amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2023

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudio, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Sara Pugliese, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani, Stefania Terracciano.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Brevi riflessioni sul concetto di cittadinanza amministrativa

di Mario Paladino

(* Dottorando di ricerca in Internazionalizzazione dei sistemi giuridici e diritti fondamentali presso l'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.)

Sommario

1. Premessa. – 2. Il concetto di cittadinanza amministrativa. – 3. Il concetto di cittadinanza amministrativa nella giurisprudenza. – 4. Spunti ricostruttivi.

Abstract

According to authoritative doctrine, 'citizenship' must be understood today not only as the "status that distinguishes the belonging of an individual to the sovereign people", generally that of a nation-state (the so-called 'political citizenship', whose ownership is linked to the recognition of the rights of active and passive electorate), but also the so-called. 'administrative citizenship', which arises from «belonging to a territorial community», and can be defined as the «relationship between the individual and the administration» which the «political-juridical order makes use of for the realization of its own purposes »

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

1. *Premessa.*

Ad avviso di autorevole dottrina, per 'cittadinanza' deve intendersi, oggi, non solo lo «*status* che contraddistingue l'appartenenza di un individuo al popolo sovrano»[1], generalmente quello di uno Stato-nazione (la cd. 'cittadinanza politica', alla cui titolarità è legato il riconoscimento dei diritti di elettorato attivo e passivo), ma anche la cd. 'cittadinanza amministrativa', che nasce dalla «appartenenza ad una comunità territoriale»[2], e può essere definita come il «rapporto fra l'individuo e l'amministrazione» del quale l'«ordine politico-giuridico si avvale per la realizzazione delle proprie finalità»[3].

Stando alla opinione prevalente nella letteratura contemporanea, la cittadinanza amministrativa presenta due profili: quello della partecipazione alla vita pubblica locale e quello dell'accesso ai servizi pubblici. Della maggior parte delle situazioni giuridiche soggettive di cui gode il cittadino 'politico' in relazione a questi due ambiti va considerato titolare anche il soggetto che, pur non avendo conseguito il riconoscimento della cittadinanza nazionale, risulta *inserito* in una comunità territoriale, ciò consentendo di qualificarlo, appunto, come 'cittadino amministrativo'[4].

---

[*] Testo rivisto, e corredato di note, dell'intervento all'incontro del San Martino, su "La cittadinanza tra forma e sostanza", tenutosi presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, venerdì 11 novembre 2022.

[1] Così R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2004, fasc. 1, pp. 201 ss., 203.

[2] Così ancora R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa* cit., p. 204.

[3] Così G. ARENA, *La cittadinanza amministrativa. Una nuova prospettiva per la partecipazione*, in *Espaço jurídico*, 2010, vol. 11, n. 2, pp. 522 ss., 524.

[4] Sul tema, fra gli altri, si v.: V. AMBRIOLA, C. FLICK, *La cittadinanza amministrativa telematica fra previsioni normative ed effettività*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2006, fasc. 6, pp. 825 ss.; D. ANSELMO, *La cittadinanza tra teoria e prassi. Brevi riflessioni a partire dalla giurisprudenza amministrativa italiana*, in *Diritto & questioni pubbliche*, 2016, vol. 1; G. ARENA, *Il principio della sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c., della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, Napoli, 2005, pp. 217 ss.; ID., *La cittadinanza amministrativa. Una nuova prospettiva per la partecipazione* cit.; ID., *La cittadinanza attiva nella Costituzione*, in F. CORTESE, G. SANTUCCI, A. SIMONATI (a cura di), *Dallo* status *di cittadino ai diritti di cittadinanza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pp. 241 ss.; D. BACIS, *Esistono cittadini "di seconda classe"? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, in *DPCE online*, 2019, fasc. 1, pp. 935 ss.; A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze University Press, Firenze, 2016; A. BONOMO, *L'inclusione dei "non cittadini" attraverso la rigenerazione urbana*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, fasc. 1, pp. 187 ss.; B.L. BOSCHETTI, *Cittadino e utente*, in *Jus*, 2003, fasc. 1, pp. 87 ss.; S. CASSESE, *Il cittadino e l'amministrazione pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, pp. 1015 ss.; R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa* cit.; W. CHIAROMONTE, S. GIUBBONI, *Cittadinanza amministrativa e previdenza sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, fasc. 4, pp. 701 ss.; M. CLARICH, *La legge sul procedimento: "Magna Charta" della cittadinanza amministrativa*, in *Ragiusan*, 2010, fasc. 319-320, pp. 6 ss.; A. CONTIERI, *Cittadinanza amministrativa e diritto di voto: dall'uguaglianza nei diritti sociali alla difficile affermazione di un modello condiviso di accoglienza*, in *GiustAmm.it*, 2018, fasc. 6; F. CORTESE, *Cittadinanza e liberalizzazioni*, in F. CORTESE, G. SANTUCCI, A. SIMONATI (a cura di), *Dallo* status *di cittadino ai diritti di cittadinanza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pp. 17 ss.; M. D'ANGELOSANTE, *Cittadinanza amministrativa, salute e sanità attraverso la lente dei rapporti fra i pubblici poteri e i privati e fra sistemi sanitari*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2016, fasc. 3, pp. 473 ss.; P. DE IOANNA, *La giurisdizione amministrativa come presidio dei diritti sociali di cittadinanza*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2016, fasc. 2, pp. 531 ss.; L. DE LUCIA, *La cittadinanza presa sul serio. Legittimazione a ricorrere al giudice amministrativo e tutela degli interessi diffusi e collettivi*, in *Pol. dir.*, 2022, fasc. 1, pp.

ISSN 2036-7821

Ora, appare difficilmente controvertibile che il concetto di cittadinanza amministrativa abbia rilevanza giuridica. Sembra fugare ogni dubbio al riguardo l'attribuzione al cittadino dell'Unione Europea dei diritti di elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali e circoscrizionali dello Stato membro in cui risiede[5].

Del resto, è ormai pacifico che, nell'attuale, la cittadinanza si configura come una 'cittadinanza multilivello', ben potendo, «anche in capo allo stesso soggetto, […] esprimere interessi diversi, e perciò fra loro contraddittori, a seconda dell'ampiezza di raggio geografico del relativo livello di governo»[6].

