

LA CITTADINANZA AMMINISTRATIVA. UNA NUOVA PROSPETTIVA PER LA PARTECIPAZIONE

THE ADMINISTRATIVE CITIZENSHIP, A NEW PERSPECTIVE TO PARTICIPATION

Gregorio Arena*

Riassunto: Io voglio in questo lavoro apprezzare il tema della cittadinanza attiva nella pubblica amministrazione, mettendo in fuoco il concetto della partecipazione sociale.

Parole-chiavi: Cittadinanza. Democrazia. Pubblica Amministrazione.

Abstract: I intend in this text approach the issues involve a new concept that call active citizenship in special terms of public administration, exploring the social participation concept.

Keywords: Citizenship. Democracy. Public Administration.

* Prof. Ordinario Dritto Amministrativo; resp. corso di studio in economia e diritto; docente presso il Master di I livello in Affari Politici Italiani (MAPJ) della Scholl of Government, Università Luiss Guido Carli, 2011; gregorio.arena@unitn.it

Premessa

I cittadini possono essere per le amministrazioni non un problema, ma una risorsa. Detto in altri termini, i cittadini possono rivolgersi alle amministrazioni non per rivendicare diritti o esigere prestazioni, bensì per perseguire insieme con le amministrazioni medesime l'interesse generale.

Questo approccio capovolge, letteralmente “rivoluziona”, il paradigma fondamentale che ha dominato il Diritto amministrativo negli ultimi duecento anni, quel paradigma detto “bipolare” secondo il quale spetta all'amministrazione pubblica prendersi cura dell'interesse generale, perché i privati, gli amministrati, sono per definizione egoisti (cioè chiusi nel proprio interesse individuale) e incompetenti (cioè incapaci di occuparsi di ciò che non riguarda i loro interessi).

Di qui l'idea ottocentesca dell'amministrazione come macchina anonima e imparziale, rigidamente subordinata ai propri vertici politici, gestita da funzionari pubblici selezionati per applicare (anzi, meglio: interpretare) norme, separata dalla società (anche grazie al segreto di Stato e di ufficio) ma ad essa sovraordinata, in nome della superiorità di quell'interesse pubblico la cui tutela è all'amministrazione affidata in via esclusiva, anche a costo, se necessario, di ledere interessi dei privati.

Una struttura piramidale, gerarchica, tendenzialmente autoritaria sia al proprio interno, sia nei rapporti con coloro che non casualmente sono chiamati “amministrati”, non cittadini, per sottolinearne la posizione di passività e subordinazione nei confronti di decisioni alla cui adozione non possono in alcun modo partecipare e nei cui confronti possono tutelarsi unicamente ricorrendo ad un soggetto terzo, la magistratura.

1 La cittadinanza amministrativa

Se questo è l'assetto dei rapporti fra amministrazioni e amministrati che deriva ineluttabilmente dall'applicazione del paradigma bipolare, si capisce perché è rivoluzionario affermare che i cittadini possono essere per le amministrazioni una risorsa, cioè aiutarle in vari modi nel perseguimento dell'interesse generale, anziché essere soltanto coloro nei cui confronti l'amministrazione esercita il proprio potere.

E si capisce anche perché questa rivoluzione riguarda solo apparentemente la sfera dell'amministrazione. In realtà, guardando più in profondità, essa riguarda la concezione stessa della cittadinanza nelle nostre società, se per cittadinanza intendiamo il “rapporto politico fondamentale, il rapporto fra l'individuo e l'ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce”, nonché le articolazioni di

tale rapporto: “le aspettative e le pretese, i diritti ed i doveri, le modalità di appartenenza e i criteri di differenziazione, le strategie di inclusione e di esclusione.”¹

Quando parliamo della “cittadinanza” parliamo in sostanza del modo con cui una determinata società ha impostato e risolto il problema fondamentale del rapporto fra l’individuo e quell’ordine politico-giuridico di cui l’amministrazione è una delle componenti principali. Finora, la nostra società aveva risolto il problema fondamentale del rapporto fra l’individuo e l’amministrazione in termini di subordinazione del primo alla seconda, secondo una concezione gerarchica e autoritaria la cui influenza si è manifestata molto al di là dei confini del sistema amministrativo. Sostenere invece che l’individuo possa rapportarsi con l’amministrazione in termini non di subordinazione bensì di collaborazione, in varie forme articolata, significa impostare e risolvere il problema della cittadinanza in maniera del tutto nuova, con effetti che vanno molto al di là dello stretto ambito amministrativo.

