali, pulito un parco o ispezionato una discarica quando le istituzioni non lo fanno. Grazie a questa norma, ogni "imputato per eccesso di cittadinanza" potrà far valere le sue ragioni. Grazie a questa norma viene introdotto nella Costituzione un principio di sussidiarietà anche orizzontale. Non più soltanto una sussidiarietà - verticale - dei soggetti istituzionali (stato, regioni, comuni, ecc.). Ma una sussidiarietà che coinvolge anche i soggetti civili e che aggiorna e arricchisce il ruolo delle "formazioni sociali" previste dall'articolo 2 della Costituzione.

La conferma referendaria della riforma costituzionale è altresì significativa perché sancita direttamente dai cittadini di fronte ad un tentativo di strisciante "esproprio" del diritto di voto e di scelta operato dalla classe politica dirigente.

I fatti sono noti. Il quesito referendario su cui i cittadini sono stati chiamati a rispondere con un "sì" o con un "no" riguardava la conferma o la richiesta di abrogare la legge sul federalismo varata dal precedente governo di centrosinistra l'8 marzo 2001. La proposta di legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione era stata approvata dal Governo il 9 marzo 1999. L'approvazione era però avvenuta "a colpi di maggioranza", cioè senza il coinvolgimento - politicamente opportuno e necessario, quando si parla di riforme della Carta fondamentale - del polo concorrente. Tanto che l'allora opposizione di centrodestra aveva promosso il referendum costituzionale contro la riforma appena varata. In maggio la Casa delle Libertà vince le elezioni politiche e il referendum diventa all'improvviso un peso, ma ormai bisogna celebrarlo. E così, tutta la campagna dei partiti di centrodestra - gli stessi che l'avevano promossa - si gioca sull'inutilità della consultazione. L'esercizio del diritto di voto viene strumentalizzato a fini di parte. Nelle settimane precedenti al voto, nessuno parla di questo referendum. Nemmeno - e questo è estremamente grave - il servizio pubblico radiotelevisivo. Ancora una volta l'assenza di informazione - fatto negativo e allarmante in generale - è stata lo strumento per far passare sottotraccia un appuntamento di grande portata storica. Infatti, per la prima volta, i cittadini italiani hanno la possibilità di pronunciarsi direttamente su una riforma costituzionale. Non era mai accaduto nella storia repubblicana. I referendum sulla Costituzione, inoltre, non prevedono un quorum di partecipanti al voto per essere validi: stavolta, quindi, conta solo chi sceglie di andare a

votare, non gli astenuti (anche per questo, nelle due settimane precedenti il voto, Cittadinanzattiva lancia una campagna di informazione per il "sì").

Date queste premesse la risposta dei cittadini è significativa. Il 34 per cento degli elettori va alle urne: il numero è basso, ma le previsioni erano di gran lunga peggiori. Il 66 per cento dice sì. Chi si astiene ha perduto. Certo, la riforma non è perfetta e va corretta in più punti. Ma l'approvazione è finalmente un primo passo concreto nell'aggiornamento della Costituzione. Per più di venti anni avevamo assistito a dibattiti parlamentari inconcludenti e al fallimento dei tentativi di cambiamento delle istituzioni. Il provvedimento approvato poggia, invece, su pilastri che innovano l'architettura costituzionale.

3. DI SANA E ROBUSTA COSTITUZIONE CITTADINANZATTIVA A CONGRESSO

In occasione dell'Assemblea congressuale del marzo 2002 a Chianciano, 151 delegati di Cittadinanzattiva vengono intervistati dal mensile "Cittadinanza attiva".

Per la prima volta un focus di cittadini impegnati ordinariamente nella tutela dei diritti viene ascoltato a proposito delle novità costituzionale.

I risultati dell'indagine parlano di un grande successo. Infatti, secondo tre quarti degli intervistati "per Cittadinanzattiva cambia tanto, perché il movimento può contare adesso su una legittimazione costituzionale". Trovare un fondamento nella Carta fondamentale significa sentirsi più forti e garantiti. Non più semplici impiastri per la burocrazia. Ma "sesto" potere riconosciuto. Per il quale cambia "molto, perché le istituzioni adesso saranno costrette ad ascoltarci", come afferma il 45,6 per cento degli intervistati. Certamente, anche tanto orgoglio per aver materialmente redatto - grazie all'opera del presidente del movimento, Giuseppe Cotturri - i contenuti del quarto comma. E per aver appoggiato il referendum popolare che ha approvato nell'ottobre scorso il pacchetto di riforme del Titolo V.

Ma quali poteri attribuisce ai cittadini il 118? Nell'opinione di metà degli intervistati (50,3%) si colloca "la capacità di suscitare forme di collaborazione fra cittadini organizzati": la riforma apre, insomma, nuovi spazi di partecipazione e di partnership che aumenteranno le occasioni per contare nella vita pubblica del paese. Al secondo posto si piazza "la capacità di cambiare le coscienze e il modo di pensare" (più di un terzo degli intervistati pari al 35,7 per cento): il che significa che con il 118 crescerà anche il senso civico degli italiani. Al terzo posto, poi, "la capacità di modificare le situazioni negli ospedali, nelle scuole, nei servizi, ecc." (31,7 per cento): voglia di concretezza, dunque, perché le trasformazioni non siano soltanto culturali ma anche materiali e visibili nella vita di tutti i giorni.

È proprio per raggiungere questo obiettivo che sarà necessario mettere a punto una serie di azioni concrete, volte ad imporre nelle diverse situazioni il punto di vista della gente comune. Oltre la metà degli intervistati (55,6 per cento) ritiene che il 118 permetterà ai cittadini di "mettere in mora l'autorità competente dandole un tempo di reazione". Gli effetti reali di questo potere sono tutti da verificare. È certo però che la norma sembra dare un strumento di impulso forte verso quelle amministrazioni che rimandano, insabbiano, trascurano. Più di un quarto degli intervistati (26,4 per cento) preferisce puntare, poi, sull'azione di surroga inviando nota all'autorità nel caso in cui abbiano sostenuto spese apposite. La surroga - che permette di sostituirsi direttamente all'iniziativa delle amministrazioni - non è una novità assoluta: era già prevista, infatti, dalle leggi Bassanini. Quel che è sicuro è che si apre una stagione di vertenze che vedranno spesso i cittadini ricorrere alle corti e ai giudici. Di fronte all'aumento di liti che inevitabilmente si apriranno con le istituzioni e gli enti locali sarà spesso necessario l'intervento di un attore terzo, incaricato di dare l'interpretazione esatta della norma. Non è un caso, dunque, che più della metà dei delegati intervistati dalla nostra rivista sia convinto che con il 118 i cittadini potranno avviare, di fatto, una strategia di ricorsi presso la magistratura (30,4%) e la Corte costituzionale (21,8%) per risolvere i futuri conflitti di interpretazione, di competenze e di potere con le autorità amministrative.

Articolo 118: c'è chi scende...

Più potere ai cittadini, dunque? Pare proprio di sì. Ma c'è un "ma". Perché, come spiega un intervistato, "tutti i soggetti politico-istituzionali dovranno tenere conto della partecipazione dei cittadini e quindi il loro potere potrà diminuire". È inevitabile: quando qualcuno aumenta i suoi poteri, qualcun altro li vede limitati. A fare le spese della presa di potere da parte dei cittadini saranno i partiti (secondo il 58,9 per cento dagli intervistati) e i sindacati (45,6 per cento). Interessante anche il dato nuovo relativo agli enti locali. Il 37,7 per cento dei delegati che ha risposto al questionario ritiene che l'affermazione del principio di sussidiarietà riguarda anche i livelli inferiori della tradizionale piramide istituzionale (meno il governo, soltanto con il 15 per cento). Questi numeri non stupiscono. Da anni le organizzazioni civiche sperimentano che i vecchi soggetti della politica non detengono più il monopolio della rappresentanza. Inoltre, lo scarso numero di segnalazioni ricevute dal parlamento sta a dimostrare che i nuovi poteri attribuiti dal 118 incidono più sugli organi di governo (e nella concretezza delle scelte amministrative) che sulla titolarità del potere legislativo nazionale.

... e c'è chi sale

I risultati confermano in modo schiacciante (82,1 per cento delle risposte) che il principio di sussidiarietà contenuto nell'art.118 Cost. favorirà l'emersione di nuovi soggetti politici. E così, sull'ascensore politico del futuro salgono, in quest'ordine, le organizzazioni civiche e dei consumatori (per tre quarti degli intervistati, pari al 74,8 per cento), le associazioni di volontariato (57,6), i comitati di quartiere (27,8), le imprese sociali (25,1), le strutture di servizio e di coordinamento (20,5). Poco credito, invece, per gli ordini professionali e i movimenti di riforma delle professioni. Insomma, chi ha orecchie per intendere...

Favorire i cittadini. Ma come?

Richiesti di attribuire un punteggio ad una serie di opzioni indicate da "Cittadinanza attiva", i delegati intervistati hanno stilato una classifica delle attività che le istituzioni devono esercitare per "favorire", come vuole la norma costituzionale, l'iniziativa autonoma dei cittadini. Ed ecco il risultato: le istituzioni devono sostenere le azioni positive dei cittadini (604 punti), devono accompagnare le azioni positive dei cittadini (514), devono esercitare le funzioni pubbliche con la collaborazione dei cittadini (502). Viceversa, non devono ostacolare i cittadini che esercitano funzioni pubbliche (348), né devono multare o punire i cittadini che esercitano funzioni pubbliche (333). La preferenza, in altri termini, va ai comportamenti attivi delle istituzioni e alle occasioni di collaborazione. Troppo poco, invece, i comportamenti omissivi.

Conflitti con le istituzioni: io vorrei, non vorrei, ma se vuoi...

Ciò significherà apertura di conflitti? Su questo punto il gruppo degli intervistati si spacca esattamente a metà: sì per il 46,3%, no per il 43,7%. La via della contrapposizione diretta, benché maggioritaria, non è pertanto ammessa unanimemente. C'è, comunque, la consapevolezza che aumenteranno i conflitti di valutazione tra cittadini e istituzioni sulla definizione dell'interesse generale (18,5%), quelli sulle competenze di ciascuno (17,2) e quelli sull'applicazione delle leggi (11,2). Prevalgono, però, altre risposte, normalmente di segno positivo. Il 38,4 per cento degli intervistati è convinto che con la messa a regime dell'art. 118 e con l'affermazione del principio di sussidiarietà "migliorerà la qualità e l'efficienza della pubblica amministrazione". Più di due terzi del campione raggiunto (67,5%) è convinto che "miglioreranno le opportunità di collaborazione tra cittadini e istituzioni sui singoli progetti". Quasi tre quarti degli intervistati (72,8%), infine, sottolinea semplicemente un "aumento delle occasioni di attivazione e di mobilitazione dei cittadini". In generale, la fiducia nei poteri di co-governo della cosa pubblica da parte dei cittadini prevale sulla preoccupazione per le situazioni di contrasto che pure possono sorgere nel rapporto con le istituzioni.

L'interesse generale? Siamo noi

D'altra parte, dice cose molto chiare anche la risposta alla domanda: "dove si esprime l'interesse generale?" La metà degli intervistati (51,6%) ritiene che l'interesse generale risieda nella Costituzione, che è la carta dove sono scritti i diritti fondamentali di tutti i cittadini. Inoltre, un forte peso viene assegnato alle leggi ordinarie (41,7%), anche se con un numero di preferenze inferiore probabilmente dovuto al fatto che le leggi possono essere il frutto di maggioranze. Ma per ben due terzi del campione (66,8%) è forte la convinzione che l'interesse generale si esprima "nel comune sentire dei cittadini". A dimostrazione del fatto che esiste anche una costituzione materiale che cresce e si sviluppa al di fuori e prima delle norme nella cultura e nelle azioni delle persone. Non è anche questa, in fondo, la storia del riconoscimento costituzionale dell'articolo 118?

L'erba voglio del cittadino attivo

Quali azioni concrete devono produrre le istituzioni per dare attuazione all'articolo 118 della Costituzione? I delegati di Cittadinanzattiva intervistati dal nostro mensile (solo 35 non si sono espressi in modo specifico) hanno formulato queste richieste.

1. INFORMAZIONE - 36 preferenze

Una campagna informativa sui mass media, l'istituzione di uffici e incaricati appositi, diffusione dell'art.118 nelle scuole, pubblicazioni diffuse sul territorio nazionale con la collaborazione delle organizzazioni civiche.

2. CONSULTAZIONE - 28

Deve diventare un fatto normale il rapporto di consultazione, di convocazione e di ascolto con organizzazioni, gruppi, movimenti. Interessante anche l'idea di un censimento degli enti locali per monitorare la presenza di soggetti collettivi attivi sul territorio.

3. CO-GOVERNO - 27

Ecco gli strumenti di collaborazione con le istituzioni: protocolli d'intesa, conferenze dei servizi e tavoli di lavoro comuni, attuazione delle forme di partecipazione già previste, verifica di qualità e degli appalti, incontri sulla valutazione dell'efficienza dei servizi e sulla ripartizione dei costi.

4. SOSTEGNO E RICONOSCIMENTO - 17

Le istituzioni devono accompagnare e sostenere le azioni positive delle organizzazioni per l'interesse generale dei cittadini, prevedendo anche incentivi economici.

5. LEGISLAZIONE - 14

Parte l'operazione statuti: si tratta di inserire il principio costituzionale di sussidiarietà negli statuti regionali, comunali e provinciali, nelle leggi e nei regolamenti. Si chiede anche l'elaborazione di una carta dei cittadini attivi.

6. SENSIBILIZZAZIONE - 13

Convocare assemblee cittadini e sollecitarne la partecipazione.

7. FORMAZIONE - 11

Seminari, conferenze e corsi di formazione rivolte sia ai funzionari pubblici che alle organizzazioni di cittadini.

8. SPAZI DI ESPRESSIONE E AZIONE - 5

Maggiori possibilità per i cittadini mettendo a disposizione luoghi, locali, spazi, siti web e attivazione concreta di contrappesi di cittadinanza.

I. PRIMA PARTE: UNA STORIA LUNGA UN ANNO

1. ORA PUOI DARE NUOVA VITA ALLA REALTÀ IN CUI VIVI LA CAMPAGNA DI ROMA

Nella primavera del 2002, in vista dello svolgimento della III Settimana della cittadinanza attiva, viene realizzata una campagna di comunicazione sull'art.118. La campagna è curata dall'agenzia Saatchi & Saatchi nel quadro delle sue attività a sfondo sociale. A promuoverla è Cittadinanzattiva, consapevole della portata innovativa del nuovo testo della norma.

I creativi scelgono come motivo il seguente: "Ora puoi dare nuova vita alla realtà in cui vivi".

Il testo della campagna recita: "Fino a un anno fa, sistemare a proprie spese una strada impraticabile o ripulire un parco abbandonato, patrocinare gratuitamente la causa di qualcuno privo di mezzi o intervenire in una scuola fatiscente, significava ricevere una sanzione. In alcuni casi persino essere denunciati o messi sotto processo. Ora, grazie al nuovo articolo 118 della Costituzione, le cose sono cambiate e i cittadini che desiderano prendersi cura dei beni di tutti hanno pieno diritto di farlo. Possono infatti vincolare le istituzioni al rispetto delle leggi esistenti, sostituirsi alle autorità preposte quando queste siano inadempienti, prendere iniziative autonome per tutelare diritti fondamentali come salute, giustizia, informazione, accesso e qualità dei servizi. Il nuovo articolo 118 riconosce ai cittadini il diritto di essere attivi".

Nello slogan di chiusura si legge: "Il nuovo articolo 118 della costituzione sostiene i cittadini che vogliono fare di più".

Nelle immagini proposte si raffigurano cittadini che utilizzano alcuni strumenti tipici del mondo della sanità e della medicina (flebo, maschere per ossigeno, ecc.) con i quali "ridanno vita" all'ambiente, riparano un'enorme buca nella strada, restaurano un ospedale.

Cittadinanzattiva, ritenendo di avere svolto un'attività di interesse generale ai sensi del IV comma dell'art 118 della costituzione, chiede e ottiene aiuto dal Comune di Roma. E' l'aspetto più interessante della vicenda perché l'amministrazione comunale riceve e ospita la campagna. Numerosi manifesti con le immagini descritte sono infatti affissi sugli autobus, nelle metropolitane e nella cartellonistica stradale del comune di Roma. In altri termini, si realizza proprio un caso di attuazione dell'articolo 118, perché anche le istituzioni si attivano per 'favorire' l'autonoma iniziativa dei cittadini. Alla Presidenza del Consiglio, invece, viene richiesto il rimborso delle spese sostenute per un'attività che ha tutte le caratteristiche proprie della comunicazione pubblica: ma dal governo non verrà mai alcuna risposta.

La diffusione della campagna sui mezzi pubblici per ora ha riguardato solo la capitale. Invece, la diffusione del manifesto e nel materiale illustrativo sta riguardando tutto il territorio nazionale: si tratta di un'iniziativa ancora in corso. A tale scopo sono stati stampati e distribuiti:

- 100.000 copie del Manifesto
- 10.000 agende 2003
- 5.000 magliette
- 1 CD per le realtà locali.

I materiali restano ovviamente a disposizione di tutte quelle realtà locali e di tutte quelle organizzazioni che vorranno utilizzarlo e diffonderlo.

2. “APOCALITTICI E INTEGRATI” NASCONO QUELLI DEL 118

Un anno fa, in occasione della III settimana della cittadinanza attiva, la giornata nazionale conclusiva è dedicata all’attuazione dell’articolo 118. In vista di quell’appuntamento vengono coinvolte altre organizzazioni civiche per la costituzione di un *comitato* nazionale e viene redatto un *Manifesto per l’applicazione dell’art. 118* contenente le strategie future e gli impegni delle organizzazioni promotrici. Inoltre, viene diffuso un primo *sussidio per favorire l’uso concreto della norma* da parte dei cittadini anche nei confronti della pubblica amministrazione.

La sottoscrizione del manifesto da parte di questo primo gruppo di organizzazioni da il ‘la’ alla *costituzione di un comitato permanente* che lavorerà alla realizzazione di un programma annuale.

I due rappresentanti della classe politica invitati sono Piero Fassino, segretario nazionale dei Democratici di sinistra, e Francesco D’Onofrio, presidente del gruppo dei senatori dell’Udc. Interpellati sui possibili sviluppi del nuovo art. 118 della Costituzione, i due si dichiararono scettici e, soprattutto, manifestano la preoccupazione che una tale innovazione possa aprire le porte ad un disordinato, anarchico e incontrollato attivismo di privati cittadini. In altri termini, si dimostra così, ancora una volta, l’atteggiamento diffidente del mondo politico rispetto al nuovo protagonismo dei cittadini.

Subito dopo la III settimana della cittadinanza attiva, comincia ad operare il Comitato di organizzazioni civiche, che hanno aderito al Manifesto per l’attuazione dell’art. 118, u.c., della Costituzione. Il Comitato si è dato un nome, “Quelli del 118”, e ha prodotto alcuni materiali di comunicazione: il logo (che sarà utilizzato per siglare iniziative comuni o per affiancare il logo della singola organizzazione nel caso di iniziative collegate); la web page (alla quale tutte le organizzazioni aderenti potranno collegarsi tramite link); un ‘messaggio in bottiglia’ (da utilizzare come strumento di comunicazione per siti, volantini, articoli, ecc.). A tutt’oggi hanno aderito al Manifesto le seguenti organizzazioni:

- **Ancst-Legacoop**
- **Associazione italiana cefalalgici (Aic)**
- **Cittadinanzattiva**
- **Comitato di gestione del Centro servizi per il volontariato del Lazio (CO.GE. Csv Lazio)**
- **Confconsumatori**
- **Conferenza nazionale dei presidenti delle associazioni di volontariato (Convol)**
- **Fish (Federazione italiana superamento handicap)**
- **Fondazione italiana del volontariato (Fivol)**
- **Legambiente**
- **Movimento del volontariato italiano (Movi)**
- **Movimento difesa del cittadino**
- **Movimento consumatori**
- **Servizio civile Arci**
- **Spes Lazio**
- **Unione nazionale consumatori**
- **Wwf**

Il Comitato si è riunito dieci volte, ha realizzato due seminari di studio, tre convegni nazionali e ha promosso due campagne di comunicazione. Soprattutto il lavoro comune ha permesso di raggiungere una unità di intenti attorno al tema dell’affermazione del ruolo autonomo

dei cittadini che si sta sviluppando su numerose tematiche (ambiente, informazione, salute, servizi sociali, gestione del territorio, disabilità, servizi pubblici).

Si è elaborato materiale comune da diffondere presso le organizzazioni aderenti (messaggi in bottiglia, sussidi, uso dei siti web, circolari, bollettini interni).

