

Sussidiarietà e democrazia

dal sito Urp degli Urp

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

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

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

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

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

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

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

cittadino di uno Stato, qualunque esso sia.

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

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

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

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

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