

Antonio Bartolini – Alessandra Pioggia¹

Le cittadinanze amministrative: percorsi e prospettive dell'amministrazione dei diritti e dei doveri a 150 anni dall'adozione delle leggi di unificazione amministrativa

SOMMARIO: 1. Dalla cittadinanza alle cittadinanze amministrative: una premessa - 2. La cittadinanza amministrativa come fattore di unificazione ed integrazione degli ordinamenti giuridici - 3. La cittadinanza amministrativa nei percorsi dell'equità economico-sociale - 4. Stato e diritti sociali - 5. Amministrazione dei diritti sociali e cittadinanza amministrativa - 6. Cittadinanza amministrativa e territorio - 7. La cittadinanza amministrativa nel rapporto con la buona amministrazione - 8. Interesse legittimo e cittadinanza amministrativa - 9. La cittadinanza amministrativa dei doveri - 10. I diritti di cittadinanza amministrativa in Europa: una cittadinanza senza doveri - 11. Quale cittadino amministrativo?

1. Dalla cittadinanza alle cittadinanze amministrative: una premessa

Durante i lavori preparatori dei quali si è tenuto conto nella stesura di questo *paper* ci si è posti frequentemente la seguente domanda: ha senso parlare di cittadinanza amministrativa, specie alla luce della prospettiva della globalizzazione e del superamento del concetto di cittadinanza?

A nostro modo di vedere non sono poche le ragioni che militano a favore di uno studio che affronti il tema della cittadinanza, *melius*: delle cittadinanze amministrative.

La locuzione cittadinanza amministrativa è entrata solo di recente nel gergo dei giuristi e tende ad indicare la “capacità di diritto pubblico”, cioè lo *status* del soggetto legittimato ad essere titolare di diritti ed obblighi di carattere amministrativo (R. Cavallo Perin, 2004), o in senso più assiologico, “il modo con cui una determinata società ha impostato e risolto il problema fondamentale del rapporto fra l'individuo e quell'ordine politico di cui l'amministrazione è una delle componenti principali” (G. Arena, 2010).

La cittadinanza amministrativa integra e supera lo *status* (generale) di cittadinanza, quest'ultimo da intendersi come l'insieme dei diritti e doveri riconosciuti dallo Stato ai propri cittadini. In questo ambito è stato correttamente evidenziato che mentre la “cittadinanza” sottintende un rapporto di appartenenza politica dell'individuo al popolo sovrano, invece, la “cittadinanza amministrativa” prescinde da questo rapporto: si può, infatti, intendere quest'ultima come la “appartenenza ad una comunità diversa da quella sovrana, con legittimazione a posizioni soggettive che non dipendono dallo status di cittadino-sovrano” (R. Cavallo Perin, 2004). Ma non si tratta di una appartenenza che identifica una persona come elemento costitutivo di una collettività definita: più che un “appartenere” quello che si incontra nella cittadinanza amministrativa è, infatti, un “far parte”, in cui il “fare” indica la relazione che è innanzi

¹ Il presente contributo è esito del lavoro di coordinamento e di discussione degli studi realizzati dal gruppo di ricerca su “Le cittadinanze amministrative”, che abbiamo avuto l'onore di guidare e che cogliamo qui l'occasione di ringraziare ancora per la bella e formativa esperienza che ci hanno consentito di fare insieme. La stesura del testo è frutto di una elaborazione comune ai noi due autori, anche se i paragrafi 2, 7, 8 e 10 possono essere attribuiti ad Antonio Bartolini e i paragrafi 3, 4, 5, 6 e 11 possono essere attribuiti ad Alessandra Pioggia, mentre i paragrafi 1 e 9 sono attribuibili ad entrambi.

tutto con il sistema amministrativo, e che, attraverso di esso, intesse legami con la comunità che questo ha come riferimento.

Questa differenza ponderale tra le due cittadinanze porta a ritenere che la cittadinanza amministrativa (almeno da un punto di vista storico) preesista alla cittadinanza politica: nel senso che la prima si riferisce più in generale alle persone, agli individui, mentre la seconda solo a quei cittadini cui è riconosciuta la pienezza dei "diritti civili e politici". Nell' '800 tutti i cittadini godevano della cittadinanza amministrativa, mentre di quella politica era portatrice solo la borghesia: ecco perché la cittadinanza amministrativa precede e preesiste a quella politica.

E' chiaro che con l'avvento del suffragio universale la distinzione, sotto questo profilo, tende a stemperarsi: ma oggi ci sono altre ragioni che militano a favore del mantenimento della locuzione che in questa sede ci occupa.

Innanzitutto, l'avvento del diritto europeo, che riconosce situazioni giuridiche soggettive di carattere amministrativo e non politico: il cittadino francese, quello belga, il romeno, etc., possono, infatti, esercitare i propri diritti di cittadinanza amministrativa anche in ordinamenti diversi da quello di cui sono politicamente cittadini ed in cui esercitano il diritto di voto (V. Colcelli), mentre i diritti connessi alla possibilità di eleggere i propri rappresentanti nel parlamento europeo e partecipare alle elezioni amministrative, riconosciuti anche a cittadini comunitari che risiedono in un paese diverso da quello di origine, si configurano come diritti politici "deboli" e sicuramente non pieni. Questo conferma l'impossibilità nel momento attuale di dare corpo ad una cittadinanza politica europea, mentre lo *status* di cittadino amministrativo è già una dimensione della quale occorre tenere pienamente conto, dal momento che si coagula in situazioni giuridiche soggettive, di carattere essenzialmente amministrativo, riconosciute direttamente dall'ordinamento comunitario (in forza del principio di *primauté*) e che possono essere fatte valere di fronte ai giudici nazionali contro le autorità nazionali.

Ma le ragioni che suggeriscono di fare i conti con una idea di cittadinanza amministrativa sono anche altre e, in particolare, quelle che spingono ad interrogarsi sul futuro dei diritti che trovano nel rapporto con l'amministrazione lo strumento per la loro soddisfazione.

Nella fase attuale emergono prepotentemente tre consistenti e, per molti versi, drammatiche tensioni: la crisi economica, le pressioni migratorie dai Paesi più poveri o in guerra, e la sempre più fragile tenuta dell'unità europea. Si tratta di fenomeni che interagiscono fra di loro, aggravando l'uno le conseguenze dell'altro.

Se la tensione degli ordinamenti va sempre più nella direzione di estendere le situazioni giuridiche soggettive di natura amministrativa, anche agli stranieri (extracomunitari) muniti di permesso di soggiorno, riconoscendo il nucleo essenziale di molti diritti fondamentali a tutti coloro che sono presenti nel territorio nazionale anche indipendentemente da un legale titolo di permanenza, la crisi economica rende sempre più fragili anche i diritti dei cittadini politici, intaccandone pesantemente l'effettività. Contemporaneamente il mantenimento della stabilità e dell'unità monetaria europea richiede sacrifici economici che, per gli Stati in maggiori difficoltà, si traducono, non di rado, nel sacrificio di quei diritti dei quali le condizioni economiche rendono più urgente la soddisfazione a carico della sfera pubblica.

Mentre scriviamo queste pagine i giornali riportano la notizia degli scontri fra la polizia e i migranti ammassati oramai in quasi settemila nell'isola di Kos. Il governo greco dichiara di non avere risorse per gestire l'emergenza umanitaria creata

dall'immigrazione e chiede aiuto a quella stessa Europa con la quale sta negoziando nuove misure di austerità. Un cortocircuito evidente, che investe in pieno i fondamenti stessi della cittadinanza amministrativa.

Se da un lato è evidentemente in crisi il modello classico della cittadinanza politica (D. Porena), nel senso che l'essere cittadino di un dato ordinamento non è più il solo "viatico" necessario per essere titolare dei diritti nei confronti del potere che detiene la sovranità, anche le nuove forme di cittadinanza post-moderne non appaiono sufficientemente definite. Le condizioni storiche ci mettono oggi più che mai di fronte all'esigenza di affiancare all'idea dell'appartenenza quella del "far parte", ponendo l'accento non tanto sugli aspetti dell'identità e dell'unità, ma piuttosto sul sistema di relazioni con l'amministrazione e con la comunità.

Ripensare alla cittadinanza amministrativa appare allora necessario.

2. La cittadinanza amministrativa come fattore di unificazione ed integrazione degli ordinamenti giuridici.

La formula cittadinanza amministrativa risulta essere un vero e proprio punto di snodo dei processi di unificazione giuridica: fattore centrale sia per "l'unificazione italiana" che per il processo di integrazione europeo.

Difatti non si può avere unità di un ordinamento, senza un *idem sentire* che ruoti intorno al carattere identitario dato dalla comune "cittadinanza".

Come noto, una volta che nel 1861 si arrivò all'unificazione del nascente stato italiano, si pose imperiosamente la problematica, riassunta nella nota affermazione attribuita a Massimo d'Azeglio "fatta l'Italia bisogna fare gli italiani".

La matrice identitaria, difatti, non poteva basarsi sull'elemento dell'unificazione territoriale, dovendosi, invece, procedere a formare, a creare, un popolo, una nazione,

Lo strumento giuridico impiegato per questo obiettivo fu quello della cittadinanza, così come elaborata da Pasquale Stanislao Mancini. Quest'ultimo nella sua nota Prelezione del 1851, collegò la cittadinanza alla nazionalità, vista, quest'ultima, come fattore determinante per l'unità nazionale. Cittadinanza e nazionalità, infatti, secondo l'idea manciniana dovevano essere intimamente collegate, sicchè i diritti e doveri di cittadinanza devono essere attribuiti sulla base della nazionalità (c.d. *ius sanguinis*). Idea che tra l'altro è posta ancora a fondamento dell'acquisto della cittadinanza alla luce dell'ordinamento vigente (D. Porena).

L'idea di nazione e di cittadinanza, peraltro, sempre secondo Mancini, richiede, la presenza di un elemento psicologico/culturale, ovvero quello dato dalla necessità di una presa di coscienza da parte dei cittadini di essere una nazione: un cittadino difatti, non si riconosce come tale se non quando si sente parte di un popolo, di una nazione.

L'obiettivo nazionalistico venne perseguito, da un punto di vista tecnico giuridico, attraverso il potere dello Stato unitario di attribuire lo *status* di cittadino *iure sanguinis*. All'attribuzione di questo *status* segue l'attribuzione di diritti e doveri, con conseguente sottoposizione del cittadino all'autorità dello Stato.

Nell'idea di cittadinanza-nazione le situazioni soggettive chiave sono l'obbligo scolastico e la sottoposizione alla leva militare: trattasi, infatti, di obblighi diretti a promuovere quella coscienza di nazione che al momento dell'unità ancora mancava in larghi strati della popolazione. Non a caso, l'impegno più importante, dal punto di vista amministrativo, del nuovo stato unitario, nei primi quattro anni dopo l'unità d'Italia,

riguardò il settore scolastico e quello militare: “ingenti furono gli sforzi per l’alfabetizzazione della popolazione (scuola elementare) e per dotare lo Stato di un esercito e di una marina” (S. Cassese, 2011).

Questi doveri, infatti, avevano finalità nazionalistiche: con la scuola dell’obbligo – stante un tasso di analfabetismo oscillante tra il 70% e l’80% della popolazione sopra i 5 anni – si voleva dare un livello d’istruzione minima volta all’abbandono dei dialetti in favore della lingua italiana: al momento dell’unificazione vi era “una molteplicità di popoli e di territori; ... pochissimi abitanti della Penisola, il 2,5%, parlavano italiano e si stima che intorno al 10 per cento potessero capirlo; il livello di alfabetizzazione era diversissimo da zona a zona e in particolare tra Nord e province napoletane” (S. Cassese, 2011).

Parimenti il lungo periodo di ferma militare (3 anni), imposto subito dopo l’unificazione, oltre a creare un contrappeso al movimento risorgimentale formatosi su base volontaria dalle camice rosse garibaldine, aveva la funzione di estendere alla nascente gioventù italiana lo spirito e l’amor di patria. A ciò si aggiungeva, naturalmente, il contributo alla creazione della coscienza nazionale grazie all’uso della lingua italiana da parte degli ufficiali nei confronti della truppa.

Scarsi ed esigui, invece, i diritti politici di cittadinanza: dal punto di vista politico, l’elettorato era su base censitaria e, quindi, riconosciuto alla sola classe borghese, egemone (oltre che alla penta aristocrazia).

Ma scarsi erano anche i diritti civili di carattere amministrativo: come ebbe a notare Feliciano Benvenuti (1969), in occasione della celebrazione del centenario delle leggi di unificazione amministrativa, dominava un’idea del diritto amministrativo legata al rapporto autorità-libertà, con prevalenza della prima sulla seconda, ed in cui gli unici diritti erano quelli partecipativi, affermati, più nella forma che nella sostanza, dall’art. 3 della legge abolitrice del contenzioso.

Per il resto vi erano semplici interessi, che si giuridicizzarono solamente dopo la nota prolusione bergamasca di Silvio Spaventa (1880) con l’istituzione della IV sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato (1889) che consentì di attribuire al “cittadino amministrativo” la facoltà d’invocare l’interesse legittimo, anche se come mera situazione processuale diretta ad ottenere l’annullamento degli atti amministrativi.

Più che ad un cittadino, ci trovavamo di fronte ad un suddito gravato di doveri piuttosto che di diritti.

Il passaggio ad una vera cittadinanza fatta di diritti, oltre che di doveri, si avrà con una lenta evoluzione che si concluderà, tra alti e bassi (invero più bassi che alti), con la Costituzione repubblicana del 1948.

I diritti costituzionali prenderanno forma concreta a partire dagli anni Sessanta con uno sviluppo sempre più tumultuoso.

A partire dagli anni Ottanta del Novecento la parabola dei diritti incontra però la sua fase discendente, non tanto in termini di riconoscimento, quanto sotto il profilo dell’effettività. Ad essere messa in discussione è la dimensione della sfera pubblica e la spesa che il suo mantenimento comporta. Mentre le teorie dei diritti si consolidano, anche grazie all’implementazione della Convenzione Edu e poi all’adozione della Carta dei diritti fondamentali dell’UE contenuta nel Trattato di Lisbona, la loro soddisfazione entra progressivamente in crisi e ai pericoli di un inaccettabile sacrificio degli elementi costitutivi del diritto si risponde con l’argomento del “nucleo incompressibile”, una soglia al di sotto della quale la mancanza di una corrispondente prestazione si traduce in violazione della Costituzione.

