

5. Costruire capacità di trasformarsi e trasformare democraticamente e pacificamente

L'educazione ai diritti umani è educazione alla legalità agita, non subita, cioè è educazione all'assunzione di responsabilità per lo svolgimento di ruoli di cittadinanza attiva. In questo contesto, l'educazione alla legalità è intesa non soltanto a combattere fenomeni mafiosi e malavitosi (frodi, evasioni fiscali, depredamento del territorio, etc.), in ottica per così dire securitaria penalistica, ma anche, contestualmente, a costruire capacità di azione civica e politica democratica.

In altre parole, urge in Italia che l'educazione civica sia realizzata nell'ottica del "capacity building" che significa, in sostanza, aiutare i ragazzi e le ragazze ad essere effettivamente in grado di assumersi, con consapevolezza e competenza, responsabilità anche di guida e di progetto nelle comunità locali, nel mondo del volontariato e, più in generale, nelle formazioni sociali evocate dall'articolo 2 della Costituzione.

Opportunamente, nel cantiere internazionale della *Global Education* si sottolinea che l'educazione ai diritti umani è un potente strumento appunto di *capacity building* e di *empowerment for all*, che ha come obiettivo strategico quello di aiutare le persone, in particolare le più deboli e vulnerabili, ad acquisire conoscenze e competenze e a sviluppare attitudini che le rendano capaci di affrontare i problemi e le sfide nel mondo interdependente e globalizzato. In questa prospettiva l'educazione ai diritti umani deve essere organizzata quale processo di crescita individuale e collettiva che favorisce trasformazione e auto-trasformazione pacifica e democratica. In conclusione, Cittadinanza e Costituzione sono i parametri di riferimento di un'educazione che deve tenere conto dei principi costituzionali e degli obblighi internazionali assunti dall'Italia in materia di diritti umani, nonché degli orientamenti, sempre più convergenti *in re*, delle Nazioni Unite, dell'Unesco e del Consiglio d'Europa.

Costituzione significa Legge e Istituzioni. Cittadinanza significa status e ruolo conformi alla Legge fondamentale e in costante interazione con le Istituzioni.

Un disegno educativo, perché sia tale, deve fare riferimento ad un paradigma valoriale. Esiste oggi un paradigma che non è frutto dell'opinione di questo o quel filosofo, di questo o quel leader politico o religioso, di questo o quel governo. È il paradigma dei diritti umani - diritti della persona, diritti fondamentali -, la cui intrinseca universalità ha il sigillo della precettività dello *ius positum* di portata mondiale.

Si ricorda che i diritti umani sono civili, politici, economici, sociali, culturali, da promuovere e realizzare nel rispetto della loro interdipendenza e indivisibilità, cioè di un principio giuridico che assume la verità ontologica dell'integralità dell'essere umano, fatto di anima e di corpo, di spirito e di materia. Anche tenuto conto di questo dato, l'educazione a Cittadinanza e Costituzione non può che essere secondo l'Approccio integrato di Educazione Globale basata sui diritti della persona (*human rights-based*)

Gregorio Arena

Premessa

Lo scopo di questo saggio consiste nell'illustrare, sia pure con la sintesi necessaria in questa sede, l'evoluzione subita dal concetto di cittadinanza negli ultimi anni del secolo scorso, da *status* a vero e proprio "patrimonio" della persona, nonché l'esistenza di diverse sfere della cittadinanza, alcune delle quali riguardano la persona umana in quanto tale, indipendentemente dal fatto che sia o meno cittadino italiano.

L'ultima parte del lavoro riguarda uno sviluppo recente del concetto di cittadinanza, dovuto all'introduzione in Costituzione del principio di sussidiarietà orizzontale. Grazie a questo antico e al tempo stesso nuovissimo principio i cittadini (ma anche i non cittadini) possono diventare soggetti attivi nella soluzione di problemi di interesse generale, affiancando le amministrazioni pubbliche nella cura dei beni comuni.

Oggi dunque è possibile essere cittadini nel senso tradizionale del termine ma, volendo, è possibile anche essere cittadini attivi, responsabili e solidali. È un modo nuovo di intendere la cittadinanza, che dovrebbe interessare particolarmente ai giovani, cui viene data l'opportunità di mettersi alla prova facendo cose molto concrete, alla portata di tutti, prendendosi cura dei beni comuni del territorio in cui vivono e studiano: la loro scuola, il verde pubblico, il decoro urbano, l'ambiente, la legalità e altri beni comuni (materiali e immateriali) il cui arricchimento arricchisce tutti.