Non appare affatto indiscutibile, invece, che possa definirsi 'cittadino amministrativo' anche un soggetto cui non siano riconosciuti i diritti di elettorato attivo e passivo. Secondo una opinione dottrinale consolidata, il concetto di cittadinanza consta, non solo della possibilità di essere interlocutore giuridico del potere pubblico – sotto il profilo sia della partecipazione alla vita pubblica, sia del godimento dei servizi pubblici –, ma anche di quella di investirlo[7].

---

85 ss.; B. Di Giacomo Russo, *Dalla cittadinanza legale alla cittadinanza amministrativa*, in *Quaderni amministrativi*, 2012, fasc. 1, pp. 15 ss.; Id., *Popolo sovrano e Popolazione amministrativa*, in *Quaderni amministrativi*, 2013, fasc. 3, pp. 3 ss.; E.N. Fragale, *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, in *Dir. amm.*, 2022, fasc. 2, pp. 471 ss.; M. Francaviglia, *Servizi pubblici, diritti fondamentali degli utenti, principio di eguaglianza. Appunti per un percorso di diritto costituzionale*, in *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna online*, 2019, fasc. 2, pp. 45 ss.; C.E. Gallo, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2002, fasc. 3, pp. 481 ss.; E. Gargiulo, *Le politiche di residenza in Italia: inclusione ed esclusione nelle nuove cittadinanze locali*, in E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 135 ss.; F. Manganaro, *Vecchi problemi e nuove prospettive della cittadinanza*, in F. Manganaro, A. Romano Tassone (a cura di), *Persona ed amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 221 ss.; I. Paola, *Pluricittadinanza, cittadinanza amministrativa e partecipazione all'attività dell'amministrazione*, ivi, pp. 253 ss.; S. Pellizzari, *La cittadinanza amministrativa tra diritto europeo e diritto nazionale*, in F. Cortese, G. Santucci, A. Simonati (a cura di), *Dallo* status *di cittadino ai diritti di cittadinanza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pp. 127 ss.; L.R. Perfetti, F. Rota, *Migrant's fundamental rights and public power under the Italian legal framework*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2017, fasc. 3-4, pp. 921 ss.; S. Piazza, *Integrazione europea e diritti di cittadinanza sociale: cenni minimi ricognitivi su alcune problematiche*, in *Nuova rass.*, 2005, fasc. 17, pp. 1930 ss.; A. Police, *Federalismo "asimmetrico" e dequotazione dell'eguaglianza: le fragili fondamenta della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. econ.*, 2002, fasc. 3-4, pp. 489 ss.; A. Riviezzo, *Pubblica funzione, pubblico servizio, servizio universale: da "suddito" a "utente", passando per "cittadino" (a margine di un volume di Renato Conti)*, in *Nomos*, 2020, fasc. 1; F. Tigano, *Cittadinanza e democrazia in Europa: il diritto positivo tra forma giuridica e costituzione materiale. Profili amministrativi*, in *GiustAmm.it*, 2017, fasc. 5; M. Timo, *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, fasc. 3; D. Vese, *"Status" del migrante e "stato di eccezione" nella prospettiva del diritto amministrativo*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, fasc. 3, pp. 989 ss.

[5] Per tale soggetto sono escluse, però, la eleggibilità alla carica di Sindaco e la possibilità di essere nominato vice-Sindaco.

[6] Così G. Clemente di San Luca, *Lezioni di diritto amministrativo per il corso di base*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 39.

[7] Si v., per tutti, R. Clerici, voce *Cittadinanza*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, 1989, pp. 112 ss., 113, ad avviso della quale «si possono pur sempre cogliere due elementi fondamentali che ineriscono al concetto di cittadinanza: quello relativo alla soggezione, tendenzialmente stabile e permanente, ad un'autorità statale (la cosiddetta sudditanza); inoltre quello della partecipazione ad una comunità politica statualmente organizzata; tale partecipazione comporta in linea di principio la destinatarietà di diritti e doveri tendenzialmente distinti rispetto a quelli degli stranieri».

ISSN 2036-7821

Alla luce di ciò, obiettivo del presente breve studio è provare a chiarire se la locuzione 'cittadinanza amministrativa' sia impiegabile, o meno, per qualificare lo *status* del soggetto che, pur non essendo titolare dei diritti politici, può, quantunque in una certa misura, partecipare alla vita pubblica locale e accedere ai servizi pubblici.
La ricerca sarà condotta attraverso il metodo induttivo/deduttivo. Si prenderanno le mosse dalla ricognizione degli orientamenti dottrinali sul concetto di cittadinanza amministrativa. Si proverà poi a verificare se tale concetto sia stato recepito dalla giurisprudenza e, se sì, come si configuri in essa. Si tenterà, infine, di offrire qualche spunto ricostruttivo, attingendo in via deduttiva dalla teoria generale del diritto, dai principi generali dell'ordinamento e dalla logica giuridica[8].

2. *Il concetto di cittadinanza amministrativa.*
La ricognizione dei principali orientamenti dottrinali non può che principiare dalla autorevole dottrina secondo cui il costituzionalismo contemporaneo, producendo «il consolidamento dell'istituto della cittadinanza quale elemento fondante e fondamentale dell'intera costituzione politico-giuridica» e la progressiva estensione agli stranieri dei diritti riconosciuti ai cittadini, ha determinato una trasformazione del concetto e «dello statuto politico-giuridico della cittadinanza; un'evoluzione che riguarda non solo le modalità di acquisto e perdita della cittadinanza, ma anche i diritti ed i doveri ad essa connessi, ed in definitiva le connotazioni giuridiche che distinguono lo *status* di cittadino da quello dello straniero e dell'apolide»[9].
Del resto, è opinione largamente diffusa che questa evoluzione sia sfociata, fra l'altro, nella emersione della 'cittadinanza amministrativa'[10], ossia di una forma di cittadinanza esprimente la «appartenenza ad una comunità diversa da quella sovrana, con legittimazione a posizioni soggettive che non dipendono dallo *status* di cittadino-sovrano»[11].
Può definirsi cittadino amministrativo, pertanto, il soggetto titolare dei diritti di elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali e circoscrizionali, come è da considerarsi il cittadino dell'Unione Europea che abbia la residenza in uno Stato membro diverso da quello del quale vanta la cittadinanza nazionale[12].
La letteratura, però, sembra escludere che la possibilità di investire gli organi di governo locale rientri nel contenuto essenziale della cittadinanza amministrativa, questa potendo constare anche esclusivamente della possibilità di partecipare alla