Accanto a questo, nella prospettiva costituzionale e transnazionale vi è indubbiamente un superamento del concetto di cittadinanza nazionale, dal momento che, da un lato, i diritti di libertà negativa sono riconosciuti alla persona in quanto tale, e non soltanto al cittadino, e, dall'altro, anche molti diritti sociali vengono progressivamente riconosciuti, dal diritto positivo, agli stranieri (C. Corsi). Entra così in crisi la stessa nozione di cittadinanza come criterio di attribuzione di diritti diversi da quelli politici; gli altri diritti tendono piuttosto ad essere assegnati in base ad un rapporto con il territorio che non è di appartenenza, ma come si vedrà oltre di "presenza" o di "collegamento" (M. Savino, 2012).

Si assiste ad un passaggio dalla "cittadinanza" ai "diritti di cittadinanza": "la cittadinanza cambia natura e si presenta come l'insieme dei diritti che costituiscono il patrimonio di ogni persona, quale sia il luogo del mondo in cui si trova" (S. Rodotà, 2012).

La cittadinanza si apre così a modelli plurali e differenziati e prende piede "l'idea di una multicittadinanza, o meglio, di una cittadinanza a dimensioni plurime", dove "a ciascun individuo potranno essere riconosciuti tanti livelli diversi di cittadinanza, a seconda del tipo di comunità cui fanno capo i singoli diritti di cui è riconosciuto titolare o i singoli doveri il cui adempimento gli è richiesto" (E. Grosso, 1998).

Nascono così gli statuti differenziati: dal cittadino italiano a quello europeo, per passare al cittadino extracomunitario, o a statuti particolari come quelli del lavoratore, del familiare, etc. (V. Colcelli e C. Corsi).

La frantumazione del concetto di cittadinanza offre spazio anche alle c.d. aperture laterali, e, quindi, a nuove forme orizzontali di cittadinanza: il termine cittadinanza viene così "ghermito da una tendenza aggettivante senza precedenti: oltre che di cittadinanza politica, si parla assai più spesso di cittadinanza sociale, amministrativa, globale, locale, attiva, scientifica, ambientale, sanitaria, ecc." (A. Valastro).

Forme di cittadinanza che tra l'altro si sono ipostatizzate in centri di interessi diversi dall'individuo, quali le associazioni portatrici d'interessi diffusi. Si pensi alle dimensioni che ha assunto il volontariato, come centro motore del dovere costituzionale inderogabile di solidarietà sociale (S. Gallerini). Ma anche alle associazioni ambientaliste o a quelle sorte in difesa dei consumatori, come anche ai vari Tribunali del malato che si sono diffusi sul territorio nazionale: tutte portatrici dei vari diritti di cittadinanza che mano a mano vengono riconosciuti non solo dal diritto positivo ma anche dalla giurisprudenza.

Il dato comune a questo processo di frantumazione verso le cittadinanze è quello dell'affermazione del "diritto ad avere diritti" (S. Rodotà, 2012), che tuttavia può comportare, come di recente evidenziato, il rischio di uno svilimento dei doveri di cittadinanza della funzione dei quali si va perdendo la percezione, in una sorta di oblio della memoria. Luciano Violante (2014) ha ricordato di recente come accanto al "diritto di avere diritti", c'è anche "un dovere di averi doveri", pena la deriva individualista a scapito del dovere di solidarietà e di responsabilità cui tutti siamo tenuti: difatti, i doveri specificano il senso complessivo della cittadinanza, come obbligo politico e come rete di rapporti civici.

Tra l'altro, la minore attenzione ai doveri nasconde, non di rado, un aumento degli oneri inespresi e il sacrificio (di fatto) di diritti formalmente riconosciuti. Si pensi all'esempio di diritti, come quello al rispetto dei tempi di attesa per il godimento di

prestazioni sanitarie, che vengono formalmente rispettati imponendo tuttavia oneri inespresi, come quello di doversi recare in luoghi molto lontani (a proprie spese), che in alcuni casi rendono ineffettivo il diritto o comunque impongono pesi economici non da tutti sostenibili.

Ma sui doveri avremo modo di tornare nel prosieguo della presente relazione.

Quello che, invece, preme per ora mettere in evidenza è che “l’età dei diritti” porta con sé un nuovo modello di unificazione giuridica.

La funzione unificante dei doveri ottocenteschi si è ormai esaurita: la popolazione italiana ha un grado di alfabetizzazione pari al 98% e l’obbligo della leva militare non esiste più.

Oggi, infatti, l’unificazione, meglio l’integrazione giuridica e sociale avviene mediante diritti, e soprattutto tramite la valorizzazione del principio di eguaglianza, della parità di genere, e del divieto di non discriminazione.

E’ significativo in questo senso quanto accaduto negli Stati Uniti, dove, tramite una serie di fondamentali sentenze della Corte Suprema fondate sul principio di non discriminazione, sono state superate le odiose limitazioni razziali e poi quelle legate alla differenza di genere: consentendo, quindi, una integrazione mediante diritti.

In Europa il medesimo fenomeno è, invece, più marcato nell’ottica dell’integrazione tra ordinamenti giuridici. Difatti, l’ordinamento comunitario si avvale dell’ “integrazione mediante diritti” per dare *enforcement* alla propria debole unità giuridica. Come è stato acutamente messo in evidenza, l’UE non potendo avvalersi dell’uso della forza, non avendo una potestà coercitiva diretta nei confronti degli Stati, impiega i cittadini (e non solo) come una sorta di corpo di polizia dell’UE: «*unofficial police force to boost Commission manpower*» (C. Harlow, 1996). Difatti, la possibilità da parte degli individui di poter invocare di fronte alle Corti nazionali diritti da far valere nei confronti degli Stati e delle autorità amministrative, impone agli ordinamenti nazionali di adeguarsi alla primazia del diritto europeo. Con l’affermazione della disapplicabilità delle fonti interne contrastanti con il diritto europeo, con la c.d. interpretazione conforme e con il principio di responsabilità degli Stati per violazione del diritto comunitario, il diritto europeo introduce misure a tutela sia dei diritti, sia dell’unità dell’ordinamento europeo, incoraggiando così “*l’enforcement del diritto e della giurisprudenza comunitaria nei singoli ordinamenti*” (A. Giusti). In definitiva, il riconoscimento di tali diritti da parte della Corte di Giustizia e delle Corti nazionali impone agli Stati un adeguamento dei propri ordinamenti alle regole uniformi europee, perseguendo in tal modo l’integrazione tra ordinamenti, in modo da renderli, se non uniti, perlomeno, omogenei.

E i medesimi effetti sono prodotti dal sistema CEDU nei confronti degli ordinamenti nazionali che non si uniformano ai diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione EDU.

Emerge, pertanto, un nuovo concetto di cittadinanza in funzione dell’unità e dell’integrazione tra ordinamenti, non basato più sui doveri, ma sui diritti.

Scopo delle prossime pagine è proprio quello di vedere come la cittadinanza amministrativa contribuisca a questo nuovo processo di integrazione (sociale e tra ordinamenti).

Perché il vero problema posto dalla post-modernità non è più quello di fare gli italiani, ma quello di dare risposte alle esigenze di integrazione di carattere endogeno (superamento dello squilibrio nord/sud e coesione sociale) e di carattere esogeno (integrazione europea e fenomeno dell’immigrazione di massa).

E l'unica strada percorribile appare, con tutta una serie di problemi, quella dell'integrazione mediante diritti di cittadinanza, inclusa quella che a noi pare la più importante, ovvero quella amministrativa.

3. La cittadinanza amministrativa nei percorsi dell'equità economico-sociale

Nel progressivo e sempre mutevole scomporsi e ricomporsi della cittadinanza amministrativa un ruolo chiave è ricoperto dal sistema di rapporti con l'amministrazione deputata all'organizzazione e alla fornitura di servizi che soddisfano diritti sociali. Attraverso tale sistema gli individui sono messi in grado di realizzare i propri diritti e di sviluppare la propria personalità, secondo un disegno che trova il proprio fondamento nell'affermazione della centralità della persona e nell'impegno della Repubblica alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la piena realizzazione di ciascuno.

Nel disegno costituzionale lo sviluppo individuale è indissolubilmente legato alla partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, partecipazione che solo tale sviluppo è in grado di consentire pienamente.

Nella connessione fra questi due elementi si coglie con particolare nettezza il senso di quell'approccio, prima suggerito, in cui l'idea di appartenenza, *proprium* della cittadinanza politica, nella cittadinanza amministrativa si traduce in un "far parte" che è anche un "poter fare": poter studiare, curarsi, lavorare, vivere dignitosamente. In questo modo ciascuno, mentre realizza se stesso, contribuisce attraverso il proprio apporto (lavorativo, partecipativo, volontario, ecc...) alla vita della comunità attraverso un "fare" che dà progressivamente corpo e sostanza a quel "far parte".

Sotto questo profilo il riferimento che l'articolo 3 fa all'organizzazione "politica, economica e sociale", alla quale il pieno sviluppo della persona umana consente di partecipare, si congiunge perfettamente con il richiamo ai doveri di solidarietà anche qui "politica, economica e sociale" dei quali la Repubblica richiede l'adempimento in chiusura dell'articolo 2. Alla inviolabilità degli uni si lega l'inderogabilità degli altri (G. Bascherini, 2014; E. Grosso, 2010, 229 ss.) in una indissolubile connessione che è posta a fondamento dell'impianto costituzionale e che coerentemente ne rappresenta un limite alla revisione.

In tale legame si coglie anche il senso di una cittadinanza amministrativa che è relazione, prima con l'amministrazione che rende concreti i diritti e libera dai bisogni e, poi, con la comunità tutta, alla vita della quale si è posti in grado di partecipare e di contribuire pienamente.

Il riferimento che la Costituzione in diversi suoi articoli, a partire da quello in cui si sancisce il principio di eguaglianza, fa ai "cittadini", se inteso come relativo alla cittadinanza amministrativa interpretata in questo senso, può e probabilmente deve essere oggi capovolto: sono i diritti che fanno i cittadini e non i cittadini che soli possono godere dei diritti. Assicurando i diritti fondamentali per il tramite dell'amministrazione e della sua azione di servizio, lo Stato consente a ciascuno di partecipare e così di sostenere la vita della collettività amministrata, divenendone cittadino amministrativo. Si rompe il legame con l'appartenenza che caratterizza la cittadinanza politica e si dischiude in tutta la sua potenzialità l'idea dell'arricchimento sociale attraverso la liberazione individuale della persona in quanto tale. Esempio in

questa prospettiva la sentenza con la quale di recente la Corte costituzionale ha toccato il rapporto fra cittadinanza e partecipazione alla vita della collettività, sostenendo che il legislatore non può discriminare lo straniero “in regola” stabilendo per esso particolari limitazioni nell’esercizio dei doveri costituzionali di solidarietà²

In questa prospettiva l’analisi del modo in cui la tutela dei diritti sociali si è affermata, consolidata ed evoluta nel nostro sistema, rappresenta un punto di osservazione fondamentale per apprezzare le trasformazioni dell’amministrazione e del modo in cui, attraverso la relazione con essa e i legami che a partire da ciò si attivano con la collettività, si sono andati delineando alcuni tratti dell’attuale e della futura cittadinanza amministrativa.

Nel percorrere questo itinerario si farà prevalente riferimento agli studi di coloro che, con impegno e dedizione, hanno contribuito all’approfondimento del tema delle cittadinanze amministrative affrontando le diverse sfaccettature di tale complessa tematica. La lettura combinata dei loro lavori consente di apprezzare appieno il dispiegarsi della parabola dei diritti sociali lungo un percorso che, mentre mette sempre più al centro del sistema la persona con le sue specificità e i suoi bisogni e ne trae le conseguenze anche in termini di doverosità dell’amministrazione, si scontra con il depauperamento dell’effettività dei diritti che deriva dalle crescenti difficoltà che quella stessa amministrazione incontra nel farvi fronte.

4. Stato e diritti sociali

Lo Stato italiano subisce una profonda trasformazione a partire dalla fine degli anni Sessanta: i diritti sociali sanciti in Costituzione cominciano a trovare spazio in una legislazione che fino a quel momento non era andata oltre un approccio disorganico e residuale in materia di diritti a prestazione. Possiamo dire che è soltanto a partire da quegli anni che si delinea pienamente la nuova forma di Stato sociale di diritto prodotto della stagione costituente apertasi nel secondo dopoguerra.

Se il quadro che si trovavano di fronte gli studiosi che celebrarono con i loro scritti il centenario delle leggi di unificazione amministrativa era ancora fortemente caratterizzato dalle esigenze della unificazione nazionale, quello che si apre successivamente è uno scenario diverso, in cui prendono corpo i bisogni legati ad una realtà unificata nelle istituzioni, ma ancora sperequata nei diritti.

Mentre si vanno delineando modalità di intervento pubblico che non erano nemmeno prospettabili nei decenni precedenti (Assistenza sociale, su cui v. N. Vettori), altre si trasformano radicalmente (Sanità, su cui v. M. D’Angelosante - C. Tubertini) e si compiono passi significativi nella direzione dell’espansione (Previdenza, su cui v. W. Chiaromonte - S. Giubboni) e della uniformazione dei diritti di prestazione (Istruzione, su cui v. E. Carloni). L’azione statale viene finalmente percepita come motore di una eguaglianza sostanziale che non può prescindere da un diretto impegno della sfera pubblica e dalla presenza di consistenti strutture amministrative. Nell’articolo 3, comma 2 della Costituzione si legge da ora in poi il “nesso indissolubile tra Stato di diritto e Stato sociale, nel senso che solo l’intervento nell’economia da parte degli organi

² Così in C. cost., 17.12.2013, n. 309, a proposito della partecipazione dello straniero ai servizi regionali di volontariato.

pubblici può realizzare lo Stato di diritto in senso sostanziale, come sintesi di libertà e di eguaglianza” (Mengoni 1963, 159).

I successivi anni Settanta rappresentano un momento chiave dell’evoluzione dello Stato sociale italiano: il trasferimento di molte funzioni amministrative alle regioni è l’occasione per dare forma e compattezza a compiti di servizio prima disarticolati (ad es. assistenza sociale, su cui v. N. Vettori) e si consolida la dimensione universalistica della gran parte delle prestazioni a tutela dei diritti sociali. Ma quegli stessi anni segnano anche il punto di vertice di una parabola espansiva che, nel sottovalutare drammaticamente gli aspetti della sostenibilità economico-fiscale dei sistemi che si venivano realizzando (W. Chiaromonte – S. Giubboni; M. D’Angelosante – C. Tubertini), dà avvio alla lunga fase delle riforme organizzative che ancora oggi sembra esserne il tratto caratterizzante.

