

PRIMA CONVENZIONE NAZIONALE DELLA SUSSIDIARIETÀ

L'ITALIA DEI BENI COMUNI



DOCUMENTO BASE PER LA DISCUSSIONE

Roma, 12 marzo 2004

“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”

ARTICOLO 118, ULTIMO COMMA, DELLA COSTITUZIONE ITALIANA

1. PREMESSA

Lo scopo di questo documento consiste nel dare un'interpretazione del principio di sussidiarietà orizzontale che sia coerente con i principi fondamentali della Costituzione, in quanto tale principio, disciplinato dall'art. 118, u.c. del nuovo Titolo V della Costituzione, è suscettibile di interpretazioni molto diverse fra loro con effetti altrettanto differenziati anche dal punto di vista pratico.

Il documento, oltre a costituire la base intorno alla quale articolare la discussione che si svolgerà durante la Convenzione nazionale della sussidiarietà, sarà oggetto durante il 2004 di un continuo lavoro di approfondimento, integrazione e aggiornamento, per arrivare ad una sempre maggiore comprensione dei profili teorici e pratici del principio di sussidiarietà. Esso costituisce dunque un testo aperto, al cui miglioramento sono chiamati tutti i soggetti interessati.

2. I SOGGETTI DELLA SUSSIDIARIETÀ

2.1. Protagonisti, i cittadini

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

Tuttavia se i cittadini non si attivano e se le istituzioni pubbliche non li sostengono (anche promuovendone l'assunzione di responsabilità), il principio di sussidiarietà non si realizza, perché la Costituzione riconosce ai cittadini la titolarità del diritto a svolgere, assumendone l'iniziativa, attività che i pubblici poteri sono tenuti a favorire in quanto di interesse generale. Si tratta di un'importante legittimazione del ruolo che già migliaia di

persone svolgono da anni, spesso scontrandosi con l'indifferenza quando non addirittura con l'ostilità delle istituzioni; grazie all'art. 118, u.c. la cittadinanza attiva, già ben radicata nella società italiana, viene ora legittimata anche sul piano costituzionale come componente essenziale di un nuovo sistema di governo allargato e partecipato.

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

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

2.2. Un'alleanza per l'interesse generale

Ma una volta instauratosi quel rapporto di collaborazione fra cittadini ed amministrazioni grazie al quale il principio di sussidiarietà orizzontale concretamente si realizza, tutti i soggetti coinvolti assumono un ruolo attivo ed il contributo di tutti, cittadini, amministrazioni, vertici elettivi diventa indispensabile al perseguimento dell'interesse generale.

Tuttavia, proprio con riferimento all'interesse generale, va fatta una distinzione fra tali soggetti.

Politica e amministrazione sono infatti istituzionalmente deputati alla realizzazione non del proprio, bensì dell'altrui interesse, sotto la specie dell'interesse pubblico; non così i cittadini né le imprese, che normalmente si ritiene siano motivati principalmente dal proprio interesse. Una delle novità dell'art. 118 u.c. sta dunque nel fatto che, riconoscendo il valore delle attività dei cittadini svolte nell'interesse generale, amplia lo spazio di intervento di questi ultimi, trasformandoli in potenziali alleati dei soggetti istituzionalmente preposti alla realizzazione dell'interesse pubblico, anche nello

svolgimento di atti appartenenti alla fase di individuazione e di impostazione decisionale, dunque nello svolgimento di compiti organizzatori.

Questo è vero sia per la generalità dei cittadini, singoli e (soprattutto) associati, sia per le imprese. Come i cittadini sono chiamati ad esercitare responsabilità che superano lo stretto interesse individuale nonché il ruolo tradizionalmente riconosciuto al principio della libertà di associazione, così le imprese sono egualmente chiamate a sostenere, su base volontaria, tale esercizio di responsabilità da parte dei cittadini, divenendo loro partners nella realizzazione del principio di sussidiarietà, al di là o a completamento della propria tradizionale vocazione.

Inoltre le imprese delle quali i cittadini sono proprietari possono realizzare direttamente il principio di sussidiarietà quando la forma imprenditoriale è necessaria per lo svolgimento di attività di interesse generale.