[8] Cfr. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *L'atto amministrativo fonte del diritto obiettivo*, Jovene, Napoli, 2003, pp. 7 ss.
[9] Così C. AMIRANTE, voce *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VI, 2003, p. 1.
[10] Si v. gli autori citati *retro*, alla nota 4.
[11] R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2004, fasc. 1, pp. 201 ss., 204.
[12] Come si è già rammentato, tuttavia, tale soggetto non può essere eletto sindaco, né nominato vice-sindaco. Cfr. R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa* cit., pp. 204-205.

ISSN 2036-7821

vita pubblica locale attraverso modalità differenti dall'investitura degli organi di governo e di quella di accedere ai servizi pubblici[13].

L'ordinamento contemplerebbe non solo una cittadinanza 'formale', ma anche una cittadinanza 'sostanziale', consistente – come si è anticipato – nel «rapporto fra l'individuo e l'amministrazione di cui» l'ordine politico-giuridico (nel quale l'individuo si inserisce) «si avvale per la realizzazione delle proprie finalità»[14].

Il concetto di cittadinanza amministrativa si intreccia con quello di 'cittadinanza attiva'. Questa viene definita come «una modalità di esplicazione della cittadinanza, sia nella sfera della politica sia dell'amministrazione, in cui i cittadini non delegano, ma partecipano alla vita pubblica e agiscono in prima persona, attraverso la democrazia partecipativa e la sussidiarietà»[15].

È cittadino attivo, dunque, chi partecipa ai processi decisionali pubblici attraverso esperienze di democrazia partecipativa e deliberativa[16], nonché chi, in virtù del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, co. 4, Cost. – inteso in un'accezione secondo cui esso prescrive che, nello «svolgimento di attività di interesse generale»,

---

[13] Si v., per tutti, A. CONTIERI, *Cittadinanza amministrativa e diritto di voto: dall'uguaglianza nei diritti sociali alla difficile affermazione di un modello condiviso di accoglienza*, in *GiustAmm.it*, 2018, fasc. 6.

[14] Si v. G. ARENA, *La cittadinanza amministrativa. Una nuova prospettiva per la partecipazione*, in *Espaço jurídico*, 2010, vol. 11, n. 2, pp. 522 ss., 524.

[15] Così G. ARENA, *La cittadinanza attiva nella Costituzione*, in F. CORTESE, G. SANTUCCI, A. SIMONATI (a cura di), *Dallo* status *di cittadino ai diritti di cittadinanza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pp. 241 ss., 244.

[16] Sulla democrazia partecipativa si v., per tutti, U. ALLEGRETTI, *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, in *Rivista AIC*, 2011, fasc. 1, p. 3, secondo il quale essa costituisce un insieme di 'dispositivi' in cui «l'intervento della società nei confronti delle istituzioni legittima ad agire i singoli cittadini (i cittadini "ordinari", e il termine è comprensivo degli stranieri che hanno un collegamento con l'ordinamento considerato), eventualmente ma non necessariamente riuniti in forma associativa, nell'ambito di procedure pubbliche articolate, con la capacità di intervenire nel processo deliberativo e con l'obiettivo di rendere loro possibile un'influenza effettiva sulle decisioni finali. E' pertanto "chiunque" che può partecipare (a differenza che nei procedimenti limitati ai titolari di interessi già giuridicamente tutelati); le istituzioni rappresentative (e gli apparati burocratici) e le espressioni della società si riconoscono reciprocamente e agiscono con impegno nelle varie tappe della procedura – a differenza che nei meccanismi spontanei di pressione dall'esterno della società sulle istituzioni – senza ostilità le une verso le altre (anche se una posizione conflittuale può permanere); è promossa una partecipazione basata sull'argomentazione e sul dialogo aperto e non su prese di posizione predefinite o comunque pregiudiziali o puramente aggregate attraverso l'espressione di un voto, ed è garantita alla partecipazione un'efficacia sui risultati del processo. La partecipazione dei cittadini è dunque diretta – al contrario della partecipazione puramente indiretta del sistema rappresentativo fondato su elezioni –, inclusiva e non limitata ai titolari di interessi codificati, e il tipo di processo è più articolato e più argomentativo che non nei referendum e negli istituti di democrazia diretta in genere». Lo stesso A., in ID., *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, 2007, pp. 779 ss., afferma che paiono costituire «caratteristiche essenziali della democrazia partecipativa: l'essere estesa, soggettivamente, a tutti, senza richiedere posizioni di partenza formalizzate; l'essere adatta a una varietà di oggetti, che dalle decisioni più limitate e puntuali salgono a quelli di livello più alto, come le scelte di indirizzo, le pianificazioni, le politiche integrate; l'essere costruita non (generalmente) come conferimento di poteri formalmente decisionali né assistiti da un vincolo proiettato sulla decisione istituzionale –, il non essere cioè sostitutiva delle istituzioni di democrazia rappresentativa» (p. 796).

