

Considerazioni e proposte per un'effettiva attuazione delle politiche pubbliche: prospettive europee

di Jessica Romeo

L'analisi e la comprensione delle Istituzioni contemporanee, non possono prescindere dall'anamnesi delle Istituzioni passate, la cui osservazione sarà funzionale ad una valutazione teleologicamente orientata di quelle contemporanee.

È ragionevole parlare di Istituzioni quali forme e strumenti di mediazione sociale attraverso i quali è possibile intervenire sulla “*dimensione istituzionale della vita sociale*” (DE LEONARDIS)¹, il cui ordinato svolgimento potrà essere concretizzato solo attraverso la riconduzione, alla sintesi, dei molteplici gruppi sociali, rispettando le singole individualità ma subordinandoli al perseguimento di un interesse generale unitario².

Obiettivo storicamente raggiunto mediante l'attribuzione, allo Stato (inteso quale gruppo sociale preposto alla soddisfazione di interessi della collettività sottostante), di una posizione di preminenza che gli consenta di regolamentare i rapporti intercorrenti fra i suoi consociati e le collettività minori, presenti nella sua organizzazione.

Peraltro, ciò che contraddistingue lo Stato, rispetto alle circoscrizioni territoriali in cui questo può suddividersi e che da esso dipendono, è la sua qualifica di ordinamento originario.

Infatti, tali collettività minori, hanno la possibilità di costituire in via autonoma il loro ordinamento, solo nel rispetto dei limiti dettati dallo Stato.

Rileva come l'identificazione di Stato quale ordinamento giuridico originario preposto al perseguimento di interessi generali, non garantisca in via assoluta e immediata la soddisfazione degli stessi e la partecipazione dei consociati alla vita politica.

In tal senso l'evoluzione storica delle forme di Stato quali: “*Rapporto tra chi detiene il potere e coloro che ne rimangono assoggettati*” (MORTATI) dà contezza di quanto appena accennato³.

Il mutamento delle diverse forme di Stato succedutesi nel tempo, presenta come comune denominatore, la relazione intercorrente tra i governanti ed i governati, dunque, le differenti modalità di partecipazione di quest'ultimi alla vita politica.

1 O. DE LEONARDIS, *Le istituzioni. Come e perché parlarne*, Carocci, Roma, 2001, p. 21.

2 D. FRIGO, *Storia delle Istituzioni politiche*, in <http://www.luciorzotto.it/testi/sTORIA%20DELLE%20ISTITUZIONI%20PUBBLICHE%20DAL%20MEDIOEVO%20ALL'EP OCA%20MEDERNA.doc>. pp. 2 ss.

3 T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè editore, Milano, 2007, p. 79.

Si passa dall'Ordinamento feudale, contraddistinto dal mancato perseguimento di un interesse generale, da un potere sovrano legittimato dalla forza e da una pluralità di ordinamenti autonomi non coordinati tra loro, allo Stato assoluto⁴ quale prima forma di Stato sorta in opposizione al particolarismo feudale, la cui sovranità, intesa come “*potere assoluto e perpetuo ch'è proprio dello Stato*”(BODIN) garantisce la piena autonomia della dimensione pubblica rispetto a quella privata.

In seguito, con la Dichiarazione di Indipendenza americana -1776- e con la Rivoluzione francese del 1789, venne decretata la fine dell'*ancien régime*⁵ e l'istituzione dello Stato liberale contraddistinto dalla separazione dei poteri, dall'affermazione del principio di legalità e dalla presenza di una Costituzione legittimata dal consenso dei governati⁶.

L'evoluzione dello Stato liberale, ravvisabile dalla graduale estensione del suffragio e da un'idea di società considerata quale insieme di individui e gruppi, -art. 2 Cost⁷.- portò alla nascita dello Stato democratico-pluralista, che, in Italia, è possibile suddividere nella fase della previsione ed in quella dell'attuazione.

L'effettività della Costituzione italiana -1948- si manifesta solo attraverso la realizzazione di quei principi fondamentali che ne costituiscono la trama.

Ciò posto, ci si chiede come sia stata possibile l'attuazione dello Stato democratico-pluralista, delineato dal Costituente repubblicano, considerando che la Corte Costituzionale, organo preposto alla verifica dell'osservanza delle leggi, sia entrata in funzione soltanto nel 1956.

Armonizzanti difficoltà furono presenti in fase attuativa a causa del c.d. “*ostruzionismo di maggioranza*” del Calamandrei e della necessità di far convivere le istanze liberali, cattoliche, sociali, con particolare riguardo al procedimento di decentramento politico realizzatosi solo negli anni Settanta⁸, auspicato in specie dalle sinistre, per contrastare l'accentramento governativo.

