

Gregorio Arena, Presidente del Comitato “Quelli del 118”

Ci troviamo all'interno di una manifestazione che ormai da anni si svolge a Roma sulle amministrazioni pubbliche, all'interno di uno spazio riservato, quest'anno, ad un nuovo modello di amministrazione che sta nascendo ma che al tempo stesso c'è già nella realtà italiana, perché esistono già esperienze di sussidiarietà applicata. Eppure finché non è stato introdotto in Costituzione, nel nuovo Titolo V, l'ultimo comma dell'articolo 118, che riconosce e legittima questo principio come principio attivo nella nostra società, queste esperienze sono rimaste praticamente sconosciute.

All'interno di questa grande realtà che è il Forum della Pubblica Amministrazione le ore che stiamo dedicando a questo tema vorrei che diventassero un po' lo spazio di un nuovo modo di essere amministrazione. Non so che cosa succederà nei prossimi anni, ma il mio impegno sarà perché questo modello di amministrazione cresca, diventi un modello paragonabile per dimensione, ruolo e importanza a quello dell'amministrazione tradizionale.

Per chi segue il Forum P.A. da tanti anni, come nel mio caso e, credo, nel caso di molti dei presenti, fa un po' effetto essere in una situazione in cui si parla di un'amministrazione che amministra con i cittadini e non per conto dei cittadini. Perché questa è la vera differenza fra il modello dell'amministrazione fondata sul principio di sussidiarietà e il modello tradizionale.

Cercherò qui di entrare nel merito del principio facendo leva sul ruolo delle amministrazioni piuttosto che su quello dei cittadini. Il punto cruciale è questo: quando la Costituzione dice che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni – in sostanza, nel suo complesso, la Repubblica - favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale, mette radicalmente in crisi un paradigma fondamentale del diritto amministrativo, non solo italiano ma europeo in generale, secondo il quale dell'interesse generale si occupa l'amministrazione pubblica e i cittadini sono semplici amministrati.

Il modello tradizionale dell'amministrazione, basato sullo schema che Cassese chiama bipolare, prevede che i cittadini abbiano un ruolo passivo, di amministrati, di utenti, di assistiti, di pazienti; i cittadini sono in una posizione rispetto all'amministrazione secondo la quale l'amministrazione è l'unica legittimata ad occuparsi dell'interesse generale. Ora però se si dice che i poteri pubblici favoriscono - e il tempo del verbo non è indifferente, equivale a dire “devono favorire” - le autonome iniziative dei cittadini (quindi non iniziative che i cittadini prendono in quanto imprenditori cui è stata affidata, sulla base di una gara, l'appalto per l'esercizio di una funzione; non in qualità di strumenti dell'amministrazione, che l'amministrazione ha individuato come tali e che vengono remunerati per svolgere determinate funzioni pubbliche) per realizzare iniziative di interesse generale, allora vuol dire che questi cittadini diventano protagonisti, autonomamente e di propria iniziativa, della soluzione di problemi di interesse generale, al pari dell'amministrazione.

Ma se i cittadini possono autonomamente attivarsi e chiedere alle amministrazioni di sostenerli in queste azioni, cambia completamente il rapporto fra amministrazioni e cittadini. Quelli che fino ad un minuto prima erano amministrati e che, quindi, entravano nel rapporto con l'amministrazione sulla base dello schema bipolare (chiedevano un'autorizzazione, oppure erano destinatari di un provvedimento di tipo tradizionale) diventano soggetti attivi, protagonisti, insieme con l'amministrazione, della soluzione di problemi di interesse generale.

Da un punto di vista teorico e, quindi, a cascata, da un punto di vista pratico questo è un fatto di enorme rilevanza perché al paradigma tradizionale se ne affianca uno nuovo, che possiamo chiamare paradigma della sussidiarietà, che prevede l'immissione nel sistema complessivo della *governance* del Paese di nuove energie e di nuove risorse, perché i cittadini che si attivano portano delle competenze che l'amministrazione spesso non ha e, comunque, sono competenze che si aggiungono a quelle pubbliche: tempo, relazioni sociali, competenze professionali, esperienze, idee. E badate che questa non è la relazione tipica delle Carte dei servizi per cui si ipotizzava che gli utenti diventassero, in qualche modo, anche valutatori del servizio (cosa che, di fatto, non è quasi mai avvenuta); in questi casi l'idea è che l'utente, il fruitore, segnali delle disfunzioni, faccia delle proposte che saranno accolte per migliorare il servizio. Cosa utilissima, se realizzata, ma che rimane pur sempre in uno schema bipolare. Qui la radicale novità è che dei cittadini, persone qualsiasi, si organizzano spontaneamente (quindi non è necessario che siano all'interno di organizzazioni già esistenti) e danno all'amministrazione la propria disponibilità ad intervenire chiedendo, in cambio, appoggio e collaborazione.

Un primo punto dunque è che le risorse si aggiungono, non si sottraggono. Un'interpretazione possibile della sussidiarietà orizzontale, non legittimata, a mio avviso, dall'articolo 118, ultimo comma, ma teoricamente possibile, è un'interpretazione secondo la quale siccome il privato si attiva il pubblico si ritrae. Questa interpretazione la considero non accettabile, né dal punto di vista della lettera dell'articolo 118 ultimo comma né dal punto di vista del rapporto fra il 118 e gli altri principi costituzionali e, in particolare, quell'articolo della Costituzione che prevede che le amministrazioni pubbliche debbano svolgere un compito fondamentale e irrinunciabile, che la Costituzione affida loro e che consiste nella rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana (articolo 3, secondo comma). Sarebbe, quindi, paradossale immaginare che, siccome si attivano i privati, i soggetti pubblici si ritraggano e non svolgano più il compito che la Costituzione stessa affida loro. I soggetti pubblici devono svolgere determinati compiti perché è previsto per legge che lo facciano; non è ipotizzabile, né dal punto di vista formale né dal punto di vista sostanziale che siccome si attivano dei privati il soggetto pubblico si ritragga. Fra l'altro ci sono dei principi costituzionali riguardanti l'imparzialità, il buon andamento, e principi non costituzionali, ma paracostituzionali, come la trasparenza, la partecipazione che postulano la presenza, comunque, del soggetto pubblico nella fornitura di certe prestazioni o nello svolgimento di certe funzioni.