Sotto questo profilo l'insegnamento della nuova disciplina intitolata molto opportunamente C&C offre la possibilità ai docenti di tutte le materie di interagire fra di loro e con gli studenti nel progettare e realizzare iniziative di cittadinanza attiva nel territorio in cui è situata la loro scuola. Pertanto in tale prospettiva l'ora settimanale di questo insegnamento dovrebbe essere considerata alla stregua di un "moltiplicatore" per attività che gli studenti possono svolgere fuori dalla scuola, insieme con gli insegnanti, i genitori, le associazioni presenti sul territorio e ovviamente, laddove disponibili, anche con le amministrazioni locali.

Nella programmazione e poi nello svolgimento di tali attività un ruolo preminente spetta agli insegnanti titolari della disciplina, ma per potersi prendere efficacemente cura dei beni comuni gli studenti-cittadini attivi avranno bisogno di tutte le competenze presenti nella loro scuola, al di là delle tradizionali partizioni scientifiche e didattiche, riscoprendo così in quanto cittadini attivi il senso complessivo di saperi e di valori di cui in quanto studenti, normalmente, percepiscono soprattutto la parcellizzazione.

1. La cittadinanza come "sfera" di diritti

La cittadinanza tradizionalmente è uno *status*, un insieme di diritti e di doveri derivanti dall'appartenza ad una comunità. Nel momento in cui lo Stato moderno afferma la propria sovranità rispetto ad ogni altra collettività la cittadinanza diventa monopolio dello Stato, tanto è vero che noi oggi diamo per scontato che 'essere cittadini equivalga ad essere cittadini di uno Stato.

In realtà le vicende che nel secolo scorso hanno interessato lo Stato nazione e soprattutto il suo ridimensionamento rispetto ad altre organizzazioni, sia infrastrutturali (i poteri locali) sia sopra-statali (le organizzazioni sovranazionali), modificano profondamente anche il modo di intendere il concetto di cittadinanza. Il rapporto con lo Stato di cui si è cittadini rimane fondamentale, perché quella di *politide* è una condizione di evanescenza politica e giuridica, ma a partire da questo rapporto si sviluppano oggi modi diversi di intendere il concetto di cittadinanza.

Dalla cittadinanza intesa come mera "appartenenza" di una persona ad uno Stato (e non si può fare a meno di notare come il termine stesso "appartenenza" abbia in questo contesto un significato tutto particolare) si passa ad una cittadinanza intesa come nucleo essenziale intorno al quale sviluppare altre sfere di diritti e di libertà, che vanno ad accrescere il corredo dei diritti umani.

Oggi dunque la cittadinanza più che uno *status* è una sorta di patrimonio della persona, che in quanto tale afferisce alla persona e si accresce man mano che si amplia la sua sfera di libertà: basti pensare, sotto questo profilo, allo sviluppo nella seconda metà del Novecento di quella che è stata definita la "cittadinanza sociale", legata al riconoscimento nella nostra ed in altre Costituzioni dei diritti sociali.

Rientra in questa tendenza all'ampliamento della sfera della cittadinanza il riconoscimento nel Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 di una cittadinanza europea come ulteriore forma di tutela dei diritti dei cittadini dei singoli Stati europei. La cittadinanza europea non sostituisce quella nazionale né si aggiunge ad essa (come accade nell'ipotesi di coloro che hanno la doppia cittadinanza di due Stati), bensì deriva da quella di cui la persona gode in quanto cittadino di un singolo Stato dell'Unione Europea (situazioni simili sono quelle della cittadinanza nell'ambito degli Stati Uniti, in cui le persone sono cittadini degli Stati e della Federazione).

La cittadinanza europea rappresenta quindi un caso di cittadinanza duale, in cui il possesso di un'altra cittadinanza rappresenta il presupposto per il riconoscimento di quella europea. In un certo senso è come se la cittadinanza nazionale acquisisse nell'Unione Europea, grazie al Trattato di Maastricht, una forza espansiva che non hanno le cittadinanze nazionali di Stati non facenti parte dell'Unione.

