

Associazionismo, sussidiarietà orizzontale, comunità

Pluralismo e globalizzazione

L'art. 2 della Costituzione così recita: *“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”* Il principio enunciato tra quelli fondamentali della nostra Carta costituzionale ci riporta prepotentemente all'essenza del nostro essere uomini, all'insopprimibile riconoscimento di diritti inviolabili che costituiscono e tutelano le innumerevoli possibili manifestazioni della personalità.

Nessuna distinzione traccia l'art. 2 tra uomo e cittadino, come poi farà invece l'art. 3 nell'attribuzione della pari dignità e dei pari diritti, articolo dove l'applicazione del principio è limitato ai cittadini e non si estende all'intera genia umana. L'uomo, in quanto tale, per sua stessa natura, gode dell'ineliminabile diritto alla vita, all'onore e alla dignità, alla tutela della propria integrità fisica e psichica, alle mille possibili applicazioni del diritto di libertà che verranno enunciate nei successivi articoli dal 13 al 21 con riferimento alla libertà personale, all'inviolabilità del domicilio, alla segretezza della corrispondenza, alla libertà di circolazione, riunione, associazione, alla libertà religiosa, alla libera manifestazione del pensiero. Ma l'uomo tratteggiato dall'art. 2 gode anche del riconoscimento del *‘diritto al pluralismo’*, un diritto spesso oggi ignorato o sminuito in un'epoca in cui l'omologazione voluta da modelli imposti in una società globale - non di rado disumanizzata e mercificata - ignora le diversità e lo spirito sociale dell'uomo.

Lo spirito sociale di cui parlo è quello di antica memoria, quello aristotelico o tomistico, che consentiva il perfezionamento e la realizzazione umana all'interno del gruppo sociale. Non mi riferisco dunque a un semplice inserimento dell'individuo nel gruppo, inserimento che spesso categorizza il soggetto e sacrifica le diversità e la varietà delle attitudini individuali, in nome di una limitante omologazione, impedendo di fatto l'esplicazione piena delle doti e caratteristiche individuali, penalizzate dall'obiettivo del profitto o dell'accettazione del gruppo.

Lo spirito autentico dell'art. 2 è quello che emerge dall'esame letterale delle parole usate dai Padri costituenti: la tutela, cioè, dell'individuo sia come singolo sia nelle formazioni sociali in cui *‘si svolge la sua personalità.’* *Quella frase, ‘si svolge la personalità’, la dice lunga sul senso pieno dei termini usati, sulla rivalutazione di quella forza associazionale che è la molla del progresso sociale e, nel contempo, il riconoscimento dell'insopprimibile natura dell'individuo, volta alla socialità e incline a manifestarsi pienamente e al meglio delle proprie attitudini in un contesto relazionale. Dopo il mortificante periodo della dittatura, quando all'individuo era negato il riconoscimento della libera manifestazione del pensiero e la libertà associazionale, tutelata solo all'interno delle istituzioni corporative, la Carta fondamentale dello Stato ha voluto elevare un inno al principio associazionale e a quello, subito dopo enunciato nello stesso articolo, della ‘solidarietà economica, politica e sociale’.*

Purtroppo l'odierna società sembra aver ignorato o quantomeno trascurato tale invito in nome di un mortificante appiattimento dei modelli umani, di una sorta di *‘nuclearizzazione’* dell'uomo e della famiglia, posti dinanzi ad una drammatica alternativa: la solitudine e l'isolamento o l'inserimento *a fortiori* in uno schema sociale *‘preconfezionato’* e spesso ispirato purtroppo dal principio di accumulazione del profitto e di mercificazione antropologica. Il numero elevato di suicidi, i casi di violenza individuale e collettiva sono certamente favoriti dal mancato riconoscimento dell'individuo all'interno di una comunità che sappia accoglierlo..

La nostra interpretazione dell'epoca della globalizzazione va dunque rivisitata se vogliamo una società organizzata in vista dell'uomo e non un uomo asservito al Dio del lucro. Non possiamo intendere l'era in questione come un fatto meramente economico, caratterizzato dallo spietato principio della concorrenza che mette individui e Stati l'uno contro l'altro, che ci espone drammaticamente alla concorrenza dei Paesi del terzo mondo, che permette ad uomini e donne in

nome di un falso benessere di lasciare la propria terra e la propria famiglia e comunità di appartenenza, . per rincorrere l'illusione di un falso miglioramento delle proprie condizioni.