In primo luogo perché in tal modo si prende finalmente atto che nella cittadinanza, intesa come “rapporto fra l’individuo e l’ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce”, rientra a pieno titolo la cittadinanza amministrativa, intesa in questo caso come rapporto fra l’individuo e l’amministrazione di cui quell’ordine politico-giuridico si avvale per la realizzazione delle proprie finalità.

In secondo luogo perché se muta la cittadinanza amministrativa, grazie al passaggio dalla concezione del cittadino come amministrato a quella del cittadino come risorsa, inevitabilmente questo influisce sul concetto stesso di cittadinanza, ovvero su tutto il “rapporto fra l’individuo e l’ordine politico-giuridico” nonché sulle articolazioni di tale rapporto con riferimento sia alla sfera politica, sia a quella amministrativa.

Le modalità con cui i cittadini possono essere una risorsa per le amministrazioni variano molto fra di loro, come si vedrà. Il modo più significativo, quello che veramente ribalta il paradigma bipolare, è disciplinato dall’art. 118, u.c. della Costituzione Italiana, il quale sostanzialmente riconosce per la prima volta nell’ordinamento italiano che i cittadini non solo hanno delle capacità, ma sono anche disposti ad utilizzarle per risolvere insieme con l’amministrazione problemi che riguardano la collettività (e quindi anche loro stessi), perché i cittadini non sono affatto incompetenti e, soprattutto, non sempre sono egoisti (“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”, art. 118, u.c., Costituzione della Repubblica Italiana). Ma l’idea che i cittadini possano essere una risorsa per le amministrazioni non nasce dal nulla, bensì rappresenta il punto di arrivo di un’evoluzione nei rapporti fra amministrazioni e cittadini iniziata nei primi anni Novanta del secolo scorso, articolatasi in diversi modelli di amministrazione e culminata infine nell’introduzione nella Costituzione Italiana del principio di sussidiarietà orizzontale.

¹ P. Costa, *Cittadinanza*, Roma-Bari, 2005, 3.

2 Quattro modelli di amministrazione

Nell'ambito del processo di cambiamenti avviato dalle grandi leggi di riforma dell'amministrazione italiana negli anni Novanta, se ci si pone dal punto di vista del rapporto fra amministrazioni e cittadini è possibile individuare quattro diversi modelli di amministrazione, succedutisi nel tempo ma ora tutti contemporaneamente presenti e operativi nel nostro sistema amministrativo. Essi sono, in ordine cronologico di apparizione: il modello bipolare tradizionale; il modello bipolare temperato; il modello policentrico condiviso; il modello paritario pluralista.

2.1 Il modello bipolare

Il primo modello, quello definito bipolare tradizionale, è fondato sul paradigma fondamentale che ha dominato il Diritto amministrativo negli ultimi duecento anni, quel paradigma detto "bipolare" secondo il quale spetta unicamente all'amministrazione pubblica prendersi cura dell'interesse generale, perché i privati, gli amministrati, sono per definizione egoisti (cioè chiusi nel proprio interesse individuale) e incompetenti (cioè incapaci di occuparsi di ciò che esula dalla loro sfera immediata di interessi).

Di qui l'idea ottocentesca dell'amministrazione come macchina anonima e imparziale, rigidamente subordinata ai propri vertici politici, gestita da funzionari pubblici selezionati per applicare norme, separata dalla società anche grazie ai suoi segreti di Stato e di ufficio, ma ad essa sovraordinata, in nome della superiorità di quell'interesse pubblico la cui tutela è all'amministrazione affidata in via esclusiva, anche a costo, se necessario, di ledere interessi dei privati.

Una struttura piramidale, gerarchica, tendenzialmente autoritaria sia al proprio interno, sia nei rapporti con coloro che non casualmente sono chiamati amministrati, non cittadini, per sottolinearne la posizione di passività e subordinazione nei confronti di decisioni alla cui adozione non possono in alcun modo partecipare e nei cui confronti possono tutelarsi unicamente ricorrendo ad un soggetto terzo, la magistratura.

Anche in questo modello il cittadino è, a suo modo, una risorsa per l'amministrazione, ma secondo modalità influenzate dal fatto che il rapporto con l'amministrazione è di tipo autoritario. E infatti nel modello bipolare tradizionale i cittadini sono una risorsa essenzialmente sotto due profili, quello delle risorse finanziarie e quello delle risorse umane o personali che dir si voglia. Detto in altri termini, il fisco e la leva obbligatoria. Sono queste le due modalità di rapporto tipiche del modello bipolare che rendono il cittadino una risorsa per l'amministrazione.

Da un lato, vengono prelevate risorse economiche per far funzionare gli apparati burocratici che a loro volta dovrebbero soddisfare le esigenze dei cittadini-contribuenti. Dall'altro lato, quelle che vengono per così dire "prelevate" sono

risorse non economiche, ma di altro tipo: il tempo, le energie e in caso di guerra anche la vita o l'integrità fisica dei cittadini-soldati.