La condizione di cittadino di uno Stato europeo rimane unitaria quanto alla sua origine, ma in seguito penetrando nell'ordinamento dell'Unione acquisisce

nuovi contenuti. Sotto questo profilo essere cittadino di uno Stato europeo significa poter godere di un accrescimento del proprio patrimonio di libertà, grazie all'aggiunta di quel "pacchetto" di diritti che sinteticamente definiamo "cittadinanza europea".

2. La cittadinanza come rapporto fra l'individuo e la comunità

Ma cos'è la cittadinanza? Nel linguaggio comune il termine viene usato, anche inconsapevolmente, per "colmare una sorta di vuoto lessicale e concettuale, permettendo di tematizzare un profilo decisivo dell'esperienza (il nesso individuo-ordine) per il quale non disponiamo di denominazioni alternative". In altri termini, intendiamo per "cittadinanza" 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".

Quando parliamo della "cittadinanza", parliamo dunque in realtà del modo con cui una determinata società ha impostato e risolto il problema fondamentale del rapporto fra l'individuo e l'ordine politico-giuridico. Ma "il *discorso della cittadinanza*, in quanto rappresentazione del soggetto e del suo rapporto con l'ordine, include come proprio tema obbligato la tematizzazione degli oneri e dei vantaggi che contraddistinguono la condizione dell'individuo. In questa prospettiva i diritti emergono come strumenti di cui una cultura si serve per attribuire ai soggetti l'una o l'altra prerogativa".

Se questo è ciò che intendiamo quando parliamo di cittadinanza, è importante ricordare che la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo afferma che "Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza" (art. 15) e che a sua volta l'art. 22 della nostra Costituzione dispone che "Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome", implicitamente riconoscendo anch'esso un diritto alla cittadinanza.

È importante perché, collegando la definizione di cittadinanza data ora con quanto previsto da queste disposizioni, risulta che il diritto alla cittadinanza consiste sostanzialmente nel "diritto ad avere diritti". In altri termini, è come se l'art. 15 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo affermasse che "Ogni individuo ha diritto ad avere i diritti che derivano dall'essere cittadino", a loro volta riconducibili a tre grandi categorie: diritti civili, diritti sociali e diritti politici. Ed è dalla disciplina positiva di questi diritti che emerge l'evoluzione profonda su-

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

² P. Costa, *Ibidem*, 6.

³ P. B. Helzel, *Il diritto ad avere diritti*, Padova, 2005, 6 ss.

bita dal concetto stesso di cittadinanza nel nostro ordinamento, tale da poter dire che oggi esistono in Italia due forme di cittadinanza, la cittadinanza legale e quella costituzionale⁴.

La cittadinanza legale "mutua la sua disciplina ed in particolare le condizioni per il suo acquisto dalla legislazione di livello ordinario, la seconda invece aspira ad individuare il proprio contenuto ed i propri requisiti soggettivi di titolarità direttamente dalla Costituzione, in particolare dai suoi principi fondamentali, ove si afferma il primato dei 'diritti inviolabili dell'uomo' e si richiede l'adempiimento dei 'doveri inderogabili di solidarietà' (art. 2 Cost.) al di là e al di sopra di ulteriori e secondarie specificazioni legislative, tra cui quella di cittadinanza anagrafica. In questa prospettiva, infatti, la Costituzione italiana supera la distinzione cittadino/straniero e riconosce l'esercizio delle libertà fondamentali e di essenziali diritti sociali (assistenza sanitaria e istruzione) all'uomo in quanto tale e al lavoratore, a prescindere dalla sua nazionalità"⁵.

3. Cittadinanza costituzionale e cittadinanza legale

Nella cittadinanza costituzionale rientrano senz'altro le prime due categorie dei diritti di cittadinanza, ovvero i diritti civili ed i diritti sociali, dando vita a sfere minori di cittadinanza, rappresentate dalla cittadinanza sociale, da quella civile, nonché dalla cittadinanza amministrativa per quanto attiene ai rapporti con la pubblica amministrazione.

Rimane fuori dalla cittadinanza costituzionale la categoria dei diritti politici, da cui sono esclusi gli stranieri in quanto è necessario che "la partecipazione alla formazione degli organi costituzionali di indirizzo politico a livello nazionale corrisponda ad un effettivo inserimento del soggetto nella vita del paese, che rifletta cioè una situazione di stabile appartenenza ad una determinata comunità. Ma anche su questo piano è prevedibile che in un futuro prossimo si giunga anche in Italia, così come in altri paesi europei, ad estendere agli stranieri extracomunitari - dopo il già avvenuto riconoscimento a favore dei cittadini comunitari - quanto meno il diritto di voto alle elezioni comunali, legittimando pienamente una situazione di partecipazione alla vita economica e sociale della comunità locale che già vede lo straniero residente soggetto agli obblighi tributari e all'osservanza delle leggi e dei regolamenti comunali"⁶.