La sussidiarietà: un antico valore

La possibilità di garantire un esito positivo alla globalizzazione a al futuro della stessa Unione Europea passa per la riscoperta della fecondità del vincolo associativo e del principio di sussidiarietà che è alla base della costituita e costituenda Unione Europea e che risale al Medioevo, a S. Tommaso, al medioevale Altusio, che appartiene alla risalente dottrina sociale della Chiesa e che, oggi, nella drammaticità della crisi attuale, non siamo stati capaci di riscoprire.

Un ammaestramento grande ci viene dunque dal passato ed in particolare proprio dal quel Medioevo che è stato a lungo relegato nel dimenticatoio e considerato un'epoca oscurantista, in cui la natura dell'uomo veniva avvilita da paure e superstizioni. Solo i tempi più recenti hanno reso giustizia a tale epoca, bollata come età transitoria, appunto Medioevo, confinata tra gli splendori dell'antica Roma e la fioritura di studi classici e di arti ripresa nel Rinascimento.

Invece la *Media Aetas* era una società pluralista, fatta di un coacervo di realtà diverse, così varie che oggi, nell'attuale società omologata all'interno di modelli preconfezionati, abbiamo difficoltà anche a concepire. Il moltiplicarsi di contee, vescovadi, città libere, il sovrapporsi di status giuridici peculiari che variavano da un feudo all'altro, quali franchigie, gabelle, esenzioni, prerogative speciali, il moltiplicarsi di associazioni, corporazioni, gilde, confraternite testimonia una realtà estremamente vivace. Paradossalmente tale realtà riusciva a convivere e proliferare armonicamente all'interno di un indiscusso afflato cattolico ed universalista: proprio in ciò consisteva in effetti il fascino assunto da una configurazione socio-politica - quella appunto della *Media Aetas* - nella quale mirabilmente convivevano unità e pluralità. *Unità e diversità, dunque, condivisione di valori che coinvolgevano sia la realtà secolare che quella spirituale, sia il mondo fisico che quello metafisico, ma, al contempo riconoscimento agli uomini e ai gruppi di manifestazione della loro creatività ed individualità potenziandole all'interno del gruppo..*

Già nel mondo classico Aristotele ci descrive l'uomo quale animale politico, ne riconosce l'insopprimibile istinto a realizzarsi in una collettività, nella '*polis*' appunto: S. Tommaso che, in pieno Medioevo, riscopre la fecondità delle idee aristoteliche e mirabilmente riesce ad innestarle su un tronco cristiano, amplia il concetto aristotelico e vede nell'individuo un 'animale sociale'.

Credo a questo punto sia opportuno soffermarsi sul concetto di uomo e società che caratterizzava i tempi trascorsi - perché oggi ci torna molto utile - e sulla sua modificazione nel tempo.

L'uomo dell'età classica, quello appunto di Aristotele e del mondo greco, ma anche poi quello del mondo romano è un uomo dotato di attitudine societaria, naturalmente inserito nella comunità, diverso da quell'individuo che noi oggi concepiamo in termini di titolare di diritti e di doveri e la cui immagine- che diamo attualmente per scontata - ci è stata consegnata dalla Rivoluzione francese. Nel mondo greco l'individuo ha una sua finalità solo all'interno della *polis*; gli stranieri, quelli che non appartengono alla comunità, sono 'barbari', 'meteci', non usufruiscono del riconoscimento della cittadinanza, non hanno gli stessi diritti e le stesse facoltà. Potremmo dire pertanto che l'uomo aristotelico e del mondo classico non gode di esistenza autonoma ma acquista la sua identità all'interno del gruppo; identità che diviene protagonista attiva della intensa vita della *polis* nell'*agorà* dove, insieme, i cittadini, decidono attraverso un meraviglioso esercizio di democrazia diretta le sorti della città. Nel mondo greco non c'è distinzione tra delitto politico e delitto religioso, tra l'offesa alla sacertà e il reato verso la collettività: l'onta arrecata alla divinità, l'empietà, comporta l'allontanamento dalla società alla stessa stregua del misfatto politico.

Anche nel mondo romano il senso della della '*civitas*', della '*respublica*' è forte al punto che, osserva Cicerone, '*magistratus servi populi sunt*'. *E' nella comunità di base che risiede il potere politico ed il 'popolo' è il detentore ultimo di tale potere.* Non solo nell'età della prima '*respublica*', ma persino nella tarda età imperiale permane la convinzione che il potere dell'imperatore è stato a lui conferito mediante la '*lex regia de imperio*', cioè affidata a lui dal popolo.