Per la rappresentatività acquisita, il Comitato costituisce una delle voci dell'attivismo civico in Italia, e, come tale, partecipa ad eventi pubblici, incontri istituzionali, mostre, ecc. (la presenza esterna più significativa è stata realizzata nella IV Conferenza nazionale del volontariato, svoltasi ad Arezzo nell'autunno del 2002). Questo è avvenuto perché ci si è incontrati attorno ad una strategia e per fare una battaglia comune, senza per questo costituire un organismo con la pretesa di inglobare o esaurire il punto di vista dei cittadini organizzati.

La prima fase di attività

La fase di avvio della politica nazionale del Comitato "Quelli del 118" per l'implementazione dell'articolo 118 (u.c.) della Costituzione – approvato con referendum confermativo il 7 ottobre 2001 nell'ambito della riforma del Titolo V – ha registrato i seguenti passaggi:

- la redazione di un *Manifesto per l'applicazione dell'art. 118* contenente le strategie future e gli impegni delle organizzazioni promotrici;
- la redazione di un primo *sussidio per favorire l'uso concreto della norma* da parte dei cittadini anche nei confronti della pubblica amministrazione;
- la sottoscrizione del manifesto da parte di un primo gruppo di organizzazioni e la relativa *costituzione di un comitato permanente* che lavorerà alla realizzazione di un programma annuale;
- il lancio di una *campagna di comunicazione* sull'articolo 118 nelle metropolitane e negli autobus di Roma nelle ultime due settimane di maggio;
- la celebrazione di una *Giornata nazionale* – nell'ambito della 3^a Settimana della cittadinanza attiva – che ha visto la proclamazione del Manifesto, la diffusione del sussidio, l'intervento delle organizzazioni civiche e dei rappresentanti del mondo politico-istituzionale;
- la definizione di un *nome* per il Comitato (che, a partire da questo documento, si chiamerà "Quelli del 118")
- la produzione di alcuni *materiali di comunicazione*:
 - il logo (che sarà utilizzato per siglare iniziative comuni o per affiancare il logo della singola organizzazione nel caso di iniziative collegate);
 - la web page (alla quale tutte le organizzazioni aderenti potranno collegarsi tramite link);
 - un 'messaggio in bottiglia' (da utilizzare come strumento di comunicazione per siti, volantini, articoli, ecc.).
- la costituzione di un *Osservatorio sul 118* presso il Pit Servizi per la raccolta di segnalazioni e azioni e per l'offerta di consulenza, assistenza e informazione;
- l'invio di una *circolare* sull'articolo 118 Cost. contenente documenti e materiali sul tema ai livelli territoriali del Wwf;
- la redazione di una *scheda* illustrativa delle novità contenute nella norma;
- la celebrazione di una *Conferenza nazionale* di Cittadinanzattiva dal titolo: "Sussidiarietà e poteri dei cittadini. Istruzioni per l'uso" che ha visto un ampio dibattito sul tema con l'intervento delle organizzazioni promotrici;
- la diffusione della politica per l'attuazione dell'articolo 118 Cost. in occasione della *IV Conferenza nazionale del volontariato* svoltasi ad Arezzo (distribuzione del Manifesto ai partecipanti e inserimento del tema del 118 nei documenti finali di due gruppi di lavoro).
- la redazione di un *emendamento* al Ddl La Loggia (sull'attuazione del Titolo V della Costituzione) depositato presso la Commissione Affari costituzionali del Senato (è stata formulata richiesta di audizione al presidente Pastore) e da questa approvato;

- la redazione di un numero di *Tutela dei diritti* interamente dedicato all'articolo 118;
- la redazione di un *programma annuale* del Comitato 'Quelli del 118';
- la realizzazione di un primo *seminario nazionale* su "Cittadini attivi per una nuova amministrazione. L'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione: frontiera avanzata della democrazia" con la partecipazione di studiosi di diritto amministrativo, di responsabili di organizzazioni civiche e di esponenti del mondo politico-istituzionale;
- la redazione di un *Appello ai cittadini e alle istituzioni* come premessa per il lancio di una *rete di amministratori locali* e di *comitati locali* 'Quelli del 118';
- la redazione di un primo *repertorio* di situazioni da 118 da parte dell'Osservatorio nazionale;
- l'avvio di una *campagna per la rimozione delle barriere* che sta realizzando, fra l'altro, un giro in 20 tappe e l'abbattimento di 118 barriere (il 2003 è l'anno europeo delle persone con disabilità) e per la quale si rimanda al programma specifico;
- la realizzazione di un *sussidio su 118 e barriere* rivolto ai cittadini;
- la realizzazione di un *seminario nazionale* su "Sussidiarietà circolare e costituzione europea. Cittadini e istituzioni tra riforma del Titolo V e Nuova Europa" con la partecipazione di studiosi di varie discipline, di responsabili di organizzazioni civiche e di esponenti del mondo politico-istituzionale;
- le prime adesioni al progetto da parte degli *amministratori locali*;
- l'avvio della costituzione dei *primi Comitati locali* 'Quelli del 118' a Bologna, Napoli, Matera, San Severo, ecc.
- la *messa in rete* di circa 250 cittadini e operatori della PA interessati allo svolgimento del programma;
- la costituzione di un gruppo di lavoro sul 118 e le *politiche dell'informazione*;
- la realizzazione di un *workshop* di approfondimento sull'attuazione della norma.

3. QUESTA NORMA NON SI TOCCA TRA IL DDL LA LOGGIA E IL FEDERALISMO

Nel corso dell'anno è stato discusso e approvato al Senato il disegno di legge La Loggia sull'attuazione del Titolo V della Costituzione. La versione di partenza aveva completamente stravolto il senso della norma costituzionale, prevedendo una riduzione del ruolo del cittadino a soggetto che può svolgere semplicemente funzioni amministrative per conto dell'amministrazione stessa. In pratica, l'autonoma iniziativa era sparita dal testo della norma con il rischio di comprimerne il contenuto, fino a ribadire le forme di convenzionamento esterno con i privati, già previste da altre norme meno innovative.

Proprio in quel periodo nasce un rapporto di collaborazione con Astrid, un'associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche presieduta dal senatore Franco Bassanini. In occasione della celebrazione della Conferenza nazionale di Cittadinanzattiva dal titolo: "Sussidiarietà e poteri dei cittadini. Istruzioni per l'uso" (che ha visto un ampio dibattito sul tema con l'intervento delle organizzazioni promotrici del comitato), lo stesso Bassanini (Ds) e Alessandro Battisti (Margherita), membri della Commissione Affari costituzionali del Senato si impegnano ad intervenire sul testo della norma per ripristinarne il dettato originario.

Una richiesta in tal senso viene formulata da Quelli del 118 anche al Presidente della Commissione Affari Costituzionali del Senato, Andrea Pastore (FI). Alla fine, grazie ad un accordo bipartisan, il testo è stato corretto con il consenso di maggioranza ed opposizione, ripristinando il significato iniziale dell'art.118.

1) Formulazione originaria della prima versione del disegno di legge La Loggia

Art. 5 (Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative)

1. Lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a province, città metropolitane, regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, tenendo conto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale e favorendo, altresì, lo svolgimento di attività amministrative di interesse generale da parte di associazioni o singoli cittadini, sulla base del principio di sussidiarietà. Tutte le altre funzioni non diversamente attribuite spettano ai comuni.

2) Proposta di emendamento al ddl La Loggia da parte di Quelli del 118

Sintesi della proposta:

Si propone di sostituire l'espressione "lo svolgimento di attività amministrative di interesse generale da parte di associazioni o singoli cittadini" di cui al 1° comma dell'art.5 del Disegno di legge recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 (c.d. Ddl La Loggia) con l'espressione "lo svolgimento di attività autonome di interesse generale da parte di associazioni o singoli cittadini".

Motivazioni della proposta:

a) In primo luogo, il testo in discussione alla Commissione Affari costituzionali del Senato innova in senso restrittivo rispetto al testo costituzionale, secondo il quale i pubblici poteri "...favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini,

singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà” (art. 118, u.c.).

Scompare infatti nel disegno di legge “La Loggia” il fondamentale riferimento alla “autonoma iniziativa” dei cittadini; ma senza tale riferimento viene meno uno dei caratteri distintivi e più fortemente innovativi del principio in questione. Quello cioè che sottolinea i poteri e le responsabilità dei cittadini nell’esercizio delle funzioni di interesse generale al di là del tradizionale monopolio da parte delle amministrazioni pubbliche e del conseguente regime di concessione.

b) In secondo luogo, le “attività di interesse generale” che i cittadini possono svolgere sulla base del principio di sussidiarietà vengono arbitrariamente ristrette alle sole “attività amministrative”, creando un inaccettabile parallelismo fra le funzioni svolte dalle pubbliche amministrazioni e le attività svolte dai cittadini, come se questi ultimi dovessero necessariamente limitarsi a surrogare le pubbliche amministrazioni.

Viceversa uno dei profili potenzialmente più interessanti della sussidiarietà orizzontale sta proprio nella possibilità che i cittadini svolgano in base ad esso anche attività di interesse generale nuove e diverse rispetto alle funzioni attribuite dalle norme alle amministrazioni.

Restringere alle sole “attività amministrative” le attività di interesse generale che i cittadini possono svolgere significa ridurre drasticamente il tasso di innovazione che l’attuazione della sussidiarietà orizzontale potrebbe introdurre nel nostro sistema amministrativo ed istituzionale, impedendo che cittadini operanti in base al principio della sussidiarietà individuino nuove forme per la soddisfazione dell’interesse generale e indichino eventualmente anche nuove strade per l’intervento dei pubblici poteri laddove quello dei privati risulti, alla prova dei fatti, non sufficiente.

3) Proposta di emendamento al ddl La Loggia da parte di Astrid

Il problema:

Il testo in questione modifica in senso gravemente restrittivo quanto previsto dall’art. 118, u.c., Cost., secondo il quale invece i pubblici poteri “...favoriscono l’**autonoma iniziativa** dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di **attività di interesse generale**, sulla base del principio di sussidiarietà”.

I punti critici sono due. In primo luogo, scompare nel disegno di legge “La Loggia” il fondamentale riferimento alla “autonoma iniziativa” dei cittadini e dunque viene meno uno dei caratteri distintivi e più fortemente innovativi del principio di sussidiarietà orizzontale così come disciplinato dalla Costituzione.

Se infatti si dice che i pubblici poteri devono favorire lo svolgimento da parte dei cittadini di attività (per di più “amministrative”) di interesse generale non si dice nulla di nuovo rispetto all’impostazione tradizionale del rapporto fra pubbliche amministrazioni e cittadini, secondo il quale questi ultimi sono in posizione passiva e di attesa rispetto ad amministrazioni che, per definizione, detengono il monopolio del perseguimento dell’interesse pubblico (o generale che dir si voglia).

Che succede se i poteri pubblici non si attivano per “favorire lo svolgimento da parte dei cittadini di attività di interesse generale”? In tal caso, cosa possono fare questi ultimi per veder riconosciuto il diritto, che invece la Costituzione attribuisce loro, a contribuire sulla base di proprie autonome iniziative al perseguimento dell’interesse generale, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale?

Il secondo punto critico dell’art.5 del disegno di legge “La Loggia” riguarda l’arbitraria restrizione delle “attività di interesse generale” che i cittadini possono svolgere sulla base del principio di sussidiarietà alle sole “attività amministrative”, creando un inaccettabile parallelismo fra le funzioni svolte dalle pubbliche amministrazioni e le attività svolte dai cittadini, come se questi ultimi dovessero necessariamente limitarsi a surrogare le pubbliche

amministrazioni; viceversa uno dei profili potenzialmente più interessanti della sussidiarietà orizzontale così come garantita dall'art.118 u.c. Cost. sta proprio nella possibilità che i cittadini svolgano anche attività di interesse generale nuove e diverse rispetto alle funzioni attribuite dalle norme alle amministrazioni.

Restringere alle sole "attività amministrative" le attività di interesse generale che i cittadini possono svolgere significa ridurre drasticamente il tasso di innovazione che l'attuazione della sussidiarietà orizzontale potrebbe introdurre nel nostro sistema amministrativo ed istituzionale, impedendo che cittadini operanti in base al principio della sussidiarietà individuino nuove modalità di soddisfazione dell'interesse generale e indichino eventualmente anche nuove strade per l'intervento dei pubblici poteri.

Proposte di modifica:

Ripristinare semplicemente il testo dell'art.118, u.c. Cost.: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

Inoltre, onde evitare l'insorgere di dubbi interpretativi, sarebbe opportuno specificare nell'ultimo periodo del primo comma dell'art.5 in esame che sono "funzioni amministrative" (e non solo "funzioni") tutte le altre non diversamente attribuite e, come tali, spettanti ai Comuni.

4) Nuova e definitiva formulazione del ddl La Loggia

Art. 6 (Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative)

1. Lo Stato e le **Regioni**, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative **da loro** esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a **Province, Città metropolitane, Regioni** e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, tenendo conto, **anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni**, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale. **Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni e comunità montane favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale**, sulla base del principio di sussidiarietà. **In ogni caso, quando sono impiegate risorse pubbliche, si applica l'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241.** Tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai **Comuni**.

Attualmente, come è noto, l'intera materia del federalismo è bloccata dalla discussione sulla devolution, proposta dalla Lega Nord. Il Comitato 'Quelli del 118' segue con grande attenzione la vicenda. Grande è la preoccupazione che in una ipotesi di devolution spinta (molto centrata sulla spartizione di competenze e, dunque, di poteri tra i diversi apparati istituzionali), l'art. 118, u.c., possa venire depotenziato a vantaggio delle classi dirigenti politiche e amministrative regionali. Queste ultime nel quadro di un radicalismo autonomista potrebbero limitare il ruolo autonomo dei cittadini nello svolgimento di attività di interesse generale rivendicando a se stesse l'esercizio esclusivo di queste attività. In tal caso, ovviamente, le organizzazioni del comitato sarebbero nuovamente sollecitate a difendere la norma.

4. CITTADINANZA ATTIVA E COSTITUZIONE EUROPEA RIPENSARE IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

In occasione della approvazione della Carta europea dei diritti fondamentali, proclamata a Nizza, Cittadinanzattiva aveva espresso forti critiche ai suoi redattori. Colpiva il contrasto tra la intenzione dichiarata, di fare della promulgazione della Carta dei diritti fondamentali uno strumento per l'arricchimento della identità europea dei cittadini, e il contenuto effettivo del testo in discussione. La visione della cittadinanza espressa nella bozza di Carta è estremamente tradizionale e riduttiva, mentre viene del tutto ignorato il ruolo che, nel sistema di *governance* dell'Unione, svolgono movimenti, associazioni, ong, reti e iniziative civiche, sia al livello nazionale che al livello comunitario. Queste organizzazioni incarnano una nuova forma di cittadinanza, definibile come cittadinanza attiva o in altri modi, ma comunque come una significativa e ricca realtà della dimensione comunitaria, indispensabile perché l'Unione possa onorare le proprie responsabilità interne ed esterne. Scongiorare il pericolo che con la Carta non si riesca a rafforzare il legame tra i cittadini e l'Unione dovrebbe pertanto diventare una priorità per tutti coloro – governi, parlamenti, altre istituzioni – che hanno voce in capitolo nella costruzione dell'Europa.

Per "fortuna" c'è l'euro, si potrebbe dire. La moneta unica europea segna, infatti, l'atto di nascita di una vera e propria sovranità europea: se è vero che nella partenza dell'Unione ha avuto un ruolo determinante l'integrazione economica, è anche vero che questa non è semplicemente il risultato del dominio dei mercati ma una scelta eminentemente politica che poggia su diritti concreti. L'euro, nonostante le numerose critiche, sarà il più potente acceleratore della formazione di una società civile europea: condividere la stessa moneta non è poco... In secondo luogo, l'euro getterà inevitabilmente le basi di un soggetto politico europeo che concorrerà alla definizione di un nuovo sistema monetario internazionale e, di conseguenza, di un nuovo ordine internazionale.

A ciò si aggiunga il fatto che proprio l'attività di informazione realizzato in Italia da Cittadinanzattiva e altri soggetti con il sostegno delle istituzioni pubbliche nazionali ed europee rappresenta un modello vivente di *governance* nonché di attuazione dell'articolo 118, u.c. della Costituzione.

Facendo un ulteriore passo indietro è bene qui ricordare che, nel febbraio 2000, tracciando il profilo del suo piano quinquennale per la riforma dell'Unione europea, il presidente della Commissione Romano Prodi aveva pronunciato parole fortemente innovative che sono passate inosservate ai più. "Dobbiamo smettere di pensare in termini di livelli gerarchici di competenza separati in base al principio di sussidiarietà", aveva detto il presidente della Commissione europea, "e cominciare piuttosto a pensare a un sistema reticolare, in cui tutti i livelli di governo concorrono a formulare, a proporre, ad attuare le politiche e a verificarne i risultati". La proposta di Prodi andava proprio nella direzione della *governance*, termine spesso adottato nei documenti e nelle commissioni Onu. La novità sta nella condivisione delle responsabilità da parte di una molteplicità di soggetti liberi ed eguali, sia istituzionali che civili, in un sistema allargato di governo: gli stessi soggetti partecipano alla formazione delle politiche che li riguardano, prendono le decisioni e hanno la responsabilità diretta nella messa in opera della politica stessa.

Veniamo ai fatti di oggi. L'occasione della Convenzione europea ha spinto Cittadinanzattiva ad avanzare alcune proposte di inserimento del tema della sussidiarietà orizzontale nella riforma dell'Unione, alla luce di quanto avvenuto in Italia con l'art. 118 in Costituzione. In particolare, *Active citizenship network*, il programma europeo di Cittadinanzattiva, ha partecipato ad alcune audizioni con la società civile europea promosse dalla Convenzione, portando le sue proposte.

Si tratta, in primo luogo, dell'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale riprendendo e adattando la formulazione della recente riforma della costituzione italiana. In altri termini, ciò costituirebbe un superamento del principio di libertà di associazione stabilito nella

Carta dei diritti fondamentali e un riconoscimento il ruolo costruttivo e cooperative delle organizzazioni dei cittadini nel governo degli affari europei da parte dell'Unione Europea.

In secondo luogo, nella costituzione dell'Unione Europea andrebbero inserite anche specifiche regole di governance democratica, al fine di garantire il coinvolgimento dei cittadini nel policy-making europeo, cosicché essi vengano investiti di precisi poteri e responsabilità, senza alcuna rinuncia delle istituzioni ai loro poteri e doveri.

Ma le proposte presentate non hanno trovato spazio in quella che comincia a sembrare – se tutto rimarrà uguale ad oggi – un'occasione mancata.

Per converso, è in via di realizzazione un programma europeo, denominato “Ripensare il principio di sussidiarietà”, che coinvolge le organizzazioni di cittadini di 20 paesi europei nella realizzazione di un Rapporto sullo stato della sussidiarietà orizzontale in Europa. Un primo seminario sul tema alla presenza di tutti i gruppi si è realizzato a Bruxelles nel dicembre 2002, mentre sono in corso seminari nei paesi scelti. Il seminario italiano si è svolto alla presenza di 150 persone a Bologna nel mese di marzo 2003.

5. OCCHIO AI CASI

IL PRIMO REPERTORIO DI BUONE PRATICHE

La nascita del comitato coincide con l'avvio di un'attività di sperimentazione e di informazione. A questo scopo è stato costituito un *Osservatorio sul 118* presso il Pit Servizi per la raccolta di segnalazioni e azioni e per l'offerta di consulenza, assistenza e informazione.

L'Osservatorio ha sostenute alcune azioni locali, mediante un'azione di consulenza:

- redazione di un modello di avviso di iniziativa civica in occasione della campagna metropolitando svoltasi a Roma
- produzione di modulistica per la campagna sulla sicurezza nelle scuole
- consulenza per il regolamento dell'istituto del referendum comunale nella città di San Severo
- ecc.

Ha prodotto due sussidi per facilitare le iniziative locali.

Ha predisposto tutto il materiale di supporto per la realizzazione della campagna "Obiettivo barriere" (vedi al paragrafo 8), onde consentire ai cittadini di avere strumenti per procedere alla rimozione delle barriere individuate.

Ha compilato un primo repertorio di casi da 118 proprio al fine di far comprendere che già oggi molte azioni dei cittadini rappresentano una applicazione del 118. Nel repertorio sono state classificate anche le seguenti iniziative che riportiamo qui di seguito a titolo esemplificativo:

- **Puliamo il mondo, promossa da Legambiente, nel quadro dell'iniziativa internazionale "Clean up the world"**
- **Costituzione di una rete nazionale di difensori civici, promossa da Cittadinanzattiva**
- **Elezione diretta del Difensore civico di Piombino, realizzata da Cittadinanzattiva**
- **Goletta Verde, di Legambiente**
- **I servizi di Radio radicale**
- **Pit servizi, servizio di informazione, assistenza e intervento promosso assieme all'Unione europea da Cittadinanzattiva**
- **Libera, associazione che ha facilitato la redistribuzione dei beni confiscati alla mafia**
- **Antea, associazione che cura l'assistenza ai malati terminali**
- **Il sistema delle oasi e dei rifugi del Wwf**
- **Il protocollo di Matera**

Insieme a queste si sono classificate azioni locali, che vanno dalla costituzione di call center per i cittadini alla ripulitura di scuole, dalla ristrutturazione di stazioni ferroviarie alla riorganizzazione dei parcheggi.