È a partire dagli anni Ottanta che si avvia in Italia la dialettica fra diritti sociali e condizionamento economico organizzativo dei servizi che ne realizzano la soddisfazione. Mentre, anche a seguito dell’ondata neoliberalista di quegli anni, iniziano i processi di revisione della spesa e di ridimensionamento dell’amministrazione, il discorso sui diritti sociali si spezza in due: da un lato c’è l’argomento del nucleo incompressibile che identifica un’area sottratta alle scelte della politica, dall’altro, c’è per l’appunto la dimensione tutta politica della decisione sulla configurazione di una tutela, che si qualifichi come piena realizzazione e non semplicemente come non violazione.

Con gli anni Novanta e l’entrata in vigore del Trattato di Maastricht il Paese è posto di fronte al vincolo esterno europeo e le politiche interne iniziano a risentire di decisioni assunte in sede sovranazionale. La dimensione della scelta politica sui diritti diminuisce progressivamente e insieme al nuovo secolo si apre una stagione di radicalizzazione del condizionamento finanziario dei diritti. Con il Fiscal compact e la riforma dell’articolo 81 della Costituzione gli equilibri appaiono profondamente mutati (L. Mercati). Si configura quello che è stato definito il diritto della crisi: un diritto che si occupa sempre meno di diritti, assorbito piuttosto da contingenti esercizi di bilanciamento tra bisogni sociali e risorse finanziarie disponibili (S. Giubboni – A. Pioggia, 2015, 303).

Anche a ragione di ciò, chi cercasse una *ratio* unica e coerente nelle riforme che in quest’ultimo ventennio hanno coinvolto l’assetto del welfare italiano resterebbe deluso. Se appare chiara e reiterata la finalità di contenimento e stabilizzazione della spesa, non c’è traccia di una autentica revisione dell’impianto del nostro sistema di *welfare*, né in termini di correzione dei suoi principali squilibri distributivi interni, né in una prospettiva di investimento sociale, in linea con la terza “ondata” di trasformazione del Welfare identificata nelle analisi più recenti (A. Hemerijck 2013, 118 ss.; ma anche W. Chiaromonte – S. Giubboni).

Si delinea piuttosto un impianto ibrido in cui “si stratificano (...) livelli e itinerari diversi e talvolta dissonanti” (S. Giubboni - A. Pioggia, 2015, 306).

Ad uno sguardo contemporaneo i diritti sociali che danno corpo a diversi livelli di cittadinanza amministrativa appaiono oggi al centro di tensioni diverse e di segno opposto.

La più evidente è senz’altro quella che radicalizza il contrasto fra diritti costosi e riduzione della spesa pubblica: soggetti alla discrezionalità di un legislatore guidato da una politica non più preoccupata di realizzare un progetto di trasformazione economico-sociale, ma occupata a raggiungere obiettivi macroeconomici e di bilancio

asimmetricamente fissati a livello europeo, i diritti sociali rischiano di essere «sfigurati» da strumento di emancipazione a contingente leva di riequilibrio economico-monetario (F. Bilancia, 2014, 35).

Al tempo stesso il fondamento costituzionale dei diritti, che è anche fondarsi del disegno costituzionale su di essi, è andato consolidando una lettura ricca del loro contenuto e della loro articolazione avviando una trasformazione del volto dell'amministrazione che eroga i servizi necessari a garantirli e progressivamente mutando il rapporto fra di essa e coloro che hanno diritto di godere delle prestazioni che fornisce.

5. Amministrazione dei diritti sociali e cittadinanza amministrativa

I diritti sociali sono stati inizialmente subordinati all'esistenza e poi a lungo modellati dalla conformazione dell'amministrazione deputata a soddisfarli. A ciò è corrisposta in una primissima fase una lettura "debole" del dettato costituzionale in materia, nel senso, come è noto, della programmaticità delle relative norme, ritenute insuscettibili di consentire l'autonoma costituzione di pretese direttamente garantite ai singoli. Successivamente si è giunti alla qualificazione come interessi legittimi della quasi totalità delle situazioni soggettive di pretesa nei confronti dell'amministrazione che eroga i servizi necessari a garantire la soddisfazione dei diritti sociali. Ciò appariva del tutto coerente con l'idea di un rapporto dell'individuo con il potere, innanzi tutto organizzativo, dell'amministrazione, anche nella relazione in cui quest'ultima fornisce una prestazione di servizio.

Da un punto di vista concettuale si afferma e si consolida l'idea della "precedenza" dell'amministrazione rispetto ai diritti, anche costituzionali, idea che dà corpo ad un cittadino "amministrato" prima ancora che ad un cittadino amministrativo. Non che manchino da parte dell'amministrazione doveri di erogazione dei servizi che soddisfano diritti fondamentali, come segnalano già diversi commentatori del centenario delle leggi di unificazione, ma si tratta di doveri che discendono dalle leggi che disciplinano il funzionamento e l'organizzazione dell'amministrazione e che, nel definire tali aspetti, indirettamente e subordinatamente a ciò, conformano le pretese dei cittadini che si confronteranno con essa.

A lungo nella visione della dottrina e della giurisprudenza amministrative la legge continua a fare ombra al dettato costituzionale e prevale un atteggiamento "continuista", che ridimensiona, fino addirittura a sminuirla, la portata rivoluzionaria della Costituzione, continuando a proporre il paradigma statualistico della dimensione soggettiva dell'amministrazione come potere, nonostante questo sia ampiamente contraddetto proprio dalla carta fondamentale (U. Allegretti, 1991; S. Bartole, 2004). Se è Zanobini ad affermare nel suo manuale del 1959 che la Costituzione "nel diritto amministrativo ha una importanza soltanto remota", Vittorio Emanuele Orlando rintraccia nelle norme che riconoscono i diritti sociali addirittura una potenziale minaccia per la stabilità dell'ordinamento giuridico (M. Fioravanti, 2003, 17). Lo stesso Giannini nella sua voce "Atto amministrativo" del 1959 liquida come "inaccettabile la tesi secondo cui la garanzia costituzionale dei diritti di libertà segnerebbe il limite all'azione amministrativa".

Se i diritti di libertà non costituivano limiti (F. Clementi - M. Savino), a maggior ragione i diritti sociali non potevano configurare pretese direttamente azionabili nei

confronti dell'amministrazione. La dimensione politica e quella amministrativa della cittadinanza risultano quindi ampiamente sovrapposte, identificandosi entrambe nell'appartenenza-soggezione ad un ordinamento giuridico statale.

A partire dalla fine degli anni Settanta, anche grazie al dialogo diretto instaurato fra giudici ordinari e Costituzione (A. Pioggia, 2010), i diritti sociali che trovano in essa fondamento iniziano a ricevere un riconoscimento e una piena tutela anche nei confronti dell'amministrazione. Ma si tratta di un processo che passa per la sottrazione alla giurisdizione amministrativa della cognizione sui diritti costituzionali fondamentali attraverso l'affermazione dell'assenza di un potere amministrativo idoneo a conformarli. Alla presenza del diritto si fa corrispondere la mancanza del potere, oscurando la dimensione doverosa di quest'ultimo anche quando si esprime in scelte organizzative attinenti le modalità di erogazione dei servizi che a quei diritti dovrebbero dare soddisfazione e, quindi, effettività e concretezza. Per questo, in corrispondenza dell'affermazione giurisdizionale di veri e propri obblighi dell'amministrazione a fronte di diritti costituzionali, non c'è alcuna profonda revisione del ruolo dell'amministrazione, né prende corpo sostanziale una cittadinanza amministrativa dei diritti fondata sulla Costituzione, per la quale occorrerà attendere tempi molto più recenti.

La dottrina che ancora la funzione e i caratteri dell'amministrazione alla realizzazione del progetto di società iscritto nella nostra carta fondamentale resta a lungo minoritaria (V. Bachelet, 1992; U. Allegretti, 1991) ed è solo con l'avvio dell'ultimo decennio del secolo scorso che inizia un ripensamento più organico dei caratteri dell'amministrazione pubblica attraverso il capovolgimento del paradigma precedente: non è più il modo di essere dell'amministrazione che definisce i diritti, ma sono le esigenze di soddisfazione di questi ultimi che disegnano i doveri della prima e conseguentemente incidono sui requisiti del suo modo di essere organizzativo. Nel 1991 Allegretti raccoglie in un significativo volume i suoi scritti su amministrazione e Costituzione. Ne emerge con chiarezza la possibilità, non ancora concretizzata nell'ordinamento, di una nuova amministrazione, i cui tratti delineano una rivoluzione concettuale capace di trasformare non solo il ruolo degli apparati amministrativi, ma la stessa società per il tramite di una nuova cittadinanza dei diritti. In quegli stessi anni significativamente Giorgio Pastori segnala la portata dirompente della centralità dei diritti sociali nella trasformazione dell'amministrazione, ma anche e soprattutto nella trasformazione della società, esortando a far uscire la loro attuazione dal rapporto "quasi obbligato con i pubblici poteri... per riportarli ... nell'organizzazione, o meglio nell'ordinamento della società".

La priorità dei diritti sull'amministrazione sta alla base della stessa pensabilità di una idea di cittadinanza amministrativa ricostruibile a partire dal "far parte" piuttosto che dall'appartenenza su cui si fonda la cittadinanza politica. La perdita di centralità del paradigma dell'amministrazione come autorità, consente di ricostruire i rapporti con essa sulla base di una pluralità di relazioni in cui acquista progressiva importanza l'individuo, il soggetto che si relaziona con l'amministrazione e che attraverso di essa intesse legami con la comunità. Emblematico di questo capovolgimento di prospettiva è il saggio di Benvenuti del 1994 sul nuovo cittadino, in cui il tramonto dell'amministrazione intesa come autorità consente il passaggio da una idea di cittadinanza fondata sulla libertà passiva di opporsi all'esercizio del potere a quella di una cittadinanza caratterizzata dalla libertà attiva di partecipare, condividendo le responsabilità e dando concretezza, insieme, al principio della solidarietà e al valore

dell'esistenza individuale. Due anni dopo Arena collega concettualmente l'utenza dei servizi alla sovranità, proseguendo il percorso lungo il quale si va delineando una nuova cittadinanza propriamente qualificabile come amministrativa.

Gli anni Novanta sono anche gli anni in cui prende avvio la più grande stagione di riforme dell'amministrazione pubblica italiana. Certi tratti della consistente trasformazione a cui è sottoposta testimoniano alcuni effetti del capovolgimento del rapporto fra organizzazione e diritti. In particolare aspetti come quello della maggiore flessibilità organizzativa che discende dalla privatizzazione dei rapporti di lavoro, ma anche dal riconoscimento di importanti forme di autonomia alle strutture erogatrici, (si pensi al caso della sanità), sono resi possibili, se non per alcuni versi motivati, proprio dall'enfasi sulla natura strumentale dell'amministrazione e delle prestazioni da essa erogate rispetto alle esigenze di soddisfazione dei diritti. Per la prima volta l'organizzazione, alla stabilità della quale si era a lungo riconosciuta la funzione di garanzia di prevedibilità in ordine alle modalità di esercizio del potere amministrativo, diventa elemento flessibile, da decostruire e ricostruire, almeno in parte, intorno alle esigenze della prestazione. Sono molti altri gli elementi che testimoniano un approccio sempre più sensibile all'idea della strumentalità all'amministrazione, come, ad esempio, l'investimento sull'orientamento al risultato e sulla qualità della gestione, nonché le diverse forme di semplificazione che cercano di favorire la soddisfazione dell'utente anche nella relazione di servizio. Contemporaneamente si rompe anche la tradizionale uniformità dell'amministrazione attraverso la valorizzazione delle autonomie e il decentramento delle responsabilità nell'organizzazione e nella gestione dei servizi che soddisfano i diritti sociali. Si assiste così, a partire dalla fine del secolo, ad una "denazionalizzazione" dello Stato sociale (M. D'Angelosante - C. Tubertini) che caratterizza non solo l'esperienza italiana, ma anche quella di molte altre realtà nazionali europee, anche sulla spinta di politiche dell'Unione di valorizzazione diretta dei livelli territoriali intermedi. Le ragioni sono diverse: certamente fra le più diffuse quella della maggiore efficienza nella gestione dei servizi, che si cerca di conseguire avvicinando erogazione e responsabilità politica ed economica degli stessi. Non mancano però in questo quadro anche altre motivazioni, collegate all'idea che la valorizzazione delle autonomie territoriali sia funzionale anche al raggiungimento di più efficaci forme di eguaglianza sostanziale, proprio attraverso la possibilità che le modalità di erogazione dei servizi si adattino alle diverse esigenze delle diverse realtà territoriali, ma anche sociali che frammentano il Paese. Si configura così una cittadinanza amministrativa di prossimità, che se, da un lato, si presenta come astrattamente in grado di realizzare appieno la strumentalità dell'amministrazione alla garanzia dei diritti sociali e con ciò dell'eguaglianza sostanziale, dall'altro, contiene anche il seme di nuove possibili disparità.

Al rischio che la cittadinanza amministrativa dei diritti, appena consolidata, finisca per disarticolarsi e dissolversi nella relazione diseguale con una amministrazione plurale e diversificata a livello organizzativo e territoriale, si cerca di porre un argine all'inizio del secolo attuale attraverso la costituzionalizzazione del legame fra doverosa garanzia dei diritti, anche sociali, e uniformità delle prestazioni erogate per soddisfarli (E. Carloni, 2004). Nella previsione della competenza del legislatore statale a fissare i livelli essenziali e uniformi delle prestazioni idonee a soddisfare i diritti sociali c'è l'impegno delle istituzioni a realizzare tali prestazioni attraverso l'amministrazione, ma quest'ultima non compare nella previsione costituzionale sui livelli, a conferma della

sua strumentalità, prima ancora che della sua plurale articolazione territoriale e funzionale.

La frattura del legame che subordinava l'esistenza stessa del diritto e le possibilità e i modi della sua soddisfazione all'amministrazione diventa definitiva con l'elevazione della "prestazione" ad autonomo oggetto costituzionale. Con la modifica del 2001 la Costituzione porta a compimento la pienezza giuridica dei diritti sociali che si traduce nella diretta esigibilità dei servizi a cui danno titolo, se non altro per la parte configurata come livello essenziale, a prescindere dall'amministrazione alla quale ci si rivolge.