2.2 Il modello bipolare temperato

L'impostazione del rapporto comincia a cambiare nel modello bipolare temperato, che non a caso emerge solo dopo che la legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo incrina per la prima volta la verticalità ed autoritarità del modello tradizionale, riconoscendo nell'amministrato un soggetto portatore di interessi di cui l'amministrazione deve tenere conto durante il procedimento amministrativo.

L'amministrazione gradualmente si ri-orienta e nei primi anni Novanta del secolo scorso si comincia a parlare di clienti anziché di utenti, un modo forse ingenuo per dire che l'amministrazione deve passare dalla cultura dell'adempimento burocratico alla cultura del risultato e della qualità per soddisfare le esigenze di coloro che, pur continuando ad essere degli amministrati, cominciano ad essere considerati in una nuova prospettiva, coerente con la nuova cultura amministrativa che si sta facendo strada.

Secondo tale prospettiva gli utenti cominciano ad essere visti come portatori di una risorsa preziosa per le nuove amministrazioni, più attente (spesso purtroppo solo a parole) alle esigenze dei loro "clienti". Questi ultimi, infatti, hanno una conoscenza del servizio loro erogato che all'amministrazione può essere preziosa per migliorare la qualità della propria prestazione.

Vi è un detto secondo il quale alcuni vedono solo la foresta, altri solo i cespugli. Riuscire a coniugare entrambe le prospettive significa avere una visione completa del problema. L'amministrazione tende a vedere solo la foresta, ha cioè la visione generale del servizio che essa eroga, ma non riesce facilmente a vedere anche i dettagli del servizio, quelli che invece gli utenti conoscono benissimo per esperienza quotidiana. Questi ultimi normalmente non conoscono il servizio nella sua interezza, ma conoscono le singole disfunzioni, quelle dalla cui somma deriva l'inefficienza complessiva del servizio.

Le amministrazioni hanno dunque il problema di come riuscire a sapere sul servizio ciò che sanno gli utenti. Ed ecco che questi ultimi diventano delle risorse o, meglio, sono portatori di una risorsa preziosa, le informazioni sul servizio visto dalla parte degli utenti, a patto però che le amministrazioni sappiano far fruttare questa risorsa ascoltando gli utenti. Non è dunque un caso se proprio negli anni Novanta del secolo scorso si è sviluppata nell'amministrazione italiana una nuova funzione pubblica, quella di comunicazione, con l'istituzione degli Uffici per le relazioni con il pubblico e, in generale, la crescita all'interno delle amministrazioni di nuove professionalità nel campo della comunicazione, della *customer satisfaction* e, in generale, delle relazioni con i cittadini.

Le amministrazioni (o almeno alcune fra di esse) si pongono in atteggiamento di ascolto verso i cittadini-utenti, riconosciuti come portatori di saperi che sono una risorsa preziosa per il miglioramento del servizio da esse erogato. E' in

questo senso, dunque, che si può dire che il modello bipolare tradizionale evolve verso un modello temperato dall'ascolto.

I cittadini sono pur sempre in una posizione passiva rispetto all'amministrazione, destinatari di prestazioni e servizi in un'ottica bipolare, ma sono anche una risorsa in quanto detentori di un patrimonio di informazioni di cui le amministrazioni hanno bisogno.

2.3 Il modello policentrico condiviso

Il terzo modello, quello definito policentrico condiviso, è meglio noto con il suo nome inglese, *governance*.

La *governance* rappresenta in sostanza una forma di governo condiviso, nel quale si ha il coinvolgimento di soggetti non pubblici nell'assunzione e nell'esercizio di responsabilità di governo. In questo modello i soggetti pubblici non gestiscono o comunque gestiscono di meno di quanto non avvenga nel modello tradizionale. Essi svolgono semmai il ruolo di catalizzatori di energie che provengono da altri soggetti, mentre a questi ultimi è richiesta un'assunzione di responsabilità ed un coinvolgimento nelle politiche pubbliche che nel modello bipolare era impensabile. Le funzioni di governo non sono più svolte da un unico centro ma vengono diffuse fra diversi centri di riferimento di interessi, i quali sono tutti coinvolti nel definire, mettere in opera e valutare le politiche pubbliche.

Nella *governance* i cittadini non sono più, come nei modelli precedenti, meri destinatari di provvedimenti o di prestazioni. Essi diventano in qualche modo partecipi del processo decisionale pubblico, in modi e forme diversi ma certamente più incisivi, più "politici" delle forme di partecipazione previste dalla legge sul procedimento. In questo modello i cittadini rappresentano una risorsa per l'amministrazione in quanto portatori di punti di vista, di interessi, di esperienze alle quali viene data voce nell'ambito di quel processo decisionale partecipato in cui consiste la *governance*.