Se il diritto alla cittadinanza consiste nel "diritto ad avere i diritti che derivano dall'essere cittadino", quanto detto finora conferma come nel nostro ordinamento non sia necessario essere formalmente cittadino per poter da un lato godere di alcuni fra i più importanti diritti di cittadinanza, quelli civili e sociali,

⁴ P. Cavana, *Nuove dimensioni della cittadinanza e pluralismo religioso*, in *La cittadinanza*, a cura di G. Dalla Torre - F. D'Agostino, Torino, 2000, 108.

⁵ P. Cavana, *Ibidem*.

⁶ P. Cavana, *Nuove dimensioni della cittadinanza e pluralismo religioso*, in *La cittadinanza*, G. Dalla Torre - F. D'Agostino (Eds.), Torino, 2000, 110.

dall'altro essere soggetto ad alcuni degli obblighi e dei doveri che comporta la cittadinanza legale.

Si scinde così il rapporto diretto fra titolarità di alcuni fra i diritti di cittadinanza e cittadinanza legale. Il fondamento dei diritti che formano la cittadinanza costituzionale è semmai da rintracciare nella Costituzione, che riconosce all'uomo in quanto tale la titolarità di alcune situazioni giuridiche soggettive sulla base del principio personalista e di quello di solidarietà.

Abbiamo così in effetti diverse cittadinanze, ciascuna dotata di una certa autonomia, con titolari diversi. Innanzitutto la cittadinanza costituzionale, di cui sono titolari sia i cittadini, sia gli stranieri e che ricomprende i diritti di cittadinanza civile, sociale e amministrativa.

E poi la cittadinanza legale, la cui disciplina (in particolare per quanto attiene alle condizioni per il suo acquisto) è affidata dalla Costituzione alla legislazione ordinaria. Essa ricomprende i diritti di cittadinanza civile, sociale e politica, cui si aggiungono i diritti derivanti dalla cittadinanza europea. Titolari della cittadinanza legale possono essere solo i cittadini italiani o gli stranieri che hanno acquisito la cittadinanza italiana, sono stati cioè naturalizzati.

4. La cittadinanza attiva

Si è detto che la cittadinanza è una relazione (fra un individuo ed un ordine politico-giuridico) che dà diritti e comporta doveri. E si è visto come vi possano essere una pluralità di sfere di cittadinanza, con relativi diritti e doveri.

Ma la tradizionale classificazione di tali sfere di cittadinanza in cittadinanza civile, sociale e politica deve oggi essere integrata con quella nuova forma di cittadinanza che l'art. 118, ultimo comma Cost. ha introdotto in anni recenti nel nostro ordinamento e che viene definita "cittadinanza attiva"⁷.

L'art. 118, ultimo comma riconosce ai cittadini singoli e associati il diritto di attivarsi per realizzare l'interesse generale, assumendosi così del tutto autonomamente oneri e responsabilità per fini che trascendono i loro interessi individuali⁸. Tale finalizzazione delle autonomie iniziate dei cittadini alla realizzazione dell'interesse generale è peraltro essenziale come motivazione sia dell'attivarsi dei cittadini, sia del sostegno che i pubblici poteri devono fornire ai cittadini in questione, considerato che lo fanno appunto non soltanto nel proprio interesse, ma nell'interesse di tutti⁹.

⁷ Per maggiori approfondimenti sul tema v. G. Arena, *Cittadini attivi*, Laterza, 2006.

⁸ "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province 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" (art. 118, ultimo comma, Cost.)

⁹ Per approfondimenti teorici, esempi di esperienze pratiche e materiali normativi, giurisprudenziali e dottrinali sulle attività svolte dai cittadini attivi v. il sito del *Laboratorio per la sussidiarietà*, www.labsus.org

Che i privati possano agire per l'interesse generale non è una novità: basti pensare a tutti gli istituti che da tempo, nell'ambito del tradizionale paradigma bipolare, disciplinano quei rapporti fra amministrazioni e privati in cui i pubblici poteri affidano a privati lo svolgimento di funzioni di interesse pubblico, nell'ambito di un rapporto di tipo strumentale.