6. Cittadinanza amministrativa e territorio

Nell'ottica della cittadinanza amministrativa, la priorità dei diritti rispetto all'amministrazione favorisce così il progressivo indebolimento, fino ad alcuni casi alla dissoluzione, del fattore "appartenenza" al territorio. Si è fatto prima riferimento alla dimensione di prossimità che la cittadinanza amministrativa acquista attraverso il decentramento della responsabilità oltre che dell'erogazione dei servizi. Ciò non significa soltanto avvicinamento al luogo in cui il cittadino si è stabilito, ma corrisponde anche ad attenuare il legame fra l'appartenenza al territorio locale e il godimento di diritti di cittadinanza amministrativa. Nel nuovo quadro, infatti, la relazione di servizio si costituisce con l'amministrazione "vicina" che si può scegliere e cambiare semplicemente spostandosi.

La mobilità sanitaria nazionale è un esempio particolarmente efficace del dissolversi del legame fra esercizio del diritto e territorialità. La possibilità del cittadino di rivolgersi ad un servizio sanitario regionale diverso da quello della regione di appartenenza, se, da un lato, ha reso più evidente e concreta la strumentalità dell'amministrazione rispetto al diritto, che diviene anche diritto di scelta del luogo di cura, dall'altro, vira la strumentalità dell'amministrazione a competizione fra amministrazioni fornitrici di servizi, con conseguenze non prive di rischi per la tenuta del sistema solidaristico - redistributivo su cui si fonda il modello di stato sociale che si è andato costituendo sino ad ora (M. D'Angelosante - C. Tubertini). La prestazione e con essa il diritto sociale rischiano di divenire prodotto di un mercato in cui sono in gioco non solo le risorse, ma in alcuni casi la sopravvivenza stessa delle amministrazioni. Nel campo dell'istruzione, anche obbligatoria, ad esempio, l'aumento della libertà di scelta dell'istituto scolastico ha prodotto in certi casi effetti di "ghettizzazione" determinati dall'abbandono di scuole percepite come "mal frequentate" o meno di moda (E. Carloni).

Ma l'acquisita priorità dei diritti rispetto all'amministrazione segna anche percorsi di evoluzione della cittadinanza amministrativa che travalicano i confini nazionali per proiettarsi nella dimensione europea. Il fenomeno qui acquista il volto della "portabilità" dei diritti attraverso lo spazio europeo.

Anche a questo livello possono rintracciarsi i segni di una cittadinanza amministrativa che prende corpo e si trasforma in corrispondenza del capovolgimento del rapporto fra amministrazione e diritti. Se la priorità della prima sui secondi si è a lungo tradotta nel mantenimento all'interno della sfera di sovranità statale della decisione in ordine alla dimensione della cittadinanza sociale, che coincideva quindi in pieno con la cittadinanza-appartenenza nazionale, lo spostamento dell'equilibrio verso

la centralità-priorità dei diritti ha aperto la strada a pretese che impegnano gli Stati anche nei confronti di cittadini appartenenti ad altre nazioni dell'Unione e anche nei confronti dei propri cittadini che esercitano i loro diritti in altri territori nazionali.

In ambito europeo tuttavia le dinamiche della strumentalità dell'amministrazione (intesa qui ampiamente come sistema nazionale di protezione dei diritti) non hanno avuto come diretto riferimento i diritti sociali, mirando piuttosto a tutelare diritti altri, legati direttamente al processo di costruzione di uno spazio economico europeo senza confini interni. E' così che, già a partire dagli anni Settanta, la fruibilità di buona parte delle prestazioni previdenziali per tutti i cittadini-lavoratori europei in tutti i Paesi dell'Europa, è stata strumentale alla effettività del diritto di libera circolazione dei lavoratori (S. Giubboni, 2015). Lo stesso è accaduto più di recente per l'ampliamento dei diritti legati alla fruizione di cure mediche all'estero che ha avuto anche l'obiettivo di eliminare alcune restrizioni alla libera prestazione dei servizi sanitari nel mercato interno, come quelle determinate dalla necessità di una previa autorizzazione per il rimborso delle cure godute in un diverso Paese membro.

Se l'effetto è stato e sarà comunque quello di impedire progressivamente ai singoli Stati di utilizzare l'appartenenza ad un determinato territorio nazionale come filtro per il godimento di un numero crescente di prestazioni sociali, consolidando una cittadinanza amministrativa europea, questa doppia strumentalità - non solo, cioè, quella dell'amministrazione rispetto ai diritti, ma anche quella dei diritti sociali rispetto ai diritti di libertà economica - porta con sé dei rischi che non si debbono trascurare.

La funzionalizzazione dei diritti sociali ad un progetto diverso da quello della piena realizzazione della persona, ne compromette, innanzi tutto, la capacità di resistenza: di fronte ad obiettivi di riequilibrio finanziario o di stabilità monetaria, la riduzione delle prestazioni che ad essi danno corpo e sostanza può divenire uno strumento di manovra da imporre agli Stati in crisi. Da un altro punto di vista, la strumentalità dei diritti sociali consente all'Europa di continuare a "scaricare" la responsabilità della loro assicurazione all'interno della solidarietà statale, anche quando i confini e i requisiti della cittadinanza sociale vengono stabiliti a livello europeo (S. Giubboni, 2012).

Ma forse il rischio in prospettiva più consistente, soprattutto nell'ottica di una comune cittadinanza amministrativa europea, è quello della frattura fra luogo del riconoscimento del diritto e luogo del contributo che, attraverso la piena realizzazione di sé, si è in grado di fornire alla collettività. Quando il diritto è a carico di uno Stato, ma è esercitato in un altro, la restituzione solidale alla collettività in alcuni casi può riguardare soltanto il secondo, impoverendo il primo e determinando una divaricazione progressiva delle condizioni di vita e quindi di cittadinanza nei territori nazionali. Un esempio può essere utile a chiarire tale dinamica. Si pensi ai servizi sanitari che impiegano tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo. Per funzionare hanno bisogno della solidarietà di coloro che donano i propri gameti affinché siano impiegati a favore delle coppie in cui uno o entrambi i partner siano completamente infertili. La donazione avviene in buona misura da parte delle coppie che accedono alle stesse tecniche, ma che impiegano i propri gameti e che donano quelli inutilizzati. Ora, è evidente che in questo caso il luogo di esercizio del diritto di salute riproduttiva e il contributo solidale alla comunità siano spesso strettamente collegati. Se si considera questo aspetto, insieme alla possibile evoluzione dell'ancora giovane disciplina sull'assistenza sanitaria transfrontaliera, si intravede in quale modo i luoghi in cui i diritti sono scarsamente esercitati (per difficoltà spesso legate proprio

all'amministrazione che dovrebbe garantirli) siano destinati ad un progressivo "impoverimento" sociale, peggiorando ulteriormente le condizioni di esercizio di quegli stessi diritti. Gli esempi possono valere, sempre in campo sanitario, per la donazione di sangue o di organi, ma lo stesso discorso può essere fatto, a maggior ragione, per altri diritti il cui esercizio contiene o favorisce una restituzione alla comunità, come quelli all'istruzione o al lavoro.

Un ultimo fondamentale aspetto che merita di essere sottolineato nel quadro del rapporto fra cittadinanza amministrativa e territorio è quello del riconoscimento dei diritti sociali agli stranieri extracomunitari. Anche qui il percorso è fortemente segnato da quel capovolgimento del rapporto fra amministrazione e diritti e dalla trasformazione della relazione fra appartenenza territoriale dell'utenza e doveri di servizio dell'amministrazione (M. Savino, 2012, 13 ss.). In molti casi è stato il principio di eguaglianza che, in combinazione, con quello personalistico ha trasformato l'appartenenza da requisito di godimento di un diritto a elemento di inaccettabile discriminazione. Il caso lombardo della limitazione del diritto alla gratuità dei trasporti pubblici ai soli invalidi cittadini italiani è esemplare in questo senso (C. Corsi). La cittadinanza appartenenza qui soccombe a favore della cittadinanza presenza qualificata, quel "far parte" a cui si è fatto frequente riferimento.

La relazione con il territorio nel caso degli stranieri si ridisegna quindi lungo itinerari diversi: la residenza, la residenza protratta, il luogo lavorativo, ecc..., che costituiscono legami più mobili e contingenti, a partire dai quali si compongono comunque diversi livelli di cittadinanza amministrativa (C. Corsi). Ma il rapporto con il territorio può avere anche una declinazione diversa. Quando manca del tutto un titolo legale a disciplina nazionale che legittimi la presenza sul territorio dello Stato, diventa rilevante la semplice esistenza della persona e qui ad essere assoluta protagonista è la disciplina che regola i servizi sociali e le modalità della loro fornitura-godimento. La declinazione della cittadinanza amministrativa in questi casi può essere ridisegnata anche dalla competenza regionale e locale nella regolazione delle prestazioni. E' l'ipotesi che si concretizza, ad esempio, in quelle regioni in cui la legge ha previsto che di certe prestazioni sociali possano godere anche immigrati irregolari. Mentre si arricchiscono i contenuti di una cittadinanza tutta amministrativa, si delineano così anche qui nuovi confini interni di possibili diseguaglianze.

7. La cittadinanza amministrativa nel rapporto con la buona amministrazione

Un itinerario in buona misura parallelo a quello appena ricostruito con riferimento ai diritti sociali è quello della costruzione di una nuova cittadinanza amministrativa attraverso il consolidarsi dei diritti ad una buona amministrazione.

Anche qui il capovolgimento dell'equilibrio fra amministrazione e diritti è alla base di un percorso in cui alla soggezione dell'amministrato nei confronti del potere si sostituisce la relazione del cittadino con l'amministrazione che persegue il bene collettivo attraverso una funzione avente caratteri autoritativi.

Il quadro appare oggi sufficientemente consolidato anche se, diversamente da quanto accade per i diritti sociali, l'ancoraggio con la Costituzione è meno diretto.

Un altro aspetto qui rilevante è la maggiore interconnessione fra ordinamenti nazionali ed europeo nell'elaborazione dei diritti ad una buona amministrazione,

trattandosi in buona parte di diritti che non hanno una incidenza pesante sulle finanze pubbliche statali.

Una vera e propria Carta dei diritti però non esiste né a livello europeo né in Italia, al contrario di quanto avvenuto per le carte degli utenti dei servizi pubblici.

Tuttavia, sia a livello europeo che nazionale possiamo trovare con sicurezza una serie di diritti posti a garanzia del cittadino che si rapporta con la pubblica amministrazione.

In primo luogo, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dove nel Titolo V dedicato alla Cittadinanza è sancito "il diritto ad una buona amministrazione" (art. 41): tra i diritti contemplati dall'art. 41 vi è quello ad essere ascoltati, il diritto di accesso ai documenti e l'obbligo di motivare gli atti amministrativi. Nel "diritto ad una buona amministrazione" è inclusa, pure, la possibilità di ottenere il risarcimento dei danni cagionati dalle istituzioni comunitarie. Né va dimenticato il diritto ad un giusto processo, comprendente la garanzia di un contraddittorio oppositivo, riconosciuto dalla Convenzione EDU nell'ambito dei procedimenti sanzionatori e di quelli curati dalle autorità indipendenti.

Tali diritti, inoltre, sono garantiti a livello interno sia dalla legge n. 241/90 (diritto di essere ascoltati, diritto d'accesso, obbligo di motivazione), che dalla giurisprudenza (diritto al risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi a partire dalla nota sentenza di Cass. S.u., n. 500/99).

Come è stato evidenziato (M. Bombardelli), i diritti partecipativi, pur avendo trovato ingresso nel nostro ordinamento, hanno assunto, grazie alle successive scelte legislative e, soprattutto, alla giurisprudenza una dimensione meramente oppositiva (partecipazione in contraddittorio), mentre la funzione collaborativa e democratica si è notevolmente stemperata. Come del resto, oggi, è sempre più avvertita la necessità di colmare questo vuoto tramite l'introduzione dell'istruttoria pubblica, che consentirebbe una partecipazione effettiva e democratica nei procedimenti di massa.

Peraltro, la presente ricerca dimostra che questo deficit oggi può essere colmato grazie alla valorizzazione di alcuni principi generali dell'azione amministrativa, che hanno trovato ingresso negli ultimi tre lustri. In questo quadro è stato possibile mettere in evidenza (A. Valastro) come, a livello degli enti locali, la democrazia partecipativa abbia ripreso slancio negli ultimi anni, grazie anche alla necessità di sopperire alla crisi finanziaria in atto: sono proliferati migliaia di regolamenti che valorizzano nuove forme di partecipazione dal basso, introducendo vari strumenti partecipativi quali consultazioni pubbliche, bilanci partecipativi, forme di dibattito pubblico, giurie civiche, ecc. Ciò è stato consentito grazie ad una valorizzazione del principio di sussidiarietà (F. Giglioni) e del dovere di solidarietà civica (S. Pieroni).

Sotto il profilo partecipativo, va pure segnalata l'importanza del principio di proporzionalità, così come importato dalla tradizione europea: difatti, la proporzionalità "tende a configurarsi come un principio posto a baluardo della effettività di altri principi e di specifici diritti di cui i cittadini godono (in primo luogo in forza delle norme contenute nella legge sul procedimento amministrativo) nei confronti della pubblica amministrazione, per garantirne la consistenza, assicurandone un'applicazione sostanziale e non meramente formalistica" (A. Albanese). In altri termini, secondo questa ricostruzione, la proporzionalità, imponendo all'amministrazione di compiere la scelta meno invasiva per l'amministrato, rafforza le esigenze partecipative e di garanzia: difatti, l'amministrazione, dovendo al contempo trovare la soluzione più adeguata a tutelare l'interesse pubblico, ma con il minor sacrificio per il privato, è tenuta a

“prendere in considerazione in modo specifico (spesso attraverso un confronto dialettico) gli interessi secondari coinvolti nella decisione da assumere” (A. Albanese).

Sempre dall'ordinamento europeo è penetrato nel nostro ordinamento il principio di tutela del legittimo affidamento (c.d. buona fede oggettiva), che impone alla pubblica amministrazione di comportarsi, nell'esercizio della funzione amministrativa, secondo canoni di correttezza. La valorizzazione di questo principio ha consentito di riconoscere veri e propri diritti, quali quello all'indennizzo in caso di revoca del provvedimento amministrativo (art. 21-*quinquies*, l. n. 241/90), o quello del risarcimento del danno per responsabilità precontrattuale cagionato nel corso di procedure di evidenza pubblica. Come anche la giurisprudenza sul c.d. danno da contatto si fonda sulla valorizzazione del principio di buona fede (A. Giusti).