ISSN 2036-7821

si abbia una cooperazione fra la P.A. e i privati – decide di provvedere alla cura di un «determinato bene comune» situato nel territorio in cui risiede[17].
In tal modo sarebbe cittadino attivo persino un soggetto che non è titolare della cittadinanza 'formale': «anche gli stranieri possono essere "cittadini attivi" prendendosi cura dei beni comuni del territorio in cui sono stabilmente insediati, esattamente come possono partecipare ad esperienze di democrazia partecipativa e deliberativa. La partecipazione alla vita pubblica che si realizza attraverso la cittadinanza attiva e la democrazia partecipativa riguarda tutti, cittadini e stranieri, a differenza di quanto accade nel caso della democrazia rappresentativa»[18].
V'è in dottrina chi rileva che l'ordinamento garantisce il coinvolgimento nella vita pubblica locale degli immigrati regolarmente soggiornanti, attraverso strumenti sia di partecipazione 'politica', sia di partecipazione 'amministrativa'[19].
Quanto ai primi, si distingue fra quelli di partecipazione 'diretta', che consentono al soggetto «di incidere direttamente, senza la mediazione di organismi intermedi, sulle scelte di Regioni e Comuni» (come il riconoscimento del diritto di voto nei referendum regionali), e quelli di partecipazione 'indiretta', «che consentono il coinvolgimento nella vita politica o per il tramite di organismi intermedi di carattere consultivo o mediante moduli partecipativi di tipo consultivo» (come le Consulte e i consiglieri aggiunti). Si fa notare, però, che questi ultimi strumenti hanno «un valore meramente simbolico», giacché non permettono allo straniero di incidere sulle scelte di indirizzo politico dell'ente[20].
Per quanto, invece, concerne la partecipazione 'amministrativa', è stato osservato, innanzitutto, che la Legge 7 agosto 1990, n. 241, si applica non solo ai cittadini italiani, ma a tutti i soggetti che entrano in contatto con la P.A.[21]. Si rileva, tuttavia, che tale legge non contempla un modello di 'democrazia partecipativa', in quanto la

[17] Cfr. G. ARENA, *La cittadinanza attiva nella Costituzione* cit., pp. 244 ss.: «I cittadini attivi che applicano la sussidiarietà sono persone che in un determinato momento della propria vita decidono, da soli o con altri, di assumersi autonomamente la responsabilità di curare un determinato bene comune presente sul territorio in cui vivono, traendone un vantaggio materiale più o meno significativo in termini di miglioramento della qualità della vita propria e altrui, ma senza alcuna remunerazione della propria attività da parte della pubblica amministrazione» (p. 248). Sembra restare peraltro dai contorni indefiniti la nozione giuridica di «bene comune»: in altre parole, non è del tutto chiaro se il riferimento sia alle consolidate categorie dei beni demaniali o patrimoniali indisponibili o comunque a beni la cui relazione di appartenenza soggettiva sia almeno attribuibile a figure soggettive pubbliche. Sui beni comuni, si v., fra gli altri: G. ARENA, *Da beni pubblici a beni comuni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, fasc. 3, pp. 647 ss.; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, GLF Editori Laterza, Roma-Bari, 2011; E. OSTROM, *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge-New York, 1990; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto: studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, il Mulino, Bologna, 2013.

[18] G. ARENA, *La cittadinanza attiva nella Costituzione* cit., p. 248.

[19] Si v. A. BONOMO, *L'inclusione dei "non cittadini" attraverso la rigenerazione urbana*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, fasc. 1, pp. 187 ss., 192-201.

[20] Si v. A. BONOMO, *L'inclusione dei "non cittadini" attraverso la rigenerazione urbana* cit., pp. 192-195.

[21] Si v. ancora A. BONOMO, *L'inclusione dei "non cittadini" attraverso la rigenerazione urbana* cit., p. 195.

ISSN 2036-7821

partecipazione procedimentale da essa prevista, per un verso, non include la partecipazione all'assunzione della decisione – che resta di competenza esclusiva della P.A. –, e, per l'altro, essendo riservata ad un novero circoscritto di soggetti, difetta di uno dei caratteri essenziali della 'democrazia partecipativa', quello denominato «fenomeno dell'inclusività»[22]. Vien fatto notare, inoltre, che non mancano modalità di coinvolgimento degli stranieri che, al contrario, costituiscono pratiche di democrazia partecipativa (come la consultazione e il dibattito pubblico)[23].
Si rinviene, infine, un orientamento secondo cui altri strumenti di partecipazione vanno ricondotti al modello della cd. 'amministrazione condivisa'[24]. Si pensi, in particolare, alla rigenerazione urbana, pratica volta a «creare un'alleanza tra amministrazione e privati finalizzata al recupero in senso lato di beni e spazi urbani suscettibili di fruizione collettiva»[25]. Nell'ambito della rigenerazione urbana, lo straniero può partecipare sia al processo decisionale, sia alla fase attuativa della decisione, occupandosi della cura del «bene comune» oggetto dell'intervento[26].
Quanto all'altro profilo della cittadinanza amministrativa, vale a dire quello dell'accesso ai servizi pubblici, va rammentato, anzitutto, che si ritiene individuabile una categoria di «diritti soggettivi di prestazione collegati all'essere persona

[22] Si v. M. TIMO, *Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, fasc. 3, pp. 6-7, secondo cui «se la Legge n. 241 ha l'indiscusso merito di aver superato l'amministrazione bipolare, si deve riconoscere che un così rappresentato cittadino non si propone come effettivamente "partecipativo"». Ciò in quanto, da un lato, la 'partecipazione al procedimento' da essa prevista si realizza attraverso la «instaurazione di un contraddittorio cartolare fra un numero predeterminato di soggetti […]: la pubblica amministrazione e i soggetti direttamente o indirettamente lesi dal provvedimento»; dall'altro, «gli istituti di partecipazione procedimentale (quali la comunicazione di avvio del procedimento e il c.d. preavviso di rigetto) – tesi alla costruzione di un rapporto di comunicazione tra istituzione e privato o, per meglio dire, di "informazione", stante la natura non meramente notiziale, bensì volta ad appianare le lacune conoscitive tanto in capo al cittadino quanto all'amministrazione – paiono indirizzati all'affermazione di un modello scarsamente dialogico. Difatti, nonostante che in via sincretistica sia stata evidenziata la presenza sia di una componente conflittuale sia di una collaborativa, emerge da questo tipo di partecipazione una tendenziale propensione difensiva a favore del cittadino, concepito come soggetto debole inciso dall'azione amministrativa. Il partecipante al procedimento amministrativo, informato dell'esercizio del potere, dispone del problema amministrativo nella misura in cui le proprie allegazioni documentali, vincolano l'istruttoria procedimentale all'esame delle considerazioni nelle medesime contenute: tuttavia, si ritiene che la partecipazione procedimentale non sia un prendere parte a un'attività condivisa, poiché l'amministrazione resta l'unica titolare del potere decisionale nel perseguimento dell'interesse pubblico».

