

CITTADINANZA – dottrina

La configurazione della cittadinanza amministrativa

Fonte: Dir. amm., fasc.1, 2004, pag. 201

Autori: Roberto Cavallo Perin

1. È normale vedere connotare con la parola «privati» o con la denominazione «cittadini» la disciplina dei rapporti che la pubblica amministrazione instaura con i terzi, riunendo ipotesi che per il diritto positivo risultano quasi sempre tutt'affatto diverse. I classici – è noto – distinguevano anzitutto tra persone fisiche e persone giuridiche, più recente è la separazione dalla prima della categoria delle soggettività, o organizzazioni, senza personalità giuridica. Ancora i classici avevano cura di distinguere, tra le persone giuridiche, gli enti pubblici da quelli disciplinati dal diritto privato, tutte – pubbliche o private – potevano essere ricondotte alla generale bipartizione in istituzioni o corporazioni.

Alle persone fisiche sono state dedicate intere parti del codice civile: la capacità giuridica e di agire, il diritto al nome e all'integrità del corpo, all'immagine (artt. 1-10, c.c.), la disciplina della famiglia, della parentela ed affinità (art. 74 e s.), dell'assenza e dell'evento morte (presunta: art. 48 e s., c.c.) e della successione vista e disciplinata dal punto di vista del de cuius (456 e s. c.c.); per non trattare del lavoro in ogni sua forma (art. 2060 e s.), fosse quella subordinata nell'impresa (2094 e s.), o l'autonoma (art. 2222 e s.) tra cui quella delle professioni intellettuali (art. 2229). Sempre alle persone fisiche sono dedicate le disposizioni di diritto pubblico sulla cittadinanza, i diritti politici e di libertà, la cui disciplina era senz'altro rivolta alle persone fisiche.

Certo le definizioni che precedono, la disciplina e gran parte dell'intera classificazione può ora suscitare dubbi o perplessità, in ragione degli sviluppi tecnologici sulla nascita e la morte delle persone, su quelli economici e sociali relativi ai rapporti di lavoro in tutte le sue forme, sino a toccare i diritti di libertà (di pensiero, di circolazione e soggiorno, o di stabilimento) per non trattare dei diritti sociali (assistenza, art. 38, ult. comma; salute, art. 32; istruzione, art. 33, comma 3 e ult.) il cui esercizio riguarda sempre più le organizzazioni, non importa ora indagare se in qualità di formazioni sociali in cui si esprime la personalità dell'individuo (art. 2 Cost.), ovvero semplicemente come enti produttivi, siano o non siano essi per l'esercizio d'impresa.

Il processo a ben vedere non è recente, già nei classici - e proprio perciò - si ritrovano le maggiori innovazioni: basti pensare alla elaborazione-creazione della scienza del diritto amministrativo di fine inizio secolo che con distinguo e precisazioni ha offerto una descrizione del diritto positivo differenziata dal diritto privato, che ha nel tempo legittimato a riconoscere una disciplina «ribelle» alle classificazioni del codice civile e ai suoi dogmi.

Se anche i classici hanno invitato all'innovazione non pare possa destare scandalo accingersi a riconsiderare oggi l'idea prospettata – in particolare dalle scienze sociologiche – di una cittadinanza diversa da quella politica e che perciò è stata detta «amministrativa».

2. La cittadinanza è stata sinora intesa dai giuristi come status che contraddistingue l'appartenenza di un individuo al popolo sovrano, cioè la qualità giuridica di un individuo di appartenenza alla comunità che è costitutiva della sovranità, da cui derivano alle indicate persone fisiche posizioni soggettive attive e passive.

Cittadinanza come status, cui segue il riconoscimento o la legittimazione del cittadino ad essere titolare nel potere costituente o nell'ordine costituito di poteri e doveri, diritti e obblighi. L'introduzione della cittadinanza dell'Unione «come complemento della cittadinanza nazionale e non sostitutiva di quest'ultima»

(art. 17 Trattato), pur aprendo problemi che appaiono di interesse, non si è discostata dall'idea tradizionale di un'attribuzione di qualità cui sono ricollegati titolarità di diritti e di doveri previsti dal Trattato (art. 17 § 2).

La «cittadinanza amministrativa» si distingue nella denominazione per l'aggettivo amministrativo dalla «cittadinanza sovrana», ma non immediato risulta offrire della distinzione una consistenza di diritto positivo. Simmetricamente si può intendere la cittadinanza amministrativa come appartenenza ad una comunità diversa da quella sovrana, con legittimazione a posizioni soggettive che non dipendono dallo status di cittadino-sovrano.

La cittadinanza amministrativa anzitutto può essere considerata come appartenenza ad una comunità territoriale, sicché teoricamente si afferma come status correlato all'aggettivo territorio della definizione di ente territoriale, in cui appunto il territorio è la popolazione residente.

La cittadinanza amministrativa può certo affermarsi come titolarità di posizioni soggettive: così come i cittadini sovrani sono titolari dei diritti politici (elettorato attivo e passivo), così gli individui che (riuniti) compongono la popolazione residente in altri ambiti – e particolarmente in sede locale – possono teoricamente essere configurati come titolari dei diritti di elettorato degli organi di governo locale, senza perciò toccare la composizione della sovranità e dunque l'esercizio dei relativi poteri.

In tal senso è l'attuale disciplina di diritto positivo, la quale legittima i cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea all'elettorato attivo e passivo per la nomina degli organi delle comunità locali, nel cui territorio i cittadini europei sono residenti (art. 19, comma 1, Trattato). L'estensione ai cittadini di altri Stati potrebbe essere oggetto di una disciplina statutaria degli enti locali sull'elettorato attivo al referendum, o ad altre forme di consultazione sulla qualità dei servizi pubblici e l'esercizio delle funzioni amministrative locali, o ancora prevedendo particolari forme di partecipazione per l'emanazione di piani e programmi di interesse locale, con disposizioni che superano gli attuali confini previsti dalla legge (l. 7 agosto 1990, n. 241, art. 13).