Non bisogna peraltro trascurare ci considerare, come è stato ben messo in evidenza (S. Pieroni), che il principio di tutela del legittimo affidamento è *double face*, nel senso che non rafforza solo i diritti dell'amministrato, ma impone il rispetto dei doveri: la buona fede, difatti, si manifesta come “dovere civico”, per l'amministrato, di tenere un comportamento leale e corretto nei confronti dell'amministrazione; non bisogna, difatti, dimenticare che la buona fede oggettiva impone un canone di reciprocità tra le parti, per cui su entrambe (p.a. e cittadino) incombe un obbligo di reciproca correttezza.

Discorso a parte merita la “trasparenza”, da intendersi come “amministrazione casa di vetro”. Negli ultimi anni, non solo in Italia, il diritto di accesso ai documenti amministrativi si è mano a mano ampliato fino a dilatarsi in un vero e proprio diritto all'informazione: la dilatazione ha riguardato sia l'aumento delle informazioni accessibili, che i soggetti legittimati ad accedervi. Sicché in termini di diritti di cittadinanza si è avuto un sicuro ampliamento.

A livello globale il modello più diffuso è quello del FOIA (*Freedom of information act*), cioè di un diritto di informazione generalizzato e riconosciuto a tutti, con poche limitazioni a tutela della *privacy* e di alcuni valori fondamentali dell'ordinamento democratico. Anche il nostro ordinamento si sta apprestando a recepire tale modello, in forza di una delega contenuta nella c.d. legge Madia (l. n. 124/2015). L'estensione della trasparenza a diritto civico, come è stato opportunamente segnalato (B. Ponti), rischia però di creare conflitti con altri valori e soprattutto una sua generalizzazione si presta ad essere oggetto di abusi. L'esperienza comparata dimostra che oggi come oggi *l'open access* alle informazioni pubbliche non sempre rafforza gli istituti democratici: difatti, gli intermediari delle informazioni (*mass-media*, istituti di ricerca, etc.) tendono ad orientare la diffusione delle informazioni pubbliche in forma scandalistica, alimentando sfiducia, disaffezione, cinismo nei confronti della politica e delle istituzioni democratiche. Per cui è la stessa nozione di cittadinanza, “intesa come cittadinanza informata, corretta, e consapevole possibilità di interlocuzione tra istituzioni pubbliche e società civile”, ad essere messa in crisi (B. Ponti).

La trasparenza, pertanto, rappresenta il caso paradigmatico volto a dimostrare che una eccessiva dilatazione dei diritti di cittadinanza crea come paradosso quello di mettere in crisi la stessa cittadinanza. Una vera cittadinanza amministrativa deve, invece, trovare sempre un equilibrio secondo canoni di proporzionalità e ragionevolezza tra diritti e doveri del cittadino.

Altro settore in cui vi è difficoltà a trovare tale equilibrio è quello della “semplificazione amministrativa”, principio affermato più a parole che nella pratica. Dagli studi compiuti in materia (G. Vercillo) emerge un impressionante elenco di

interventi legislativi che si sono susseguiti dal 1990 in avanti, sia a livello interno, che europeo, volti a semplificare, ridurre i tempi, accorciare le procedure, ampliando il campo di operatività del silenzio assenso e della scia (segnalazione certificata di inizio di attività). Spesso, però, la sensazione che ha il cittadino è che in realtà tali misure di semplificazione determinino, come paradosso, svariate complicazioni. Sforzo che pertanto fa tornare alla mente la metafora della “montagna che ha partorito il topolino”.

Per superare l'*impasse* occorrerebbe far maggior leva sui diritti di cittadinanza, mettendo al centro delle politiche di semplificazione la persona e l'impresa. Il senso d'insoddisfazione della cittadinanza per le politiche di semplificazione è crescente e mette in crisi e in cattiva luce anche tutto quello che c'è di buono nelle nostre amministrazioni pubbliche. Ciò dipende, innanzitutto, da una ritrosia culturale della burocrazia, che appare sempre più autoreferenziale e percepisce la semplificazione come un “fastidio”.

Di fastidi per la burocrazia ve ne sono tanti: il fastidio della partecipazione, il fastidio della trasparenza, il fastidio, per l'appunto della semplificazione. Si è visto nelle pagine precedenti che il miglior antidoto a questi “fastidi” è l'estensione dei diritti di cittadinanza, che hanno contribuito non poco alla creazione di una amministrazione partecipata e trasparente. Analoga soluzione dovrebbe essere perseguita per arrivare ad una “amministrazione più semplice”.

Gli assetti organizzativi e procedurali dovrebbero partire dalla figura della “cittadinanza attiva” in cui è lo stesso cittadino a collaborare attivamente alla riorganizzazione dell'amministrazione: quindi ben vengano le odierne prassi che impiegano la tecnica del *notice and comment* per la predisposizione di testi normativi che coinvolgono la riforma della p.a.

Inoltre, si dovrebbe credere di più su quei diritti su cui vi è stata una consistente e significativa elaborazione teorica (M. Clarich, 1995). Ma si dovrebbe pure valorizzare la giurisprudenza europea che, sulla base del diritto ad una buona amministrazione, ha imposto misure di semplificazione ed accelerazione alle istituzioni comunitarie.

Più timido è, invece, il nostro legislatore, il quale, pur avendo introdotto nuovi diritti in termini di accelerazione e semplificazione (diritto all'efficienza; diritto all'indennizzo automatico e forfettario), non li ha, poi, assistiti con un adeguato *enforcement*. Anche in questo caso il “diritto della crisi economica” ha dato prevalenza alla dinamica del risparmio di spesa, piuttosto che a quello dell'efficienza e semplificazione. In primo luogo si pensi al, già richiamato, diritto all'indennizzo automatico e forfettario per il danno da ritardo: quest'ultimo già previsto in una delega della l. Bassanini (57/1997), è stato finalmente introdotto nel 2013 con il c.d. decreto del fare (d.l. n. 69/2013). Tuttavia, il legislatore ha limitato l'ambito soggettivo di efficacia del diritto all'indennizzo, circoscrivendolo solamente ai procedimenti relativi all'avvio ed all'esercizio di impresa (art. 28, c. 10, d.l. cit.) e per di più solamente per un periodo sperimentale di 18 mesi (oggi scaduto e non rinnovato). Inoltre, il procedimento di accertamento e liquidazione dell'indennizzo è il contrario di quanto dovrebbe discendere dall'applicazione del principio di semplificazione, poiché pieno di complicazioni procedurali (sic!) – art. 28, c. 1 -. L'entità dell'indennizzo è irrisoria: 30 euro al giorno, per un massimo di 2.000 euro. Il risultato è che la previsione non ha avuto sostanziale applicazione.

Altro diritto le cui potenzialità sono state tarpate da esigenze di contenimento della spesa è quello all' “efficienza della p.a.” tutelabile tramite la c.d. *class action* (d.lgs. n. 198/09) La vera novità derivante dall'introduzione di tale azione è stata quella

di dare giuridica rilevanza all'interesse all'efficienza organizzativo, rendendolo un vero e proprio "diritto civico", tutelabile ed azionabile di fronte al giudice amministrativo. L'azione per l'efficienza di per sé potrebbe sortire dei benefici reali in termini di miglioramento delle *performances*, che potrebbero essere sanzionate ed attuate mediante le sentenze del giudice amministrativo. Tuttavia, tale modello teorico è stato fortemente depotenziato fino a renderlo sostanzialmente ineffettivo, per le solite ragioni poste a presidio del contenimento della spesa pubblica.

Sicché anche in questo caso la montagna ha partorito il topolino, in quanto l'azione per l'efficienza non può, a pena di inammissibilità, comportare aggravii di spesa: il giudice amministrativo, difatti, nel valutare la legittimazione al ricorso e nel disporre le misure attuative deve tener conto dei "limiti delle risorse strumentali, finanziarie e umane già disposte in via ordinaria e senza oneri per la finanza pubblica". Come per i diritti sociali anche i diritti ad una buona amministrazione vengono confinati dalle ristrettezze derivanti dai vincoli di bilancio (L. Mercati).

8. Interesse legittimo e cittadinanza amministrativa

Per quanto più propriamente riguarda la funzione amministrativa, le nuove forme di cittadinanza nel rapporto con la buona amministrazione, impongono sempre di più il passaggio dalla classica cura degli interessi pubblici in forma unilaterale ed autoritativa, compendiata nel provvedimento amministrativo, a forme di collaborazione e cooperazione (partenariati per la sussidiarietà) fondate sugli accordi.

Cittadino partecipante e funzione amministrativa portano, tra l'altro, ad un tema centrale con cui si deve confrontare il rapporto di cittadinanza amministrativa, ovvero l'interesse legittimo (confinato naturalmente al rapporto col potere amministrativo e quindi non riguardante direttamente il tema dei diritti di cittadinanza verso l'amministrazione di servizio).

Dobbiamo notare che dalla lettura dei vari contributi che innervano la presente ricerca solo uno si occupa dell'interesse legittimo (A. Giusti): sembrerebbe, quasi, che nei *rapporteurs* ci sia una sorta di retro pensiero (molto diffuso in letteratura) secondo cui l'interesse legittimo, non essendo un diritto, sia un ostacolo a quella visione paritaria, insita nel rapporto di cittadinanza amministrativa. Retro pensiero che corrisponde a quell'ampio filone dottrinale che vede nell'interesse legittimo una situazione giuridica soggettiva non piena e non paritaria e che meriterebbe di essere abbandonata a favore del diritto soggettivo (*ex multis*, L. Ferrara, 2003; F. Ledda, 1999). Come del resto è stato ampiamente dimostrato che l'interesse legittimo è pienamente compatibile col diritto comunitario: anche se nei rapporti con il potere amministrativo europeo pare più corretto parlare di un diritto ad una buona amministrazione. Sicché la situazione che dialoga con il potere amministrativo italiano è un interesse legittimo, mentre quando dialoga col potere amministrativo europeo è un diritto (A. Bartolini, 2005).

In questa sede si vuole, invece, proporre una possibile rilettura dell'interesse legittimo, come figura soggettiva che può riassumere e compendiare le nuove forme che ha assunto il rapporto di "cittadinanza amministrativa".

Dalla ricerca sin qui svolta emerge, innanzitutto, che la cittadinanza amministrativa è fatta non solo di nuovi diritti, ma anche di nuovi doveri. Come si è visto, l'art. 2 della Costituzione, difatti, oltre a riconoscere e garantire "i diritti

involabili” richiede l’adempimento dei “doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”. L’art. 2, in tal modo, si pone come base sostanziale dell’interesse legittimo, ed in genere di tutte le situazioni giuridiche soggettive, prevedendo che il rapporto di cittadinanza, compresa quella amministrativa, non è fatto solo di diritti ma anche di doveri.

Molti di questi diritti possono, dunque, essere limitati (e qui sta l’essenza dell’interesse legittimo), in quanto il cittadino è soggetto anche a doveri di solidarietà. Il diritto dell’individuo incontra un limite nel dover essere solidale e, pertanto, la solidarietà consente la limitazione dei diritti: ecco perché esistono gli interessi legittimi, quali situazioni giuridiche soggettive che dialogano con il potere.

Il potere di conformazione dei diritti è giustificato, pertanto, dal dovere di solidarietà cui tutti siamo tenuti. La solidarietà come si è visto impone al cittadino un dovere di cooperazione e leale collaborazione con il pubblico potere. Sicché l’interesse legittimo, proprio per la sua dimensione solidaristica, non è semplicemente il luogo in cui il cittadino si oppone all’uso del potere; è, invece, il luogo in cui, tramite l’esercizio dei diritti partecipativi e di tutte le situazioni strumentali volte a conformare il potere, il cittadino coopera alla massimizzazione dell’interesse pubblico e che può, sempre in un’ottica solidaristica, comportare una limitazione ai propri diritti in adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà.

I diritti ed i doveri di cittadinanza amministrativa hanno, dunque, arricchito di contenuti dell’interesse legittimo, che oggi è garantito e tutelato in forme talvolta anche più ampie dei diritti civili e politici. E quando vi sono limitazioni di tutela, queste, oggi, possono e debbono essere spiegate, più che nell’obsoleto ossequio alle ragioni di interesse pubblico, nella necessità che tutti i cittadini concorrano in egual modo ed in base alle proprie possibilità al bene comune di tutti, in un’ottica solidaristica.

Ragione per cui, ad es., i limiti alla possibilità di ottenere il risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi (limitazioni temporali alla proposizione in via autonoma dell’azione; elemento psicologico; spettanza del bene della vita; natura extracontrattuale e non contrattuale; etc.) possono essere spiegati, se ragionevoli, alla luce del dover di solidarietà che incombe sul “cittadino-danneggiato”, il quale nel momento in cui ottiene il ristoro per il danno subito crea un pregiudizio alla collettività in termini di riduzione delle risorse finanziarie da destinare al bene comune. L’ottica solidaristica richiede, pertanto, che anche al danneggiato venga addossato un sacrificio ragionevole, nell’ottica di concorrere al bene comune.

Letto in questa prospettiva il tema dell’interesse legittimo ben può far parte di una visione aperta alla “cittadinanza amministrativa”. Diventa così significativo indagare sui modi in cui questo interagisce con i diritti di cittadinanza.

Il primo elemento da porre in rilievo è la significativa evoluzione in termini di pienezza delle forme di tutela dell’interesse legittimo. Ciò sicuramente impone di rileggere e ripensare le diverse critiche formulate dalla dottrina in ordine a tale ricostruzione della relazione con il potere.

In primo luogo, il riconoscimento operato dalla l. n. 241/90 a favore dei diritti partecipativi, ha consentito di sganciare l’interesse legittimo dalla logica bipolare autorità-libertà, a quella multipolare del rapporto amministrativo (L. De Lucia, 2005; M. Proto, 2008), in cui dialogano e si scontrano, al contempo, situazioni soggettive sostanziali e strumentali (poteri, diritti, doveri, oneri, etc.), oppositive e pretensive.

La dimensione partecipativa ha, pure, consentito la trasformazione dell’interesse legittimo da situazione di carattere processuale a situazione di carattere sostanziale.

Questa trasformazione dell'interesse legittimo, colta con lungimiranza dalla dottrina già all'inizio degli anni '70, è stata recepita tardivamente dalla giurisprudenza in materia di risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi (Cass. S.u., n. 500/99). Questa sentenza, tra l'altro, ha portato avanti un'idea, di cui è stato precursore Mario Nigro (1994, ma vedilo già nell'edizione del 1976), secondo cui l'interesse legittimo, come situazione giuridica soggettiva sostanziale, sia un interesse al conseguimento od al mantenimento del bene della vita.