[23] Si v. A. BONOMO, *L'inclusione dei "non cittadini" attraverso la rigenerazione urbana* cit., pp. 196-197. Per una ricognizione delle principali pratiche di democrazia partecipativa si v. U. ALLEGRETTI, *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia* cit.

[24] Sulla amministrazione condivisa si v., per tutti, G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, fasc. 117-118, pp. 29 ss. In questo modello, «il rapporto fra amministrazione e cittadini» è impostato «in modo tale che questi ultimi escano dal ruolo passivo di amministrati per diventare co-amministratori, soggetti attivi che, integrando le risorse di cui sono portatori con quelle di cui è dotata l'amministrazione, si assumono una parte di responsabilità nel risolvere problemi di interesse generale» (p. 29).

[25] A. BONOMO, *L'inclusione dei "non cittadini" attraverso la rigenerazione urbana* cit., pp. 197-198.

[26] L'uso del lemma richiede di riproporre i dubbi prospettati *retro*, alla nota 17.

ISSN 2036-7821

residente». Ben possono ravvisarsi «diritti di credito con facoltà ad esigere determinate prestazioni di servizio pubblico […] con un chiaro carattere di realità […]; in cui la *res* è il territorio ed il territorio la residenzialità delle persone»[27].
V'è altresì chi evidenzia l'affermarsi di un nuovo concetto, quello di 'servizio universale'. Nello Stato italiano contemporaneo, che ha rinunciato «a farsi *imprenditore*», ma interviene comunque nel mondo economico, esercitando il ruolo di «*regolatore* del Mercato», l'accesso al servizio costituisce oggetto di una prerogativa «che non è più del cittadino ma dell'uomo *in quanto tale*»[28].
Il 'cittadino' (soggetto «dotato di una dimensione politica ora completamente messa in ombra») scompare, ad esso sostituendosi una nuova figura, l''utente' («titolare – almeno sulla carta – di ampi diritti ma *privo di una dimensione politica vera e propria*»). In altri termini, «nello stato-regolatore non ci sono più cittadini ma utenti; non ci sono più, cioè, soggetti titolari di diritti, anche politici, e di doveri, ma soltanto soggetti senza doveri e che vantano tutti i diritti possibili, tranne quelli politici»[29].
Ancora, si ritiene plausibile sostenere che le situazioni giuridiche soggettive sussistenti in capo all'utente abbiano natura di diritti soggettivi. Ciò «non tanto per aspetti connessi all'individuazione della giurisdizione chiamata a tutelarli (ordinaria o amministrativa), quanto per la ragione che essi, rappresentando il frutto di un bilanciamento del legislatore (per quanto implicito) tra concorrenza e utilità sociale, limitano e guidano le scelte dell'amministrazione in ordine alla conformazione di un determinato servizio; aspetto, quest'ultimo, che incide direttamente sull'effettivo godimento dei diritti fondamentali connessi a quel servizio»[30].
Secondo questa dottrina, i diritti dell'utenza hanno «la medesima struttura dei diritti sociali, intesi quale pretesa individuale ad un *facere* ovvero a una prestazione positiva da parte dell'autorità, ma detta pretesa presenta elementi di specialità: essa, infatti, si traduce non solo in un obbligo di *erogare*, ma anche di organizzare, gestire o regolare un determinato servizio nel rispetto dei principi di universalità, accessibilità e continuità, in quanto strettamente funzionale alla realizzazione o al conseguimento di beni della vita costituzionalmente garantiti ovvero tutelati a livello sovranazionale»[31].
Pur volendo accogliere tutte le riferite opinioni, si è avuto modo di chiarire che, in ogni caso, resta fermo che la cittadinanza amministrativa nasce dalla sussistenza di

[27] Così R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa* cit., p. 208.
[28] Si v. A. RIVIEZZO, *Pubblica funzione, pubblico servizio, servizio universale: da "suddito" a "utente", passando per "cittadino" (a margine di un volume di Renato Conti)*, in *Nomos*, 2020, fasc. 1, pp. 6-7.
[29] Si v. ancora A. RIVIEZZO, *Pubblica funzione, pubblico servizio, servizio universale: da "suddito" a "utente", passando per "cittadino" (a margine di un volume di Renato Conti)* cit., p. 7.
[30] Così M. FRANCAVIGLIA, *Servizi pubblici, diritti fondamentali degli utenti, principio di eguaglianza. Appunti per un percorso di diritto costituzionale*, in *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna online*, 2019, fasc. 2, pp. 45 ss., 71.
[31] M. FRANCAVIGLIA, *Servizi pubblici, diritti fondamentali degli utenti, principio di eguaglianza. Appunti per un percorso di diritto costituzionale* cit., pp. 71-72.

ISSN 2036-7821

un legame con una certa comunità territoriale. Legame che, tuttavia, non consiste nella «appartenenza originaria alla comunità», bensì nel «concreto inserimento nella medesima»[32].

Tra l'altro, alla cittadinanza amministrativa deve ricollegarsi non solo il riconoscimento di diritti, ma pure l'attribuzione di doveri, individuati da fonti primarie o anche secondarie specificando quelli previsti dalla Costituzione. Assai rilevante, in particolare, appare il dovere di «fedeltà costituzionale», giacché «La condivisione dei valori è indispensabile nel momento in cui, anche per il recepimento dell'ordinamento comunitario, si supera il concetto di cittadinanza collegato alla partecipazione in forma tradizionale ad una collettività di sangue e territorio e si valorizza invece il dato della cittadinanza come cosciente e volontaria accettazione di un quadro giuridico nel quale si vuol vivere, proprio di una determinata collettività»[33].

3. *Il concetto di cittadinanza amministrativa nella giurisprudenza.*

La locuzione 'cittadinanza amministrativa' si rinviene in pochissime pronunce. In esse, viene posta in relazione con la trasparenza amministrativa.