6. I FATTI NOSTRI

CITTADINI INTERPRETI DELLA NORMA

Una delle questioni più importanti che hanno interessato il Comitato riguarda l'interpretazione della norma. Infatti non sono stati rari i tentativi di accreditare interpretazioni riduttive del 118. In questo ambito si gioca una delle partite decisive.

Stiamo parlando di due righe, ma anche gli studiosi di diritto pubblico convergono sul fatto che queste due righe hanno un potenziale di cambiamento enorme, di cui oggi solo pochi si sono resi conto. Se nei prossimi mesi le associazioni dei cittadini cominceranno a dare attuazione all'art.118, ult. comma della Costituzione gli effetti sulla posizione dei cittadini nei confronti delle amministrazioni pubbliche saranno dirompenti.

Il lavoro di interpretazione è stato curato in una collaborazione tra "Quelli del 118" e un gruppo di studio dell'associazione Astrid, coordinato dal prof. Gregorio Arena. Tale collaborazione ha prodotto un seminario nazionale svoltosi il 7 e l'8 febbraio che ha raccolto il punto di vista delle organizzazioni dei cittadini (ambientalisti, volontari, cooperative sociali, consumatori, ecc.), dei giuristi e degli amministratori locali. Ne sono usciti materiali di riferimento reperibili sui siti di Astrid e di Cittadinanzattiva e la collaborazione di alcuni importanti giuristi (Franco Bassanini, Vincenzo Cerulli Irelli, Alessandro Montebugnoli, Franco Pizzetti, Anna Maria Poggi).

La riflessione è proseguita in un seminario a Bologna con la presenza di sociologi, giuristi ed economisti (Pierpaolo Donati, Giuseppe Cotturri, Carlo Borzaga, Renato Frisanco, Giovanni Moro, Luciano Vandelli).

Le tre novità della norma

Le novità introdotte dal principio di sussidiarietà orizzontale toccano moltissimi aspetti del funzionamento delle amministrazioni ed il convegno che si è tenuto a Roma il 7 ed 8 febbraio su questi temi è stata la prima occasione per cominciare ad approfondirli. Ma i punti essenziali, le vere novità, sono tre.

In primo luogo, l'art.118, ult.comma, ribalta lo schema tradizionale su cui per circa due secoli si è basato il rapporto fra cittadini ed amministrazioni. Secondo questo schema, le amministrazioni si preoccupano dell'interesse pubblico, mentre i cittadini se ne stanno buoni e tranquilli, pagano le tasse, usufruiscono dei servizi pubblici e soprattutto non disturbano il manovratore. La sussidiarietà orizzontale rovescia questo schema, per cui anche i cittadini possono, se vogliono, realizzare iniziative non nel proprio (o non solo nel proprio) interesse, ma nell'interesse di tutti; esempi sono il Tribunale per i diritti del malato, la pulizia delle spiagge da parte di Legambiente, l'abbellimento di una strada da parte di un'associazione di commercianti, la verifica della qualità di un servizio pubblico di trasporto da parte di un gruppo di utenti, e simili.

La seconda novità è che se i cittadini si attivano sulla base di questo nuovo principio le amministrazioni pubbliche sono tenute a sostenerli; come dovrà manifestarsi questo sostegno è una delle tante cose che si sono discusse nel convegno, perché si tratta di un aspetto ancora da chiarire. Quello che invece è chiarissimo fin d'ora è che le amministrazioni non possono limitarsi a stare a guardare i cittadini che si danno da fare e, soprattutto, non possono ostacolarli o, peggio ancora, punirli per "eccesso di cittadinanza".

La terza novità è un po' la conseguenza logica delle prime due. Secondo lo schema tradizionale (amministrazione attiva-cittadini passivi) fra le amministrazioni pubbliche ed i cittadini non ci sono rapporti e, se ci sono, sono conflittuali; invece secondo lo schema fondato sul nuovo principio previsto dall'art.118, ult.comma, amministrazioni e cittadini non sono avversari, ma alleati che collaborano per risolvere insieme problemi che riguardano l'interesse generale. Per cui se per esempio dei cittadini si organizzano per migliorare il quartiere in cui vivono curando gli

spazi verdi della zona, il comune deve aiutarli, per es. mettendo a disposizione gli strumenti da lavoro, i materiali, etc.

Insomma, a causa del nuovo art.118 della Costituzione le amministrazioni non hanno più il monopolio dell'interesse pubblico; in compenso, hanno trovato nei cittadini degli alleati insieme con i quali affrontare i tanti problemi delle nostre comunità. E l'unione, come si sa, fa la forza.

In sintesi si può affermare che il 118 è:

- Autonomia iniziativa dei cittadini e non iniziativa derivata dallo Stato
- Prevede una collaborazione circolare tra cittadini e amministrazione
- L'interesse generale è definito anche dai cittadini
- E' una rottura del monopolio delle istituzioni e dello schema bipolare amministrazione/cittadini
- Implica un obbligo delle amministrazioni a favorire i cittadini
- È una norma precettiva, immediatamente applicabile

Allo stesso tempo si può affermare che il 118:

- Non è outsourcing ai privati
- Non sono i sussidi alle associazioni
- Non è fuga dello Stato dal welfare
- Non è burocratizzazione della cittadinanza attiva
- Non è una deriva nel mercato
- Non è identificazione degli interesse generali con la gestione diretta da parte della PA

Per la prosecuzione del lavoro è previsto un position paper di Gregorio Arena e un libro sul convegno di febbraio 2002.

7. CONDANNATI A FAVORIRE SE LE ISTITUZIONI FINISCONO IN RETE

Il comitato Quelli del 118 sta lavorando ad una bozza di *linee guida*, da utilizzare soprattutto per stimolare le amministrazioni a “favorire” l’attuazione del 118.

In primo luogo, va sottolineato che la norma ha un immediato valore prescrittivo: “favorire” significa appunto “devono favorire”.

E’ possibile individuare a questo scopo almeno quattro tipi di comportamenti attivi positivi che le amministrazioni possono adottare:

- **accogliere, ospitare, incoraggiare**

In questo ambito si collocano quelle azioni che raccolgono attività di interesse generale realizzate dai cittadini. Per esempio è tale il comportamento di quelle Asl che acquisiscono le informazioni prodotte con il monitoraggio dei servizi sanitari o di quei comuni che in sede di costruzione di un piano sociale utilizzano le informazioni prodotte da un’associazione che si occupa di assistenza domiciliare agli anziani.

- **sostenere, aiutare, agevolare, assistere**

Queste azioni possono consistere in un sostegno attivo e diretto, che può prevedere anche l’esborso di somme di denaro. Basti pensare ad un’amministrazione comunale che rimborsa un gruppo di cittadini per avere ripulito l’aiuola di una strada pubblica, dietro presentazione di ricevuta, oppure un ufficio pubblico che offre assistenza per l’accesso al credito o per la redazione di un progetto europeo da parte di un’organizzazione civica.

- **facilitare, assecondare, accompagnare**

In questo ambito vanno collocate quelle azioni di accompagnamento e di favore delle azioni civiche in corso. Per esempio, un assessorato all’ambiente o ai lavori pubblici potrebbe offrire tutti gli strumenti tecnici necessari (rastrelli, secchi, ecc.) a quei volontari che sono impegnati in una iniziativa di pulizia dei boschi o dei parchi del territorio.

- **promuovere, alimentare, suscitare**

In questo ambito vanno collocate tutte quelle azioni che possono anticipare e provocare lo sviluppo di una iniziativa da parte dei cittadini, purché ovviamente resti autonoma. Possono consistere anche nella predisposizione di istituti di volta in volta attivabili come la costituzione di parte civile nei processi o l’estensione della legittimazione processuale come enti esponenziali o la creazione di case del volontariato.

Proprio alla luce di queste considerazioni si può affermare invece che le istituzioni non potranno invece adottare comportamenti passivi e attivi negativi come astenersi, impedire, ostacolare, boicottare, proibire, bersagliare, vessare, reprimere.

Si stabilisce invece un fenomeno complesso - che può chiamarsi pertanto “sussidiarietà circolare” - fatto di azioni sussidiarie di diverso tipo (top down, bottom up, reciproche) da parte delle amministrazioni e dei cittadini. Le ‘direzioni’ possibili del processo saranno, anche cronologicamente, almeno tre: azioni amministrative ex post e azioni civiche ex ante, azioni amministrative ex ante e azioni civiche ex post, azioni congiunte e complementari di cittadini e amministrazioni.

Le istituzioni hanno per di più un interesse reale nella promozione della sussidiarietà circolare perché, come spiega lo studioso americano D.Osborne, rispetto ai servizi gestiti da enti e professionisti, le comunità: 1- mostrano maggior impegno verso i propri membri; 2- capiscono meglio i problemi; 3- risolvono problemi; 4- offrono aiuto; 5- sono più flessibili e creative; 6- costano meno; 7- fanno rispettare più efficacemente le norme di comportamento; 8- si concentrano sulle capacità e non sulle carenze

E’ possibile individuare un primo elenco di azioni che le istituzioni possono adottare, limitandosi semplicemente ad applicare le leggi vigenti:

- **Consultazione:** tavoli di lavoro, convocazione, bandi di idee, ecc.
- **Negoziazione:** patti, accordi, protocolli d'intesa, convenzioni, ecc.
- **Legittimazione:** patrocinio morale
- **Sponsorship:** patrocinio economico, contributi statali per progetti (L.266/91), rimborso spese
- **Accompagnamento:** nomina del responsabile del procedimento, offerta di mezzi materiali, ecc.
- **Assistenza e consulenza:** accesso ai fondi UE e accesso agevolato al credito (L.328/00), strumenti per la progettazione e l'avvio di attività (L.266/91), ecc.
- **Qualificazione:** corsi di formazione, aggiornamento professionale, crediti formativi, ecc.
- **Agevolazione:** esenzione dai tributi comunali, riduzione delle spese postali, contributi per l'editoria (L.281/98), esenzione dall'imposta di bollo e di registro, esenzioni dalle imposte di successione, deducibilità delle erogazioni liberali, esenzione da Irpeg e Ilor
- **Informazione:** offerta sistematica di documentazione, dati, notizie, sostegno per progetti di informatizzazione e banche dati (L.266/91), ecc.

In effetti, dai primi incontri e dalle prime iniziative è emerso che il soggetto più sensibile all'attuazione dell'art. 118 siano gli amministratori locali. Per questo motivo è stato lanciato un appello agli amministratori nel quale si propone una alleanza tra loro e i cittadini. L'appello, le iniziative promosse, la campagna sulle barriere, hanno permesso di cominciare a costruire dei legami e delle collaborazioni.

I primi amministratori che hanno dimostrato la loro disponibilità a "sposare la causa" del 118 sono stati:

- Giovanni Bissoni, l'assessore alla sanità della Regione Emilia Romagna
- Vito D'Ambrosio, presidente della Regione Marche
- Michele Figliuolo, vice presidente della Provincia di Salerno
- Enzo Ghigo, presidente della Regione Piemonte
- Mariella Gramaglia, assessore alla semplificazione e alle pari opportunità del Comune di Roma
- Amato Lamberti, presidente della Provincia di Napoli
- Donata Loss, assessore alle pari opportunità e alle politiche educative del Comune di Rovereto
- Raffaella Milano, assessore alle politiche sociali del Comune di Roma
- Adriana Poli Bortone, sindaco di Lecce
- Vittorio Prodi, presidente della Provincia di Bologna
- Paolo Stasi, assessore all'urbanistica del Comune di Matera
- Rosa Russo Iervolino, il sindaco di Napoli

A questi devono essere aggiunti gli amministratori che hanno sostenuto la campagna sull'abbattimento delle barriere architettoniche, adottando le barriere stesse o favorendo l'autonoma iniziativa. Si tratta del vice sindaco di Napoli, del presidente della Commissione Affari sociali di Napoli, l'assessore ai servizi sociali del Comune di Reggio Calabria, l'assessore politiche sociali del comune di Crotona, il presidente della Provincia di Ascoli Piceno, l'assessore all'Urbanistica e turismo della Provincia di Crotona, l'assessore servizi sociali comune di Isola Capo Rizzuto, il Sindaco di Matera, il presidente della Provincia di Matera, l'assessore ai servizi sociali del Comune di Ascoli, il presidente della Provincia di Ascoli, l'assessore ai servizi sociali della Provincia di Ascoli, ecc.

Nel corso dell'anno ci sono state altre occasioni di contatto con gli amministratori, ma anche con operatori e professionisti dell'amministrazione. Si è costituita una mailing list con circa 400 nomi di soggetti interessati, mentre l'invito ad uno dei seminari è stato trasmesso ad una lista di 40mila indirizzi della newsletter del Forum P.A.

Infine, occorre segnalare – nell'ambito dei rapporti con il mondo istituzionale - un importante risultato raggiunto dai procuratori dei cittadini in questa prima metà dell'anno.

A partire dall'articolo 118, è stata promossa da Cittadinanzattiva, e poi redatta, una mozione con la quale alcuni parlamentari – capofila Carla Mazzuca dell'Udr – hanno richiesto la predisposizione di urgenza di uno schema di decreto ministeriale per destinare una somma congrua alla realizzazione di progetti nazionali, regionali e locali promossi dalle associazioni dei consumatori (iscritte all'elenco di cui alla legge n. 281 del 1998) per informare e assistere i cittadini. La mozione è stata firmata da tutta l'opposizione che poi, in commissione parlamentare, ha votato con il governo per l'approvazione della norma da cui scaturisce il decreto. Quest'ultimo, varato poi dal ministro Marzano, stanZIA 29 milioni di Euro per le organizzazioni di consumatori.

8. DATEMI UN MARTELLO IL 118 PER ABBATTERE LE BARRIERE

Il 118 è diventato un martello per abbattere le barriere. La prima grande sperimentazione sull'attuazione dell'art. 118 è rappresentata dalla Campagna "Obiettivo barriere", promossa da Cittadinanzattiva, da "Quelli del 118" e dal "Gruppo di Frascati per la responsabilità sociale delle imprese". Si è già detto di come tale campagna ha permesso di allargare notevolmente la conoscenza del 118. Il significato più importante di questa iniziativa è rappresentato dal fatto che ha permesso di avviare la applicazione concreta dell'articolo al livello locale tramite una azione concreta come quella di togliere una barriera. La campagna è ancora in corso e si è posta l'obiettivo di eliminare 118 barriere, mediante l'adozione di esse da parte dei cittadini, delle imprese o delle stesse amministrazioni. A tutt'oggi le barriere o già eliminate o adottate e quindi in via di eliminazione sono circa 60 e mancano ancora sei mesi di lavoro. I risultati fanno sperare che al 31 dicembre 2003 l'obiettivo potrà essere raggiunto.

Alcuni aspetti della Campagna sono di grande interesse per l'attuazione del 118:

- ❖ Le barriere scelte sono state piccoli ostacoli ma di grande impatto sui cittadini, presenti nelle piazze, nelle scuole, alle Poste, presso le Stazioni ferroviarie, nelle Asl, nei teatri e nei cinema. Questa scelta ha permesso anche di dimostrare che, senza aspettare grandi opere, è possibile mettere una passerella, costruire un ponteggio, cambiare tragitto, aggiustare un ascensore, per rendere la vita delle persone migliore e più libera.
- ❖ In moltissimi casi si è incontrata la disponibilità delle amministrazioni locali e degli enti gestori. Ciò ha fatto sì che si attuasse quella "sussidiarietà circolare", che sta alla base dello spirito del 118. Un esempio: a Matera i cittadini hanno adottato la barriera in una scuola, la Provincia ha messo a disposizione i lavoratori socialmente utili per costruirla e posizionarla, il collaudo lo hanno fatto i cittadini.
- ❖ In generale la campagna ha permesso a molti cittadini, ivi compresi quelli disabili, di passare dal momento della richiesta a quello dell'azione diretta, ridando speranza anche per battaglie che si consideravano ormai quasi perse. Sono state infatti superate barriere per le quali si lottava da anni, come quella presente nell'ufficio postale di Piazza Bologna a Roma.
- ❖ Anche le imprese si sono mosse, decidendo di adottare alcune barriere: gli scalini di una scuola, la segnaletica per i non vedenti, le attrezzature informatiche senza barriere, le entrate di musei e teatri. Si tratta di un fatto nuovo che andrebbe inserito in una riflessione sul legame tra azioni di responsabilità sociale delle imprese e attuazione del 118.
- ❖ Gli ostacoli, anche se pochi, ci sono stati. Tra le 24 città visitate, in due si è aperto un conflitto con l'amministrazione. Nel primo caso a Foggia il sindaco si è rifiutato di accogliere l'iniziativa; la pedana predisposta sta dai cittadini per l'entrata agli uffici comunali è stata posizionata dai bambini delle scuole e donata, con un fiocco rosso all'amministrazione. Il secondo caso è avvenuto a Firenze: il direttore della Asl ha "snobbato" la rampa predisposta dai cittadini per l'accesso all'Ufficio relazioni con il pubblico, adducendo scuse relative al prossimo trasferimento dell'ufficio e ad un possibile impedimento dei beni culturali. Egli ha addirittura fatto rimuovere la rampa, subito dopo la cerimonia di posizionamento. Si sta valutando la possibilità di avviare un'azione legale contro queste due amministrazioni.

La campagna di comunicazione (la seconda che ha come oggetto il 118) è partita all'inizio del 2003 sul tema delle barriere architettoniche, ma con un esplicito riferimento all'attuazione della norma. La campagna, considerando solo i materiali nei quali era presente una spiegazione del 118:

- è stata presente in 30 quotidiani
- in 10.000 cartoline
- è stata diffusa in 24 città
- con la distribuzione di 1 milione di volantini.

A seguito di cui hanno iniziato a scrivere cittadini comuni che vogliono saperne qualcosa di più o che intendono applicare la norma.

Nel suo complesso l'iniziativa, oltre ai risultati positivi raggiunti, fornisce molte informazioni circa le modalità di attuazione della norma e gli strumenti da adottare per farla rispettare.

9. LA PAROLA AL COMITATO MOBILITARE I LIVELLI LOCALI

La diffusione delle notizie sulla norma e le campagne di informazione hanno permesso che si avviasse la realizzazione di gruppi locali, interessati a promuovere azioni comuni di sensibilizzazione e di attuazione del 118. Tali gruppi sono sorti o sono in via di costituzione a Bologna, Napoli, San Severo, Chioggia, Ascoli Piceno, Matera, Rovereto. Ne fanno parte diverse associazioni, in alcuni casi già aderenti al Comitato nazionale, in altri aggregate al livello territoriale. Tra questi, quello di Napoli, sorto con 10 organizzazioni per applicare l'art. 118 al tema delle barriere architettoniche e quello di San Severo in Puglia che mette assieme associazioni di consumatori e ambientaliste per promuovere il referendum sulle centrali termoelettriche. Inoltre, presso la sede del Collegio dei Procuratori di Forlì-Cesena è nato il comitato locale "quelli del 118" costituito inizialmente da WWF, ARCI, Legacoop, Difensore Civico di Cesena e assemblea territoriale di Cittadinanzattiva di Forlì-Cesena. È stata realizzata, infine, una scheda tecnica per la costituzione dei comitati locali.

Va segnalato inoltre che, dal 30 settembre al 31 maggio, all'indirizzo mail del comitato (quellidel118@cittadinanzattiva.it) sono arrivate ben 52 mail di sottoscrizione al manifesto. Di queste 25 provengono da cittadini aderenti ad associazioni locali, 27 da singoli cittadini non appartenenti ad alcuna associazione

Sempre a livello territoriale sono stati attivati rapporti con soggetti potenzialmente interessati all'applicazione della norma come i centri di servizio del volontariato o i difensori civici.

I centri di servizio del volontariato, secondo la L.266/91, sono portatori di una mission che si iscrive a pieno titolo nell'area della sussidiarietà circolare. Essa consiste infatti nel sostegno e nella qualificazione del volontariato (in particolare: strumenti e iniziative per favorire la cultura del volontariato, consulenza e assistenza, strumenti per la progettazione, formazione e qualificazione, offerta di informazioni e documentazione). Anche per questi motivi è stato predisposto un protocollo d'intesa con il Coordinamento nazionale dei Centri servizio del volontariato per realizzare assieme l'informazione e la formazione dei volontari all'uso del 118. È in partenza un progetto pilota di formazione e informazione con i centri servizio del volontariato del Lazio. Sono disponibili ad altre esperienze pilota i csv di Sardegna, Friuli VG, Modena/Bologna, Parma, Palermo, Messina.