Nell'età alessandrina l'uomo inizia a ripiegarsi su se stesso, a vivere di una propria individualità che può avere un senso ed uno scopo anche al di fuori della comunità di appartenenza, ma non si afferma ancora quel concetto di individuo in astratto titolare di diritti e di doveri che andrà in auge con la Rivoluzione francese. *Il Medioevo costituisce l'età del trionfo del pluralismo, forma un tessuto ampio di realtà plurali, una rete di differenti comunità all'interno delle quali l'individuo può scegliere di realizzare la propria identità.* Nella *Media Aetas*, dinanzi all'impellenza di una forza della natura che appare indomabile ad un individuo certamente più solo rispetto alla realtà delle *polis* greche e a quella della *respublica romana*, la comunità appare quale nicchia protettiva e sviluppo della sua naturale socialità.

Lo stato moderno

Forse è opportuno introdurre una piccola riflessione, uno spunto che si potrebbe riprendere successivamente.

Il cammino dello Stato moderno, l'arco ascendente della parabola da esso percorsa trova la sua affermazione eccellente nella Francia del XV-XVI secolo e nell'emblema della sovranità assoluta, Luigi XIV che arriverà a dire: 'Lo stato sono io'. Ebbene, per smantellare la concezione di uno Stato fatto di accentramento di poteri in un solo individuo, il monarca, e di collocazione dei consociati alla condizione di 'sudditi' – *sub-ditus*, sottoposto – bisogna arrivare al quel grande fenomeno che è la Rivoluzione Francese, un trionfo di affermazione di diritti umani, certo, ma anche di violenza sanguinosa. *E' appena il caso di ricordare che nella medioevale Inghilterra, in un Paese che, ancora oggi, all'interno del panorama europeo, è quello rimasto più vicino ai costumi e alle tradizioni medioevali, non c'è stato bisogno di arrivare ad un fatto così cruento per affermare una realtà sacrosanta: è stato proprio il costituzionalismo ed il pluralismo associativo della Media Aetas a salvare l'Inghilterra da un fenomeno tanto dirompente.*

Ricordiamo solamente che il mancato riconoscimento del Re Giovanni dei diritti del popolo ha portato alla rivolta dei ceti intermedi, di quella realtà plurale, fatta di conti, baroni, magnati che nelle assise chiedevano il riconoscimento di diritti e facoltà che l'oppressione del sovrano non poteva negare perché presenti nelle consuetudini, riconosciuti nei secoli, nella realtà immemorabile di un popolo. La rivolta dei ceti intermedi, di quella composizione locale e associativa ha portato così alla concessione della *Magna Charta*, documento giuridico e costituzionale di forte tutela dell'individuo che risale al 1215.

Certo la Rivoluzione francese ha condotto al riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo, della libertà, dell'uguaglianza della solidarietà, ha sancito sul piano storico le conquiste del giusnaturalismo settecentesco. Ma, nel contempo il riconoscimento di questi sacrosanti diritti sembra attenere un concetto di soggetto astratto, lontano dalla realtà, un uomo che galleggia in una sorta di 'eden dei diritti' ma che spesso non esiste nella realtà. Il riconoscimento formale di tali prerogative sembra infatti ignorare la realtà di una umanità spesso alle prese con la fame e la lotta per la sopravvivenza, con l'analfabetismo, che non può essere riscattata dalla sua condizione grazie a mere dichiarazioni di principio.

Mentre si sancisce ufficialmente il riconoscimento dei diritti naturali – diritti peraltro già affermati nel Medioevo da S. Tommaso – si costruisce però un modello astratto di individuo, isolato dalla comunità, un individuo che perde il suo punto di riferimento nella sfera plurale per essere coniugato al singolare, di un singolare però che alberga in una sorta di empireo senza spazio né tempo, isolato dal concreto svolgersi delle vicende umane.

L'Unione Europea

Naturalmente la concessione del suffragio universale e la formazione di uno Stato sociale che lottasse contro povertà e analfabetismo hanno portato all'applicazione concreta di tali diritti, ma spesso sacrificando la ricchezza di quel *vincolo associativo* che aveva caratterizzato il passato.