La novità contenuta nell'art. 118, u.c. riguarda dunque non il fatto che dei privati 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 chiedi di farlo; e l'altra novità è che se i cittadini si attivano in tal modo le pubbliche amministrazioni devono sostenerli, non possono limitarsi ad osservare passivamente le loro attività né tanto meno possono ostacolarli. In sostanza sono i cittadini attivi che danno vita al principio di sussidiarietà, non le istituzioni, sebbene queste ultime possano (anzi debbano) assumere iniziative per promuovere la conoscenza e quindi l'attuazione di tale principio da parte dei cittadini.

Il punto fondamentale sta nel fatto che non c'è più solo l'amministrazione che può attivarsi nell'interesse generale, ora ci sono anche i cittadini. E comunque anche l'amministrazione oggi si qualifica come "pubblica" non tanto perché apparato servente del governo, ma soprattutto perché svolge una funzione di servizio nei confronti della collettività¹⁰. Quindi entrambi, cittadini attivi e amministrazioni, svolgono una funzione che è di interesse generale non perché è pubblico il soggetto che la svolge, bensì perché essa soddisfa gli interessi di una pluralità di persone facenti parte di una comunità.

5. Prendersi cura dei beni comuni

L'essere di interesse generale della funzione di servizio svolta dai cittadini attivi e dall'amministrazione dipende pertanto da un dato oggettivo, l'utilità recata alla collettività dall'agire di tali soggetti. Ma questo profilo oggettivo dell'interesse generale nel caso della funzione di servizio svolta dall'amministrazione non ha lo stesso rilievo che esso ha nel caso dei cittadini, perché si ritiene scontato che l'amministrazione agisca non nel proprio, bensì nell'interesse altrui, quello che si definisce appunto interesse pubblico.

Lo stesso non vale per i cittadini, che normalmente si ritiene siano motivati principalmente se non unicamente dal proprio interesse. E dunque il profilo oggettivo dell'interesse generale, cioè l'utilità recata alla collettività dai cittadini attivi, è essenziale per poter attribuire alle loro attività una valenza che vada oltre gli interessi dei soggetti agenti. Ma in che modo, concretamente, la funzione di servizio svolta dai cittadini attivi reca un'utilità alla comunità? In altri termini

¹⁰ F. Benvenuti, *L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in Riv. Trim. scienza dell'amministrazione, 1978, 6 ss.

ni, quando ad agire sono i cittadini e non l'amministrazione, qual è il contenuto che essi danno al concetto di interesse generale?

In realtà il problema di tradurre la fattispecie normativa (quindi l'interesse pubblico nella sua definizione legislativa) in interventi concreti si pone anche per le amministrazioni. Ma in questo caso il problema è almeno parzialmente risolto dall'attribuzione di competenze, grazie alla quale ciascun ufficio conosce i propri ambiti di intervento, i propri poteri, gli interessi che deve tutelare.

Per i cittadini attivi invece non ci sono limiti quanto all'oggetto (salvo quelli riguardanti funzioni di esclusiva competenza dei poteri pubblici) ed alle modalità di intervento (salvo la verifica sui risultati della loro azione da parte dei soggetti pubblici e degli altri cittadini); questo, se da un lato è un vantaggio perché consente loro di intervenire a tutto campo per la soluzione di problemi di interesse generale, dall'altro è un problema perché rende più difficile l'individuazione degli ambiti e delle modalità del loro intervento.

Tuttavia, se si prendono in esame le attività concretamente svolte dai cittadini applicando il principio di sussidiarietà, si può constatare come alla fine la funzione di servizio da essi svolta a favore della comunità possa essere ricondotta essenzialmente ad attività di produzione, cura e riproduzione dei beni comuni¹¹.

I beni comuni sono quei "beni"¹², come il territorio, l'ambiente, l'acqua, l'aria, la sicurezza, la fiducia nei rapporti sociali, la legalità, i diritti dell'uomo, la regolazione del mercato, la salute, l'istruzione, le infrastrutture (le strade, le scuole, gli ospedali, i musei...), i beni culturali, i servizi pubblici, e altri simili a questi, di cui ciascuno può godere liberamente ma che proprio per tale motivo sono continuamente minacciati da un uso egoistico. Il loro arricchimento arrichisce tutti, così come il loro impoverimento equivale ad un impoverimento di tutta la società; detto in altri termini, il loro arricchimento è nell'interesse generale, così come lo è evitare il loro impoverimento.