Il difensore civico, viceversa, appartiene al vecchio paradigma bipolare dell'amministrazione pubblica, ma svolge un ruolo molto rilevante: è il garante dell'imparzialità e del buon andamento della PA. Come si può leggere nei casi di repertorio esiste già un'iniziativa consolidata di Cittadinanzattiva nell'attivazione dell'istituto. Su questa linea proseguiranno ulteriori sviluppi.

10. PARTECIPARE SENZA BARRIERE IMPEGNI E PROGRAMMI

Molte delle attività da promuovere sono collegate alle attività già in atto: dal percorso interpretativo alla costituzione di comitati locali. Ci sono però alcune piste di lavoro che hanno un carattere di priorità rispetto a quanto detto.

- ❖ **LE CAUSE.** E' difficile pensare di attuare l'art. 118 senza la produzione di una giurisprudenza, che sostenga l'azione dei cittadini. L'osservatorio sul 118, ma anche i risultati della Campagna barriere, mettono a disposizione situazioni nelle quali si potrebbe agire sul piano legale. Per questo si sta raccogliendo la disponibilità di professionisti del diritto che siano disponibili ad assistere i cittadini che intendono intentare causa per rivendicare l'applicazione della norma. Le azioni legali verranno promosse anche mediante la collaborazione con l'associazione Astrid, al cui interno operano alcuni autorevoli esperti nella materia.
- ❖ **LA FORMAZIONE.** Si è visto, soprattutto nel contatto con gruppi di cittadini interessati, che la formazione e la informazione rappresentano un importante terreno per sviluppare la portata costituzionale dell'azione dei cittadini. Prima che di una conoscenza tecnica, si tratta di contribuire all'empowerment dei tanti gruppi di cittadini organizzati, che potrebbero, se consapevoli delle possibilità che hanno, rappresentare l'anima dell'attuazione del 118. In questo quadro, è inserita la predisposizione di un modulo formativo e di un itinerario di incontri locali, in collaborazione con i Centri servizio del volontariato.
- ❖ **L'ALLARGAMENTO DEL CAMPO DI AZIONE.** Per ora l'art. 118 è stato pensato come strumento per consentire ai cittadini di avere voce in capitolo soprattutto nel campo dei servizi del welfare, delle politiche ambientali e del rapporto con le amministrazioni. E' necessario allargare il campo, anche per evitare che l'applicazione riguardi solo il livello locale. Tra i campi da esplorare, quello dell'informazione e delle telecomunicazioni, le diverse politiche dei consumatori, la cultura, il lavoro.
- ❖ **LA RETE DEGLI AMMINISTRATORI.** Come si è detto, gli amministratori locali si sono rivelati essere il soggetto più sensibile al tema. Per questo deve essere formalizzata una rete di amministratori per il 118, sulla base di protocolli d'intesa e accordi con le organizzazioni dei cittadini. Innovazioni si potrebbe prevedere negli statuti regionali e comunali e nelle forme di partecipazione dei cittadini alle politiche del territorio. Tra gli strumenti da adottare particolare rilievo potrebbero avere lo sviluppo di Agenda 21 e l'attuazione della legge 328 sull'assistenza.
- ❖ **UNA NUOVA CAMPAGNA.** Si è visto come lo strumento di una Campagna sia molto utile a sensibilizzare e mobilitare l'opinione pubblica, i gruppi e gli interlocutori sul tema del 118. Per il 2004 si potrebbe prevedere una nuova campagna nella quale coinvolgere ancora una volta una pluralità di soggetti. Tra i temi tra i quali scegliere quello riguardante i diritti dei bambini, la sicurezza nelle strade, l'accesso all'informazione. Al fine di individuare il tema verrà avviata una consultazione con tutti i soggetti interessati all'attuazione dell'art. 118.

II. SECONDA PARTE: DOCUMENTAZIONE

1) DOCUMENTI POLITICI

MANIFESTO

PER L'ATTUAZIONE DELL'ULTIMO COMMA DELL'ARTICOLO 118 COSTITUZIONE

“Fare i cittadini è il modo migliore di esserlo”

PREAMBOLO

Il 7 ottobre 2001 il popolo italiano tramite referendum ha confermato la sua volontà di cambiare la Costituzione rendendola più vicina alle esigenze del territorio e più attenta alla crescita di soggettività dei cittadini. Particolare rilevanza assume nella riforma approvata il nuovo art. 118 che, oltre ad affermare il principio della sussidiarietà verticale introducendo nuove norme sul federalismo, assegna per la prima volta ai cittadini il compito di concorrere alla costruzione della Repubblica mediante l'esercizio di poteri e di responsabilità proprie e dirette.

Il 4 comma del nuovo art. 118 infatti recita: *“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 di sussidiarietà”*.

Siamo consapevoli della portata innovativa del testo, ma anche della necessità di farlo vivere nella vita quotidiana della nostra democrazia. Ciò richiede il lavoro e l'impegno di tutti i soggetti interessati a fare di questa norma uno strumento di rinnovamento della politica italiana. Si tratta infatti di una grande occasione per assegnare concretamente ai cittadini, siano essi consumatori, utenti, volontari, pazienti, clienti, il ruolo di soggetti attivi nella attuazione delle leggi e nel conseguimento dell'interesse generale, evitando omissioni, burocratismi, visioni riduttive o soluzioni utilitaristiche.

Al fine di garantire che la norma venga conosciuta, condivisa, correttamente interpretata e, soprattutto, applicata, abbiamo deciso di dare vita ad un comitato permanente, composto da organizzazioni civiche, esperti, rappresentanti delle istituzioni, singole personalità, i quali hanno deciso, ognuno per le proprie specifiche competenze e attività, di fare la propria parte per promuovere una politica comune di attuazione del nuovo art. 118, ultimo comma.

PRINCIPI E PROGRAMMI

1. L'attuazione dell'art. 118 come impresa comune

Non illudiamoci che la messa in opera di quanto previsto dal IV comma del nuovo articolo 118 sia o possa diventare automatica. Soprattutto rendiamoci conto che la posta in gioco è talmente alta, proprio perché concerne l'interesse generale del Paese, le resistenze e gli interessi particolari da superare sono talmente forti, che nessuna organizzazione civica, da sola, potrà essere all'altezza del compito e delle responsabilità insite in questo nuovo disegno costituzionale. Per questa ragione è indispensabile affidare alla più ampia cerchia di soggetti radicati nel tessuto sociale della nostra Italia, il compito primario di diffondere la notizia e di facilitare la messa in opera soprattutto di questa parte dell'articolo 118.

Si muove in questa direzione la costituzione di un Comitato permanente per l'attuazione, promosso da Cittadinanzattiva ma aperto al più ampio contributo di movimenti, associazioni, organizzazioni d'impegno civico, anche di limitate dimensioni.

In primo luogo, pertanto, questo Manifesto ha un duplice compito: quello di favorire la condivisione di una conquista importante e di una sua possibile interpretazione e quello di costituire la base di un lavoro, di una impresa comune. In questo quadro Cittadinanzattiva intende

svolgere solo il ruolo di facilitazione, cioè di promozione di una convergenza verso un obiettivo ambizioso quanto necessario.

2. Il 118 come strumento pratico di democrazia civica

Per noi il ultimo comma non stabilisce solo una nuova posizione ideale dei cittadini di fronte allo Stato, ma rappresenta uno strumento concreto per far funzionare le cose grazie al concorso e all'azione autonoma dei cittadini.

Pulire un parco, vigilare sulla qualità di un ospedale o di un prodotto di consumo, redigere un regolamento per l'ufficio del difensore civico, mettere in mora una amministrazione inadempiente, abbattere le barriere architettoniche di una strada, e tante altre cose che i cittadini fanno per migliorare la vita di tutti, non rappresentano più azioni improprie, se non addirittura illegali, da scoraggiare o colpire con sanzioni. Esse concretizzano invece l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale e come tali devono essere favorite dalle istituzioni.

3. Sussidiarietà e non sussidi. Sussidiarietà circolare e non fuga dello Stato

Il ultimo comma dell'art. 118 stabilisce che i cittadini svolgono un ruolo sussidiario rispetto alle istituzioni nell'esercizio di attività di interesse generale. La norma è stata da più parti vista come uno strumento per sostenere economicamente le associazioni che sostituiscono i soggetti pubblici nella realizzazione di servizi per la collettività o come un modo per sancire il disimpegno dello stato nei confronti delle politiche di welfare.

Noi non condividiamo una interpretazione prevalentemente mercantile e utilitaristica della norma, pur valutando positivamente l'impegno di numerose organizzazioni del terzo settore e del volontariato nell'ambito dei servizi. Non quindi una norma solo per le associazioni, ma per la generalità dei cittadini. La Costituzione infatti non dà e non può dare sussidi, ma offre spazi di partecipazione, di impegno e di esercizio di diritti e di poteri a quanti intendano usufruirne, chiedendo nel contempo alle istituzioni di favorire questo processo, senza frapporre ostacoli bensì offrendo opportunità.

E' altrettanto importante affermare che per noi la sussidiarietà non è un modo per sancire il disimpegno dello stato nei confronti della società e della tutela dei diritti dei cittadini. Quanto previsto nell'art. 118 non libera le istituzioni dalla responsabilità primaria di adoperarsi per il bene della collettività; esso introduce il principio della sussidiarietà circolare in base al quale società e stato collaborano per conseguire l'interesse generale, mentre ai cittadini è attribuito un nuovo potere, il potere sussidiario, che arricchisce e non sostituisce i poteri e le responsabilità preesistenti.

4. L'interesse generale: la fine del monopolio delle istituzioni

Con il ultimo comma dell'art. 118 i partiti e i soggetti pubblici non detengono più in forma esclusiva il monopolio della rappresentanza dell'interesse generale. Il compito di garantire la cura dei beni comuni e il rispetto dei diritti fondamentali viene attribuito anche ai cittadini, soprattutto quando le istituzioni sono inadempienti e le leggi non vengono attuate. Siamo consapevoli della portata innovativa di tale principio, dei conflitti che può generare e dei fraintendimenti che può produrre.

Innanzitutto è necessario chiarire che non tutte le azioni della cittadinanza attiva ricadono sotto la previsione del nuovo articolo, che non è un ombrello per mettere al riparo qualsiasi attività invocando l'interesse generale. E' altrettanto vero che non sono più le istituzioni a decidere di volta in volta quando è in gioco l'interesse generale, o a decidere quando tutelarlo e quando no. Ci sono già leggi, gli stessi cittadini possono farsene interpreti, la magistratura può svolgere un ruolo di arbitro e di interprete.

5. Cittadini informati, cittadini attivi

Larga parte delle possibilità di attuazione del 118 sono legate alla capacità di far conoscere la materia, renderla comprensibile ai cittadini e diffondere strumenti di azione. In Italia quasi

nessuno sa che esiste il ultimo comma. Chi conosce l'art. 118, ne conosce solo la parte relativa alla regionalizzazione. Per questo compito primario del Comitato sarà quello di avviare un pacchetto di programmi di informazione e formazione sul nuovo articolo. Esiste in questo campo una totale assenza delle istituzioni, che avrebbero informare i cittadini sui diritti costituzionalmente garantiti, ma che invece omettono sistematicamente di assolvere a tale funzione.

I NOSTRI IMPEGNI

Per favorire l'attuazione dell'art. 118, che estende a tutti i cittadini la possibilità di svolgere un ruolo costituzionale di cura dei beni comuni, il comitato si impegna a:

1. Sostenere una interpretazione dell'art. 118 come norma precettiva, vale a dire come norma direttamente applicabile senza l'ausilio di ulteriori normative di riferimento, e a coinvolgere attorno a tale interpretazione esperti, giuristi e magistrati, disponibili a suffragare questa tesi con pareri e sentenze;
2. Promuovere azioni-pilota di attuazione del 118, partendo da iniziative promosse dai cittadini a tutela di un interesse generale disatteso dalle amministrazioni, mettendo in mora i soggetti inadempienti e arrivando, in caso di contestazione, davanti al giudice ordinario fino alla Corte costituzionale per ottenere pronunciamenti giurisprudenziali a favore di una interpretazione civica della norma;
3. Costruire un osservatorio sull'attuazione del 118 che raccolga sia le azioni positive (creazione di un servizio, soluzione di un problema, ecc.), sia le azioni di protesta (messa in mora delle amministrazioni, attuazione in surroga di norme disattese, ecc.).
4. coinvolgere le istituzioni (Parlamento, governo, ecc.) in una politica di attuazione del ultimo comma, evitando che tale norma possa essere utilizzata secondo logiche di parte e che prevalga una interpretazione di tipo burocratico e amministrativo;
5. avviare un dialogo con le regioni e i comuni, al fine di inserire negli statuti e nelle politiche del federalismo lo spirito e la lettera del 4 comma;
6. mobilitare le organizzazioni civiche (associazioni dei consumatori, associazioni del terzo settore, volontariato, ecc.) attorno ad una piattaforma programmatica che allarghi le possibilità di azione e di intervento della cittadinanza attiva al livello nazionale, regionale e locale.
7. Promuovere programmi di informazione e di formazione rivolti agli operatori della amministrazione pubblica ai vari livelli, onde favorire una loro maggiore conoscenza del nuovo contesto e delle possibilità che esso apre;
8. Avviare un dialogo con i vari settori della magistratura al fine di diffondere la conoscenza della norma e di verificare assieme ad essa i percorsi da intraprendere per facilitarne l'attuazione;
9. Programmare iniziative pubbliche (seminari, convegni, pubblicazioni, ecc.) che coinvolgano i diversi soggetti nell'attuazione della norma.
10. Promuovere campagne di informazione sul nuovo articolo 118, mediante la predisposizione e la pubblicizzazione di materiale appositamente predisposto;
11. Produrre e divulgare sussidi per i cittadini su come attuare la norma, alla luce dei casi concreti che via via si presenteranno;
12. Sensibilizzare i mezzi di informazione a promuovere programmi che diffondano la conoscenza di questa nuova norma, anche mediante la presentazione e il sostegno di specifiche iniziative promosse dai cittadini al livello locale e nazionale.

SUSSIDIARIETÀ “ORIZZONTALE” GOVERNANCE DEMOCRATICA E REFERENDUM EUROPEO

Proposte di Active Citizenship Network
per la futura costituzione
dell’Unione Europea
Roma, gennaio 2002

Premessa

Active Citizenship Network (ACN) è una iniziativa europea di Cittadinanzattiva. Il programma è volto a supportare la partecipazione alla politica europea di organizzazioni civiche nazionali e locali dei 15 paesi dell’Unione e dei 13 paesi candidati ad entrarvi.

Come tale, ACN segue con interesse il lavoro della Convenzione e ha salutato con favore la sua decisione di tenere conto del punto di vista della società civile europea. Se la Unione intende aumentare la legittimità e la trasparenza delle sue istituzioni (§ 6 della Dichiarazione di Nizza sul futuro dell’Europa), essa deve costruire un legame più stretto con i cittadini già coinvolti direttamente o indirettamente nella vita pubblica europea attraverso associazioni di volontariato, movimenti di tutela, imprese sociali, iniziative di base, cooperative, coalizioni e network, ecc.

In questo contesto, ACN intende sottoporre alla Convenzione tre proposte principali: la introduzione nella costituzione europea del principio generale della sussidiarietà “orizzontale” (1.1) e di specifiche norme di governance democratica (1.2), nonché la organizzazione di un referendum europeo per approvare la proposta di costituzione (2).

ACN intende portare avanti queste proposte in dialogo con il Praesidium e i membri della Convenzione e in collaborazione con organizzazioni europee che condividano alcuni o tutti i contenuti di questo documento, come ad esempio il Forum europeo della società civile.

1. Sussidiarietà “orizzontale” e governance democratica

Nel processo di riforma istituzionale della Unione Europea devono essere tenuti in conto due differenti tipi di principi: il principio generale della sussidiarietà “orizzontale” e le norme specifiche della governance democratica. Entrambi sono necessari e correlati: il principio generale della sussidiarietà orizzontale rischia di essere troppo astratto senza riferimento a precise regole e dall’altra parte queste regole potrebbero risultare troppo deboli senza alcun riferimento generale.

1.1. Il principio generale della sussidiarietà “orizzontale”

Il principio di sussidiarietà orizzontale dovrebbe essere introdotto nella futura costituzione della Unione Europea. Esso è legato alla relazione tra i cittadini e la Unione, così come il principio di sussidiarietà verticale regola i rapporti tra gli stati membri e le istituzioni europee.

La recente riforma della costituzione italiana è un esempio calzante dell’applicazione di questo principio. Esso infatti stabilisce che:

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono la autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per l’esercizio di funzioni di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà (art. 118)

Di conseguenza, il principio di libertà di associazione stabilito nella Carta dei diritti fondamentali deve essere superato: la Unione Europea deve riconoscere il ruolo costruttivo e cooperative delle organizzazioni dei cittadini nel governo degli affari europei e non solo il diritto dei cittadini di auto-organizzarsi per interessi e obiettivi privati.

A questo fine, ACN suggerisce che la Convenzione potrebbe usare il nuovo articolo 118 della costituzione italiana come modello.

1.2. Regole specifiche di governance democratica

Nella costituzione della Unione Europea andrebbero inserite anche specifiche regole di governance democratica, al fine di garantire il coinvolgimento dei cittadini nel policy-making europeo, cosicché essi vengano investiti di precisi poteri e responsabilità, senza alcuna rinuncia delle istituzioni ai loro poteri e doveri.

A questo fine, dovrebbero essere stabiliti principi operativi in ogni fase del processo di policy-making:

- Il principio della comunicazione bilaterale con riguardo alla elaborazione dell'agenda, ossia il continuo scambio di informazioni tra cittadini e istituzioni nella definizione dell'agenda.
- Il principio della consultazione nelle due fasi della progettazione e della decisione delle politiche, con l'obbligo delle istituzioni europee di ascoltare le proposte delle organizzazioni dei cittadini, di dare loro un feedback su queste proposte, di consultarli prima di prendere ogni decisione e di motivare le loro decisioni se queste differiscono dalla opinione espressa.
- Il principio della partnership durante la implementazione, che significa che tutti i partner (cittadini, istituzioni e altri partner privati o sociali) siano pienamente responsabili e con pari dignità.
- Il principio della valutazione condivisa, che comporta che i risultati dell'attività delle organizzazioni civiche devono essere considerati come strumenti di valutazione delle politiche pubbliche.

2. Per un referendum europeo

Finora, la Unione Europea è stata costruita senza affrontare una delle questioni fondamentali: la costituzione, ossia la identificazione del popolo europeo (*demos*). La sottomissione della proposta di costituzione approvata dalla Conferenza Intergovernativa a un referendum confermativo su base europea sarebbe la occasione di affrontare finalmente questo problema cruciale.

Inoltre, dopo tante controversie circa la mancanza di legittimità delle istituzioni europee, la genuina volontà dei cittadini europei è un supporto indispensabile per la Unione.

La creazione di una volontà popolare transnazionale direttamente legata alla Unione Europea è l'unico modo di sciogliere definitivamente il legame delle sovranità nazionali, il quale non può essere interrotto dalle conferenze intergovernative, poiché i membri di queste ricevono il loro mandato da corpi politici nazionali.

Nessun quorum dovrebbe essere necessario per la validità del referendum. E' infatti indispensabile eliminare l'incertezza e prevenire ogni tentativo dei cittadini di astenersi da questa importante decisione. La partecipazione dei cittadini attivi – specialmente di quelli che sapranno mobilitare la opinione pubblica per supportare la loro visione – sarà decisiva.

Tale referendum richiede l'accordo di tutti i parlamenti nazionali, tenendo conto delle specificità delle diverse costituzioni. Questo richiederà certamente del tempo, ma se la Convenzione concorda con questa proposta, essa potrebbe essere messa in opera immediatamente. Questa, inoltre, sarebbe un'ottima ragione per programmare la fine del lavoro costituente della Convenzione nel 2004, cosicché i cittadini europei possano votare insieme per le elezioni europee e per il referendum confermativo sulla costituzione.

APPELLO

AI CITTADINI E AGLI AMMINISTRATORI

Il 7 ottobre 2001 il popolo italiano tramite referendum ha confermato la sua volontà di cambiare la Costituzione rendendola più vicina alle esigenze del territorio e più attenta alla crescita di soggettività dei cittadini. Particolare rilevanza assume nella riforma approvata il nuovo art. 118 che, oltre ad affermare il principio della sussidiarietà verticale introducendo nuove norme sul federalismo, assegna per prima volta ai cittadini il compito di concorrere alla costruzione della Repubblica mediante l'esercizio di poteri e di responsabilità proprie e dirette.

Il 4 comma del nuovo art. 118 infatti recita:

“Stato, regioni, province, città metropolitane e comuni favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà”

Siamo consapevoli della portata innovativa del testo, ma anche della necessità di farlo vivere nella vita quotidiana della nostra democrazia. Ciò richiede il lavoro e l'impegno di tutti i soggetti interessati a fare di questa norma uno strumento di rinnovamento della politica italiana. Si tratta infatti di una grande occasione per assegnare concretamente ai cittadini, siano essi consumatori, utenti, volontari, pazienti, clienti, il ruolo di soggetti attivi nelle attuazione delle leggi e nel conseguimento dell'interesse generale, evitando omissioni, burocratismi, visioni riduttive o soluzioni utilitaristiche.