Le ipotesi prospettate ben si attagliano ad una denominazione di cittadinanza amministrativa correlata all'appartenenza di un individuo ad una comunità locale territoriale, perché ivi residente, senza perciò imporre a questi la contemporanea assunzione dello status di cittadino-sovrano.

«La residenza è il luogo in cui la persona ha la dimora abituale» (art. 43, comma 2, c.c., cfr. l'art. 14 Cost.) e la tutela del residente non è riservata al cittadino, ma a chiunque, purché sia entrato e permanga legalmente nel territorio dello Stato.

3. Maggiori difficoltà si riscontrano con riferimento ai diritti di libertà e ai diritti sociali, perché i primi paiono sempre più ricondotti alla persona umana, indipendentemente dalla sua appartenenza ad uno Stato sovrano, quanto ai secondi – ove riferiti alle prestazioni di servizio pubblico – sono normalmente accordati anche agli amministrati.

Così intesa la cittadinanza amministrativa, che è status, nel definire l'appartenenza alla comunità di riferimento assume piuttosto la qualificazione di capacità di diritto pubblico con legittimazione della titolarità di posizioni soggettive: appunto i diritti e gli obblighi, i poteri e i doveri.

Certo si può ricorrere alla rappresentazione dei «poteri-doveri», ma allora anche a quella degli «obblighi-diritti» (es. l'aumento dell'obbligo di attività didattica universitaria da un insegnamento a due) se con ciò si vuole intendere che, stabilito l'obbligo, non è possibile per il creditore (es. datore di lavoro) non apprestare la collaborazione necessaria all'adempimento del debito; non è usuale chiamarlo diritto, ma in effetti se c'è un obbligo del creditore c'è anche un diritto del debitore; più precisamente la stessa persona del creditore è

per altro aspetto giuridico dello stesso rapporto (la cooperazione all'esecuzione della prestazione) un debitore (mora credendi).

Dunque cittadinanza amministrativa come legittimazione, che nei servizi pubblici tuttavia è sempre stata riconosciuta a ciascun amministrato (Ranelletti, Cammeo, Santi Romano, V. E. Orlando, Sandulli e così via), non importa ora da quale momento (un tempo si diceva con l'atto di ammissione per alcuni servizi, senz'altro per altri).

In ciò la cittadinanza amministrativa si distinguerebbe non poco dalla cittadinanza sovrana, poiché si avvicina, e molto, nell'esperienza del secolo scorso alla polizia amministrativa, che non a caso aveva come destinatari sempre gli amministrati (non importa se stranieri, apolidi, non regnicoli, ecc.). Poiché in entrambe (servizi e polizia amministrativa) la ratio era assicurare la convivenza sociale dei componenti la comunità locale (regolamento di polizia locale, acquedotti, case popolari, tramvie, scuole, ecc.), dunque una legittimazione agli obblighi di polizia amministrativa e ai servizi pubblici, o di interesse pubblico (attività di enti privati sovvenzionati).

Così intesa la cittadinanza amministrativa verrebbe tuttavia a sostituire, con nuovo conio «più attuale», la tradizionale definizione di «amministrato», con nessuna sostanziale innovazione.

4. È tuttavia possibile altra interpretazione che partendo dalla popolazione residente (non importa ora se anche titolare dei diritti politici di elettorato attivo e passivo degli organi dell'ente territoriale) distingua tra i diritti all'erogazione dei servizi pubblici, o alla partecipazione, o ai doveri di solidarietà sociale e di cooperazione.

Con esclusivo riferimento ai servizi pubblici si può osservare che se nel tempo si è affermata l'idea di un diritto di credito alla prestazione, occorre tuttavia riconoscere che non sempre l'utente vanta una sola posizione di diritto soggettivo.

Il prof. Casetta nel convegno del 1989 sull'istituzione della Sezione IV del Consiglio di Stato (10) ci aveva avvertito sulla rilevanza costituzionale delle posizioni soggettive, anche di quelle che normalmente consideriamo pretensive, o di quelle denominate diritti sociali, senza dimenticare i diritti di libertà, il diritto all'istruzione, o alla salute, un tempo tutte posizioni e questioni raccolte in altra vetusta definizione, quella di beneficenza pubblica.

Se è vero che oggi a fianco della situazione, per così dire universale, di un diritto di credito al servizio pubblico, si possono ritrovare altre posizioni che da queste si distinguono (diritti della personalità, ad es. diritto alla salute), o che in altri diversamente le stesse possano risultare conformate, c'è da chiedersi, se anche in ambito locale, sussistano differenze tra i molti diritti alle prestazioni di servizio pubblico (non importa ora se locale o nazionale), ritrovando quelli che si presentano come diritti soggettivi di prestazione collegati all'essere persona residente.

Sono fin troppo eloquenti gli esempi degli asili nido, o delle scuole materne, o del passo della sosta in zone a traffico limitato, alle prestazioni del medico di base del servizio sanitario, ma le ipotesi potrebbero estendersi al servizio di onoranze funebri, ai ricoveri per anziani, ecc., enucleandosi così una categoria di diritti di credito con facoltà ad esigere determinate prestazioni di servizio pubblico, o di partecipare alle decisioni della comunità locale, o di ottenere informazioni ad esse relative, ecc., con un chiaro carattere di realtà (occorrerebbe a tal fine rivisitare le obbligazioni propter rem); in cui la res è il territorio ed il territorio la residenzialità delle persone.