L'analisi svolta suggerisce la possibilità di ricostruire in maniera molto diversa l'interesse legittimo, intendendolo come sintesi di un rapporto, quello di cittadinanza amministrativa, fondato su diritti e doveri: situazioni che non sono dirette solo a pretendere o mantenere il bene della vita, ma, che, in realtà, nella dimensione costituzionale data, mirano a tutelare pure aspetti immateriali, ma fondamentali, quali il perseguimento del bene comune, il miglioramento della società, la solidarietà verso i bisognosi ed i meritevoli, la dignità umana.

Al centro di questa fitta trama di situazioni giuridiche soggettive, si staglia, dal punto di vista costituzionale, il "cittadino attivo", che collabora e coopera con l'amministrazione nel perseguimento dell'interesse proprio, ma anche solidaristicamente e doverosamente per il bene comune. Sicché sembra più pregnante la figura dell'interesse legittimo, come situazione giuridica soggettiva sostanziale, che dialoga con il potere (F.G. Scoca, 1990), consistente in un fascio di situazioni attive e passive, non solo finali ma anche strumentali, che mirano al corretto esercizio del potere da parte della p.a. ergendo l'interesse legittimo, in tal modo, a figura paradigmatica del rapporto di cittadinanza amministrativa.

9. La cittadinanza amministrativa dei doveri

Nella ricostruzione effettuata sino ad ora è chiaramente emerso come accanto alle nuove forme di cittadinanza basate sui diritti, non si debbano trascurare i profili legati ai doveri che il rapporto di cittadinanza amministrativa comporta. Ciò è apparso con nettezza nell'esame della cittadinanza amministrativa "sociale" in cui la relazione è prevalentemente con l'amministrazione di servizio, come in quella "civile", in cui il rapporto si instaura con il potere amministrativo.

Si tratta ora di mettere a sistema quanto emerso per cogliere in maniera integrata i tratti della cittadinanza amministrativa dei doveri.

La nostra Costituzione contiene un elenco significativo di doveri: il dovere di solidarietà (art. 2, Cost.); il dovere al lavoro (art. 2); il dovere di voto (art. 48, Cost.); il dovere di difendere la patria (art. 52); il dovere di fedeltà alla Repubblica (art. 54, Cost.); il dovere tributario (art. 53).

Va preliminarmente osservato che molti di questi doveri non sono riferibili alla cittadinanza amministrativa, ma alla cittadinanza politica. Ed in via preliminare, va anche specificato che in questa sede non si prenderanno in considerazione i doveri cui sono tenuti i pubblici funzionari poiché, pur essendo doveri amministrativi, non fanno parte della cittadinanza amministrativa, essendo riferibili ad un numero più ristretto di persone, cioè quelle che fanno parte della burocrazia.

L'unico dovere propriamente amministrativo è quello riguardante la difesa della patria: ma come noto si tratta di un dovere che non è più effettivamente cogente, essendo stata abolita la leva obbligatoria.

Più pregnante ai nostri fini è il dovere di solidarietà (art. 2 Cost.): quest'ultimo, infatti, si pone come fonte dei doveri di cittadinanza amministrativa, anche perché come efficacemente è stato evidenziato sancisce il "dovere di avere doveri" (L. Violante, 2014).

La ricerca ha messo in luce come la Costituzione, nel sancire a carico dell'individuo il dovere di solidarietà politica, economica e sociale, da un lato, abbia affidato al cittadino il compito di cooperare con le istituzioni per la cura del bene comune, ma dall'altro abbia riservato al legislatore il compito di individuare gli specifici doveri con cui attuare la solidarietà (S. Pieroni).

In questo quadro, va evidenziato innanzi tutto come il legislatore abbia nel tempo abbandonato la logica dei doveri ottocenteschi (basata sul c.d. *command and control*) a favore di tecniche di conformazione dei diritti individuali, che favoriscono la cooperazione solidaristica tra pubblico e privato. Si è così passati da una regolazione di tipo finale ad una di tipo condizionale (N. Luhmann, 1977), fondata sull'onere piuttosto che sul dovere.

Due esempi valgono a chiarire il senso della trasformazione.

Da tempo si discuteva se la scuola dell'obbligo si dovesse estendere oltre i 14 anni di età: tuttavia, ci si è resi conto che per un giovane in età compresa tra i 14 e i 18 anni sia più efficace agire tramite tecniche incentivanti che obbligarlo ad andare a scuola. Si è così passati al "diritto-dovere all'istruzione" (d.lgs. 76/2005). A tal fine il legislatore ha stabilito che l'obbligo scolastico di cui all'articolo 34 della Costituzione, debba essere ridefinito come "diritto all'istruzione e formazione e correlativo dovere" (art. 1, c. 2, d.lgs. cit.); il diritto-dovere consiste, da un lato, nell'istruzione obbligatoria per dieci anni e, nel contempo, nell'attribuzione del diritto ad essere istruiti sino al diciottesimo anno di età. Sicché l'obbligo scolastico non è più finalizzato all'alfabetizzazione, ma a creare le condizioni per un miglior sviluppo culturale che tenda ad assicurare il diritto all'istruzione fino a 18 anni di età. Questo "diritto-dovere" di cittadinanza è assicurato anche ai minori stranieri, confermando come la cittadinanza amministrativa sia cosa distinta da quella politica.

Altra vicenda paradigmatica, connessa alla trasformazione della cittadinanza amministrativa, riguarda la costruzione, di quella che gli urbanisti chiamano "città pubblica". La tecnica urbanistica dello *zoning*, fondata sul sistema del *command and control*, si fondava essenzialmente sugli espropri: per l'acquisizione delle aree pubbliche il piano regolatore apponeva un vincolo preordinato all'esproprio cui poteva seguire l'esproprio vero e proprio della proprietà privata. La crisi della fiscalità, la giurisprudenza della CEDU, i nuovi piani regolatori fondati sulla perequazione urbanistica, hanno segnato un passo in avanti, sostituendo la classica procedura espropriativa con meccanismi premiali, diretti, mediante accordi urbanistici (c.d. urbanistica contrattata) ad attribuire incrementi di capacità edificatoria a fronte della cessione gratuita da parte dei privati di aree da destinare, per la realizzazione di opere di pubblica utilità, alla città pubblica.

Questa diversa conformazione delle situazioni giuridiche soggettive, integra indubbiamente il rapporto di cittadinanza amministrativa, che non si fonda più sullo schema bilaterale diritti-doveri, ma si arricchisce di situazioni diverse quali l'onere. L'onere, tra l'altro, sembra essere una situazione più adatta all'attuazione del dovere di solidarietà, poiché incentiva comportamenti attivi e, quindi, la cittadinanza attiva.

Ciò, peraltro, non vuol dire che i doveri amministrativi siano venuti meno.

Se, infatti, è vero che il dovere risente (o, almeno così ai più appare) di una

concezione ottocentesca del rapporto autorità-libertà, in cui la persona è vista più come un suddito che un cittadino, è altrettanto vero che la possibilità di imporre doveri è alla base, non meno dei diritti, dell'ordinamento democratico.

È, in questo senso, condivisibile la posizione di chi afferma che “sia illusorio ritenere che i diritti possano da soli sostenere una democrazia; i diritti possono affermarsi e crescere solo in una società che riconosca limiti e responsabilità, doveri effettivi e vincoli di solidarietà”. Ed ancora: “le democrazie si sviluppano attraverso l'affermazione di diritti ma si consolidano attraverso la pratica dei doveri; altrimenti la lotta per i diritti si trasforma in una chiassosa rissa fra ceti, corporazioni, categorie professionali, disgrega le relazioni sociali, non fa crescere la civiltà del paese” (L. Violante, 2014).

Imporre limiti e doveri, che devono essere rispettati dai cittadini ed essere sanzionati dall'amministrazione, costituiscono un baluardo all'individualismo esasperato ed all'anarchia.

Quello che, invece, un ordinamento costituzionale fondato sulla cittadinanza amministrativa non tollera è che tali doveri e limitazioni diventino lesivi della dignità umana, siano contrari al nucleo essenziale dei diritti fondamentali, siano disposti in assenza di legge (stante il divieto di prestazioni obbligatori senza legge: art. 23 Cost.), senza un giusto procedimento, o in contrasto con i principi di proporzionalità ed affidamento e più in generale dei principi generali del diritto amministrativo diretti a garantire la c.d. legalità sostanziale. In altri termini, la cittadinanza amministrativa richiede che il rapporto tra diritti inviolabili e doveri inderogabili sia sempre in equilibrio, di modo che l'uno non fagociti l'altro (C. Corsi, C. Tubertini - M. D'Angelosante, N. Vettori)

In questo quadro è il principio di proporzionalità ad essere il punto che determina l'equilibrio: giova, difatti, rammentare che la proporzionalità imponendo, secondo gli insegnamenti di Romagnosi, la regola del minimo mezzo, impone che a parità di misure adeguate a curare l'interesse pubblico, il sacrificio per il privato deve essere il minore tra tutti i sacrifici possibili. Considerando che tutti i doveri impongono un sacrificio, la proporzionalità determina il punto di equilibrio (A. Albanese).

Ma il legame fra doveri e diritti nella cittadinanza amministrativa segue anche altri itinerari. Come si è avuto modo di mettere in evidenza, la piena garanzia dei diritti mette la persona in grado di “fare” e le consente di entrare a pieno titolo a “far parte” della comunità in cui si svolge parte della sua vita, restituendo ad essa un contributo che migliora la qualità complessiva della società. Soltanto chi è stato posto in grado di realizzarsi pienamente anche attraverso il rapporto con l'amministrazione, che regola la convivenza attraverso il potere ed assicura la soddisfazione dei diritti sociali attraverso i servizi, potrà effettivamente adempiere al dovere di “di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”.

I diritti all'istruzione e alla formazione professionale sono forse gli esempi più facili di diritto soddisfatto per il singolo che si traduce in vantaggio per la collettività. Ma gli studi su assistenza e volontariato (N. Vettori, S. Gallerini), partecipazione (M. Bombardelli, A. Valastro) e sussidiarietà (F. Giglioni) dimostrano come il contributo alla società che realizza il dovere costituzionale appena richiamato, possa concretizzarsi in molti altri modi. Dall'apporto alle modalità di esercizio del potere pubblico, che accresce la sua capacità di intervento sulla realtà grazie all'interazione con i destinatari e gli interessati, all'aumento del tasso di democraticità del governo della cosa pubblica, all'arricchimento dei servizi di assistenza, fino alla cura del bene comune.

Una cittadinanza del “far parte” in cui il “fare” prescinde sempre di più dalla appartenenza: il diritto all’istruzione è garantito anche ai minori senza legittimo titolo di soggiorno e anche i diritti di relazione con l’amministrazione autorità, come trasparenza, partecipazione, accesso, ecc... sono assicurati, perlomeno formalmente, a chiunque si rapporti con il potere, anche quello di comminare l’espulsione dello straniero irregolare (M. Savino – F. Clementi). Una cittadinanza dei doveri che nascono dai diritti e non si contrappongono ad essi, ma anzi ne consentono nel tempo lo sviluppo e la sostenibilità.

Nel quadro attuale, in cui abbiamo visto combinarsi fattori opposti come quello dell’ispessimento del contenuto della cittadinanza amministrativa e dell’assottigliamento del contenitore della cittadinanza stessa, uniti alla sempre meno certa sostenibilità dei diritti di cui essa si nutre, la piena percezione della indissolubilità fra diritti e doveri deve infine essere intesa sotto un ulteriore profilo.

Mano a mano che i diritti vedono ampliarsi il panorama dei destinatari coerentemente con la trasformazione della cittadinanza amministrativa, si trasformano anche i doveri. Se tradizionalmente il contraltare doveroso dei diritti sociali era l’adempimento dell’obbligazione tributaria, con il venir meno progressivo della centralità dell’elemento dell’appartenenza territoriale, intorno a cui è costruito il sistema fiscale, acquista importanza il dovere del singolo di compartecipazione alla spesa per l’erogazione dei relativi servizi (N. Vettori). Così come prendono corpo altri doveri collegati al godimento dei diritti, come quello di utilizzare i servizi nel limite dei bisogni contribuendo con l’amministrazione alla definizione della prestazione più adeguata alle proprie specifiche esigenze (E. Carloni). Divengono così sempre più importanti i doveri il cui adempimento è contestuale al godimento dei diritti e che seguono il cittadino amministrativo insieme ai diritti di cui è portatore nei rapporti con l’amministrazione, indipendentemente dall’appartenenza territoriale. Se, quindi, l’adempimento dei doveri è essenziale perché si continuino a garantire i diritti è vero anche il contrario, cioè, che diminuendo i diritti o restringendo il numero di coloro che ne sono titolari, si restringono anche i doveri e insieme ad essi si riduce il contributo che ritorna alla collettività.

Una simile inversione di prospettiva, o meglio la contemporanea percezione della duplice prospettiva del rapporto fra diritti e doveri, consente oggi di intravedere nuovi possibili percorsi di integrazione in una prospettiva nazionale e, forse, come più avanti si dirà, anche europea.

10. I diritti di cittadinanza amministrativa in Europa: una cittadinanza senza doveri

La Corte di Giustizia UE ritiene che la cittadinanza europea sia lo *status* fondamentale del diritto comunitario³.

La cittadinanza europea si acquista in via derivata, nel senso che sono cittadini dell’UE tutti coloro che sono tali negli stati membri: “è cittadino dell’Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno stato membro” (art. 20, § 1, TFUE). I principali diritti riconosciuti in forza della cittadinanza europea sono il diritto alla circolazione e soggiorno nel territorio degli stati membri, il diritto alla non discriminazione in base alla nazionalità ed il diritto

³ C. giust., 11.07.2002, C-224/98, *D’Hoop*.

di voto attivo e passivo alle elezioni locali ed al Parlamento europeo. A questi si aggiunge l'art. 41 della Carte dei diritti fondamentali che attribuisce, come visto, il diritto ad una buona amministrazione.