Al fine di garantire che la norma venga conosciuta, condivisa, correttamente interpretata e, soprattutto, applicata, abbiamo deciso di dare vita ad un comitato permanente, animato e promosso da organizzazioni civiche impegnate nel mondo del volontariato, del consumerismo, dell'ambiente e della cooperazione sociale, ma aperto a tutti. Infatti per promuovere una politica comune di attuazione del nuovo art. 118. u.c., è necessario il contributo di quanti, esperti, rappresentanti delle amministrazioni, singole personalità, intendano collaborare in questa grande impresa.

❖ Il 118, u.c., è una nuova frontiera della democrazia

- + fine del monopolio dei pochi: contro una concezione della politica personalistica ed elitaria viene riconosciuto un nuovo soggetto costituzionale, il cittadino singolo o associato
- + governo allargato della società: non sono più solo le istituzioni tradizionali ad intervenire nella gestione delle politiche pubbliche
- + cittadini rappresentano un risorsa per la democrazia, in grado di agire per l'interesse generale mediante la loro autonoma iniziativa
- + i cittadini attivi rappresentano un elemento di garanzia e un contrappeso in quanto checks and balances rispetto ai poteri tradizionali

❖ Vogliamo civilizzare la politica

- + di fronte alla profonda crisi, all'imbarbarimento e all'autoreferenzialità della politica l'art. 118, u.c., rappresenta uno strumento per potenziare un nuovo tessuto democratico nel paese
- + è necessario dare spazio all'iniziativa civica, riducendo l'ostilità dello stato nei confronti dei cittadini e adottando comportamenti pubblici improntati alla cooperazione e alla sussidiarietà.

+ servono maggiore coesione sociale e minore esasperazione dei conflitti: attuare l'art.118, u.c., significa costruire un paese più civile e pacifico

❖ **Per un federalismo dal basso**

+ il decentramento dei poteri riguarda anche il ruolo dei cittadini, singoli e associati, e non solo le amministrazioni regionali e locali

+ il federalismo vero non è il neo centralismo regionale o municipale, ma è l'esercizio di poteri e di responsabilità dei cittadini a partire dalle comunità locali

+ L'attribuzione di funzioni pubbliche ai cittadini è la premessa di un federalismo solidale e cooperativo

❖ **Cittadini da sostenere e non da punire**

+ con l'art. 118 viene meno il rapporto gerarchico tra amministrazione e cittadino: si deve superare il pregiudizio morale in base al quale l'amministrazione è altruista e cura l'interesse generale, e il cittadino è egoista e cura i suoi interessi

+ l'art. 118 non comporta minori oneri e responsabilità per le amministrazioni, bensì un ruolo più attivo e moderno a favore di un cittadino più attivo e responsabile

+ l'amministrazione è chiamata a favorire riconoscendo spazi, opportunità e di poteri, senza scoraggiare o sanzionare, a quanti si adoperano per promuovere l'interesse generale

❖ **Essere cittadini tutti i giorni**

+ i cittadini sono attori della politica non solo quando votano ogni cinque anni dando fiducia a una maggioranza, ma nella vita quotidiana della democrazia

+ la cittadinanza attiva, come realtà costituzionale e non solo come beneficenza o filantropia, è indispensabile al fine di garantire lo stato sociale, la cura dei beni comuni, lo sviluppo sostenibile del paese, la tutela dei diritti fondamentali della persona

+ Essere i cittadini del 118 significa pulire i parchi abbandonati, vigilare sulla qualità di un ospedale, abbattere le barriere architettoniche, scrivere il regolamento del difensore civico, fornire informazioni sui servizi, prendersi carico dei soggetti svantaggiati, e tante altre cose utili a rendere il nostro paese più vivibile

❖ **Una nuova agenda della politica: welfare, ambiente e diritti dei consumatori**

+ attuare il nuovo art. 118 significa anche riscrivere l'agenda delle politiche pubbliche, mettendo al centro i problemi dei cittadini

+ Ambiente, welfare e tutela dei consumatori rappresentano le priorità dei cittadini attivi e quindi i contenuti concreti sui quali attuare la nuova costituzione

❖ **Una alleanza per la sussidiarietà circolare**

+ l'art. 118 rappresenta una grande occasione per aprire il dialogo e la cooperazione tra due soggetti: i cittadini come nuovi attori e interpreti della costituzione; gli amministratori come promotori di un governo allargato della cosa pubblica

+ grazie all'iniziativa dei cittadini è possibile dare vita a servizi più efficienti e maggiormente aderenti alle esigenze dei destinatari
+ in una situazione di crisi finanziaria e organizzativa, soprattutto nel campo delle politiche sociali e di tutela del territorio, i cittadini possono diventare un elemento di sostegno alle amministrazioni in forza del loro nuovo ruolo costituzionale legato alla cura e alla tutela dell'interesse generale.

2) DOCUMENTI TECNICI

SCHEDA ILLUSTRATIVA UN MODELLO PER LA SUSSIDIARIETÀ

1. LA NORMA

L'art.118, u.c. della Costituzione dispone che: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

Questa formula introduce il principio di sussidiarietà orizzontale nella Costituzione (ma non si tratta dell'unica formulazione possibile di tale principio).

2. CHE COSA CAMBIA NEL RAPPORTO TRA P.A. E CITTADINI

2.1 Com'era

- Il rapporto fra amministrazione e cittadini ruotava intorno alla contrapposizione fra soggetti attivi e soggetti passivi della potestà amministrativa
- Il conflitto fra Stato e cittadini poteva essere risolto soltanto dall'intervento di un soggetto esterno al conflitto, il giudice amministrativo, chiamato dai privati a difesa contro lo Stato
- La teoria tradizionale riconosce alla pubblica amministrazione una posizione preminente nei confronti degli amministrati
- La distinzione gerarchica tra stato e cittadini era giustificata dal fatto che l'amministrazione pubblica persegue per definizione un interesse altrui (l'interesse pubblico), mentre il privato persegue il proprio interesse
- L'amministrazione aveva di fronte un privato che si limita a difendere i propri interessi e spazi di libertà

2.2 Come sarà

- I cittadini che autonomamente si attivano nell'interesse generale, in quanto co-amministratori, vanno posti su un piano paritario con l'amministrazione stessa
- Una pluralità di cittadini si attivano di propria iniziativa per collaborare con l'amministrazione alla cura di quell'interesse altrui di cui quest'ultima aveva finora il monopolio
- Una pluralità di autonome iniziative si affiancano a quelle che l'amministrazione pubblica deve realizzare per legge e tutte insieme mirano al raggiungimento di risultati che sono nell'interesse generale
- Il nuovo rapporto fra amministrazioni pubbliche e cittadini è di tipo reticolare, fondato su una pluralità di rapporti fra amministrazioni pubbliche e cittadini singoli e associati che da punti di partenza diversi e con motivazioni e strumenti diversi convergono nella stessa direzione, quell'interesse generale che alla fine si identifica con il pieno sviluppo delle capacità di ogni persona e con la tutela della sua dignità e dei suoi diritti (art.3, 2° c. Cost.)
- Si crea una rete di soggetti pubblici e privati, una rete di autonomie e di responsabilità che dovrebbe offrire maggiori possibilità di realizzazione dei valori costituzionali di quanto non possa fare un'amministrazione pubblica operante secondo gli schemi tradizionali.

3. I CONTENUTI DELLA NORMA

3.1. L'autonoma iniziativa

La novità contenuta nell'art.118, ultimo comma, riguarda non il fatto che dei cittadini possano attivarsi nell'interesse generale, ma che possano farlo "autonomamente", di propria iniziativa, senza aspettare che la pubblica amministrazione li autorizzi a farlo o gli chieda di farlo.

Siamo fuori dal modello amministrativo dei "programmi e controlli", ovvero da un modello di rapporti fra amministrazioni e privati in cui i pubblici poteri affidano a privati attività o parti di attività di interesse pubblico, nell'ambito di un rapporto appunto di programmazione e di controllo di tali attività (per esempio, i servizi pubblici).

Siamo fuori dalla logica propria del mercato, in quanto non c'è una gara, non c'è un confronto fra offerte e non c'è quindi nemmeno da parte delle amministrazioni una remunerazione per attività svolte nell'interesse pubblico da parte di soggetti privati.

Caratteristiche dell'autonoma iniziativa

I cittadini si attivano sulla base di una propria autonoma valutazione di ciò che può essere nell'interesse generale, utilizzando risorse proprie, senza attendere sollecitazioni o autorizzazioni da parte delle amministrazioni pubbliche.

Le iniziative autonome dei cittadini conoscono limiti quanto agli ambiti d'intervento? No. L'unica eccezione riguarda l'utilizzo di poteri pubblici di coercizione, di autorizzazione, di certificazione, di proibizione (è quindi da escludere, per es., la possibilità di organizzare forme di controllo dell'ordine e della sicurezza pubblici invocando l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale).

Le iniziative autonome dei cittadini conoscono limiti quanto alle modalità? No. Vanno fatte salve evidentemente l'efficacia e la qualità dell'intervento ai fini del perseguimento dell'interesse generale.

Le iniziative autonome dei cittadini possono riguardare:

- settori della vita sociale in cui l'intervento dei pubblici poteri non è obbligatorio per legge (per esempio, la valorizzazione di una strada)
- settori in cui tale intervento è obbligatorio ma carente (per esempio, abbattimento delle barriere architettoniche, pulizia delle spiagge, etc.).

Le iniziative autonome dei cittadini possono integrarsi con il ruolo della pubblica amministrazione? Sì. La nuova norma si deve interpretare nel senso della valorizzazione del principio di cooperazione tra cittadini e istituzioni. E' possibile utilizzare, in tal senso, l'espressione di "coamministrazione".

3.2. Le amministrazioni pubbliche favoriscono...

L'altra novità del 118, u.c. è che se i cittadini si attivano per la cura dell'interesse generale le pubbliche amministrazioni devono aiutarli, non possono limitarsi a stare a guardare né tantomeno possono ostacolarli.

Le amministrazioni potranno sanzionare i cittadini che esercitano funzioni pubbliche?

No. I pubblici poteri non potranno più, come in passato, sanzionare i cittadini che, senza attendere il riconoscimento costituzionale del principio di sussidiarietà orizzontale, si erano attivati autonomamente nell'interesse generale. Oggi le amministrazioni non possono più, come in passato, irrogare sanzioni per "eccesso di cittadinanza" e se lo facessero i relativi provvedimenti sarebbero illegittimi.

Le amministrazioni dovranno astenersi dallo svolgimento delle proprie funzioni?

No. Dire che i soggetti pubblici devono favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini non vuol dire che tali soggetti devono astenersi dall'agire perché si attivano i cittadini; nella Costituzione non c'è nulla che giustifichi una simile interpretazione. Anzi, è auspicabile che soggetti pubblici e soggetti privati collaborino per realizzare insieme l'interesse generale.

Che cosa si intende per "favorire"?

La questione è ancora aperta. Favorire potrebbe significare:

- mettere a disposizione strumenti e mezzi materiali per la realizzazione dell'autonoma iniziativa dei cittadini;
- rimborsare le spese vive sostenute per la realizzazione di tale iniziativa (nel qual caso però sarebbe necessario che venisse approvato previamente un regolamento per disciplinare l'erogazione di tali rimborsi);
- altre ipotesi ancora.

3.3 L'interesse generale secondo la norma

Nell'ottica dell'art.118, ult. comma, l'interesse generale è:

- la giustificazione dell'autonomo attivarsi dei cittadini;
- la motivazione del sostegno che i pubblici poteri devono fornire ai cittadini che si attivano, considerato che lo fanno appunto non nel proprio interesse (o almeno non soltanto nel proprio), ma nell'interesse di tutti.

L'interesse generale per le amministrazioni e per i cittadini

- Per le amministrazioni pubbliche l'interesse pubblico che esse devono perseguire è indicato dalle leggi (principio di legalità).
- Per i cittadini non esiste un simile vincolo, quindi essi possono individuare e risolvere problemi che essi ritengano di interesse generale, benché non previsti da norme di legge o di regolamento. Tuttavia, in questa prima fase di applicazione del principio di sussidiarietà, può forse essere utile, anche per facilitare il rapporto con le amministrazioni e con gli altri cittadini fare riferimento a previsioni normative come fondamento di iniziative autonomamente assunte.

L'interesse generale... a vantaggio di un gruppo?

Rimane ancora da approfondire il contenuto del concetto di "interesse generale" nel contesto della disposizione in esame. Si può dire fin d'ora, però, che rientra in tale definizione anche un'iniziativa che in primo luogo va a vantaggio di un gruppo o di una comunità ben individuata, ma che porta vantaggi anche a gruppi più ampi di cittadini se non addirittura all'intera comunità.

4. ALCUNI ESEMPI

4.1 Esempi di iniziative che riguardano prima di tutto un gruppo e poi la comunità più in generale:

- un'associazione di commercianti che svolge una manifestazione promozionale di un settore commerciale o che interviene per abbellire e valorizzare una strada o una zona della città;
- un'associazione o un sindacato che svolge una funzione di assistenza ai propri iscritti ma anche ai non iscritti;

- un gruppo di cittadini che organizza la manutenzione di uno spazio verde nel proprio quartiere, purché aperto a tutti;
- un'associazione di portatori di handicap che si attiva per abbattere le barriere architettoniche (una città senza barriere è più comoda per tutti);
- un gruppo di utenti di un servizio pubblico locale (per es. di trasporto, sanitario, etc.) che svolga un'azione di monitoraggio sulla qualità di quel servizio.

4.2 Esempi di iniziative che riguardano l'intera comunità e non avvantaggiano direttamente un singolo gruppo (anche se spesso la distinzione fra le due fattispecie non è facile):

- il monitoraggio della qualità delle acque da parte di Goletta Verde o dei servizi sanitari da parte del Tribunale per i diritti del malato;
- un'associazione di famiglie che gestisce l'accoglienza alle puerpere in un ospedale pediatrico;
- un'associazione di volontari che svolge l'assistenza domiciliare ai malati terminali;
- un'iniziativa di comunicazione pubblica svolta da un gruppo di cittadini su temi di interesse generale.

5. I CITTADINI COME “RISORSE” DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

L'attivarsi dei cittadini singoli e associati nell'interesse generale può rappresentare per le amministrazioni una preziosa forma di collaborazione, da sostenere e favorire sia per le ricadute positive che essa ha nella soluzione pratica di problemi che riguardano la collettività, sia per il suo valore dal punto di vista civile, in quanto espressione dell'impegno di cittadini volto a soddisfare interessi non individuali ma collettivi.

L'impegno dei cittadini ha anche un valore economico?

Certamente sì. I cittadini che si attivano sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale mettono a disposizione della collettività risorse di vario genere, più o meno quantificabili (per esempio, il tempo dedicato dai cittadini ad un'iniziativa, le relazioni sociali attivate per risolvere un problema). Tali risorse si aggiungono a quelle di cui già dispone l'amministrazione e rappresentano per quest'ultima un guadagno netto. Il valore economico di tale impegno può essere anche molto significativo: motivi di più per indurre i poteri pubblici, specie quelli locali, a favorire l'attuazione dell'art.118, u.c. Cost.

In che senso le iniziative dei cittadini possono considerarsi “risorse” della pubblica amministrazione?

Esiste un nesso fra l'art. 118, u.c. e quanto dispone l'art. 119, Cost. laddove afferma che "I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno risorse autonome...." (2° c.) e che "Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (4° c.).

Dal momento che le autonome iniziative dei cittadini singoli e associati realizzate sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale sono rivolte a realizzare l'interesse generale, esattamente come lo sono le funzioni pubbliche attribuite ai soggetti pubblici sopra elencati, le risorse che questi cittadini mettono in tal modo a disposizione della collettività

sono da considerarsi a tutti gli effetti come facenti parte delle "risorse autonome" su cui possono fare affidamento comuni, province, città metropolitane e regioni (si ricordi, infatti, che i cittadini sono le medesime fonti da cui le amministrazioni traggono, direttamente o indirettamente, mediante l'imposizione fiscale, le proprie risorse finanziarie).

Come si reperiscono le risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni pubbliche?

Comuni, province, città metropolitane e regioni hanno a disposizione due modalità per il reperimento delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni pubbliche loro attribuite: la prima consiste nell'applicazione di "tributi ed entrate propri" (art. 119, 2° c.), grazie ai quali essi traggono forzatamente dai cittadini le risorse finanziarie necessarie al loro funzionamento; la seconda consiste nell'incentivare e favorire le autonome iniziative dei cittadini finalizzate alla realizzazione dell'interesse generale.

In questa seconda ipotesi non si ha un trasferimento di risorse finanziarie, bensì, più semplicemente, la realizzazione diretta dell'interesse generale da parte di quegli stessi soggetti che altrimenti sarebbero destinatari passivi dell'intervento pubblico.

Quali sono i vantaggi per l'amministrazione?

Poter contare sulle iniziative dei cittadini realizzate sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale comporta un duplice vantaggio: innanzitutto in tal modo l'amministrazione risolve problemi che interessano la collettività utilizzando non risorse proprie bensì quelle presenti nella società, altrimenti inutilizzate; in secondo luogo, potendo contare su tali risorse aggiuntive, può dare risposta ad un numero maggiore di problemi pur mantenendo il medesimo livello di imposizione fiscale.

ISTRUZIONI PER L'USO

Sussidio

Il testo dell'articolo

La norma recita: *“Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”*.

Quali sono le attività di interesse generale

Sono di interesse generale tutte le attività volte a realizzare l'interesse pubblico e i bisogni fondamentali dei cittadini. Ne indichiamo alcune, ma l'elencazione è esemplificativa e non tassativa: manutenzione delle strade, manutenzione delle scuole e dei loro servizi, il diritto alla salute, la gestione del territorio, il trasporto pubblico, la protezione dell'ambiente, la solidarietà economica e sociale, la protezione degli interessi dei consumatori, l'abbattimento delle barriere architettoniche ecc.

Cosa significa esattamente

Il cittadino, singolarmente o in forma associativa, può **autonomamente**, ossia senza alcun tipo di autorizzazione, concessione o qualsivoglia provvedimento della Pubblica Amministrazione, intraprendere azioni per fare in modo che servizi pubblici o altre attività dirette alla realizzazione dell'interesse generale siano svolte in assenza di interventi dei soggetti pubblici preposti dalla legge. Ad esempio, genitori che intervengono per riattivare la palestra inagibile e pericolante di una scuola, cittadini di una zona che, dopo reiterate richieste alle autorità competenti, provvedono alla rimozione di un tetto in amianto di un capannone nocivo per la salute pubblica.

I mezzi adoperati devono essere idonei allo scopo; per cui quando non è possibile utilizzare le proprie forze fisiche e materiali bisogna ricorrere ad imprese o altri soggetti qualificati.

La procedura da utilizzare

1. Ci si trova di fronte a un disservizio più volte segnalato all'autorità competente. Tale disservizio incide sull'interesse generale, nel senso che rientra tra le situazioni esemplificate sopra. **Si decide di agire.**
2. Il cittadino o il gruppo **possono, ma non devono obbligatoriamente**, darne avviso alla pubblica autorità. Infatti la norma dice che i soggetti pubblici (Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni) favoriscono l'autonoma iniziativa e non che devono dare un permesso specifico sulla base di una richiesta. Si consiglia però di informare l'autorità competente per due motivi:
 - a. *innanzitutto per non aprire fin da subito un conflitto ed evitare quindi che si possa dire successivamente che i soggetti preposti non erano stati avvisati; a tale scopo può essere utile inserire nella lettera i riferimenti di legge o le delibere che stanno alla base dell'azione da compiere (ad esempio, una barriera architettonica da rimuovere rientra nell'interesse generale alla tutela delle persone disabili, ribadito dalla legge 104/92 - legge-quadro sull'handicap); così come è bene dare informazioni sulle modalità dell'intervento (come si intende abbattere la barriera, se si intende mettere uno scivolo, ecc.);*

b. in secondo luogo, come si vedrà dopo, per richiedere il sostegno necessario a compiere l'azione.