Un vincolo che oggi siamo chiamati a riscoprire nel funzionamento della società globale e dell'Unione Europea e che può costituire, di fronte all'odierna crisi, un'ancora di salvezza.

Occorre proporre un'alternativa alla dinamica degli stati nazionali che sembrano aver fatto il loro tempo dinanzi ad un mondo sempre più vasto ed aperto al cambiamento, nel quale la logica politica non è più quella dello stato sovrano; *tale logica piuttosto sembra sostituita da quella paritaria del confronto e dell'alternativa che è insita nell'idea federale anch'essa, guarda caso, risalente nelle sue forme arcaiche alla realtà profederale del Medioevo.*

Si tratta di mettere in pratica quell'idea che, saggiamente i nostri Padri costituenti avevano inserito nei principi fondamentali della Carta, in quelli cioè che raccolgono lo spirito più autentico, formatosi nel tempo e nella storia, della nostra realtà sociale e nazionale. *E' un principio che ispira la nascita e l'evoluzione dell'Unione Europea, ma che non trova ancora piena attuazione. Esso risale ad Althusio, giurista medioevale il cui pensiero appare di grande interesse per capire il ruolo, l'importanza e la dinamica feconda che può oggi essere costituita dalla comunità locale.*

Il principio di cooperazione e quello di sussidiarietà, principi di antica derivazione, sui quali lo stesso Althusio aveva costruito la sua organizzazione politica, ispirata alla simbiosi tra le consociazioni, nello studioso calvinista permettono di risalire in perfetta armonia dalla più piccola forma associativa al più grande aggregato politico, in una fitta rete di interrelazioni tra le varie comunità e corporazioni - ciascuna portatrice delle proprie istanze e depositaria delle sue competenze. Il principio di sussidiarietà viene sostenuto da Althusio nella convinzione che alla base delle relazioni sociali, quale massima fonte di aggregazione, sussista la constatazione del rapporto di reciprocità, la consapevolezza della relazione simbiotica sulla quale si edifica il corpo politico e sociale. Ogni Elemento di quella complessa ragnatela di interrelazioni che è la società sopravvive e progredisce, grazie al contributo degli altri componenti, al rapporto di reciproco sostegno che si instaura tra di essi.

Oggi tutte le forme di organizzazione politica federale, compresa l'Unione Europea, si fondano sul basilare fattore della *cooperazione*. La rilevanza essenziale della persona e il valore della *solidarietà* conducono a forme di interazione, nella quali i gruppi coordinano i loro sforzi, in un progetto articolato per raggiungere comuni obiettivi. Il principio di cooperazione non può non basarsi, come già illustrato, sull'uguaglianza dei diritti e sulla pacifica risoluzione delle controversie; la composizione dei conflitti si raggiunge tramite l'accordo delle parti, scongiurando così il pericolo dell'imposizione della volontà del più forte. *L'attuale ordinamento istituzionale della Repubblica Elvetica è considerato un esempio di tal genere¹ perché sostituisce alla sovrapposizione gerarchica dei livelli un sistema di coordinamento flessibile di rapporti; quest'ultimo, all'interno della concertazione multidimensionale, riesce a combinare efficacemente le due forme cooperative, quella orizzontale e quella verticale, rispettivamente concernenti la materia di competenza cantonale e quella di competenza confederativa.*

Il federalismo cooperativo non può in ogni caso prescindere dal principio di sussidiarietà; esso consente quindi l'attribuzione di competenze a livello superiore se e solo nella misura in cui l'organo inferiore non adempia alle sue funzioni.

Tale principio affonda nell'antichità le sue radici. Esso, *prima ancora che un elemento organizzativo del potere, è principio antropologico* perché esprime una basilare concezione dell'uomo e della società; in tale concezione *l'individuo nella sua umanità – sia come singolo che nel contesto interrelazionale – diviene il fulcro dell'ordinamento giuridico.*

Oltre al primato della persona rinveniamo alla base del principio di sussidiarietà la tutela del valore della libertà individuale e del principio del libero mercato; si tratta di concezioni di tradizione liberale, cui si associano i valori tipici degli assetti federali fondati sulla democrazia, sul principio di tutela delle minoranze e sul riconoscimento di autonomia alle stesse; l'idea federale pone il pluralismo all'interno di una visione globale dei rapporti politici che tende a