In una decisione si afferma che la disposizione dell'art. 22, co. 2, L. 241/1990[34], «inserita com'è nel contesto di una norma atta a disciplinare la definizione e i principi in materia di accesso, rappresenta uno degli assi portanti di tutta la materia della trasparenza amministrativa, definita dalla dottrina più sensibile alla stregua di fondamentale diritto di *cittadinanza amministrativa*»[35]. Analogamente, in un'altra pronuncia si sostiene che la disposizione in parola, «in uno all'ulteriore previsione» dell'art. 24, co. 7, primo periodo[36], «delinea uno scenario normativo in cui è accordata

[32] Così C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2002, fasc. 3, pp. 481 ss., 485-486. Secondo l'A., «Va osservato […] come si debba riconoscere la tendenza sempre più evidente dell'ordinamento, anche costituzionale, a qualificare i diritti del cittadino in relazione alla posizione che egli riveste all'interno della specifica collettività dove opera; il cittadino è cioè immaginato non come singolo, indifferentemente collocato nel territorio della Repubblica, ma come persona che si trova all'interno di una determinata collettività sociale od anzi opera all'interno di una pluralità di collettività. Ciò non significa, ovviamente, che al cittadino in quanto tale, o meglio, all'uomo in quanto tale, non siano riconosciuti diritti e doveri in tutto il territorio nazionale, indipendentemente dalla collettività nella quale opera o si trova; ciò significa invece che la localizzazione all'interno di una formazione sociale è il punto di riferimento normale del diritto, proprio in considerazione della socialità naturale e necessaria della persona umana» (p. 486).

[33] C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa* cit., pp. 488-489. L'A. specifica che «La fedeltà costituzionale è quel dovere imprescindibile che lega inevitabilmente ciascuno, che, cittadino o no, risieda stabilmente sul territorio nazionale e goda perciò dei relativi diritti, alle regole fondamentali della convivenza, così come si realizzano nella Repubblica delineata dalla Costituzione».

[34] Che così recita: «L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza».

[35] Così T.A.R. Puglia-Lecce, sez. II, 29/7/2015, n. 2564, in *giustizia-amministrativa.it*. Il corsivo è di chi scrive.

[36] Secondo la quale «Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici».

ISSN 2036-7821

nettamente preferenza al diritto di accesso agli atti per la sua indiscussa natura di fondamentale diritto di *cittadinanza amministrativa*»[37].

Non è chiaro, tuttavia, quale significato venga attribuito alla espressione in esame. Se, da un lato, pare potersi affermare che con essa si indichi una *species* di cittadinanza distinta da quella corrispondente alla nozione tradizionale; dall'altro, non sembra possibile comprendere in cosa consisterebbe il suo contenuto.

Alla luce di quanto testé affermato, nonché della esiguità del numero di decisioni in cui viene impiegata la locuzione, pare ragionevole sostenere che la giurisprudenza, sino ad oggi, non abbia compiutamente esplicitato il concetto di cittadinanza amministrativa. Ciò chiarito, però, occorre verificare se lo abbia fatto, o meno, in maniera implicita, accogliendo nozioni che al concetto in questione sembrano indissolubilmente legate, come quelle di 'cittadinanza attiva', 'democrazia partecipativa' e 'amministrazione condivisa'.

Nella giurisprudenza più recente, peraltro, con discreta frequenza ricorre l'espressione *cittadinanza attiva*. Nella maggior parte delle pronunce, anch'essa viene posta in relazione con la trasparenza amministrativa; e tuttavia, a differenza di quanto si è rilevato in ordine alla cittadinanza 'amministrativa', non mancano indicazioni circa il suo significato, che spesso pare coincidere con quello attribuitole dalla dottrina.

Ed invero, sovente si afferma che «l'accesso civico generalizzato soddisfa un'esigenza di cittadinanza attiva, incentrata sui doveri inderogabili di solidarietà democratica, di controllo sul funzionamento dei pubblici poteri e di fedeltà alla Repubblica e non su libertà singolari»[38].

In una decisione, poi, si legge che «Con l'accesso civico il legislatore ha fornito al cittadino lo strumento per esercitare nei confronti delle p.a. il cosiddetto "*controllo partecipativo*" che costituisce una delle modalità con cui si esplica la "*cittadinanza attiva*"», che l'ordinamento italiano considera quale «modalità di partecipazione collettiva all'agire della Pubblica Amministrazione»[39].

E ancor più approfonditamente, in un'altra pronuncia si sostiene che «Al tradizionale modello solidaristico va progressivamente affiancandosi un nuovo modello di "cittadinanza attiva", già patrimonio della lunga storia della democrazia in Europa e

[37] T.A.R. Puglia-Lecce, sez. II, 12/6/2015, n. 2026, in *giustizia-amministrativa.it*. Il corsivo è di chi scrive.

[38] Cons. Stato, sez. VI, 13/8/2019, n. 5702, in *giustizia-amministrativa.it*. Si esprimono analogamente o in maniera identica: Cons. Stato, sez. VI, 2/1/2020, n. 28, ivi; T.A.R. Sardegna-Cagliari, sez. I, 18/5/2022, n. 319, ivi; T.A.R. Veneto-Venezia, sez. III, 9/3/2022, n. 414, ivi; T.A.R. Lazio-Latina, sez. I, 15/2/2022, n. 149, ivi; T.A.R. Abruzzo-L'Aquila, sez. I, 13/9/2021, n. 416, ivi; T.A.R. Lazio-Roma, sez. II, 2/8/2021, n. 9154, ivi; T.R.G.A. Trentino-Alto Adige-Trento, sez. unica, 6/7/2021, n. 115, ivi; T.A.R. Lazio-Roma, sez. I *ter*, 7/4/2021, n. 4103, ivi; T.A.R. Lazio-Roma, sez. II *bis*, 3/11/2020, n. 11327, ivi; T.A.R. Campania-Napoli, sez. VI, 25/2/2020, n. 857, ivi; T.A.R. Campania-Napoli, sez. VI, 6/2/2020, n. 580, ivi; T.A.R. Lombardia-Brescia, sez. II, 13/1/2020, n. 10, ivi; T.A.R. Campania-Napoli, sez. VI, 10/12/2019, n. 5837, ivi.

[39] Cons. giust. amm. Reg. Sic., sez. giurisd., 20/1/2021, n. 42, in *giustizia-amministrativa.it*.