La previsione di collettività locali, dotate di un propria autonomia normativa, organizzatoria e politica presuppone la configurazione di un modello, c.d. “*regionalismo cooperativo*” funzionale alla realizzazione degli interessi pubblici.

4 Si precisa come lo Stato assoluto sia suddivisibile in due fasi caratterizzate dalla totale esclusione dei sudditi dalla vita dello Stato: l'assolutismo empirico e lo Stato di Polizia (finalizzato al perseguimento del benessere dei sudditi).

5 A. Tocqueville, nella sua opera: *L'ancien régime et la révolution* del 1856, evidenzia gli aspetti di continuità tra la Francia prerivoluzionaria e *post-rivoluzione*.

6 T. MARTINES, *Diritto*, cit., p. 80.

7 Art. 2 Cost. “*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*”.

8 A. CIANCIO, *I valori fondanti della Repubblica a sessant'anni dalla sua nascita*, in *Studi per G. Nicosia*, II, Milano, 2007, p. 462.

Emerge, in tal senso, il principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost⁹., libero dalla visione spuria di cui era affetto a causa dei connotati centralistici dello Stato durante il regime fascista e, peraltro, rafforzato dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, ad opera della legge 18 ottobre 2001, n.3.

La reale effettività di tale principio, è riscontrabile dall'autonomia politica in cui esso può articolarsi, essa consente di poter avere un proprio indirizzo politico che possa anche essere divergente da quello statale, purché conforme ai principi costituzionalmente affermati.

Pertanto, gli enti esponenziali di collettività territoriali locali, sono enti esponenziali di vere e proprie collettività personificate.

Il decentramento quale "allargamento delle funzioni di governo" (Keynes) impedisce la distruzione delle forme economiche esistenti ed è necessario ad un funzionamento efficiente dell'iniziativa individuale.

Esso consente la partecipazione effettiva della collettività alla soddisfazione concreta degli interessi pubblici mediante l'esercizio delle funzioni amministrative¹⁰.

Come affermato in precedenza, il decentramento amministrativo, in Italia, nacque con la devoluzione delle funzioni amministrative alle regioni a statuto ordinario *ex art.* 117 e 118 Cost., e di funzioni proprie dello Stato (l. n. 281/1970, e D.P.R. 1 novembre 1972) successivamente ampliate con il D.P.R. n. 616/1977 (l. delega n. 382/1975).

In particolare, il decentramento ed il pluralismo, vennero realizzati, mediamente, dalla L. 241/90 che svolge funzione di cardine normativo per lo sviluppo dell'integrazione dal basso, delle istanze partecipative nell'esercizio del potere amministrativo.

In tal senso, il diritto di accesso ai documenti costituisce una manifestazione di partecipazione al procedimento amministrativo, ravvisabile non solo all'art. 10¹¹ della L. 241/90 ma anche all'art. 10¹² del Dlgs 267/2000 (T.U. Enti locali).

9 Art. 5 Cost. *"La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"*.

10 E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, XII ed. Giuffrè editore, Milano, 2010, p. 61.

11 Art. 10, L. 241/90. Diritti dei partecipanti al procedimento *"1. I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24; b) di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento"*.

12 Art. 10, Dlgs 267/2000. Diritto di accesso e di informazione. *"1. Tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese.*

2. Il regolamento assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie di atti previo pagamento dei soli costi; individua, con norme di organizzazione degli

Rilevante anche la L. n. 59/1997 (cosiddetta legge Bassanini) che semplifica e riforma la pubblica amministrazione, localizza territorialmente funzioni amministrative¹³ strumentali alla soddisfazione degli interessi pubblici e basata sul principio di sussidiarietà (verticale ed orizzontale).

Principio, peraltro, strumentalizzato dagli Stati al fine di tutelare le proprie prerogative nazionali, paradossalmente erose a favore delle istanze regionali e locali presenti all'interno dell'organizzazione statale.

Sussidiarietà attualmente limitata dal rispetto del Patto di Stabilità Interno (PSI) posto a presidio dei vincoli fiscali imposti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, e dunque, finalizzato a prevenire il rischio di indebitamento degli enti territoriali.

Fonti di origine comunitaria (art 5, n. 3¹⁴, del TUE) trovano costituzionalizzazione nella L. n. 3/2001 (Riforma del Titolo V della Costituzione) attuante la sussidiarietà nel c.d. "federalismo a Costituzione invariata", promosso dalla legge Bassanini.