Nella ricerca si è, peraltro, evidenziato che lo *status* di cittadino coesiste con una serie di *status* intermedi (non riferibili esclusivamente ai cittadini europei) quali quella di lavoratore, professionista, malato, etc. (V. Colcelli). Ognuno di questi *status* è caratterizzato da una serie di diritti pro-concorrenziali che agevolano la libertà di stabilimento e di circolazione in un'ottica più competitiva, che sociale. *Status* che connotano sicuramente la cittadinanza amministrativa, in quanto sono diritti che il più delle volte possono essere fatti valere nei confronti delle pubbliche amministrazioni. Ne esce una figura di "*market citizenship*", in cui la cittadinanza è vista, tramite la circolazione dello *status*, come mezzo e non come fine dei diritti, strumento per realizzare le finalità pro-concorrenziali sottese al mercato unico. Paradigmatico è il caso della migrazione intracomunitaria dei malati (M. D'Angelosante - C. Tubertini), dove la prestazione sanitaria tende ad essere considerata come un bene di mercato, piuttosto che come un diritto sociale.

Sempre le finalità pro-concorrenziali hanno portato la giurisprudenza, tramite la clausola di non discriminazione, ad ampliare il novero dei soggetti portatori di tali *status*, di modo che non sono solo i cittadini europei, ma anche gli stranieri ad essere portatori di questi *status* intermedi (ma su questo v. *amplius infra* § 6). Tuttavia, sotto, questo profilo va segnalato il caso *Zambrano*⁴, dove, da ultimo, la Corte di giustizia sembra ispirata più a finalità sociali che pro-concorrenziali: il giudice comunitario, in questo caso, è stato chiamato a decidere se un padre extracomunitario, ma con figli cittadini comunitari in età minorile, possa vantare gli stessi diritti dei figli, laddove questi ultimi dipendano economicamente, per la propria sussistenza, dal lavoro del padre. La Corte, tramite un'interpretazione orientata del principio di cittadinanza ha ritenuto che "l'art. 20 TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro, da un lato, neghi al cittadino di uno Stato terzo, che si faccia carico dei propri figli in tenera età, cittadini dell'Unione, il soggiorno nello Stato membro di residenza di questi ultimi, di cui essi abbiano la cittadinanza, e, dall'altro, neghi al medesimo cittadino di uno Stato terzo un permesso di lavoro, qualora decisioni siffatte possano privare detti figli del godimento reale ed effettivo dei diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione". Quindi non è più il divieto di non discriminazione ad estendere le garanzie dei diritti europei ai cittadini stranieri, ma è lo stesso principio di cittadinanza a diventare strumento di garanzia anche per gli stranieri; inoltre, il cittadino europeo non è più un mezzo, ma il fine della tutela (l'esigenza sociale di salvaguardia del minore europeo è talmente preminente che consente di attribuire diritti anche agli stranieri legati da nessi familiari con il cittadino).

La cittadinanza amministrativa europea, inoltre, non è definita solo dal diritto comunitario ma anche da quello di fonte CEDU, ed in particolare dalla giurisprudenza EDU. Sotto questo profilo la cittadinanza amministrativa risulta sicuramente rafforzata, a scapito delle esigenze di utilità sociale e di interesse pubblico proprie della tradizione *étatiste*: difatti la Corte dei diritti dell'uomo tende a garantire i diritti fondamentali come diritti assoluti, non comprimibili da altri valori, *in primis* l'utilità sociale o la funzione sociale; non a caso, pur evidenziando come la Corte Edu non si sottragga al bilanciamento connesso al test di proporzionalità, è stato sottolineato come essa tenda

⁴ C. giust., 30.04.2011, C-34/09.

comunque a garantire più spazio ai diritti fondamentali (come diritti dell'individuo) piuttosto che alla loro funzione sociale (A. Albanese). Ciò, ad esempio, è di tutta evidenza nella giurisprudenza in materia di indennizzo di esproprio, dove la Corte Edu ha dato assoluta prevalenza alle esigenze dell'individuo (dirette ad ottenere il ristoro integrale del sacrificio), rispetto alla funzione sociale (che alla luce della nostra pregressa giurisprudenza costituzionale consentiva un significativo abbattimento del valore di ristoro da corrispondere all'espropriato).

La tutela del cittadino non si ferma, tuttavia, solo alla materia degli espropri e delle procedure amministrative che toccano il diritto di proprietà, coinvolgendo anche i diritti partecipativi. E' noto infatti che la giurisprudenza estende le garanzie del giusto processo (e, quindi, non solo del giusto procedimento) ai procedimenti *quasi-judicial*, quali quelli sanzionatori curati dalle autorità indipendenti (M. Allena, 2012), con una trasformazione del procedimento amministrativo in senso accusatorio.

La dimensione europea, porta con sé un'ulteriore trasformazione (rispetto al modello dello stato post unitario), in quanto il cittadino non è più chiamato a confrontarsi solo con l'amministrazione statale, ma anche con quella europea. Sicché i diritti di cittadinanza non sono fatti valere solo nei confronti degli Stati, ma anche degli organismi sovranazionali ed in specie dell'amministrazione europea (sia come amministrazione diretta sia come amministrazione che agisce in coamministrazione con le p.a. nazionali). E' questo, del resto, il campo elettivo dell'art. 41 della Carta dei diritti, in quanto il diritto ad una buona amministrazione è, *in primis*, è un diritto ad una buona amministrazione europea.

Sotto questo profilo, peraltro, la situazione non risulta pienamente soddisfacente, in quanto il diritto comunitario (per la logica sottesa all'effetto utile dell'integrazione europea) tende ad ampliare i diritti quando questi devono essere fatti valere nei confronti degli Stati, mentre non è altrettanto convinto quando sono in gioco l'amministrazione e le istituzioni comunitarie: in questo caso abbiamo un rigurgito *étatiste* proprio della tradizione napoleonica piuttosto che di una moderna istituzione.

Valgano alcuni esempi.

In primo luogo si pensi alla partecipazione ed alla trasparenza: mentre in tutti gli ordinamenti nazionali i diritti partecipativi e di trasparenza si ampliano e moltiplicano in leggi *ad hoc* (leggi generali sul procedimento, Foia, etc.), nell'ordinamento europeo manca ancora una normativa generale sul procedimento e sulla trasparenza diretta ad attuare il diritto ad una buona amministrazione. Per ora, difatti, la Commissione si è limitata a fornire delle raccomandazioni (M. Bombardelli), né risulta particolarmente avanzato il progetto di codificazione sul procedimento amministrativo, ancora oggi in una fase embrionale (C. Napolitano, 2014). Come, invece, maggiori garanzie vengono dalla giurisprudenza che come noto ha elaborato principi non scritti quali quello del contraddittorio, della buona amministrazione, etc. (M. Bombardelli)

Ma anche la giurisprudenza presenta rigurgiti di carattere *étatiste*, mettendo al centro l'interesse pubblico piuttosto che la logica dei diritti: esemplare è la casistica in materia di condanne al risarcimento del danno delle istituzioni comunitarie che come noto è soggetta ad un *self restraint* della Corte europea.

Tuttavia, gli aspetti che più preoccupano sono altri, in quanto il vero tema che coinvolge la cittadinanza amministrativa è quello dell'assenza dei doveri da parte del cittadino europeo. A tal proposito, Weiler ha notato che "la cultura dei diritti che lo si voglia o no indebolisce alquanto la controcultura della responsabilità e del dovere" (J.H.H. Weiler, 2009). E non può nascondersi l'"accusa" proveniente da Papa Francesco che in

occasione del suo discorso al Parlamento europeo, ha evidenziato come “al concetto di diritto non sembra più associato quello altrettanto essenziale di dovere, così che finisce per affermare i diritti del singolo senza tenere conto che ogni essere umano è legato a un contesto sociale, in cui i suoi diritti e doveri sono connessi a quelli degli altri e al bene comune della società stessa” (Papa Francesco, 2014).

In questo quadro, il Santo Padre mette il dito nella piaga della cittadinanza europea, che si profila come ‘una cittadinanza senza doveri’. Difatti, se si scorre il Trattato l’unica volta in cui il termine dovere è richiamato è nell’art. 20, § 2, TFUE, dove si proclama che “i cittadini dell’Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei Trattati”. Solo che nei trattati non si parla mai di doveri, per cui efficacemente si è messo in evidenza che il termine dovere previsto dall’art. 20 “*is an empty word*” (D. Kochenov, 2014).

In questo contesto va, peraltro, notato che non tutti vedono con preoccupazione la mancanza nei trattati dei doveri, avendo evidenziato che non solo nell’ordinamento europeo, ma anche negli ordinamenti nazionali il tema dei doveri a carico dei cittadini risulta essere recessivo: il dovere, difatti, rifletterebbe una concezione ottocentesca di Stato, oggi ormai superata (sempre D. Kochenov, 2014). Altri hanno sottolineato che la mancanza dei doveri può essere sopperita ampliando i diritti sociali da riconoscere al cittadino (J. Shaw, 1997).

Queste analisi, peraltro, sembrano trascurare colpevolmente il fatto che negli ordinamenti nazionali i doveri ottocenteschi sono stati sostituiti da doveri dinamici, riferibili al paradigma della solidarietà.

A questo proposito, il tema della solidarietà in Europa è stato ben avvertito da Stefano Rodotà (S. Rodotà, 2014), il quale ha evidenziato che nel Preambolo della Carta dei diritti dell’Unione europea, da un lato, è affermato che “l’Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell’uguaglianza e della solidarietà” e, dall’altro, che il godimento dei diritti garantiti dalla Carta “fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future”.

In questo modo, secondo Stefano Rodotà verrebbe superata la visione mercatista di cittadinanza, in favore di una che considera il cittadino come una persona, con una sua dignità, aperta ai valori di responsabilità e solidarietà.

L’osservatore non può, peraltro, fare a meno di notare che i doveri di solidarietà e responsabilità non sono contenuti in una disposizione specifica del Trattato, ma solo nel preambolo: sicché il riferimento ai doveri di solidarietà e responsabilità appare più in una dimensione programmatica, che in una giuridicamente precettiva.

Del resto è lo stesso Rodotà a lanciare segnali di allarme, evidenziando come in Europa sia in atto un ridimensionamento della logica della solidarietà a favore di quella di mercato (S. Rodotà, 2014).

Risulta, pertanto, di tutta evidenza come in Europa manchi una vera e propria cittadinanza (stante l’assenza dei doveri), mentre risulta potenziata (rispetto all’esperienza statalista) la formula dei “diritti di cittadinanza”. Quindi più che di fronte ad una ‘cittadinanza europea’, ci troviamo innanzi a dei “diritti di cittadinanza europei”. Resta, beninteso, che i diritti di cittadinanza europei non possono fare a meno dei doveri previsti dalle “cittadinanze amministrative nazionali”. Difatti, come correttamente evidenziato (L. Mercati, V. Colcelli, S. Pieroni), senza il dovere imposto ai cittadini di adempiere ai propri obblighi tributari, verrebbero a mancare le risorse, assicurate dagli Stati, per il funzionamento della medesima Unione europea. Da qui l’interesse di

quest'ultima, anche se in via mediata, a che questo tipo di dovere venga correttamente adempiuto dai cittadini nei confronti dei propri Stati.

Ciò, sta, peraltro, a dimostrare che nell'*ethos* dell'Unione europea non sia assente l'attenzione alla dimensione dei doveri. Tuttavia, quest'ultima ontologicamente non è in grado di imporre doveri nei confronti dei propri cittadini, per l'elementare considerazione che l'Unione europea non è in grado di far rispettare direttamente i doveri dei cittadini. Come noto, la logica integrazionistica e cooperativa alla base dell'Unione, non prevede che quest'ultima possa impiegare direttamente l'uso della forza per garantire l'*enforcement* dei diritti e dei doveri.

E nel caso dei doveri non ci si può avvalere neanche della logica sottesa all'integrazione europea, dove sono i cittadini a far valere nei confronti degli Stati i diritti loro riconosciuti dall'Unione: nel caso dei doveri, chiaramente, questa logica utilitaristica non può funzionare.

Non ci sembra neanche che l'*enforcement* possa avvenire in via giurisprudenziale, tramite la costruzione di una serie di doveri fondati sulle tradizioni giuridiche comuni: difatti, in forza del principio di legalità le prestazioni possono essere imposte solo in base alla legge. Sicché per arrivare ad una vera e propria cittadinanza europea, fatta di diritti e doveri, l'unica strada che sembra possibile è quella di proseguire sulla via federalista tracciata a Ventotene.

11. Quale cittadino amministrativo?

Dopo aver tratteggiato i diversi percorsi a partire dai quali è possibile ragionare sulla cittadinanza amministrativa (dei diritti sociali, dei diritti di buona amministrazione, dei doveri), può essere utile a questo punto interrogarsi sul modo in cui si vada delineando in questo quadro la figura del cittadino amministrativo.

Si è già considerato come l'appartenenza territoriale sia andata progressivamente perdendo la funzione esclusiva di identificazione dei cittadini amministrativi. E' indubbio al tempo stesso che alla perdita del tratto unificante e assorbente della appartenenza faccia da contraltare il moltiplicarsi dei "titoli" di accesso al rapporto con l'amministrazione che sta alla base della cittadinanza amministrativa. Se, quindi, viene meno la perfetta sovrapposizione fra cittadino politico e cittadino amministrativo, il cittadino "nazionale" diventa soltanto uno di coloro che, attraverso il rapporto con l'amministrazione, instaurano quei legami con le istituzioni e con la società e possono essere qualificati, quindi, come cittadini amministrativi.

Al cittadino nazionale si affianca innanzi tutto il cittadino europeo, i cui diritti, come è stato appena illustrato, sorgono a partire dal diritto alla libera circolazione, ma non si esauriscono in esso, estendendosi progressivamente alla possibilità di usufruire dei servizi essenziali negli Stati membri di destinazione.

I rapporti amministrativi a cui dà luogo la cittadinanza europea vengono prevalentemente instaurati con le istituzioni nazionali, di modo che la prima risulta innervata dalle cittadinanze amministrative delle quali è possibile godere nei diversi Stati. Ma se, da un lato, la cittadinanza europea può essere anche guardata come una somma di cittadinanze amministrative nazionali, dall'altro, queste trovano una progressiva uniformazione proprio attraverso il diritto europeo che, anche per il tramite del principio di non discriminazione, impone che al cittadino dell'Unione sia concesso, in tutti gli Stati membri, lo stesso trattamento giuridico accordato ai cittadini del

medesimo Stato che si trovino nella stessa situazione⁵. È attraverso questo processo che nelle cittadinanze amministrative nazionali gli elementi di *status* rilevanti nella costituzione del rapporto con l'amministrazione sono sottoposti ad una progressiva uniformazione che apparenta fra di loro i cittadini amministrativi europei. Ciò vale, in particolar modo, per gli aspetti della vita della persona connessi alle competenze di cui gode l'UE, funzionali alla realizzazione del suo mandato, quali quelli relativi allo status di "lavoratore" o di "consumatore", ma vale anche per quelli ad essi correlati: si pensi, in questo senso, alla nozione di "familiare". Ne discende un "effetto diretto e indiretto sullo stato giuridico di persona e sul rispetto dei diritti fondamentali e sociali all'interno della Unione Europea" (V. Colcelli).