3. Può capitare che le attività di interesse generale richiedano la predisposizione di mezzi e strutture che al privato sono di difficile accesso. Per questo può diventare essenziale la richiesta agli organi pubblici di collaborare. È da chiarire che il termine “**favoriscono**” utilizzato nella norma indica proprio questa funzione di “facilitazione” che i soggetti preposti, impossibilitati o volutamente inadempienti, devono garantire. Può trattarsi dell’offerta di proprio personale di supporto o di propri mezzi, oppure di accogliere quanto già fatto dal cittadino risarcendolo delle spese che sono state necessarie, oppure di predisporre atti per adeguare le proprie politiche onde evitare il ripetersi di situazioni simili.
4. È bene precisare che, soprattutto in questa fase di prima applicazione, può essere utile che i cittadini che intendono applicare l’articolo 118, **siano supportati da Cittadinanzattiva** o da altre organizzazioni civiche disponibili. Come prima cosa, si consiglia di inviare sempre a tali organizzazioni (indicandole, ad esempio, tra i soggetti “per conoscenza”) le informative e le richieste trasmesse agli organi pubblici, proprio al fine di facilitarne l’intervento a sostegno in caso di conflitto e per far capire all’interlocutore che non si è soli.
5. Se l’organo pubblico non risponde alla richiesta di favorire (offrire mezzi, pagare le spese, predisporre atti, ecc.) l’autonoma iniziativa, il cittadino o i gruppi di cittadini possono mettere in mora, tramite lettera, l’organo al fine di costituire il cosiddetto **silenzio-inadempimento**, che si configura tutte le volte in cui una norma impone a un soggetto amministrativo un comportamento e questo non agisce in conformità della legge. È comunque da chiarire che la non collaborazione degli organi pubblici non impedisce lo svolgimento e il compimento dell’attività di interesse generale da parte dei cittadini. Il problema è semmai quello di trovarsi a fare tutto da soli, senza il supporto dei soggetti pubblici. Il cittadino o il gruppo, di fronte a una simile evenienza, possono tutelarsi in sede legale nei confronti dell’amministrazione che non risponde e non “favorisce”.
6. Qualora l’amministrazione, seppur debitamente informata, non solo non favorisca, ma cerchi di ostacolare l’azione (ad esempio, mandando i vigili urbani a bloccare l’azione o sporgendo denuncia), il cittadino o il gruppo possono – o, meglio, devono, in quanto viene messa in dubbio la loro potestà di agire come soggetti autonomi – **ricorrere in sede giudiziaria** con l’ausilio e il sostegno di Cittadinanzattiva o di altre organizzazioni disponibili. Tale azione serve per impugnare gli atti posti in essere dall’amministrazione, che hanno bloccato e pregiudicato l’attività promossa, e per chiedere un eventuale risarcimento dei danni, invocando un’interpretazione dell’articolo 118 come norma **precettiva**, vale a dire come norma direttamente applicabile senza la necessità di emanare ulteriori norme per la sua attuazione.

MESSAGGIO IN BOTTIGLIA



IL 118? UN GRAN BEL... *NUMERO CIVICO*

“Stato, Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”. Sapevi che a recitare queste parole è la **Costituzione italiana**? Si tratta dell’**articolo 118, comma IV**, introdotto in modo definitivo dal referendum del 7 ottobre 2001.

Il valore *civico* di questo articolo è incommensurabile: esso rappresenta il raggiungimento di un grande traguardo, a lungo atteso, oltreché un importante strumento di lavoro per tutti i cittadini che si impegnano per cambiare la realtà e vogliono giocare un ruolo attivo nella gestione delle cose pubbliche.



IL 118? PRONTO INTERVENTO A FAVORE DEI CITTADINI

Come il servizio di pronto intervento omonimo, l’articolo 118, comma IV, della Costituzione “agisce prontamente” a favore dei cittadini e li **sostiene** quando operano per la tutela di **diritti fondamentali**, come *salute, ambiente, giustizia, informazione, accesso ed efficienza dei servizi, sicurezza e qualità dei beni di consumo*, quando svolgono attività volontarie, quando desiderano usare il loro tempo, le loro competenze, il loro impegno per la collettività e le cose comuni.

Alcuni esempi...

- Barriere architettoniche all’entrata della metropolitana, di un museo, di un ospedale, di un tribunale che le amministrazioni competenti non provvedono a eliminare? Decidono di farlo i cittadini, in nome dell’articolo 118.
- La palestra di una scuola è da tempo inagibile o pericolante, e i ragazzi non possono fare attività sportiva? I genitori intervengono per riattivarla, in nome dell’articolo 118.
- In un comune manca il difensore civico, nonostante la legge obblighi a istituirlo? I cittadini si organizzano e lo eleggono autonomamente, in nome dell’articolo 118.

Queste possibilità non erano garantite prima dell'introduzione dell'articolo 118: tanto è vero che non sono mancati casi di *Imputati per eccesso di cittadinanza*, cioè di cittadini puniti - anziché premiati - dalla pubblica amministrazione per aver svolto attività di interesse generale al posto delle stesse amministrazioni inadempienti.



L'ARTICOLO 118 NON TUTELA I LAVORATORI

O, meglio, non soltanto loro. L'articolo 118 sostiene **tutti** i cittadini e la loro capacità di incidere nella gestione delle cose pubbliche. Grazie a esso non soltanto possiamo continuare a prendere **iniziative autonome** per la tutela dei diritti - questa volta con l'avallo costituzionale -, ma abbiamo dalla nostra un'arma vincente per vincolare le istituzioni al rispetto delle leggi esistenti e sostituirci alle autorità preposte quando queste sono inadempienti.

ANCHE NOI SIAMO... QUELLI DEL 118

Per l'attuazione e la promozione dell'articolo 118, è stato costituito un **Comitato permanente**, ribattezzato, un po' scherzosamente, "Quelli del 118". Ne fanno parte singoli e organizzazioni che hanno sottoscritto il *Manifesto del 118* impegnandosi a sperimentare forme concrete e condivise di applicazione di questa norma costituzionale e a consentirle di vivere nella vita quotidiana della democrazia. Finora hanno aderito al Comitato **Ancst-Legacoop, Arci servizio civile, Cittadinanzattiva, Comitato Fondo Csv Lazio, Confconsumatori, Convol, Fivol, Legambiente, Movi, Movimento difesa del cittadino, Movimento consumatori, Unione nazionale consumatori, Wwf.**

VUOI SAPERNE DI PIÙ...

... o vuoi segnalare un'iniziativa che i cittadini possano intraprendere autonomamente con riferimento all'articolo 118 per tutelare i loro diritti e migliorare la realtà? Visita il sito www.cittadinanzattiva.it/home_118.htm, scrivi all'indirizzo e-mail quellidel118@cittadinanzattiva.it o chiama il numero 06 36718555.

PRIMO REPERTORIO dei casi realizzati

Il Comitato “Quelli del 118” ha elaborato un programma di sperimentazione sull’attivazione dell’art. 118 ultimo comma della costituzione. Il programma di sperimentazione prevede :

- promozione e raccolta di azioni-pilota di natura sociale e di mobilitazione della cittadinanza attiva¹
- attivazioni di azioni pilota di tipo giudiziario mettendo in mora i soggetti inadempienti e arrivando, in caso di contestazione, davanti al giudice ordinario fino alla Corte costituzionale per ottenere pronunciamenti giurisprudenziali a favore di una interpretazione civica della norma per l’attuazione del 118
- promozione e raccolta di strumenti utili
- creazione di un “Osservatorio sul 118” con l’obbiettivo di raccogliere sia le azioni di realizzazione positive del 118 sia le azioni di protesta e di mancata collaborazione da parte dell’amministrazione. Sulla scorta di queste informazioni sarà possibile produrre un repertorio di azioni, un catalogo di buone pratiche, un report periodico.

L’osservatorio al momento è costituito presso il *Pit servizi* (progetto integrato di tutela nei servizi di pubblica utilità) - la struttura di Cittadinanzattiva che offre ai cittadini assistenza e informazione gratuita circa gli strumenti di partecipazione e di tutela nei servizi di pubblica utilità e nella pubblica amministrazione- .

Con questo primo repertorio l’osservatorio presenta attività realizzate prima della modifica costituzionale rilette alla luce del 118. Tali iniziative, sinteticamente riportate, sono solo alcuni esempi concreti e riproducibili di attuazione e di interpretazione della nuova norma costituzionale. Ogni attività è stata descritta con una scheda che “declina” i passaggi fondamentali del 118 ultimo comma e ruota intorno a tre elementi fondamentali:

- autonoma iniziativa
- interesse generale
- ruolo dell’amministrazione

Info: Pit servizi

tel 06/36718555

fax 06/36718333

quellidel118@cittadinanzattiva.it

¹ Vedi campagna “obiettivo barriere” con la quale nell’anno della disabilità in attuazione dell’art 118 verranno rimosse 118 barriere architettoniche www.cittadinanzattiva.it

1. PULIAMO IL MONDO

Clean Up the World, nata come una giornata di pulizia internazionale, è diventata una delle maggiori campagne ambientali nel mondo. Un velista australiano Ian Kiernan , navigando attraverso gli oceani sulla sua imbarcazione Spirit of Sydney, fu impressionato e disgustato dalla quantità di spazzatura che incontrava continuamente dovunque andasse. Tornato a Sydney, decise di fare qualcosa e cominciò a organizzare una campagna di pulizia del porto della sua città. Nacque così nel 1989 Clean Up Sydney Harbour Day che ottenne una grandissima partecipazione .

Spinti dal grande successo ottenuto, Ian Kiernan ed i suoi amici pensarono di mobilitare l'intera nazione in una giornata di pulizia: è il primo Clean Up Australia. Era il 1990 e fu subito un grande successo: oltre 300.000 volontari parteciparono al primo Clean Up Australia Day e il numero aumentò di anno in anno. Oltre 40 milioni di persone provenienti da 120 paesi diversi, presero parte all'iniziativa.

In breve, grazie anche al sostegno dell'Unep (il Programma ambientale delle Nazioni Unite) l'iniziativa assume una portata mondiale. In Italia "puliamo il mondo" viene realizzata da Legambiente che ha organizzato grazie all'impegno dei circoli locali , di migliaia di comuni, di gruppi di cittadini e di imprese sensibili alle tematiche ambientali, ben nove edizioni.

Iniziativa autonoma....	<p>Tipologia azione: raccolta rifiuti siti ambientali</p> <p>Realizzata da: in Italia da Legambiente, associazione di cittadini</p> <p>Con quali risorse: sponsor privati (es: Telecom Italia, Esselunga, ENI, Gruppo Unicredito e altri)</p> <p>Con quali strumenti: Legambiente ha predisposto un "manuale" su come scegliere il luogo dell'evento, come organizzare la giornata, fornisce poi un Kit con gli attrezzi (rastrello , buste, ecc) al costo di circa 5 euro.</p>
svolta nell'interesse generale.....	<p>Di un gruppo..l'iniziativa riguarda prima di tutto un gruppo (comunità locale nella quale viene ripulito sito) ma il bene tutelato riguarda l'intera collettività.</p> <p>Tipologia bene comune: ambiente</p> <p>Idoneità dell'azione/risultati: Sono stati ripuliti in totale circa 3800 luoghi con numerosi interventi di riqualificazione, mobilitando 600.000 persone, 1700 comuni, oltre 100 aree naturali e circa 1000 scuole che hanno assunto un ruolo altamente partecipativo, rispondendo con la presenza di 250.000 ragazzi.</p>
favorita dall'amministrazione pubblica	<p>Amministrazione interessata: Ministero dell'Ambiente, comuni dove si svolgono le tappe</p> <p>Tipologia di sostegno: patrocinio del Ministero della Pubblica Istruzione e del Ministero dell'Ambiente , accordo con ANCI e UPI e Federazione Italiana dei Parchi e delle Riserve naturali che prevede ad esempio l'acquisto del Kit predisposto da Legambiente</p>

2. COSTITUZIONE DELLA RETE NAZIONALE DEI DIFENSORI CIVICI

Il difensore civico è stato istituito in Italia dalla legge 142 del 1990. Nonostante la loro previsione e nomina non esisteva fino al 1996 alcun elenco dei difensori civici per cui i cittadini le istituzioni e gli stessi difensori non sapevano chi erano e dove operavano i difensori civici nominati.

Nel 1996 Il Movimento federativo democratico (cittadinanzattiva) pubblica la prima mappa relativa all'organizzazione dei difensori civici regionali indicando per ogni singola regione i nomi, gli indirizzi, i casi trattati e i costi medi di trattazione e risoluzione dei casi.

La pubblicazione dell'indagine suscita l'interesse di alcuni difensori civici comunali che si rendono conto della necessità di costituire un coordinamento dei difensori civici per avvalersi di un sistema di relazioni, di confronti e di scambi, e per accrescere ed affinare la competenza di ciascuno, puntando sull'affermazione sociale del nuovo istituto di difesa civica.

L'otto ed il 9 Maggio 1998 il Movimento Federativo Democratico (cittadinanzattiva) convoca a Foligno i difensori civici d'Italia, nasce il coordinamento nazionale dei difensori civici che decide di dotarsi di un sito internet iniziando così una proficua collaborazione.

Solo grazie al potere di convocazione della cittadinanza attiva si è potuto fare un decisivo passo avanti nella effettiva realizzazione dell'interesse generale costituito nello sviluppo della difesa civica in Italia anche grazie ad un miglior coordinamento dei difensori civici nominati.

Iniziativa autonoma....	Tipologia di azione: convocazione Realizzata da : cittadinanzaattiva Con quali strumenti : realizzazione indagine e convegno "La parola ai difensori civici e alla cittadinanza attiva" Pubblicazione atti del convegno Con quali risorse : fondi dell'associazione e contributi comune di Foligno
svolta nell'interesse generale...	Della collettività Tipologia bene comune : Buon funzionamento dell'amministrazione Idoneità dell'azione/risultati : costituzione di un coordinamento nazionale di difensori civici e realizzazione di un sito internet con i riferimenti dei difensori nominati e delle loro competenze www.difensorecivico.org
favorita dall'amministrazione	Amministrazione interessata: Ministero della funzione pubblica e singoli comuni Tipologia di sostegno : patrocinio del Ministero della Funzione pubblica e di altri enti locali

3. ELEZIONE DIRETTA DIFENSORE CIVICO DI PIOMBINO

Nel 1994 non era ancora previsto nello statuto comunale di Piombino la figura del difensore civico. Cittadinanzattiva di Piombino (allora MFD) decide di realizzare azioni dirette alla modifica dello statuto e alla previsione del difensore civico eletto a suffragio universale.

I cittadini scrivono un regolamento che disciplina le modalità di elezione del difensore civico e il funzionamento dell'ufficio e procedono all'organizzazione di una vera e propria elezione: raccolgono le candidature, allestiscono i seggi e distribuiscono le schede per votare.

Partecipano all'elezione diretta del difensore civico 14.000 cittadini.

Il comune prende atto di quanto organizzato dai cittadini e provvede alla modifica dello statuto ai sensi della l. 142/90. Non solo viene inserito il difensore civico ma viene recepito con delibera consiliare il regolamento scritto dai cittadini per l'elezione diretta del difensore civico.

<p>Iniziativa autonoma....</p>	<p>Tipologia azione: stesura del regolamento comunale per l'elezione e il funzionamento del difensore civico comunale</p> <p>Realizzata da: Cittadinanzattiva (MFD) Piombino</p> <p>Con quali risorse: risorse economiche proprie del movimento</p> <p>Con quali strumenti : organizzazione elezione diretta (seggi- schede- convocazione cittadini) e stesura regolamento</p>
<p>svolta nell'interesse generale.....</p>	<p>della collettività locale</p> <p>Tipologia bene comune: buon andamento dell'amministrazione e partecipazione civica</p> <p>Idoneità dell'azione/risultati : 14.000 cittadini partecipano all'elezione del difensore civico. Nel 2002 anche il comune di Gubbio inserisce nello statuto comunale l'elezione diretta del difensore civico</p>
<p>favorita dall'amministrazione pubblica</p>	<p>Amministrazione interessata: comune di Piombino</p> <p>Tipologia di sostegno: modifica statuto comunale secondo le indicazioni fornite dai cittadini</p>

4. GOLETTA VERDE

Goletta Verde è la campagna estiva di Legambiente di analisi e informazione sulle acque di balneazione. Dal 1986 ad oggi, ogni estate, due imbarcazioni di Legambiente effettuano il periplo delle coste italiane compiendo prelievi, analisi e diffondendo dati sullo stato di salute delle acque di balneazione. Tra le tappe di "Goletta Verde" anche i luoghi devastati dagli scempi edilizi.. Il successo ottenuto con l'abbattimento del Fuenti, conferma l'importanza del lavoro e dell'impegno della Goletta.

*Nel corso della campagna svolta la scorsa estate, Goletta Verde ha intrapreso altre iniziative specifiche come ad es: **Profondo Blu**, una campagna di informazione e sensibilizzazione realizzata in collaborazione con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio per promuovere tra popolazione residente e turisti una migliore conoscenza delle riserve marine.*

Iniziativa autonoma....	Tipologia azione: prelievo ed analisi di campioni d'acqua marina ed informazioni sulla balneazione Realizzata da: Legambiente, Con quali risorse: sponsor privati (es: Mare Pronto, Vodafone Omnitel), contributo finanziario dei cittadini Con quali strumenti : Imbarcazioni di Legambiente. Laboratori mobili prelevano campioni d'acqua ed effettuano su di essi le analisi previste dalla legge. Inoltre, Nei porti dove fa tappa vengono organizzate manifestazioni, incontri e feste per sensibilizzare residenti e turisti sui temi legati alla tutela del mare.
svolta nell'interesse generale.....	della collettività Tipologia bene comune : ambiente marino Idoneità dell'azione/risultati : In diciassette anni di attività sono stati analizzati oltre 6.000 campioni d'acqua di mare in più di 120.000 chilometri di navigazione attorno allo stivale e con quasi 600 tappe nelle principali località balneari. A conclusione della campagna della scorsa estate, Legambiente ha diffuso i risultati sulla salute delle coste italiane a seguiti di 500 prelievi lungo le coste. Goletta Verde, inoltre, ha realizzato una mappatura degli scarichi non depurati e dell'abusivismo edilizio che ha devastato chilometri del litorale.
favorita dall'amministrazione pubblica	Amministrazione interessata: Ministero dell'Ambiente, comuni dove si svolgono le tappe Tipologia di sostegno: collaborazione con il Ministero dell'Ambiente e con il Ministero della salute es: vengono individuati insieme i siti da monitorare

5. SERVIZI DI RADIO RADICALE

Radio Radicale è una radio privata e di partito, che dal 1976- in gran parte a proprie spese- svolge un "servizio pubblico", di informazione pubblica di interesse generale offrendo la possibilità di ascoltare integralmente le sedute del Parlamento, i congressi di tutti i partiti e delle maggiori associazioni, i dibattiti sui temi dell'attualità politica.

L'intento di Radio Radicale è quello di realizzare concretamente il principio costituzionale della pubblicità dei lavori parlamentari.

Radio Radicale è stata finanziata inizialmente dal Partito Radicale prima e dalla Lista Pannella poi, sia traferendo la propria quota di finanziamento pubblico senza alcun vincolo di destinazione sia con le quote derivanti dal finanziamento per gli organi di partito.

Nel 1990, per iniziativa della maggioranza assoluta dei parlamentari della Repubblica (oltre 500), è approvato un ordine del giorno che riconosce a Radio Radicale il merito di svolgere un servizio di informazione di interesse generale.

Nel 1994 -- a 18 anni dall'inizio del servizio di Radio Parlamento -- il Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni stipula, in seguito ad una gara pubblica, la prima convenzione con Radio Radicale, per un importo di 8 miliardi, cifra sufficiente a coprire solo la metà dei costi di gestione del servizio; l'altra metà continua ad essere coperta da parte del soggetto radicale italiano, la Lista Pannella, che versa a Radio Radicale il proprio contributo per l'editoria di partito.

Iniziativa autonoma....	Tipologia azione: informazione pubblica di interesse generale Realizzata da: partito politico Con quali risorse: dal 1994 svolge la propria attività in convenzione con il Ministero delle Poste e delle Comunicazioni che copre solo la metà dei costi del servizio. L'altra metà viene finanziata dalla Lista Pannella. <i>Con quali strumenti:</i> Diffusione via radio e via internet delle sedute parlamentari, di altri enti e dei più importanti processi in corso.
svolta nell'interesse generale...	Della collettività Tipologia del bene comune: Informazione Idoneità dell'azione/risultati: trasmissione dibattiti parlamentari garantendo una buona copertura nazionale
favorita dall'amministrazione	Amministrazione interessata : Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni Tipologia di sostegno: convenzione dal 1994.

6. PIT SERVIZI (progetto integrato di tutela nei servizi di pubblica utilità)

Nel 1999 Cittadinanzattiva attraverso la rete dei Procuratori dei cittadini propone alla Commissione Europea un progetto denominato PiT Servizi (progetto integrato di tutela nei servizi di pubblica utilità) diretto ad offrire informazione, intervento e consulenza gratuiti ai cittadini nel settore dei servizi di pubblica utilità (trasporti, poste, servizi assicurativi e finanziari, energia e pubblica amministrazione).

La direzione DG Sanco all'interno delle attività volte a sviluppare e promuovere le politiche dei consumatori offre i contributi comunitari per l'avvio del progetto.