ISSN 2036-7821

nei Paesi anglosassoni ma non estraneo alla storia italiana, dai Comuni alle Repubbliche marinare, dalle Società di mutuo soccorso alle Cooperative di lavoro, dalle Signorie alle attuali "Misericordie" che affiancano i servizi sociali comunali. Tale nuovo modello è caratterizzato, alla stregua delle previsioni degli artt. 1, 2 e 118 della Costituzione, dalla spontanea cooperazione dei cittadini con le Istituzioni pubbliche mediante la partecipazione alle decisioni e alle azioni che riguardano la cura dei beni comuni, anziché dei pur rispettabili interessi privati, e che quindi cospirano alla realizzazione dell'interesse generale della società assumendo a propria volta una valenza pubblicistica, nella consapevolezza che la partecipazione attiva dei cittadini alla vita collettiva può concorrere a migliorare la capacità delle istituzioni di dare risposte più efficaci ai bisogni delle persone e alla soddisfazione dei diritti sociali che la Costituzione riconosce e garantisce»[40].

Va evidenziato, infine, che alla cittadinanza 'attiva' concepita in questi termini si fa riferimento altresì in pronunce in materia di servizi pubblici[41], nonché in ordine al tema della legittimazione ad esperire ricorsi collettivi[42].

Anche la locuzione *democrazia partecipativa* si rinviene in un numero significativo di pronunce. Tuttavia, diversamente da quanto si è potuto constatare con riguardo alla cittadinanza 'attiva', non è altrettanto significativo il numero di quelle in cui essa pare essere intesa nell'accezione attribuitale dalla dottrina.

Ciò sembra accadere in una decisione della Corte costituzionale, in cui si definisce «strumento della *democrazia partecipativa*» il cd. dibattito pubblico, che «configura […] una fondamentale tappa nel cammino della cultura della partecipazione, rappresentata da un modello di procedimento amministrativo che abbia, tra i suoi passaggi ineliminabili, il confronto tra la pubblica amministrazione proponente

[40] Cons. Stato, sez. III, 6/3/2019, n. 1546, in *giustizia-amministrativa.it*.

[41] Si v. Cons. Stato, sez. III, 4/4/2022, n. 2439, in *giustizia-amministrativa.it*, in cui si afferma che «Il modello configurato dall'art. 55 del d. lgs. n. 117 del 2017 […] non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di *cittadinanza attiva*, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico» (il corsivo è di chi scrive).

[42] Si v. Cons. Stato, sez. I, par. 29/5/2019, n. 1601, in *giustizia-amministrativa.it*, secondo cui «L'applicazione formalistica e meccanica dei pur condivisibili criteri elaborati dalla giurisprudenza […], se riferiti in modo distinto e separato, in caso di ricorso collettivo, a ciascuno dei soggetti ricorrenti, indipendentemente gli uni dagli altri, può non consentire di cogliere il senso complessivo di ciò che una comunità territoriale esprime e può impedire di dare il giusto valore a quei principi di *cittadinanza attiva* e di impegno civile che una lettura attenta all'evoluzione sociale dell'art. 118 della Costituzione impone al Giudice amministrativo, in specie nel campo della tutela ambientale e del patrimonio culturale». Va segnalato che la locuzione 'cittadinanza attiva' si rinviene anche in Cons. Stato, sez. I, par. 2/11/2020, n. 1695, ivi, in cui si sostiene che la posizione soggettiva dei ricorrenti, un gruppo di cittadini che contestano la legittimità della gestione dell'emergenza legata alla pandemia da Covid-19 da parte del Governo, non è tutelabile in sede giurisdizionale, ma «può essere attivata e fatta valere attraverso l'esercizio dei diritti di *cittadinanza attiva* e di partecipazione democratica alla vita politica della Repubblica» (tutti i corsivi sono di chi scrive).

ISSN 2036-7821

l'opera e i soggetti, pubblici e privati, ad essa interessati e coinvolti dai suoi effetti, alimentandosi così un dialogo che, da un lato, faccia emergere eventuali più soddisfacenti soluzioni progettuali, e, dall'altra, disinneschi il conflitto potenzialmente implicito in qualsiasi intervento che abbia impatto significativo sul territorio»[43].

In altre occasioni non è chiaro se il significato della locuzione coincida o meno con quello individuato dalla letteratura. Rientra fra queste una decisione in materia di deliberazione sui tetti di spesa relativi alle prestazioni specialistiche ambulatoriali, nella quale – dopo essersi sostenuto che, «anche se il concetto di programmazione preventiva non va inteso in senso strettamente cronologico […], ciò non di meno eventuali scostamenti temporali possono assumere il connotato della tollerabilità solo se presentano ritardi contenuti che comunque precedono la maggior parte dell'annualità di riferimento» – si afferma che, nel caso di specie, «può condividersi la censura che lamenta, a fronte di una così grave inefficienza temporale […] il mancato ricorso a *moduli procedimentali di più ampia democrazia partecipativa*, per la regolazione del periodo trascorso»[44].

Nella maggior parte delle pronunce, invece, appare evidente che l'espressione sia intesa in un'accezione diversa da quella assegnatale dalla dottrina.

Spesso viene ricollegato alla democrazia 'partecipativa' il diritto di accesso documentale[45]. Come è noto, però, questo è riconosciuto non a chiunque, bensì

[43] Corte cost., 14/12/2018, n. 235, in *cortecostituzionale.it*. Il corsivo è di chi scrive.

[44] T.A.R. Abruzzo-L'Aquila, sez. I, 6/12/2011, n. 605, in *giustizia-amministrativa.it*, il corsivo è di chi scrive. Fra le pronunce in questione sembra doversi annoverare altresì T.A.R. Campania-Napoli, sez. V, 12/1/2010, n. 68, ivi, in cui si legge che «attiene alle *regole prime della democrazia partecipativa* il diritto del cittadino di sapere in modo chiaro e preciso le ragioni del cattivo funzionamento di un servizio pubblico essenziale, quale è quello della depurazione dei reflui che vengono immessi nelle acque marine» (il corsivo è di chi scrive). La decisione concerne il diritto di accesso in materia ambientale, riconosciuto, a differenza del diritto di accesso documentale previsto dalla L. 241/1990, non solo ai soggetti titolari di un interesse differenziato, bensì a chiunque: ai sensi dell'art. 3, co. 1, Decreto Legislativo 19 agosto 2005, n. 195, «L'autorità pubblica rende disponibile […] l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse».