In questo senso, la nozione di “cittadinanza d’impresa” assume un significato proprio e non solo metaforico: nel prendersi cura di problemi di interesse generale, le imprese si comportano come cittadini.

3. L’INTERESSE GENERALE E LA CURA DEI BENI COMUNI

L’affermazione, di cui all’art. 118, u.c., che i poteri pubblici devono favorire le attività di interesse generale svolte autonomamente dai cittadini, pone il problema della definizione di ciò che si considera essere nell’interesse generale.

La risposta può articolarsi su due piani complementari. Da un lato sono sicuramente nell’interesse generale tutte quelle attività intraprese autonomamente dai cittadini i cui fini coincidono con fini previsti da norme vigenti. Secondo questa definizione, si applicano quindi anche alle iniziative dei cittadini svolte sulla base dell’art. 118, u.c. i principi di legalità e di uguaglianza; né, d’altro canto, potrebbe essere diversamente, anche considerando che tali iniziative devono essere sostenute da amministrazioni le quali sono a loro volta tenute a rispettare tali principi sia quando agiscono direttamente, sia quando favoriscono le iniziative sussidiarie dei cittadini.

Dal punto di vista sostanziale, invece, possono definirsi attività di interesse generale quelle volte alla produzione, cura e riproduzione dei beni comuni; questo consente fra

l'altro di conferire maggior concretezza al concetto di interesse generale, facilitandone l'individuazione nei singoli casi di applicazione dell'art. 118, u.c..

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

4. IL RUOLO DEI SOGGETTI PUBBLICI

L'art. 118, u.c. dispone che: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono...". Ma poiché l'art. 114, 1°c. a sua volta dispone che "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato", al posto dell'elenco di soggetti pubblici di cui all'ultimo comma dell'art. 118, cit., si può utilizzare un'espressione di sintesi e dire che "*La Repubblica* favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini ... per lo svolgimento di attività di interesse generale": l'immediata assonanza con i primi articoli della Costituzione vale a sottolineare l'importanza del compito attribuito ai pubblici poteri dall'art. 118, u.c..

Purtroppo le istituzioni italiane, sia nella loro componente elettiva sia in quella burocratica, non sono nella loro maggioranza culturalmente pronte ad accettare che i cittadini possano diventare soggetti attivi nella soluzione di problemi di interesse generale, come se fossero dei "co-amministratori". Salvo eccezioni, le amministrazioni pubbliche del nostro Paese continuano ad operare ed a rapportarsi con i cittadini secondo il tradizionale schema bipolare che vede nei soggetti pubblici gli unici titolari del diritto ad occuparsi dei beni comuni, mentre i cittadini possono essere unicamente amministrati, utenti, clienti, certamente non alleati dell'amministrazione nella gestione di una società la cui complessità costituisce per le amministrazioni una sfida che, è ormai chiaro, esse non possono vincere da sole.

Al problema rappresentato dalla chiusura di molti amministratori si aggiunge poi il problema di definire operativamente come si debba interpretare la disposizione

costituzionale che prevede che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini...". Allo stato attuale della riflessione e delle esperienze tale disposizione non è di facile interpretazione, in quanto i modi con cui i soggetti pubblici possono "favorire" l'attuazione del principio di sussidiarietà da parte dei cittadini attivi possono essere i più vari. Due punti, tuttavia, vanno chiariti preliminarmente.

4.1. Il sostegno alle attività

In primo luogo, è da sottolineare come la formulazione letterale dell'art. 118, u.c. ("... favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale") individua come oggetto dell'intervento pubblico di sostegno le attività finalizzate a prendersi cura dei beni comuni; le iniziative dei cittadini devono essere sostenute dai soggetti pubblici, ma in quanto hanno tale fine, non in quanto sono svolte da determinate organizzazioni o gruppi.