¹cfr. S. Imhoof, 'Réflexions su le fédéralisme suisse', in Supplément de << Eef >>, n. 6 1979, pgg. 43-64)

limitare l'intervento dello Stato, rispettando le sfere privatistiche e l'iniziativa individuale. Possiamo pertanto ipotizzare che la tutela di tali valori abbia effettiva garanzia solo in un ordinamento politico costruito intorno all'idea 'personalista', cioè attorno al rispetto della dignità e della libertà individuale; si tratta di un ordinamento in cui lo Stato, in quanto organizzazione politica, è al servizio della persona, sia nella sua sfera singolare che nell'ambito interrelazionale. Si delinea in queste pagine l'immagine di un ente pubblico servitore della collettività, che si spoglia della sua veste di accentratore per dar spazio alla iniziativa libera del singolo e di quelle associazioni, di quei gruppi sociali che sono portatori di interessi diffusi.

Sussidiarietà verticale e orizzontale

Fornendo una prima applicazione a livello istituzionale del principio di sussidiarietà, Althusio distingue, con considerazioni sorprendentemente vicine a quelle che ispirano oggi le nostre organizzazioni federali e sopranazionali, tra sussidiarietà verticale e orizzontale. Troviamo attualmente diversi concreti esempi del funzionamento e dell'applicazione dei suddetti criteri, a partire dalla Confederazione Elvetica, attraverso gli Stati Uniti d'America, fino all'Unione Europea a agli organismi di estensione mondiale (ONU, NATO etc).

Oggi, nell'attuale processo dell'integrazione europea, il federalismo rappresenta una questione centrale nel dibattito giuridico-politico sul futuro assetto e sul concreto funzionamento dell'Unione. *Il principio di sussidiarietà ha trovato sanzione solenne all'interno del diritto comunitario con l'art. 3 B del trattato di Maastricht; esso costituisce elemento regolatore di due piani reciprocamente intersecatisi e suscettibili di armonizzazione; si tratta del coordinamento tra le funzioni attribuite, a vari livelli, agli organi della Comunità con i compiti adempiuti dagli stati membri e dai poteri locali dei singoli paesi.* Il criterio in questione è connesso all'efficacia prodotta dall'azione intrapresa: in base alla valutazione di tale efficacia l'azione comunitaria si rende necessaria quando risulta proficua a fronte di un'attività carente o inadeguata da parte del Paese membro. *La sua introduzione discende dalla profonda esigenza di produrre mediazione rispetto a "quello che a molti pare come qualcosa d'inconciliabile: l'emergere dell'Europa unita e la fedeltà alla nostra nazione, alla nostra patria; la necessità di un potere europeo, all'altezza del nostro tempo, e l'imperativo vitale di conservare le nostre nazioni e le nostre regioni come luogo di radicamento"*² Già l'art. 130 R. prevedeva che in materia ambientale, "la Comunità agisce nella misura in cui gli obiettivi possono essere realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli stati membri."

E' però solo col trattato di Maastricht che la concreta attuazione, l'operatività effettiva di questo principio trova conferma e fondamento sul piano della costituzione materiale; si pongono così le basi affinché esso permei i futuri sviluppi dell'integrazione europea, alla stregua di vero e proprio principio fondamentale, di elemento costitutivo attorno al quale si struttura l'intera organizzazione dell'Unione Europea.

Già nel penultimo punto del preambolo al Trattato, gli stati membri si manifestano "decisi a portare avanti il processo di creazione di un'Unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini conformemente al principio di sussidiarietà". Peraltro, secondo l'orientamento di parte consistente della dottrina, tale disposizione delinea i criteri interpretativi in base ai quali va letto l'art. A (ora art. 1 Trattato U.E.) secondo comma. che afferma: " il presente Trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini".

Gli esempi appena citati mostrano con certezza che nella normativa comunitaria non mancano riferimenti autorevoli al principio di sussidiarietà; esso viene esplicitamente consacrato dal

²Delors J. , 'Riconciliare l'ideale e la necessità', in 'Il nuovo concerto europeo', Milano 1993, pg.297

secondo comma dell'art. 3 B (poi art. 5 trattato C.E., ora art. 5 trattato U.E.) che così recita: “la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli stati membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati al meglio a livello comunitario”.