La struttura diventa operativa presso la sede nazionale di Cittadinanzattiva e raccoglie le segnalazioni che giungono dall'intero territorio nazionale sul funzionamento e sulla qualità dei servizi e sullo stato di attuazione di leggi e di provvedimenti che riguardano la tutela dei diritti dei cittadini. Sulla base delle segnalazioni ricevute, Pit Servizi propone di promuovere campagne a tema **in** merito a problemi che coinvolgono larghe fasce di utenti e di elaborare politiche di tutela dei consumatori nell'area dei servizi di pubblica utilità.

Oltre che un servizio a disposizione dei cittadini, PIT Servizi rappresenta un elemento di potenziamento e sviluppo della capacità di tutela e di difesa civica, insieme ad altri soggetti che operano nel mondo della cittadinanza attiva e nell'ambito dei servizi di interesse generale.

Dopo tre anni di attività l'esperienza Pit si consolida e viene sviluppata sul territorio grazie alle rete dei collegi dei procuratori dei cittadini che animano 10 centri locali di assistenza e informazione.

Iniziativa autonoma....	Tipologia azione: creazione servizio di tutela e informazione Realizzata da: Cittadinanzattiva Con quali risorse: contributi comunitari e privati (Acea, Italgas, Poste s.p.a e altri) <i>Con quali strumenti:</i> linea telefonica attiva dal lunedì al venerdì dalle 9.00 alle 14.00, fax, posta elettronica, realizzazione di database per raccolta e analisi delle segnalazioni
svolta nell'interesse generale...	Della collettività Tipologia del bene comune: tutela dei consumatori e utenti Idoneità dell'azione/risultati: in tre anni di attività il servizio ha diffuso informazioni e trasmesso strumenti di tutela a 8779 cittadini che hanno contattato direttamente il servizio e avviato campagne nazionali di informazione e tutela . Dal 1 novembre 2002 l'esperienza pit è stata riprodotta sul territorio con la creazione di 10 pit locali .
favorita dall'amministrazione	Amministrazione interessata: Commissione europea Tipologia di sostegno: contributo economico

7. UN VIAGGIO DEL PIT BUS: ALLA RICERCA DEI DIRITTI PERDUTI

L'alluvione di fine settembre 2000 sventra una strada al centro del paese di Roccella Ionica (RC).

Il Pit bus, il pulmino itinerante di Cittadinanzattiva che percorre ogni anno l'Italia alla ricerca dei diritti perduti, arriva nella cittadina a metà ottobre dello stesso anno. La strada con un'enorme voragine è ancora nelle stesse condizioni in cui l'ha ridotta l'alluvione.

Una provocatoria ordinanza della Cittadinanza attiva dispone lavori di recinzione per la sicurezza dei cittadini.

Cittadini attivi realizzano una recinzione intorno alla voragine segnalando il pericolo a cui sono esposti i cittadini, poco dopo intervengono i vigili e tecnici del comune per predisporre una loro recinzione.

Iniziativa autonoma....	Tipologia azione: posizionamento segnaletica di pericolo Realizzata da: cittadini attivi Con quali risorse: risorse economiche proprie di singoli cittadini <i>Con quali strumenti:</i> nastro per segnalazione pericoli e cartelli informativi
svolta nell'interesse generale...	Della collettività locale Tipologia del bene comune: sicurezza Idoneità dell'azione/risultati: la voragine è stata completamente recintata con apposito nastro delimitando così l'area del rischio
favorita dall'amministrazione	Amministrazione interessata: comune di Roccella Ionica Tipologia di sostegno: l'amministrazione non ha impedito l'attività dei cittadini ed è intervenuta subito dopo per una sistemazione della segnaletica

8. LIBERA

“Libera” associazioni contro le mafie, è nata il 25 marzo del 1995 con l'intento di coordinare e sollecitare l'impegno della società civile contro tutte le mafie. Fino ad oggi, hanno aderito a Libera più di 1000 gruppi tra nazionali e locali, oltre a singoli sostenitori.

L'azione di Libera comincia con una petizione popolare presentata nel 1995. L'intenzione era di chiedere la riforma di una legge ormai vecchia (legge n.646/1982) che regolava in maniera insoddisfacente proprio la confisca dei beni. A favore della petizione, si raccolsero un milione di firme, e rappresentò un momento importante di sensibilizzazione e riflessione sull'importanza del recupero e riutilizzo dei patrimoni accumulati illecitamente.

*Da questa petizione è nata **la legge 109/96** per il "riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati ai mafiosi". Promulgata immediatamente dopo un'altra legge che istituiva il Fondo di solidarietà per le vittime del racket e dell'usura (legge n.108/96), la 109 mostrò subito tutta la sua bontà simbolica e pratica.*

***Pratica perché in soli 6 anni**, la 109 ha permesso l'utilizzo a fini sociali di oltre **1000 beni immobili**, per un valore superiore a **150 milioni di euro**. Mentre la precedente normativa, in ben 14 anni (1982-1996) era riuscita a confiscare soltanto 34 beni.*

***Simbolica perché** la 109 non soltanto permette di colpire le mafie nei loro interessi economici, ma contemporaneamente permette di **ridistribuire alla collettività** queste ricchezze, favorendo la costruzione di un tessuto sociale attivo, un deterrente naturale contro il potere mafioso.*

Iniziativa autonoma....	<p>Tipologia d'azione: attività di sensibilizzazione sul tema del riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati alla mafia</p> <p>realizzata da: Libera</p> <p>Con quali strumenti: Petizione popolare per la riforma della Legge 646/82 che ha portato alla legge 109/96.</p>
svolta nell'interesse generale...	<p>Della collettività:</p> <p>Tipologia del bene comune: ripristino della legalità</p> <p>Idoneità dell'azione/resultati: la villa di Totò Riina a Corleone, oggi è diventata una scuola, nei terreni di Bernardo Provenzano oggi si produce <i>l'olio di Libera</i>. Uno sviluppo particolare dell'esperienza di Libera è il progetto Libera Terra che fa nascere cooperative sociali nel settore agro-biologico su terreni confiscati alle mafie (sono solo alcuni esempi)</p>
favorita dall'amministrazione	<p>Amministrazione interessata: Regione Sicilia, Ministero dell'Interno, Agenzia Sviluppo Italia</p> <p>Tipologia di sostegno: La Reg. Sicilia e il Ministero dell'Interno si sono proposti come finanziatori del progetto Libera terra. Sviluppo Italia progetta per Libera un programma di informazione sulle leggi riguardanti l'imprenditoria giovanile e verifica la tenuta finanziaria delle cooperative sociali anche attraverso gli strumenti agevolativi e finanziari di cui dispone. La Reg. Sicilia finanzia l'intervento agricolo mentre il Ministero degli interni finanzia il resto fino ad una cifra di 4,2 miliardi di lire. Tutto questo è stato sancito da un accordo formale in Prefettura a Palermo.</p>

9. CITTADINI NELL'AMMINISTRAZIONE: ACCORDO DI MATERA

L'assemblea territoriale di Cittadinanzattiva di Matera ha sottoscritto un articolato protocollo di intesa con il comune di Matera .

Il protocollo prevede l'attivazione di un Pit servizi (vedi scheda n 6) all'interno del comune animato e gestito dai procuratori dei cittadini di Cittadinanzattiva di Matera .

In particolare il comune si impegna a fornire i locali e le strutture idonee a svolgere attività di tutela dei cittadini (strumentazione informatica ,collegamento rete internet, librerie per archivio segnalazioni ecc...).

I procuratori si impegnano nella realizzazione di attività di conciliazione per dirimere micro-conflitti tra cittadini e amministrazione comunale e garantiscono un collegamento con l'URP verificandone l'efficienza e l'utilità per i cittadini.

Iniziativa autonoma....	<p>Tipologia d'azione: attività di informazione e tutela dei cittadini nel settore della pubblica amministrazione</p> <p>realizzata da: procuratori dei cittadini cittadinzattiva di Matera</p> <p>Con quali strumenti: protocollo di intesa con l'amministrazione</p>
svolta nell'interesse generale...	<p>Della collettività locale</p> <p>Tipologia del bene comune: tutela dei cittadini e buon andamento dell'amministrazione</p> <p>Idoneità dell'azione/risultati: attivazione del Pit servizi</p>
favorita dall'amministrazione	<p>Amministrazione interessata: Comune di Matera</p> <p>Tipologia di sostegno: impegno a fornire la disponibilità locali e strutture idonee formalizzata dall'amministrazione con apposita delibera di recepimento del protocollo sottoscritto</p>

10. CAMPAGNA ART. 118 CITTADINANZATTIVA

Consapevole della portata innovativa del nuovo testo dell'art. 118 della Costituzione, Cittadinanzattiva, ha promosso una campagna di informazione, curata dall'agenzia Saatchi & Saatchi, per portare a conoscenza dei cittadini la novità del IV comma dell'art 118 della costituzione.

La campagna di comunicazione e informazione ha come slogan: "ora puoi dare nuova vita alla realtà in cui vivi". Nelle immagini proposte si raffigurano cittadini alle prese con strumenti della medicina con i quali i cittadini "ridanno vita" all'ambiente, riparano un'enorme buca nella strada, restaurano un ospedale.

Numerosi manifesti con le immagini descritte sono stati affissi sugli autobus, nelle metropolitane e nella cartellonistica stradale del comune di Roma, la campagna di informazione e la diffusione dei relativi strumenti di comunicazione per ora ha riguardato solo la capitale.

Cittadinanzattiva, ritenendo di avere svolto un 'attività di interesse generale ai sensi del IV comma dell'art 118 della costituzione ha richiesto alla Presidenza del Consiglio il rimborso delle spese sostenute.

Iniziativa autonoma....	<p>Tipologia d'azione: campagna di informazione diretta ai cittadini</p> <p>realizzata da: Cittadinanzattiva</p> <p>Con quali strumenti: depliant- manifesti, diffusione attraverso sito internet di Cittadinanzattiva</p>
svolta nell'interesse generale...	<p>della collettività</p> <p>Tipologia del bene comune: informazione su diritti riconosciuti dalla costituzione</p> <p>Idoneità dell'azione /risultati: numerosi cittadini hanno contattato Cittadinanzattiva nei giorni della campagna chiedendo maggiori informazioni e partecipando ad attività locali del movimento</p>
favorita dall'amministrazione	<p>Amministrazione interessata: Presidenza del Consiglio dei Ministri. Comune di Roma.</p> <p>Tipologia di sostegno: Patrocinio del Comune di Roma. La presidenza del consiglio dei Ministri non ha dato alcun riscontro alla richiesta di rimborso.</p>

11. ANTEA

Antea è un'associazione senza fini di lucro, costituita dal novembre 1987, allo scopo di garantire assistenza gratuita sia a casa sia in hospice ai malati in fase terminale. Dal infatti 1995 l'Antea ha predisposto il progetto hospice finanziato dalla Regione Lazio. L'Hospice ha realizzato un ambulatorio, un centro di ascolto che ha anche la funzione di guardia medica attiva 24 ore su 24.

L'Associazione si autofinanzia con quote associative, con contributi di enti e di cittadini privati, con manifestazioni per la raccolta fondi, prestano la loro attività professionale volontari medici, infermieri, psicologi, fisioterapisti.

Dal 1999 è accreditata presso la Regione Lazio per il progetto pilota "Unità operativa cure palliative". È iscritta all'Albo Regionale del volontariato e all'Anagrafe Nazionale delle Ricerche dell'Università della ricerca Scientifica e Tecnologica.

L'assistenza domiciliare si esplica secondo un programma di cure palliative che prevede prestazioni sanitarie e psicosociali, gratuite, sul territorio di Roma, per malati di tumore in fase terminale.

Nel programma di assistenza domiciliare è prevista anche la fornitura di presidi sanitari e farmaci.

L'assistenza domiciliare è integrata all'assistenza in hospice ed è completamente gratuita.

Iniziativa autonoma....	Tipologia d'azione: assistenza medica ai malati terminali Realizzata da: Antea Con quali strumenti: assistenza domiciliare con personale specializzato e assistenza in hospice
svolta nell'interesse generale...	Di un gruppo.. i malati terminali di Roma Tipologia del bene comune: diritto alla salute Idoneità dell'azione/risultati: dal 1987 sono stati assistiti da personale specializzato circa 4000 pazienti con assistenza 24 ore su 24
favorita dall'amministrazione	Amministrazione interessata: Regione Lazio, Asl commissione invalidità Tipologia di sostegno: fornitura da parte dell'ASL dei presidi sanitari (letti ospedalieri. Carrozine ecc..) contributi economici della regione Lazio

12. SISTEMA DELLE OASI E RIFUGI DEL WWF

Le Oasi sono il progetto di conservazione più importante del WWF Italia. Sono l'intervento concreto in difesa del territorio naturale e della biodiversità che ha contraddistinto il WWF fin dalla sua nascita e ne hanno qualificato la sua diffusione.

Le Oasi WWF, infatti, nascono con l'Associazione. Fu proprio un'oasi a segnare una pagina importante nella storia della sezione italiana del WWF: nel 1967 il gesto coraggioso di un gruppo di volontari che presero in affitto il Lago di Burano in Maremma, strappandolo ai cacciatori tracciò la strada per il futuro. Le Oasi del WWF Italia rappresentano un esempio concreto di come un gruppo di cittadini abbia costituito un'area protetta sostituendosi, in quel lontano 1967, agli organi pubblici realizzando un'attività di interesse generale quale la conservazione della natura.

Se le prime Oasi nacquero per salvare luoghi a rischio, nel tempo le acquisizioni hanno seguito una strategia più ampia e adeguata ai tempi, in termini di conservazione e gestione. Molte oasi sono state il primo passo per la creazione di aree protette più grandi. Attualmente il Sistema delle Oasi WWF comprende 130 aree, con una estensione di circa 35.000 ettari. Il territorio protetto di proprietà dell'Associazione è di circa 5.000 ettari.

<p>Iniziativa autonoma ...</p>	<p>Tipologia azione: acquisizione e gestione di aree ad alta valenza naturalistica</p> <p>Realizzata da: in Italia dal WWF Italia</p> <p>Con quali risorse: quote associative, sovvenzioni pubbliche e private</p> <p>Con quali strumenti: gestione diretta attraverso il lavoro delle guardie del WWF e degli attivisti locali: manutenzione, promozione, fruizione con visite guidate anche per disabili, educazione ambientale, centri di recupero fauna selvatica, attività di economia eco-compatibile. L'ingresso è gratuito per i Soci WWF e dietro contributo per i non Soci.</p>
<p>svolta nell'interesse generale ...</p>	<p>Di un gruppo. La nascita dell'oasi riguarda dapprima la comunità locale ma il bene tutelato riguarda l'intera collettività</p> <p>Tipologia bene comune: ambiente</p> <p>Idoneità dell'azione/risultati: 130 Oasi, 35 ettari di territorio protetto, di cui circa 5.000 di proprietà del WWF Italia. All'interno delle Oasi troviamo: 61 Siti di Interesse Comunitario (SIC), 19 Zone di Protezione Speciale (ZPS), 8 Siti Zone Umide d'Importanza Internazionale (Zone Ramsar); 55 aree inserite a vario titolo nell'Elenco Ufficiale delle Aree Protette del Ministero dell'Ambiente; 500.000 circa sono i visitatori ogni anno, 60 i Centri Visita, 17 le Foresterie, 14 le Strutture Museali.</p>
<p>favorita dall'amministrazione pubblica</p>	<p>Amministrazione interessata: Enti Locali, Ministero dell'Ambiente</p> <p>Tipologia di sostegno: le oasi sono gestite sulla base di affitti, accordi o concessioni o convenzioni. Inoltre Il Ministero dell'Ambiente offre il patrocinio per singole manifestazioni</p>

COMITATI LOCALI 'QUELLI DEL 118' Prima scheda tecnica

Premessa

Il 7 ottobre 2001 il popolo italiano tramite referendum ha confermato la sua volontà di cambiare la Costituzione rendendola più vicina alle esigenze del territorio e più attenta alla crescita di soggettività dei cittadini. Particolare rilevanza assume nella riforma approvata il nuovo art. 118 che, oltre ad affermare il principio della sussidiarietà verticale introducendo nuove norme sul federalismo, per la prima volta riconosce ai cittadini la funzione di concorrere alla cura dell'interesse generale mediante l'esercizio di poteri e di responsabilità proprie e dirette e assegna alle istituzioni il compito di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Al fine di garantire che la norma venga conosciuta, condivisa, correttamente interpretata e, soprattutto, applicata, si è costituito un **comitato nazionale permanente** che si chiama **'Quelli del 118'** - composto da organizzazioni civiche (Ancst-Legacoop, Arci servizio civile, Cittadinanzattiva, Co. Ge. Csv del Lazio, Confconsumatori, Convol, Fivol, Movì, Movimento consumatori, Movimento difesa del cittadino, Legambiente, Spes-Centro servizio del volontariato del Lazio, Unione nazionale consumatori, WWF), da esperti e da singole personalità, i quali hanno deciso, ognuno per le proprie specifiche competenze e attività, di fare la propria parte per promuovere una politica comune di attuazione del nuovo art. 118, ult. comma.

Questa scheda tecnica può rappresentare un primo contributo per la costituzione di Comitati locali 'Quelli del 118'. Per il futuro stiamo pensando all'opportunità di realizzare un primo kit a supporto delle attività.

Perché costituire i Comitati locali 'Quelli del 118'?

E' evidente la portata innovativa del testo, ma anche la necessità di farlo vivere nella vita quotidiana della nostra democrazia. Ciò richiede il lavoro e l'impegno di tutti i soggetti interessati a fare di questa norma uno strumento di rinnovamento della politica italiana. Si tratta infatti di una grande occasione per assegnare concretamente ai cittadini, siano essi consumatori, utenti, volontari, pazienti, clienti, il ruolo di soggetti attivi nelle attuazione delle leggi e nel conseguimento dell'interesse generale, evitando omissioni, burocratismi, visioni riduttive o soluzioni utilitaristiche.

Sarebbe utile realizzare anche a livello territoriale iniziative collegate in qualche modo al programma annuale del Comitato nazionale 'Quelli del 118'. E' giusto ricordare infatti che mettersi in rete con altri soggetti e costruire coalizioni, specie su argomenti di questa rilevanza, è il modo più adeguato per acquistare visibilità nella realtà territoriale, per imporre i propri temi nell'agenda politica locale, per contare di più nel momento dell'interlocuzione con le istituzioni, per mobilitare risorse civiche, tecniche e finanziarie per risolvere i problemi in concreto.

Chi li promuove?

I soggetti competenti per la promozione e la costituzione di un Comitato locale 'Quelli del 118' (a livello regionale, provinciale o comunale) sono:

- *l'assemblea territoriale di Cittadinanzattiva*. In questo caso la dimensione geografica e politica del comitato potrà essere provinciale o comunale e gli interlocutori istituzionali saranno gli Enti locali. Ovviamente le sezioni del Tribunale per i diritti del malato, i Collegi dei procuratori dei cittadini, gli insegnanti della Scuola di

cittadinanza attiva, gli avvocati di Giustizia per i diritti e via esemplificando possono e debbono stimolare le assemblee stesse al raggiungimento dell'obiettivo.

- *i segretari regionali*. In questo caso la dimensione geografica e politica del comitato sarà regionale e gli interlocutori istituzionali saranno i governi regionali. Ovviamente assemblee e reti possono e debbono stimolare le segreterie stesse al raggiungimento dell'obiettivo.

Come si costituiscono?

Per la costituzione del comitato locale 'Quelli del 118' possono essere considerati elementi utili se non necessari

- la realizzazione di **un'azione diretta** nel territorio. Per es.: la rimozione di una barriera nel quadro della Campagna nazionale 'Obiettivo Barriere', la realizzazione di un seminario sul 118, ecc.;
- il **coinvolgimento delle organizzazioni civiche**. Senz'altro si può far riferimento a quelle che già aderiscono al Comitato, ma anche allargare ad altre che fossero interessate, soprattutto se il loro campo di azione e il loro dimensionamento è prettamente locale (comitati di quartiere, associazioni di volontariato, ecc.);
- l'utilizzo della campagna di informazione Saatchi&Saatchi: **Ora puoi dare nuova vita alla realtà in cui vivi**;
- l'adesione ai documenti politici già diffusi: in particolare, il **Manifesto** per l'attuazione dell'articolo 118, ultimo comma della Costituzione e l'**Appello** a cittadini e istituzioni per la sussidiarietà circolare;
- la preparazione di un **appuntamento pubblico** per la presentazione del Comitato locale;
- la condivisione di un **percorso di formazione** degli attivisti delle organizzazioni civiche (per es. nel quadro del programma del Comitato nazionale 'Quelli del 118');
- ecc.

Quando lanciarli?

La costituzione del Comitato locale 'Quelli del 118' va legata preferibilmente alla realizzazione di iniziative locali (azioni civiche, seminari, convegni, ecc.).