Non esistono categorie di soggetti "sussidiari" per definizione, a prescindere dalle attività concretamente poste in essere; la valutazione circa il sostegno da fornire ai cittadini che si attivano per realizzare il principio di sussidiarietà sulla base dell'art. 118, u.c. dovrà dunque essere svolta dai soggetti pubblici interlocutori di tali soggetti tenendo conto in ciascun caso delle caratteristiche oggettive dell'iniziativa che si intende realizzare, della sua reale capacità di realizzare in quel caso specifico l'interesse generale, delle risorse e delle capacità (o meglio, *capabilities*, secondo la terminologia di Amartya Sen) dei cittadini che si attivano, del loro rapporto con la comunità interessata all'iniziativa, e così via.

La cittadinanza attiva è dunque una forma di partecipazione molto ampia, che va oltre le categorie tradizionali, consentendo di prendersi cura dei beni comuni anche a persone che altrimenti, non facendo parte di organizzazioni o associazioni, potrebbero non essere sostenute dai soggetti pubblici qualora si attivassero nell'interesse generale.

4.2. Sussidiarietà e partecipazione

In secondo luogo, la realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale e la partecipazione ai processi decisionali pubblici sono fra loro complementari, non alternative. In altri termini, è possibile ipotizzare che in seguito ad un'autonoma iniziativa di cittadini finalizzata a prendersi cura di determinati beni comuni si avvii un rapporto di

collaborazione fra amministrazioni pubbliche e privati che preveda, fra l'altro, anche momenti di partecipazione di questi ultimi al processo decisionale, secondo le modalità previste dall'ordinamento.

Sebbene non sempre, nella pratica, sarà facile distinguere fra azione sussidiaria e partecipazione, tuttavia un primo criterio distintivo è dato dal fatto che la sussidiarietà è una forma nuova di libertà anche perché comporta un "fare", non un "dire"; una partecipazione non alla discussione ed alla decisione sui problemi, bensì direttamente ed autonomamente alla soluzione dei problemi stessi.

4.3. Un impegno strategico

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

Se un'amministrazione considera in tal modo la sussidiarietà vuol dire che ha compreso che in una società come la nostra la complessità dei problemi di interesse generale è tale da non poter essere risolta dalle amministrazioni da sole, relegando i cittadini nel ruolo tradizionale di amministrati, meri destinatari dell'intervento pubblico. Non si tratta infatti di un problema di scarsità di risorse o di inefficienza delle strutture pubbliche; è invece un problema di "sistema", dovuto alla complessità delle società moderne, non più governabili con gli strumenti e secondo gli schemi teorici tradizionali.

Riconoscere che i cittadini possano essere, oltre che amministrati, anche soggetti attivi nella cura dei beni comuni, dunque alleati delle amministrazioni, significa introdurre nella gestione di tali beni risorse oggi del tutto trascurate, quali il tempo, le esperienze, le competenze, le idee, le relazioni sociali, etc. dei cittadini attivi, con vantaggio per le amministrazioni ma soprattutto per l'intera comunità.

Favorire la realizzazione della sussidiarietà vuol dire quindi per un comune, per esempio, svolgere un ruolo di "catalizzatore" delle energie presenti nella comunità, incoraggiandone in vari modi l'emersione per la cura dei beni comuni; costruire le proprie politiche insieme con i cittadini attivi, intersecando (secondo quanto s'è detto sopra) partecipazione e sussidiarietà, facilitando così da parte dei cittadini l'assunzione di

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

5. SUSSIDIARIETÀ E PRINCIPI FONDAMENTALI

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

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

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

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

5.1. Un'alleanza per la dignità della persona

L'art. 3, 2° c. dispone che "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Questa disposizione, riformulata in positivo, afferma in sostanza che "È compito della Repubblica creare le condizioni grazie alle quali ciascuno possa realizzare pienamente se stesso e le proprie capacità".

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

È nell'interesse generale che a tutti i membri della collettività sia data l'opportunità di realizzare se stessi esercitando le proprie capacità, perché questo arricchisce l'intera collettività, non solo i soggetti interessati. Ma la Costituzione non dice come la Repubblica deve creare le condizioni per il pieno sviluppo di ciascuno, con quali mezzi, quali strutture, etc.; si limita ad indicare l'obiettivo, lasciando alla sensibilità del legislatore di individuare di volta in volta, nelle diverse fasi della storia del Paese, le modalità più adatte a raggiungere il risultato del "pieno sviluppo" delle capacità di ciascuno.