L'utilità che la funzione di servizio svolta dai cittadini attivi reca alla comunità consiste dunque nel prendersi cura dei beni comuni. Per i cittadini attivi l'interesse generale diventa qualcosa di estremamente pratico e concreto grazie al riferimento

¹¹ G. Moro, *Azione civica*, Carocci, Roma, 2005, 38: "Cittadinanza attiva è la capacità dei cittadini di organizzarsi in modo multiforme, di mobilitare risorse umane, tecniche e finanziarie, e di agire nelle politiche pubbliche con modalità e strategie differenziate, per tutelare diritti e prendersi cura dei beni comuni, esercitando a tal fine poteri e responsabilità".

¹² Il termine "beni" è qui evidentemente usato in senso non tecnico, tanto è vero che alcuni di quelli elencati non sono beni ma servizi, mentre altri sono relazioni fra soggetti. Secondo G. Moro, "possono essere identificati come beni comuni oggetti sia materiali sia immateriali, come ad esempio la qualità dell'ambiente, le risorse naturali, la vivibilità urbana, la fiducia negli scambi sociali, un saper fare diffuso, la professionalità, il linguaggio, le virtù, i sistemi di regole, il senso del limite; ma anche la salute, la cultura, la legalità, il capitale sociale. Una specifica categoria di beni che appartiene alla classe dei beni comuni è quella dei beni relazionali", *Azione civica*, Carocci, Roma, 2005, 42.

alla cura dei beni comuni e al tempo stesso, così facendo, essi diventano cittadini a pieno titolo, assumendosi responsabilità simili a quelle di chi governa.

E prendersi cura dei beni comuni è sicuramente nell'interesse generale, perché tali beni non possono essere di proprietà di nessuno "...sono beni che una società detiene in comune. I beni comuni sono una classe di beni che si presentano nell'esperienza sociale come presupposti di ogni forma di agire e insieme come esiti, voluti e non voluti, dell'interazione tra attori".¹³

Preoccuparsi della produzione, cura e riproduzione dei beni comuni, cioè del loro mantenimento e arricchimento, vuol dire fare cose concrete, pratiche, anche molto semplici. Questo è importante, perché consente a chiunque di tradurre il concetto astratto di interesse generale in azioni quotidiane che sono alla portata di tutti. Non si tratta di impegnarsi per il perseguimento del "bene comune", altro concetto astratto come quello di interesse generale, bensì di prendersi cura, nel senso letterale del termine, di beni che essendo di tutti e potendo da tutti essere facilmente utilizzati, sono continuamente a rischio di un uso di tipo predatorio, in cui ciascuno massimizza il proprio interesse individuale a danno di quello generale.¹⁴

6. Un nuovo modo di essere cittadini

La cittadinanza attiva presenta caratteristiche peculiari e del tutto nuove rispetto alle forme della cittadinanza tradizionali viste sopra. Non richiede, come per l'esercizio dei diritti di libertà fondamentali, che i soggetti pubblici si astengano dall'intervenire, che anzi l'art. 118, u.c. espressamente prescrive che tali soggetti debbano "favorire" le autonome iniziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale. Né richiede, come i diritti sociali, un intervento delle istituzioni per rimuovere condizioni di disuguaglianza sostanziale attraverso l'erogazione di servizi e prestazioni tipiche dello Stato sociale. Né, infine, come i diritti politici, prevede una partecipazione alla vita pubblica attraverso l'elezione di propri rappresentanti nelle assemblee legislative o ai vertici degli enti locali.

La cittadinanza attiva si configura invece come una nuova forma di libertà, solida, responsabile, concretamente impegnata a trovare insieme con le istituzioni soluzioni a problemi di interesse generale.