Vincolo associazionale e sussidiarietà nella Costituzione della Repubblica italiana

All'interno della Costituzione della Repubblica il principio di sussidiarietà, riconosciuto dalla riforma del titolo V con legge n. 3 del 18 febbraio 2001, ispira i rapporti e la ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni, Enti territoriali e locali. È opportuno rilevare l'importanza di tale principio in relazione alla edificazione di un sistema statale ispirato alla cooperazione e fondato sulla centralità del vincolo associazionale. Come già detto il principio di sussidiarietà riguarda, in generale, i rapporti tra i diversi livelli territoriali di potere e comporta quindi che l'attività pubblica sia attuata dagli enti operanti sul territorio più vicino al cittadino che meglio dovrebbe conoscere e più efficacemente agire in suo favore; d'altro canto le funzioni vengono attratte dal livello territorialmente superiore solo qualora questo sia in grado di svolgerle meglio di quello inferiore. È questo il principio della sussidiarietà verticale introdotto insieme a quello di differenziazione e di adeguatezza con la citata riforma costituzionale n. 3/2001. L'art. 118 così recita: “Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. . . . *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*” Ma l'aspetto che più ci interessa, in relazione all'importanza delle forme associazionali nella realizzazione di un organismo politico-sociale di carattere autenticamente plurale e pluralista, è appunto il citato comma 4 che introduce un *principio di sussidiarietà in senso orizzontale* ovvero riguardante i rapporti tra lo Stato – inteso come insieme dei pubblici poteri – e le formazioni sociali di cui al citato art. 2 Cost. L'applicazione di tale principio ha valenza rivoluzionaria nel momento in cui riconosce l'importanza cardinale dei privati, singoli o associati, nella promozione e nello svolgimento di attività di interesse generale, conferendo loro ampia autonomia nella realizzazione di progetti così orientati. L'intervento degli Enti pubblici, dunque, si pone in secondo piano, si ritrae in favore dell'iniziativa dei cittadini che divengono protagonisti dell'articolazione di una comunità consapevole, a misura dei propri bisogni. Tale previsione costituzionale incoraggia dunque il vincolo associazionale, la costruzione di nuove alleanze libere e creative, il cooperativismo, preceduto dall'art. 4, comma 3, lett. a) della legge Bassanini n. 59/1997 che prevede già il principio di sussidiarietà favorendo l'assolvimento di funzioni e compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità. Naturalmente l'art. 118 va inteso in sintonia con lo spirito della riforma costituzionale e, dunque, senza che sia necessario un atto normativo di autorizzazione da parte dei pubblici poteri più vicini al cittadino, per consentire l'iniziativa autonoma dei privati.

L'art. 118 Cost. costruisce un modello nuovo di diritto amministrativo che abbandona le vesti autoritarie su cui si era declinato il rapporto tra singolo e Ente pubblico portatore di interessi collettivi per indossare la veste relazionale, un abito che si sveste dei paradigmi bipolari, gerarchici, conflittuali per fondare sulla relazione un nuovo rapporto intercorrente fra soggetti dotati di reciproca autonomia, quell'autonomia che trova il proprio fondamento nell'art. 5 della Costituzione che recita: “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 e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento” In questo senso intendiamo *l'autonomia come principio organizzativo generale*, come regola dei rapporti tra tutti i poteri pubblici e fra questi e la società civile,

fondata sull'iniziativa dei singoli cittadini, gruppi o associazioni che la compongono Si consolida così *l'autonomia relazionale* in base a cui tutti i soggetti che formano i nodi della rete di rapporti sono da considerare come portatori di risorse, ognuno secondo le proprie capacità e possibilità. L'attivarsi di cittadini singoli e associati per realizzare l'interesse generale *configura un'assunzione di oneri e responsabilità per fini non solo egoistici*; in altri termini così come accade per l'esercizio dei 'nuovi diritti', così definiti, (diritto all'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa pubblica) anche *nella realizzazione del criterio di sussidiarietà orizzontale i cittadini mirano a realizzare un interesse che è, al contempo, di carattere personale e di carattere solidale*

Sul piano giuridico la portata radicalmente innovativa di tale disposizione comporta che un atteggiamento ostile o anche solo attendista da parte dei pubblici poteri nei confronti dell'iniziativa civica integra *violazione di un principio costituzionale ormai chiaramente sancito dall'art. 118*. Sul piano dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione è evidente come l'iniziativa di singoli, associazioni o gruppi costituisca una risorsa preziosa ed insostituibile per la realizzazione, mediante la collaborazione con gli Enti preposti, di un interesse collettivo, sempre più commisurato ed adattato alle effettive esigenze locali.