Comunque, è chiaro che i soggetti pubblici non possono sottrarsi alla missione affidata loro dall'art. 3, 2° c. della Costituzione, nemmeno in presenza di iniziative di cittadini che si attivano ai sensi dell'art. 118, u.c.. Questa ultima disposizione infatti non legittima in alcun modo, né letteralmente né sostanzialmente, un'interpretazione tendente a giustificare il ritirarsi di soggetti pubblici rispetto all'adempimento dei loro compiti istituzionali; al contrario, essa consente semmai a tali soggetti di ampliare la gamma delle modalità di realizzazione della loro impegnativa missione costituzionale. Finora si poteva ritenere che solo i poteri pubblici potessero provvedere in tal senso, direttamente o attraverso l'azione di privati agenti nell'ambito di un rapporto di strumentalità nei confronti delle pubbliche amministrazioni; ora invece, grazie al principio di sussidiarietà, la Repubblica ha trovato degli alleati che si assumono autonomamente l'onere di contribuire al difficile compito di creare le condizioni per la piena realizzazione di

ciascuno, quegli stessi cittadini del cui pieno sviluppo i pubblici poteri devono, secondo l'art. 3, 2° c., farsi carico.

Se dunque l'autonoma iniziativa dei cittadini non ha né come presupposto né come conseguenza il sottrarsi dei soggetti pubblici rispetto ai compiti loro affidati, ma configura una diversa modalità di risposta a problemi di interesse generale, ne consegue che tale diverso modo di amministrare va sostenuto anche economicamente da interventi di natura patrimoniale e fiscale, analogamente a quanto accade quando a svolgere tali attività sono direttamente le amministrazioni pubbliche. Ciò richiede tuttavia una iniziativa del nostro Paese per un pieno coordinamento del principio della sussidiarietà orizzontale con i principi di ordine generale della Unione Europea e con le normative specifiche che presidiano le attività ed i servizi di interesse generale.

La Repubblica, afferma l'art. 118, u.c., deve favorire le autonome iniziative dei cittadini quando esse sono nell'interesse generale; ma creare le condizioni per la piena realizzazione di ciascuna persona umana è sicuramente nell'interesse generale. Favorendo tali iniziative, pertanto, la Repubblica persegue, sia pure con strumenti diversi da quelli tradizionali e in collaborazione con i cittadini stessi, la missione affidatale dall'art. 3, 2° c. Cost..

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

5.2. Sussidiarietà e democrazia

C'è un vincolo fortissimo fra democrazia e sussidiarietà: diritti fondamentali e "libertà solidale" sono complementari, perché per assumere iniziative autonome nell'interesse generale è indispensabile che siano riconosciuti ai soggetti che si attivano sia i diritti di libertà (cosiddetti diritti dell'uomo della prima generazione), sia i diritti sociali (cosiddetti diritti dell'uomo della seconda generazione).

Per poter essere cittadini attivi e responsabili ai sensi dell'art. 118, u.c. è necessario essere liberi: liberi innanzitutto di esprimere le proprie opinioni, di riunirsi, associarsi, comunicare, viaggiare, confrontarsi con altri. Ma anche "liberi dal bisogno", cioè essere stati messi dalla "Repubblica" in condizione di poter esprimere i propri talenti, realizzando

il più pienamente possibile se stessi, nel proprio interesse ma anche in quello dell'intera comunità. È infatti difficile immaginare che persone con gravi problemi personali o in difficili condizioni sociali ed economiche possano e vogliano mobilitarsi per prendersi cura dei beni comuni.

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

Invece dall'attivarsi dei cittadini sulla base dell'art. 118, u.c. possono nascere nuove forme di esercizio della sovranità popolare e di partecipazione democratica, non riconducibili né alle categorie della partecipazione politica né a quelle della partecipazione nella sfera amministrativa, ma certamente non meno significative ed incisive delle forme tradizionali, con cui si integrano e completano a vicenda ai fini della realizzazione di una maggiore democrazia complessiva nel nostro Paese.