Grazie al principio di sussidiarietà ai cittadini viene riconosciuto il diritto di uscire, per propria scelta e non su richiesta dell'amministrazione, dal ruolo di amministrato per assumere quello di cittadino attivo. Se infatti si prevede che i soggetti pubblici debbano "favorire" le autonome iniziative dei cittadini nell'interesse generale, questo significa che quei cittadini, nel momento in cui si attivano, non sono semplici amministrati bensì si pongono sullo stesso piano di

quelle istituzioni pubbliche cui offrono spontaneamente la propria collaborazione per risolvere problemi che riguardano la comunità. La sussidiarietà in sostanza porta ad un superamento del monopolio dell'amministrazione sulla tutela dell'interesse pubblico ed è appunto questo che consente ai cittadini di dar vita autonomamente a forme di amministrazione condivisa, seguendo lo schema delineato nella "Carta della sussidiarietà".¹⁵

¹⁵ La *Carta della sussidiarietà* è stata approvata nel corso della 1° Convenzione nazionale della sussidiarietà, tenutasi a Roma il 12 marzo 2004 ed è stata successivamente pubblicata, con integrazioni, in www.labsus.org/Chi_siamo/Carta_della_sussidiarieta.

"1. La sussidiarietà orizzontale dà vita ad un modo nuovo di esercitare la sovranità popolare definito cittadinanza attiva, che completa ed integra le forme tradizionali della partecipazione politica e della partecipazione amministrativa.

2. La cittadinanza attiva si realizza quando le cittadine ed i cittadini, singoli e associati, promuovono autonomamente iniziative di interesse generale che le istituzioni sono tenute a riconoscere, sostenere ed integrare nelle loro politiche.

3. La cittadinanza attiva produce capitale sociale e promuove fiducia nei rapporti fra le persone e verso le istituzioni, realizzando una nuova forma di libertà solidale e responsabile finalizzata al miglioramento della vita di tutti.

4. Costruendo alleanze fra cittadine, cittadini, imprese e istituzioni sulla base del principio di sussidiarietà la cittadinanza attiva apporta risorse e capacità in grado di fornire risposte innovative ai problemi di interesse generale. Essa tuttavia non legittima in alcun modo la rinuncia dei soggetti pubblici a svolgere i loro compiti istituzionali.

5. Sono nell'interesse generale le attività delle cittadine, dei cittadini e delle imprese volte alla produzione, cura e valorizzazione dei beni comuni, realizzate senza fini di lucro nel rispetto dei principi di solidarietà, responsabilità, uguaglianza e legalità. Sono beni comuni quei beni, materiali ed immateriali, il cui arricchimento arricchisce tutti ed il cui impoverimento impoverisce tutti.

6. Le cittadine ed i cittadini attraverso la cura dei beni comuni creano le condizioni per il pieno sviluppo di ciascun essere umano e in primo luogo di se stesse e se stessi, attuando insieme con le istituzioni il principio costituzionale di uguaglianza delle opportunità per tutti.

7. Le imprese, nell'ambito della loro responsabilità sociale, realizzano forme di cittadinanza d'impresa sia sostenendo le autonome iniziative delle cittadine e dei cittadini, sia prendendosi direttamente cura dei beni comuni.

8. Le istituzioni devono applicare la sussidiarietà, riconoscendo nelle cittadine e nei cittadini i titolari di un diritto ad agire concretamente per la soluzione di problemi di interesse generale ed adeguando i propri ordinamenti allo scopo di agire insieme con essi e non solo per conto e in nome loro.

9. Cittadinanza attiva e partecipazione sono complementari ma distinte, in quanto la cittadinanza attiva comporta non soltanto la partecipazione ai processi consultivi e decisionali ed alla definizione delle politiche pubbliche, ma anche un contributo diretto ed autonomo alla cura dei beni comuni.

10. Applicando la sussidiarietà le cittadine ed i cittadini attivi danno vita ad una dimensione della democrazia fondata non sulla delega bensì sull'assunzione diretta di responsabilità nella sfera pubblica, facendo vivere nella quotidianità i principi fondamentali della Costituzione".

¹³ C. Donolo, *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano, 1997, 20.

¹⁴ Sulle modalità di intervento dei cittadini attivi v. di seguito la "Carta della sussidiarietà".

7. Cittadinanza attiva e democrazia

In realtà quello che i cittadini attivi fanno è molto di più che non semplicemente (e lodevolmente) prendersi cura dei beni comuni, dando vita al nuovo modello di amministrazione condivisa, bensì è qualcosa che ha a che fare con l'essenza stessa della democrazia e con lo sviluppo dei suoi valori. È proprio il modo di essere cittadini, di fare i cittadini, che cambia grazie al principio di sussidiarietà.