Fra le occasioni che si presenteranno a breve si possono segnalare, per esempio:

- La campagna "**Obiettivo barriere**", che partirà nel mese di marzo e rappresenterà l'occasione concreta per sperimentare il ruolo "sussidiario" dei cittadini e nella quale sono coinvolte tutte le realtà del Movimento (Tdm, Procuratori dei cittadini, Giustizia per i diritti, la scuola di cittadinanza attiva, il Cnamc). La campagna rappresenterà il naturale proseguimento delle riflessioni condotte al convegno del 7-8 febbraio u.s. e un modo pratico per sperimentare la nuova Costituzione italiana mediante il superamento, appunto, di 118 barriere architettoniche.
- Il convegno europeo (Bologna, 28 marzo), sempre organizzato da Cittadinanzattiva con il comitato 'Quelli del 118', sul tema "**Reinventare il principio di sussidiarietà**", al quale saranno invitati molti amministratori locali.
- I **seminari** di formazione e informazione sull'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione realizzati in collaborazione con i Centri di servizio del volontariato del Lazio a livello di esperienza pilota e, successivamente, con gli altri Csv italiani in collaborazione con il loro collegamento nazionale.
- In generale, i **programmi delle reti** che, per le loro caratteristiche, possono contenere un diretto riferimento all'attuazione dell'articolo 118, u.c. Cost.

Che cosa possono fare?

Ovviamente, ciascun Comitato locale potrà avere un proprio programma di attività definite sulla base dei problemi emersi a livello territoriale e degli orientamenti dei partner promotori. Nel caso in cui fossero utili è possibile offrire alcune indicazioni per la costruzione di un primo programma di attività. Ne segnaliamo di seguito alcune:

- **Iniziative dirette e puntuali** sul territorio (es. obiettivo barriere, cittadini digitali, difensori civici, ecc.)
- **Seminari** di formazione e informazione sul 118 e la sussidiarietà circolare
- **Rapporti con le istituzioni** del territorio al fine di avviare programmi comuni e di fare aderire gli amministratori locali alla costituenda rete per il 118
- Attivazione di un **Osservatorio locale sul 118** che operi in stretto collegamento con quello nazionale sulle seguenti attività: promozione e raccolta di azioni-pilota e di strumentari, servizio di informazione, consulenza, assistenza sul 118, realizzazione di un repertorio di azioni, di un catalogo di buone pratiche e di un report periodico
- Inserimento della norma sulla sussidiarietà circolare – adeguatamente riadattata - negli **statuti regionali, provinciali e comunali**.
- Partecipazione ai **piani socio-sanitari comunali** in attuazione della 328/00 (è la legge sull'assistenza sociale che contiene il principio di sussidiarietà circolare) che è tipicamente un caso di programmazione partecipata.

A chi chiedere una mano?

Per informazioni e suggerimenti ulteriori potete senz'altro far riferimento a:

- **Vittorino Ferla**, responsabile Relazioni istituzionali di Cittadinanzattiva e coordinatore del Comitato 'Quelli del 118', tel.: 0636718303, fax: 0636718333, mail: v.ferla@cittadinanzattiva.it
- **Giuseppe Scaramuzza**, responsabile Dipartimento Networking, tel.: 0636718334, fax: 0636718333, mail: g.scaramuzza@cittadinanzattiva.it

3) MODULI

Avviso di iniziativa civica



Dirigente scolastico

Istituto _____

Sig. Sindaco

del Comune di _____

(se la scuola è un istituto superiore)

Prefetto

Comando dei vigili del fuoco

Avviso di iniziativa civica* ai sensi dell' art. 118 IV comma
della Costituzione Italiana

I genitori e gli alunni dell'istituto _____manifestano la loro preoccupazione per la mancata attenzione al tema della sicurezza all'interno dell'edificio scolastico. In particolare ci riferiamo alla mancanza di una idonea segnaletica che all'interno dell'edificio indichi i percorsi e le vie di fuga in situazioni di pericolo.

La predisposizione della planimetria dell'edificio scolastico e la sua visibilità, la sistemazione di specifica segnaletica di salvataggio o di soccorso, in grado di fornire indicazioni relative alle uscite di sicurezza o ai mezzi di soccorso o di salvataggio sono strumenti minimi che possono contribuire a garantire un ambiente di lavoro e di studio sicuro.

Considerato che l'art 118 IV comma della costituzione recita "*Stato, regioni, province, città metropolitane e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà* ", qualora i soggetti in indirizzo non dovessero provvedere entro 15 giorni dall'affissione del presente avviso ad esporre la planimetria dell'istituto con relativa segnaletica, i genitori e gli alunni e della scuola _____procederanno autonomamente con il sostegno di Cittadinanzattiva ai sensi dell'art 118 IV comma della Costituzione " ad affiggere la planimetria dell'istituto con le indicazioni necessarie per garantire corrette procedure di evacuazione dell'edificio in caso di necessità e pericolo .

* il presente avviso è da intendersi come formale atto di messa in mora ai sensi dell'art 3 della legge 281/98

4) ALTRI MATERIALI

LETTERA A UN DIRIGENTE DI UNA ASL

Spett. dott. Sergio BERTONE
Azienda Sanitaria Locale 6
Sistema Sanitario Nazionale
Regione Piemonte

Spett. Direttore Generale,

con dispiacere e anche una lieve sorpresa leggiamo la sua del 7 ottobre c.a. (Prot. 2004/S), che, dopo una retorica affermazione di "disponibilità alla collaborazione" con la nostra organizzazione di tutela dei diritti dei cittadini, di fatto definisce una posizione di *impenetrabilità* della Azienda da lei diretta a qualsiasi collaborazione esterna, che non sia in "modalità e forme preventivamente concordate".

Crediamo che ciò discenda da errata interpretazione della legge (tra poco replicheremo puntualmente alle sue argomentazioni) e soprattutto da una vecchia idea del potere amministrativo, che è quella appunto che la revisione costituzionale del titolo V e in particolare dell'art.118, 4° comma, hanno inteso bandire. Secondo l'unanime opinione dei giuristi, lì è contenuta una vera "rivoluzione" dei concetti fondamentali: non è lei solo che tarda a intendere tutto il significato innovativo (abbiamo faticato per farci ascoltare dalla Commissione parlamentare che esaminava il disegno di legge di attuazione del nuovo titolo V del ministro La Loggia e, nel testo approvato dal governo, abbiamo infine avuto ragione). E' per questo che noi ci impegnamo con tanta maggiore determinazione a realizzare quello che veramente ci pare "l'interesse generale" del momento, e cioè che la nuova costituzione sia da tutti conosciuta e applicata.

Intenda quindi gli argomenti che andiamo ad esporre non come critica distruttiva e contestazione pregiudiziale, ma come contributo a trovare insieme le migliori soluzioni applicative. Un incontro potrebbe essere utile a ulteriori chiarimenti reciproci: in ogni caso dobbiamo darci tempi compatibili con l'esigenza di tutela dei diritti da noi esercitati. E' evidente che, se da parte sua si dovesse mantenere una posizione di rifiuto, dovremo procedere in altre sedi: e più precisamente con esposti alle autorità di vigilanza e a quelle stesse dell'accreditamento (non sembra infatti che l'accreditamento possa essere dato a strutture che si sottraggono alla realizzazione dei fini generali e degli indirizzi che presiedono al Sistema Sanitario Nazionale).

Le sue argomentazioni sono sostanzialmente tre:

- 1) le leggi da noi invocate non si riferiscono direttamente alle ASL ma a organi quali il Ministro della Sanità (art.14 D.Lgs. 502/1992), le Regioni (art.12 D.Lgs. 229/1999) e Stato Regioni Comuni ecc. (nuovo art.118 Costituzione);
- 2) la partecipazione dei cittadini non deve ledere la riservatezza, né interferire con le scelte professionali, e non deve comunque "aggravare e appesantire" l'attività svolta istituzionalmente,: pare di capire che per lei c'è aggravamento e pesantezza se le procedure di collaborazione non sono quelle "preventivamente concordate";
- 3) infine le iniziative dei cittadini richiamate nell'art.118 cost. per non risultare "in contrasto o di ostacolo a quelle svolte dai singoli enti locali" devono comunque essere da questi ultimi indirizzate e coordinate.

Nostre repliche.

I) Il fine generale dell'art.14/502, posto con nettezza fin dal primo rigo del primo comma è "garantire il costante adeguamento delle strutture e delle prestazioni sanitarie alle esigenze dei cittadini utenti del SSN". A questi fini la norma poi precisa cosa debba fare ciascun organo competente: Ministro, Regioni, ma anche USL e Aziende Ospedaliere. Come pensa la Asl da lei diretta di ottemperare a questo obbligo di adeguarsi alle esigenze dei cittadini? Crede di non far parte del SSN e quindi di essere esentata? O ritiene di non dovere ascoltare direttamente i cittadini, ma solo attendere da Ministro e Regioni indicazioni in proposito? E' questa seconda soluzione che preferisce? Ci sta proprio dicendo di fare esposti ai poteri a lei sovraordinati affinché le impongano di ascoltare quanto direttamente poteva da lei essere raccolto e da noi legittimamente proposto? (Badi che, naturalmente, in tal caso non potremo non allegare la lettera sua, in cui sostiene questa bizzarra interpretazione di "essere zona franca" rispetto ai fini delle leggi specifiche della sanità, e ai fini della costituzione).

Legga poi dell'art.14 anche i commi 2 e 4, che sono quelli che direttamente la riguardano. Le leggi regionali determinano "la presenza nelle strutture" di organismi di tutela dei diritti al fine di "racogliere informazioni sull'organizzazione dei servizi" (e l'art.12/299 trasforma questo rapporto da consultivo in forma organizzata di partecipazione permanente: queste disposizioni regionali riguardano appunto Usl e Asl); le Aziende poi "individuano modalità di raccolta e analisi dei segnali di disservizio, in collaborazione con le organizzazioni rappresentative dei cittadini, con le organizzazioni di volontariato e di tutela dei diritti". L'ultima indicazione è particolarmente stringente: non è detto che le aziende "possono" cercare questa collaborazione. Chiunque ha pratica di linguaggio normativo sa che questa formulazione significa che le Aziende debbono indicare in collaborazione con organizzazioni civiche del territorio i modi di raccolta dei segnali di disservizio. Ha fissato lei queste modalità? Ha reso agibile in qualche modo questo diritto delle organizzazioni civiche di collaborare alla segnalazione dei disservizi? E crede lei che, nel ritardo suo su questo punto decisivo della ricerca di qualità del servizio, le organizzazioni civiche non possano fare nulla? La nostra proposta di monitoraggio le veniva incontro, prospettava una modalità possibile: avrebbe potuto legittimamente dire "non così, ma cosà". Non è legittimo invece il puro e semplice rifiuto: perché lei è tenuto alla collaborazione.

Il comma 7 infatti impone che sia "favorita la presenza e l'attività all'interno delle strutture sanitarie degli organismi di volontariato e di tutela dei diritti". Il potere delle Aziende di stipulare accordi o protocolli su modalità e ambiti è collegato strumentalmente a questo obbligo di favorire tali presenze: non è invece strumentale alla possibilità di rifiutarsi alla presenza stessa.

II) Cosa c'entra con un monitoraggio sulla sicurezza il suo richiamo ai limiti della partecipazione civica, connessi a diritti di riservatezza e libertà delle scelte professionali? La sicurezza è un obbligo di legge e non una "opinione professionale" né materia di riserbo per nessuno. Vero invece che a lei la partecipazione pare un ostacolo e un appesantimento. Ce ne duole: ma la legge la prescrive. E noi siamo tra i più convinti sostenitori della utilità di essa per il buon governo delle istituzioni. Altri amministratori e managers pubblici non hanno tardato a rendersi conto dei vantaggi che la partecipazione di cittadini animati da spirito collaborativo porta all'espletamento dei loro stessi compiti. E' per questo che prima parlavamo di una vecchia concezione dell'autorità e del potere, che bisogna superare.

Lei però precisa: è la determinazione unilaterale di modalità da parte dei proponenti che reca appesantimento e disturbo. E lascia intendere che altro sarebbe se se ne fossero prederminate in accordo le forme. Concordiamo sulla eventualità di disturbo, se le condizioni non sono concordate: ma le rammentiamo che, prima della lettera con cui abbiamo formalmente annunciato l'intenzione di monitoraggio, le abbiamo fatto telefonata cortese e informale di annuncio, dicendoci disposti a incontrarci e trovare le modalità di comune intesa. Né la lettera voleva fissare obblighi a nessuno, ma sollecitava collaborazione. In ogni caso, se questo è il punto: ci fissi un incontro per trovare soluzioni idonee. La sola cosa che ci preme ribadire, in linea di principio, è che - pur se intese preventive non sono date - ai cittadini non è certo inibito prendere l'iniziativa e fare proposte di collaborazione. Anzi, ora c'è di più: noi possiamo fare direttamente quanto una mal

orientata autorità amministrativa pretende di escludere. Questo ci porta al terzo e ultimo punto di replica.

III) La rivoluzione dell'art.118 Cost. è appunto questa: prima era discutibile - e concretamente molto discusso - che cittadini singoli o associati potessero esercitare iniziative interferenti con l'interesse generale. Ora la norma dice non solo che questo è ammesso, ma che le autorità tutte (dal governo centrale a quello comunale) devono favorire tali attività. In che cosa possa tradursi questo obbligo di favorire è questione discussa, oggetto di ricerca teorica e pratica, cui molti stanno lavorando (le faremo avere anche l'invito di un importante convegno giuridico con i migliori giuristi del paese). Ci può stare il contributo alle spese vive, ci può stare l'assunzione programmatica di una serie di impegni pubblici complementari per dare maggiori effetti all'attività civica autonomamente intrapresa. Si può pensare a campagne di informazione pubblica di sostegno, o a cura nella formazione degli operatori ecc. Ci sta di sicuro anche l'impegno dei pubblici managers a ascoltare le proposte dei cittadini e farsi trovare in ufficio, se richiesti, pronti a rispondere a domande e scambiare informazioni. (Su questo punto non s'aggrappi a cavilli: che l'Azienda sia considerata o meno "ente locale", è irrilevante. E' il SSN tutto, come ogni altro spazio pubblico, che deve essere informato ai nuovi principi: e gli enti di governo, competenti per territorio e materia, hanno per questo poteri di nomina e controllo. Tutti gli spazi pubblici devono cioè essere luoghi di piena realizzazione dei diritti dei cittadini).

Non parliamo di diritti in termini generici. Se sui pubblici poteri grava un obbligo di fare, vuol dire che il potere dei cittadini poggia su qualcosa di più di una mera "libertà di iniziativa per l'interesse generale". Noi affermiamo trattarsi di un nuovo diritto sociale costituzionalizzato: diritto individuale e diritto collettivo ("singoli o associati") di realizzare direttamente l'interesse generale. Diritto pienamente autonomo: rilegga l'articolo, in nessun punto c'è traccia di quel potere istituzionale di indirizzo e coordinamento, che lei reputa riservato agli enti locali. E' su questi viceversa che grava un obbligo ("favorire"). L'iniziativa dei cittadini è insomma libera e autonoma. E se c'è "contrasto", come lei ipotizza, si va dal giudice, che appunto può accertare la conformità alle leggi e alla costituzione (cioè: all'interesse generale). In nessun caso spetta all'autorità amministrativa di fissare limiti all'autonomia sociale, o dare autorizzazioni, permessi, licenze ecc.: il potere pubblico potrà solo richiamare al rispetto di leggi, ordine pubblico, sicurezza ecc. E ripetiamo: nel contrasto di opinioni in merito, la competenza è solo del giudice.

In conclusione. Come vede dal nostro sforzo di dare chiarimenti circa le intenzioni e di convincerla con argomenti puntuali e rigorosamente fondati sulla legislazione in vigore, non si tratta di pretese improvvisate per parte nostra, né di una qualche pregiudiziale contestazione dei suoi poteri. Siamo mossi da spirito di collaborazione e abbiamo in questo il sostegno della legge e libertà di iniziativa autonoma. C'è su tutto questo ormai una riflessione assai approfondita tra i giuristi, che noi stessi abbiamo contribuito a stimolare e arricchire. Ne facciamo partecipe anche lei, nella convinzione che si possa trovare insieme l'occasione di collaborare e si possano definire modalità adatte alla situazione concreta.

Come sopra accennato, trattandosi dell'esercizio di un diritto connesso al perseguimento di fini d'interesse generale, è opportuno rimuovere gli impedimenti nel minor tempo possibile. Le saremo grati se ci darà risposta tempestivamente e magari fissi lei un incontro. In ogni caso, decorsi nel silenzio trenta giorni dalla presente, prenderemo atto di un suo persistere nel rifiuto. Valuteremo allora in quale modo tutelare in altra sede il diritto leso.

MOZIONE

(n. 1-00155 del 6 febbraio 2003)

La Camera,
premesso che:

l'articolo 118, quarto comma, della Costituzione pone in capo allo Stato, alle regioni, alle città metropolitane, alle province ed ai comuni il compito di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà;

l'articolo 148 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, destina le entrate derivanti dalle sanzioni irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato ad iniziative a vantaggio dei consumatori e a tal fine istituisce un apposito fondo nel bilancio del Ministero delle attività produttive;

il citato articolo 148 della legge n. 388 del 2000 stabilisce che le suddette iniziative vengono individuate di volta in volta con decreto del Ministro delle attività produttive, sentite le competenti Commissioni parlamentari;

per l'anno 2001 le somme provenienti dalle sanzioni dell'Autorità sono state superiori a 361 milioni di euro, a seguito del provvedimento che ha riguardato 17 compagnie assicurative, e che ben 353 milioni di euro, provenienti da tale somma, sono stati invece destinati alla copertura di oneri derivanti dalla riduzione delle accise della benzina, in base ad una specifica modifica del citato articolo 148 della legge n. 388 del 2000, contenuta nel decreto-legge lo ottobre 2001, n. 356, convertito dalla legge 27 novembre 2001, n. 417;

i pagamenti relativi a sanzioni irrogate nel corso del 2002 dovrebbero attestarsi su un importo superiore ai 30 milioni di euro;

l'unico provvedimento attuativo del più volte citato articolo 148 della legge n. 388 del 2000, proposto dal Ministro delle attività produttive e sul quale le Commissioni parlamentari si sono espresse favorevolmente nel corso del mese di dicembre 2002, è stato adottato per finanziare con 200 mila euro un'iniziativa a vantaggio dei consumatori delle zone terremotate del Molise;

l'unica misura nazionale di sostegno all'attività di informazione, assistenza, consulenza e formazione dei consumatori svolta dalle associazioni di tutela era stata prevista una tantum dall'articolo 16 della legge n. 57 del 2001, con una dotazione di 3 miliardi di lire, da utilizzare per il finanziamento del 70 per cento del costo di progetti di rilevanza nazionale, e che tale strumento non è stato poi rifinanziato con le successive leggi finanziarie;

si profila sempre più forte l'esigenza di intervenire, in particolare sul versante dell'informazione, dell'orientamento e dell'assistenza dei consumatori, per superare le attuali difficoltà legate agli aumenti dei prezzi di prodotti e delle tariffe dei servizi;

si registra un aumento rilevante del numero di consumatori che si rivolgono alle organizzazioni che li rappresentano per vedere tutelati i propri diritti all'interno del processo di liberalizzazione del mercato dei prodotti e dei servizi;

la crescita e la maturazione di un movimento dei consumatori in grado di rispondere adeguatamente all'aumento delle proprie responsabilità e funzioni, richiede alle stesse associazioni

un incremento delle risorse umane, tecniche e finanziarie da poter investire per lo svolgimento delle proprie attività di informazione, tutela e rappresentanza;

alla luce di quanto illustrato appare opportuno supportare ed indirizzare l'operato delle associazioni di tutela dei consumatori;

si manifesta quindi l'esigenza di sostenere l'azione delle stesse associazioni dei consumatori tramite adeguati interventi finanziari, finalizzati e non costituiti da contributi a fondo perduto, in rapporto alla pertinenza dei progetti proposti ed alla successiva verifica della qualità dei risultati conseguiti -:

impegna il Governo

a predisporre con urgenza uno schema di decreto ministeriale, ai sensi dell'articolo 148 della legge n. 388 del 2000, per destinare una somma congrua, che si stima non inferiore a 5 milioni di euro, per la realizzazione di progetti nazionali, regionali e locali promossi dalle associazioni dei consumatori iscritte all'elenco di cui alla legge n. 281 del 1998 per informare e assistere i consumatori, con particolare riferimento alle questioni di cui in premessa.

(1-00155)

«Mazzuca Poggiolini, Mastella, Boato, Castagnetti, Violante, Giordano, Letta, Agostini, Boccia, Buemi, Cento, Cima, Cusumano, Di Gioia, Grotto, Innocenti, Lettieri, Lion, Loiero, Magnolfi, Monaco, Nieddu, Ostillio, Luigi Pepe, Pinza, Pisapia, Pistone, Potenza, Ruzzante, Sgobio, Vendola, Zanella».