Nel modello bipolare temperato i cittadini sono una risorsa in quanto portatori di conoscenze di cui si avvale l'amministrazione. Nel modello policentrico condiviso i cittadini sono una risorsa in quanto partecipano con le proprie competenze e punti di vista alla definizione, valutazione e messa in opera di politiche pubbliche.

3 Il modello pluralista e paritario

Il quarto ed ultimo modello, quello definito pluralista e paritario, si fonda come già detto sull'art. 118, u.c. Costituzione Italiana ("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”) e rappresenta il punto di arrivo dell’evoluzione tratteggiata finora.

Questa disposizione legittima un cambiamento radicale nei rapporti fra amministrazioni e cittadini, in quanto sostanzialmente riconosce che i cittadini hanno delle capacità e sono disposti ad utilizzarle per risolvere insieme con l’amministrazione problemi che riguardano la collettività.

Ciò significa che nell’ambito di questo modello di amministrazione i cittadini non sono più, come nei modelli visti sopra, essenzialmente destinatari di risorse pubbliche, ma al contrario sono loro che conferiscono risorse per la soluzione di problemi che riguardano la comunità. Di questa comunità ovviamente fanno parte anche i cittadini attivi medesimi e quindi anche loro beneficiano, in misura maggiore o minore, degli effetti positivi del loro intervento.

Ma l’obiettivo del loro impegno civico è la cura e produzione di beni comuni, non di beni privati. E tale cura si realizza in modi e forme inedite e impensabili nell’ambito teorico e pratico dei modelli visti sopra che comunque, questo è bene chiarirlo, continuano ovviamente tutti ad operare nel sistema amministrativo italiano. Sono modelli nati in fasi storiche diverse, ma ora tutti compresenti, con ruoli e funzioni diverse.

Si è definito pluralista questo ultimo modello perché coinvolge una pluralità di soggetti che, grazie al principio di sussidiarietà, sono tutti (cittadini, imprese ed amministrazioni) soggetti attivi, alleati nel perseguimento dell’interesse generale. Inoltre lo si è definito paritario perché tali soggetti si rapportano fra di loro sulla base di un principio, quello di autonomia relazionale, che fonda relazioni paritarie secondo uno schema a rete, nel quale ciascun soggetto riceve e porta qualcosa all’interno della rete di rapporti.

Cosa portano i cittadini, quali competenze e capacità? In che senso, insomma, nell’ambito di questo modello i cittadini attivi sono veramente una “risorsa” che le amministrazioni devono ancora in gran parte scoprire?

I cittadini che si impegnano per l’interesse generale applicando l’art. 118, u.c. della Costituzione Italiana sono portatori di quelle che Amartya Sen chiama “*capabilities*”. Non sono esattamente quelle che noi chiameremmo “capacità”, anche se in effetti di capacità si tratta, sia pure in senso molto lato, visto che i cittadini attivi portano nella cura dei beni comuni idee, esperienze, competenze, tempo, relazioni, saperi e sensibilità che normalmente non vengono usate nell’interesse generale.

Naturalmente molto dipende dal contesto sociale, culturale, territoriale, economico in cui si realizza il loro impegno per i beni comuni; dal tipo di bene comune di cui si prendono cura; dalla risposta delle amministrazioni e dei politici al loro impegno civico e così via. Ma non c’è dubbio che essi conferiscano in senso lato delle risorse e che dunque il loro contributo al perseguimento dell’interesse generale debba essere considerato dalle amministrazioni come prezioso, anche perché molte di queste risorse sono uniche, sono risorse che solo i cittadini hanno e che solo loro possono mettere, se lo desiderano, a disposizione nell’interesse generale.

Il valore economico di quelle che potremmo definire “risorse civiche” può essere anche molto significativo ed è uno dei motivi che dovrebbero indurre i poteri pubblici e quelli locali in particolare, a favorire l’attuazione del principio di sussidiarietà. I cittadini che si attivano sulla base di tale principio mettono a disposizione della collettività risorse di vario genere, alcune quantificabili, altre meno (si pensi alla difficoltà di valutare economicamente il tempo che i cittadini dedicano ad un’iniziativa, oppure il valore delle relazioni sociali che essi utilizzano per risolvere un problema collettivo). Tutte, ad ogni modo, sono risorse che si aggiungono spontaneamente a quelle di cui dispone l’amministrazione, quindi rappresentano per questa ultima un valore aggiunto prezioso.

Recebido em 31 de março de 2011
Aceito em 10 de maio de 2011