Ai cittadini nazionali ed europei, si affiancano i cittadini stranieri ai quali, come è stato ampiamente ricordato (C. Corsi), è assicurato dal nostro ordinamento il godimento della gran parte dei diritti sociali che comportano una relazione con l'amministrazione. La cittadinanza amministrativa degli stranieri extracomunitari passa attraverso l'attribuzione di rilevanza ad elementi di *status* che concernono il legame della persona con la comunità (il "far parte") e prescindono dalla sua nazionalità. Divengono così rilevanti il titolo di soggiorno, il suo carattere episodico o di lunga durata, la residenza, l'abituale dimora, sino, in alcuni casi, la mera presenza. Quando quest'ultima viene presa in considerazione come unico requisito idoneo ad attivare il diritto verso l'amministrazione (si pensi al caso delle prestazioni sanitarie garantite anche agli immigrati irregolari o al diritto all'istruzione per i minori) il legame al quale si dà valore è quello con la comunità umana in quanto tale, nelle trame del quale si intravede una prospettiva di cittadinanza "intesa come l'insieme dei diritti che accompagnano la persona quale che sia il luogo ove essa si trova" (Rodotà, 2014).

La centralità della persona, che nel tempo ha determinato la estensione di molti diritti agli stranieri, è alla base anche di quel capovolgimento della priorità dell'amministrazione rispetto all'amministrato e ai suoi bisogni che si è ricostruita come tratto fondamentale dell'evoluzione dei caratteri della cittadinanza amministrativa. In questa prospettiva non deve apparire scontato includere fra le caratteristiche del cittadino amministrativo quella di essere persona. A ciò corrisponde infatti la necessaria considerazione per la pluralità e diversità dei bisogni di cui ciascuno è portatore alla luce delle proprie specifiche esigenze. Un cittadino amministrativo plurale, a cui corrisponde una amministrazione servente che ricostruisce il proprio modo di operare nell'erogazione delle prestazioni a tutela dei diritti alla luce dei bisogni e del loro concreto atteggiarsi. Le conseguenze sono diverse. Da un punto di vista operativo è evidente la non standardizzabilità della gran parte delle prestazioni, che debbono essere costruite a partire da e intorno ai bisogni del cittadino individuo.

Gli studi su assistenza sociale (N. Vettori) e istruzione (E. Carloni) hanno messo ben in evidenza la progressiva personalizzazione delle prestazioni e il modo in cui ciò cambia profondamente l'amministrazione. Ma un'altra, forse ancor più significativa conseguenza, riguarda il rapporto con coloro che ricevono il servizio. Il cittadino amministrativo acquista, infatti, un ruolo attivo nella definizione della prestazione che soddisfa concretamente il suo bisogno e, quindi, il suo diritto. Si pensi ai progetti sociali o ai piani educativi individuali, ma anche all'acquisizione del consenso informato in sanità. Si tratta in tutti i casi di percorsi di relazione, fatti di accogliimento, incontro, ascolto, comprensione e condivisione⁶, attraverso i quali l'utente, la famiglia, le altre

⁵ C. giust., 21.07.2011, C 503/09, Lucy Stewart.

⁶ C. Stato, Sez. VI, 02.09.2014, n. 4460.

amministrazioni coinvolte contribuiscono insieme alla costruzione del servizio, affinché questo risponda effettivamente alla finalità di liberazione dell'individuo e pieno sviluppo della sua personalità.

Ma il processo di coinvolgimento del cittadino amministrativo non è limitato all'ambito delle prestazioni di servizio, anche nel rapporto con l'amministrazione che esprime il potere attraverso la decisione pubblica gli interessati sono chiamati a contribuire alla definizione dell'esercizio della funzione (M. Bombardelli).

Ci troviamo quindi di fronte ad un cittadino partecipante, attivo, militante, che sempre di più chiede di poter contribuire anche alle scelte pubbliche rilevanti per l'intera comunità a cui appartiene (A. Valastro) e che attraverso la propria azione dimostra di essere una fondamentale risorsa per lo sviluppo della collettività (S. Gallerini). Prende corpo così una cittadinanza amministrativa "praticata", in cui diritti e doveri si intersecano e si sostengono reciprocamente, nell'esercizio di una "libertà solidale con la quale le persone esprimono la propria identità specifica e la ricerca del senso della propria vita" (F. Giglioni).

Ma la "militanza" del cittadino amministrativo oggi assume anche un'altra forma. Di fronte alla scarsità di risorse determinata dalla crisi economica e all'orientarsi dei tagli alla spesa pubblica proprio sulle prestazioni di servizio, il cittadino non di rado si trova a dover "espugnare" il proprio diritto. Nella relazione fra legge che riconosce il diritto, amministrazione che eroga la prestazione che lo soddisfa, e cittadino entra così sempre più intensamente il giudice, dando luogo a fenomeni in cui la funzione giurisdizionale non coincide più soltanto con la tutela-applicazione dei diritti, ma si confonde con il riconoscimento-definizione di questi ultimi. Sempre più spesso i giudici sono chiamati a indicare un diritto che la legge ha ommesso di definire, a delimitarne il nucleo impenetrabile alla discrezionalità del legislatore, a specificare il modo in cui l'amministrazione deve organizzarsi per soddisfarlo, percorrendo vie che lambiscono il terreno proprio della politica e qualche volta sconfinano in esso.

Un simile fenomeno risulta amplificato dalla sempre maggiore articolazione di una cittadinanza amministrativa che si dispiega su più livelli e che, come abbiamo visto, è sottoposta alle pressioni unificanti determinate dalla riqualificazione degli *status* che ne definiscono il contenuto da parte dei giudici sovranazionali.

Da ultimo, alcune considerazioni debbono essere riservate a chi non è cittadino amministrativo. Se, come si è ampiamente considerato, i processi di rafforzamento e personalizzazione dei diritti attenuano fino, in alcuni casi ad annullarla, la relazione fra appartenenza territoriale e cittadinanza amministrativa, la presenza sul territorio resta fondamentale per la costituzione di una cittadinanza che trova nelle amministrazioni nazionali i principali interlocutori. Ecco che allora il divieto di ingresso, il respingimento alle frontiere, il blocco anche fisico del flusso di umanità che viene da fuori dell'Europa ci appare in tutta la sua drammaticità come esclusione anche da quel minimo di prestazioni che, come si è detto, trovano la loro ragion d'essere nel riconoscimento della persona come facente parte della comunità umana. Diventa così insopportabilmente stridente la contraddizione fra un sistema civile e sociale in cui i diritti si sono progressivamente ispessiti, hanno consolidato un nucleo incompressibile, radicando l'individuo come centro e fine di qualsiasi regolazione, e l'idea che la difesa di queste conquiste possa diventare un muro invalicabile, che, nel dividere i cittadini amministrativi da coloro che non lo sono, segna la frattura fra l'esistenza e l'assenza totale di diritti e in questo modo distingue fra "piena umanità" e altro da essa.

BIBLIOGRAFIA

Indice dei saggi esito delle ricerche che sono alla base della presente relazione di sintesi (nel testo della relazione gli autori sono citati fra parentesi, senza indicazione dell'anno di pubblicazione)

A. ALBANESE, *Principio di proporzionalità come componente della cittadinanza amministrativa.*

M. BOMBARDELLI, *La partecipazione procedimentale.*

E. CARLONI, *L'istruzione come diritto di cittadinanza.*

W. CHIAROMONTE, S. GIUBBONI, *Cittadinanza amministrativa e previdenza sociale.*

F. CLEMENTI, M. SAVINO, *L'ordine pubblico.*

V. COLCELLI, *Concetto di status nel diritto europeo. Doveri inespressi a fronte dei diritti sanciti nel diritto dell'Unione Europea.*

C. CORSI, *L'accesso degli stranieri ai diritti sociali.*

M. D'ANGELOSANTE, C. TUBERTINI, *Cittadinanza amministrativa, salute e sanità.*

S. GALLERINI, *L'evoluzione del volontariato e Terzo settore nella funzione di advocacy.*

F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà.*

A. GIUSTI, *Piena responsabilità civile nei confronti dell'amministrazione.*

L. MERCATI, *Fiscal compact: doveri dello Stato e diritti di cittadinanza al tempo dell'equilibrio di bilancio.*

S. PIERONI, *I doveri nella nuova frontiera della cittadinanza.*

B. PONTI, *La trasparenza amministrativa come fattore abilitante della cittadinanza amministrativa.*

D. PORENA, *L'acquisto dello status civitatis nella legislazione italiana. Natura della fattispecie provvedimentale e delle correlate posizioni giuridiche soggettive.*

A. VALASTRO, *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa: andata e ritorno di un insolito fenomeno di eterogenesi dei fini.*

N. VETTORI, *Persona e diritto all'assistenza.*

G. VERCILLO, *La "semplificazione amministrativa" come "diritto" e come strumento" di cittadinanza.*

Altre opere citate

U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, Cedam, 1991.

M. ALLENA, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo*, Napoli, 2012

G. ARENA, *La cittadinanza amministrativa. Una nuova prospettiva per la partecipazione*, in *Joacaba*, 2010, 522 ss.

G. ARENA, *L'utente-sovrano*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Modena, 1996.

V. BACHELET, *Costituzione e amministrazione. Scritti giuridici*, Roma, Ave, 1992.

- A. BARTOLINI, *Il risarcimento del danno tra giudice comunitario e giudice amministrativo: la nuova tutela del c.d. interesse legittimo*, Torino, 2005
- S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004.
- G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali*, in *Diritto on line*, Treccani, 2014.
- F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994
- F. BENVENUTI, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, in F. Benvenuti, G. Miglio, *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*, Firenze 1969, 65 ss.
- F. BILANCIA, *I diritti sociali ed il diritto alla salute nell'ordinamento dell'Unione europea. Un'introduzione*, in S. R. Martini, S. Bilancia (a cura di), *O direito à saúde na união europeia e no mercosul*, Porto Alegre, 2014, 29 ss.
- E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*. Torino: Giappichelli, 2004.
- S. CASSESE, *L'Italia una società senza stato ?*, Bologna, 2011.
- R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2004, 202 ss.
- M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1995.
- P. COSTA, *Alle origini dei diritti sociali: «Arbeitender Staat» e tradizione solidaristica*, in G. Gozzi (a cura di), *Democrazia, diritti, costituzione. I fondamenti costituzionali delle democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 1997, 277 ss.
- L. DE LUCIA, *Provvedimento amministrativo e diritti dei terzi: saggio sul diritto amministrativo multipolare*, Torino, 2005;
- L. FERRARA, *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione: la dissoluzione del concetto di interesse legittimo nel nuovo assetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, 2003;
- M. FIORAVANTI, *Vittorio Emanuele Orlando: il giurista*, in *Vittorio Emanuele Orlando : lo scienziato, il politico e lo statista (Senato della Repubblica, Convegno del 4 dicembre 2002)*, Roma, Soveria Mannelli, 2003.
- E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, Padova, Cedam, 1997
- E. GROSSO, *La cittadinanza: appartenenza, identità e partecipazione dallo Stato liberale alla democrazia contemporanea*, in L. Violante, con la collaborazione di L. Minervini, (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 14, Legge Diritto Giustizia*, Torino, 1998, 107 ss.
- E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Napoli, Esi, 2010, 229 ss.
- S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- S. GIUBBONI, *Free Movement of Person and European Solidarity: a Melancholic Eulogy*, paper presented at *The impact of the financial-economic crisis on the guarantee of social welfare rights*, York, 2015, September 4 and 5.
- S. GIUBBONI, A. PIOGGIA, *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *Rivista del diritto e della sicurezza sociale*, 2015, 297.
- C. HARLOW, *Francovich and the Problem of the Disobedient State*, in *Eur. Law Journal*, 1996, 199 ss.

- A. HEMERIJCK, *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford 2013.
- D. KOCHENOV, *EU Citizenship without Duties*, in *European law journal*, 2014, 482 ss.
- F. LEDDA, *Agonia e morte ingloriosa dell'interesse legittimo*, in *Foro amm.*, 1999, 2713
- N. LUHMANN, *Sociologia del diritto*, 1977
- P.S. MANCINI, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti, prelezione al corso di diritto internazionale e marittimo, pronunciata nella R. Università di Torino, dal professore Pasquale Stanislao Mancini il 21 gennaio 1851*, Torino, 1851.
- A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, «Quaderni costituzionali», 2014, 79 ss.
- C. NAPOLITANO, *EU Administrative Procedures. Presenting and discussing the Renewal drafting model rules. Resoconto del Convegno Renewal – Bruxelles*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014, 889 ss.
- M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, 1994, IV ed.
- A. ORSI BATTAGLINI, «*L'astratta e infeconda idea*». *Disavventure dell'individuo nella cultura giuspubblicistica (a proposito di tre libri di storia del pensiero giuridico)*, «Quaderni fiorentini per la Storia del pensiero giuridico moderno», vol. XVII, 1988, 570 ss.
- G. PASTORI, *Diritti e servizi oltre la crisi dello Stato sociale*, in *Scritti Ottaviano*, Milano, 1993.
- C. PINELLI, *Il discorso sui diritti sociali tra Costituzione e diritto europeo*, in C. Salvi (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Giappichelli, Torino, 2012, 121 ss.
- PAPA FRANCESCO, *Discorso al parlamento europeo*, Strasburgo, 25 novembre 2014
- A. PIOGGIA, *Giudice amministrativo e applicazione diretta della Costituzione: qualcosa sta cambiando?*, in *Dir. Pubbl.*, 2012, 49
- M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, Milano 2008
- S. RODOTA', *Il diritto di avere diritti*, Bari, 2012
- S. RODOTA', *Solidarietà*, Bari, 2014.
- M. SAVINO, *La libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, Giuffrè, 2012.
- F.G. SCOCA, *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Milano, 1990
- J. SHAW, *Citizenship of the Union: towards post-national membership?*, in Jean L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Torino, 2014, 2014.
- J.H.H. WEILER, 'Europa': «*Nous coalisons des etats, nous n'unissons pas des hommes*», in M. CARTABIA, SIMONCINI (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Bologna, 2009, 59 ss.