Nasce, così, un nuovo assetto amministrativo-territoriale decentrato, che, attraverso la rinnovata formulazione dell'art. 114 Cost¹⁵, posiziona il Comune quale entità pre-costituzionale prossima alle istanze della collettività.

Peraltro, in ossequio al principio di sussidiarietà e di leale cooperazione, il Governo può sostituirsi alle suddette autonomie regionali e locali qualora si verificano ipotesi di inosservanza " (...)di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i

uffici e dei servizi, i responsabili dei procedimenti; detta le norme necessarie per assicurare ai cittadini l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine di esame di domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardano; assicura il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione.

3. Al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività dell'amministrazione, gli enti locali assicurano l'accesso alle strutture, ed ai servizi gli enti, alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni".

13 E. CASSETTA, *Manuale*, cit., p. 273.

14 Art. 5, n. 3, TUE. "3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo".

15 Art. 114 Cost. "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali (...)” -art. 120 Cost.-, al fine di garantire l’attuazione dell’obiettivo attraverso un intervento sostitutivo proporzionato¹⁶.

Il superamento di uno Stato sociale assistenziale, favorisce l’attivismo dei privati in vista del bene comune inteso quale: *“Insieme di quelle condizioni della vita sociale che permettono sia alla collettività, sia ai singoli membri, di raggiungere la propria perfezione più pienamente e più celermente”* (*Gaudium et spes*, n. 26).

Il bene comune, ovvero, la finalità delle politiche pubbliche attuate sia in chiave statale che locale, coinvolge l’esperienza dell’uomo nella sua totalità, dal concepimento al termine della sua esistenza.

Sostenere che il bene comune sia responsabilità di ciascuno, significa considerarlo non solo un dovere, ma anche un diritto, non necessariamente antitetico con il bene individuale.

La democrazia presuppone partecipazione e responsabilità e, al suo interno, si realizza il confronto attraverso le regole che insieme sono state definite, esse, tuttavia, non sono il contenuto del bene comune ma lo strumento attraverso il quale perseguirlo¹⁷.

Alla luce delle susposte considerazioni, emerge con chiarezza come l’apparato amministrativo costituisca lo strumento di realizzazione delle politiche pubbliche sia in chiave statale che locale, rendendo pertanto necessario che gli apparati pubblici, preposti alla cura degli interessi della collettività, siano adeguati alle esigenze¹⁸.

In tal senso opererebbe l’attuale riforma della pubblica amministrazione (L. 11 agosto 2014, n. 114, c. d. riforma Madia) il cui obiettivo consiste nell’incrementare l’efficienza e la trasparenza amministrativa, nonché il disegno di legge costituzionale che propone l’abolizione del bicameralismo perfetto ritenuto causa dell’immobilismo italiano verso l’attuazione delle politiche pubbliche.

La conversione del Senato in una camera rappresentativa delle autonomie locali, dovrebbe recare un “regionalismo cooperativo” sancito all’art. 116 Cost., basato sulla reciproca collaborazione, locale e statale, al fine di ottenere efficienza e produttività nella cura degli interessi pubblici.

La reale concretizzazione delle politiche pubbliche e l’effettività del sistema istituzionale, dipendono, dunque, dal rapporto intercorrente tra governanti e governati.

16 F. NESTA, *La riforma del Titolo V (Analisi delle principali novità)*, in <http://www.umbrialex.it/wApprofondimenti/La%20MIA%20riforma%20del%20Titolo%20V%20della%20Costituzione.htm>.

17 I. COLOZZI, *Il principio di sussidiarietà nella Dottrina sociale della Chiesa*, in http://bibzucchini.racine.ra.it/riflessioni/1/r49_Sussidiarieta_Ivo_Colozzi.htm

18 L. CINI, *Società civile e democrazia radicale*, Firenze University Press, Firenze, 2012, pp. 114 ss.

Solo il recupero della dimensione partecipativa potrà realizzare il bene comune e scongiurare il pericolo di quella “società liquida” paventata da Bauman, passiva ed anestetizzata dalla globalizzazione e dal conformismo.

Bibliografia

- E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, XII ed. Giuffrè editore, Milano, 2010.
- A. CIANCIO, *I valori fondanti della Repubblica a sessant'anni dalla sua nascita*, in *Studi per G. Nicosia*, II, Milano, 2007.
- L. CINI, *Società civile e democrazia radicale*, Firenze University Press, Firenze, 2012.
- O. DE LEONARDIS, *Le istituzioni. Come e perché parlarne*, Carocci, Roma, 2001.
- T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè editore, Milano, 2007.

Sitografia

- www.bibzucchini.racine.ra.it
- www.luciorzotto.it
- www.umbrialex.it