C'è un nesso inescindibile e fortissimo fra democrazia e cittadinanza attiva. Diritti fondamentali e cittadinanza attiva sono infatti assolutamente complementari, due facce della stessa medaglia, perché per assumere iniziative autonome nell'interesse generale è indispensabile che ai soggetti che si attivano siano garantiti i diritti di libertà e riconosciuti i diritti sociali. Insomma, per poter essere cittadini attivi è necessario innanzitutto esser liberi: liberi di esprimere le proprie opinioni, di riunirsi, associarsi, spostarsi, comunicare, confrontarsi con altri. Ma poi anche "liberi dal bisogno", cioè essere stati messi in condizione di poter realizzare le proprie capacità, perché come si può pensare che qualcuno possa assumersi la cura dei beni comuni, preoccuparsi dell'interesse generale, quando non è in grado di soddisfare le esigenze fondamentali della propria vita?

I cittadini attivi sono dunque cittadini che "usano", per così dire, al massimo i propri diritti costituzionalmente garantiti. E così facendo li sviluppano, li arricchiscono, li radicano nella vita di tutti i giorni attraverso modalità inedite di partecipazione alla vita pubblica che si realizzano non con il voto (e quindi la delega ad altri per la soluzione dei problemi di interesse generale), ma piuttosto attraverso una diretta assunzione di responsabilità per la concreta soluzione di quei medesimi problemi.

Anche in tal modo si realizza quella "effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" che la Costituzione si preoccupa di garantire insieme con la rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, 2°c. Cost.). Ma è una forma di partecipazione che i membri dell'Assemblea Costituente mai avrebbero potuto immaginare in questi termini, considerato che all'epoca la partecipazione che essi avevano in mente 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. Una partecipazione alla vita del Paese mediata dalla partecipazione a soggetti collettivi quali i partiti e i sindacati, i quali a loro volta esprimevano nelle sedi istituzionali la volontà dei propri aderenti.

L'attivarsi dei cittadini sulla base del principio di sussidiarietà configura dunque una nuova forma di partecipazione alla vita pubblica, non riconducibile alle categorie tradizionali della partecipazione politica, che si esprime attraverso quelle autonome iniziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale cui fa riferimento l'art. 118, u.c..

Queste nuove forme di partecipazione alla vita pubblica non vanno confuse con le ormai consolidate esperienze di partecipazione dei privati al procedimento amministrativo e, più in generale, a quelli che vengono definiti "processi decisionali inclusivi"¹⁶. Questi ultimi ricadono infatti pur sempre all'interno del paradigma bipolare tradizionale, non concretizzandosi in attività autonome dei cittadini che si affiancano o sostituiscono all'attività amministrativa, bensì essendo interni a tale attività e funzionali all'adozione di decisioni di esclusiva pertinenza dell'amministrazione.

Semmai, il problema riguarda la qualificazione costituzionale da dare alle autonome iniziative dei cittadini realizzate ai sensi dell'art. 118, u.c..

Esse sicuramente configurano una nuova forma di partecipazione alla vita pubblica, ma possono anche essere considerate come una forma nuova di manifestazione di quella sovranità popolare che la Costituzione prevede sia esercitata "nelle forme e nei limiti" da essa stessa indicati (art. 1, 2°c., Cost.)?

Se si accetta il nesso, sopra instaurato, fra democrazia e principio di sussidiarietà grazie al quale dall'attuazione di tale principio nascono nuove forme di partecipazione democratica all'"organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (come recita l'art. 3, 2°c.), la risposta non può che essere positiva, nel senso che prendendosi cura dei beni comuni i cittadini attivi si assumono liberamente la responsabilità di dare soluzione a problemi che riguardano, più o meno direttamente, proprio l'"organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

La nuova forma di partecipazione alla vita pubblica che si realizza quando i cittadini si attivano ai sensi dell'art. 118, u.c. trova dunque alimento nei diritti di libertà tradizionali e al tempo stesso si configura come una nuova e più moderna forma di esercizio della sovranità popolare. Grazie al principio di sussidiarietà i cittadini attivi possono dunque esercitare la propria sovranità in forme inedite, ma non meno significative e incisive delle forme tradizionali ai fini della realizzazione di una maggiore democrazia complessiva nel nostro Paese.

¹⁶ Su cui v. L. Bobbio (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Dipartimento della funzione pubblica, ESI, Napoli, 2004.