Quello che il 118 ultimo comma ci dà, però, è la possibilità di sommare le risorse del pubblico con le risorse del privato e, quindi, di aumentare la possibilità

della Repubblica di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona”. Quindi l’idea è che negli ottomila comuni italiani, nelle province, nelle regioni (perché è soprattutto a livello locale che questo principio si realizzerà), c’è la possibilità di creare delle sinergie, delle alleanze fra soggetti pubblici e soggetti privati per la soluzione di problemi di interesse generale.

Dal punto di vista dell’amministrazione questo significa da un lato un vantaggio, dall’altro un problema. Partiamo dal vantaggio: immagino un amministratore locale alle prese con i tagli alla finanza pubblica che deve cercare comunque di mantenere *standards* di qualità dei servizi e quindi della qualità della vita dei suoi concittadini. Poter fare affidamento sulle energie, le capacità e le risorse che i cittadini autonomamente mettono a disposizione può costituire una soluzione a molti problemi. E tenete conto di un’altra cosa, forse un po’ più teorica, ma importante. Noi siamo abituati da sempre a pensare, appunto secondo lo schema bipolare, che se c’è un problema ci sarà un’istituzione che lo risolve. Poi certo in Italia si sono sviluppate, per fortuna, negli anni, mille forme di volontariato, di intervento, che sono una delle grandi forze del nostro Paese. Però tutto questo è sempre avvenuto ai margini, per certi versi, con le amministrazioni che guardavano con benevolenza tutto questo ma lo consideravano come un qualche cosa di un po’ strano, un po’ diverso, non al centro del problema.

Dire che dei cittadini si assumono la responsabilità, insieme con l’amministrazione, di risolvere dei problemi di interesse generale è, anche in termini culturali, qualcosa di completamente nuovo, qualcosa di molto più simile a quello che facevano i pionieri negli Stati Uniti all’epoca della frontiera quando trovandosi di fronte alle difficoltà queste piccole comunità si mettevano all’opera e risolvevano il problema, perché non avevano un governo o comunque dei soggetti pubblici a cui fare riferimento. Noi in Europa siamo abituati, invece, all’idea che ci sia un’istituzione, c’è sempre qualcuno sopra di noi che decide per noi. Il fatto che dei cittadini autonomamente si assumano non soltanto l’iniziativa, ma anche la responsabilità relativa alla soluzione è, culturalmente, per il nostro Paese qualcosa di completamente nuovo. E, quindi, anche da questo punto di vista rappresenta, credo, una novità assoluta.

Concludo accennando, per contro, al problema. Interpretare quel “favoriscono” in termini concreti è qualche cosa su cui stiamo lavorando, come comitato “Quelli del 118”, come studiosi, perché il problema è capire quali siano i confini di quel “favoriscono”. Faccio un esempio pratico di sussidiarietà applicata sotto i nostri occhi da anni. Il Tribunale per i diritti del malato che fa un monitoraggio sulla qualità dei servizi sanitari, oppure Legambiente che, periodicamente, lancia la giornata per la pulizia delle spiagge o dei boschi. Sono attività molto concrete, sono sicuramente nell’interesse generale, sono autonome. Il “favoriscono” dei soggetti pubblici nei confronti di questo tipo di attività in cosa si deve concretizzare? Come viene disciplinato questo sostegno dei soggetti pubblici? Se si tratta di un’erogazione di denaro, quali sono i criteri attraverso i quali scegliere i soggetti da favorire e quelli da non favorire? In base a quali criteri si decide, per esempio, qual è il limite massimo di

spesa e quali sono i capitoli di bilancio dove allocare queste risorse? In altre parole, osservando questo principio in termini neutrali, cioè, pur essendo favorevoli alla sua applicazione, nella consapevolezza dei problemi che esso pone, indubbiamente credo che una parte di questa disposizione vada normata a livello di legge e di regolamento.

È chiaro che oggi un'amministrazione che si trovi di fronte ad una richiesta di sostegno non ha nelle proprie strutture e nella propria articolazione istituzionale i riferimenti, perché non ci sono, credo, capitoli di bilancio già predisposti per il sostegno economico a iniziative di cittadini che si attivano ai sensi del 118 ultimo comma. Non ci sono regolamenti che indicano i criteri per la scelta dei soggetti da sostenere o meno. Detto questo, che riguarda, evidentemente, il breve e medio periodo, è evidente che ci sia uno spazio in cui il "favoriscono" delle amministrazioni si può concretizzare in mille altri modi, attraverso, per esempio, forme di sostegno rappresentate da servizi ma anche dal patrocinio del soggetto pubblico, come forma di legittimazione delle iniziative di un gruppo di cittadini agli occhi degli altri. In altri termini si può dare spazio a tutta una serie di iniziative di sostegno che non comportano oneri finanziari per l'amministrazione ma che comportano per l'amministrazione una esplicita presa di posizione "politica" di sostegno a queste iniziative.