[45] Si v., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 14/4/2010, n. 2093, in *giustizia-amministrativa.it*, in cui si afferma che il diritto in parola «è collegato a una riforma di fondo dell'amministrazione, ispirata ai principi di *democrazia partecipativa*, della pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa (desumibili dall'art. 97 della Costituzione), che si inserisce a livello comunitario nel più generale diritto all'informazione dei cittadini rispetto all'organizzazione e alla attività soggettivamente amministrativa […], quale strumento di prevenzione e contrasto sociale ad abusi ed illegalità degli apparati pubblici latamente intesi» (il corsivo è di chi scrive). Si esprimono nello stesso senso: Cons. Stato, sez. V, 23/9/2015, n. 4452, ivi; Cons. giust. amm. Reg. Sic., sez. giurisd., 16/11/2011, n. 846, ivi; Cons. giust. amm. Reg. Sic., sez. giurisd., 7/3/2011, n. 183, ivi; Cons. Stato, sez. IV, 14/4/2010, n. 2092, ivi; Cons. Stato, sez. IV, 13/1/2010, n. 63, ivi; T.A.R. Lazio-Roma, sez. I *bis*, 8/3/2021, n. 2814, ivi; T.A.R. Sicilia-Catania, sez. IV, 9/12/2020, n. 3348, ivi; T.A.R. Lazio-Roma, sez. I *bis*, 11/12/2019, n. 14244, ivi; T.A.R. Lazio-Roma, sez. I *bis*, 18/11/2019, n. 13222, ivi; T.A.R. Lazio-Roma, sez. I *bis*, 12/11/2019, n. 12979, ivi; T.A.R. Lazio-Roma, sez. I *bis*, 4/7/2018, n. 7403, ivi; T.A.R. Lazio-Roma, sez. II *bis*, 3/4/2018, n. 3612, ivi; T.A.R. Campania-Napoli, sez. VI, 22/3/2018, n. 1864, ivi; T.A.R. Lazio-Roma, sez. II *bis*, 1/3/2018, n. 2299, ivi; T.A.R. Lazio-Roma, sez. II *bis*, 29/11/2017, n. 11821, ivi; T.A.R. Campania-Napoli, sez. VI, 23/8/2017, n. 4118, ivi; T.A.R. Campania-Napoli, sez. VI, 13/12/2016, n. 5724, ivi; T.A.R. Lazio-Roma, sez. I *bis*, 21/9/2016, n. 9875, ivi; T.A.R. Calabria-Catanzaro, sez. II,

ISSN 2036-7821

esclusivamente ai soggetti titolari di un interesse differenziato[46], il che non consente di porlo in relazione con la 'democrazia partecipativa' delineata nella letteratura, la quale invece – come si è visto – è «estesa, soggettivamente, a tutti, senza richiedere posizioni di partenza formalizzate»[47].

Il concetto elaborato dalla dottrina non sembra rinvenirsi neppure nelle decisioni in cui alla democrazia 'partecipativa' viene riconnessa la facoltà di presentare memorie scritte nel procedimento (prevista dall'art. 10, co. 1, lett. b), L. 241/1990), giacché anche questa è riconosciuta ad un novero ristretto di soggetti[48].

Né è dato rinvenire il significato in parola nelle pronunce in cui l'espressione è posta in relazione con la materia elettorale[49] o con i referendum consultivi[50]: in proposito la dottrina distingue esplicitamente il concetto di democrazia 'partecipativa' sia da quello di democrazia 'rappresentativa' che da quello di democrazia 'diretta'[51].

Altrettanto è a dirsi, poi, allorquando alla locuzione si ricollegano il dovere della P.A. di concludere con un provvedimento espresso il procedimento che consegua obbligatoriamente ad una istanza (contemplato dall'art. 2, co. 1, L. 241/1990)[52], o l'equilibrio di genere nella composizione degli organi societari[53].

7/4/2016, n. 719, ivi; T.A.R. Calabria-Catanzaro, sez. II, 7/11/2014, n. 1756, ivi; T.A.R. Calabria-Catanzaro, sez. II, 6/2/2014, n. 222, ivi; T.A.R. Sardegna-Cagliari, sez. II, 28/11/2013, n. 788, ivi; T.A.R. Calabria-Catanzaro, sez. II, 5/8/2013, n. 861, ivi; T.A.R. Puglia-Bari, sez. II, 18/5/2012, n. 962, ivi; T.R.G.A. Trentino-Alto Adige-Trento, sez. unica, 11/1/2012, n. 2, ivi; T.A.R. Lazio-Roma, sez. II *quater*, 20/9/2011, n. 7468, ivi.

[46] Per una esauriente disamina del diritto di accesso documentale si v. F. LOMBARDI, *La trasparenza tradita*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, pp. 29-39 e 118-127.

[47] Così U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, 2007, pp. 779 ss., 796.

[48] Si v. T.A.R. Campania-Napoli, sez. II, 20/5/2004, n. 8876, in *giustizia-amministrativa.it*, in cui si ritiene un provvedimento illegittimo «per violazione dell'art. 10 della l. 241/90, essendosi ridotta – nella specie – la facoltà di proporre memorie scritte a *mero simulacro di democrazia partecipativa*, svuotandola però, in concreto, d'ogni capacità d'incidere realmente sulla dinamica dell'azione amministrativa» (il corsivo è di chi scrive).

[49] Si v.: Cons. Stato, sez. II, 25/5/2022, n. 4195, in *giustizia-amministrativa.it*, in cui si afferma che «la particolare sensibilità della materia elettorale, che attinge ai *più alti principi di democrazia partecipativa* garantiti dalla Costituzione, non consente di adire ad interpretazioni estensive di disposizioni che finiscono comunque per limitare l'accesso alle cariche pubbliche, laddove ciò non sia espressamente previsto dal legislatore, nazionale o territoriale»; T.R.G.A. Trentino-Alto Adige-Trento, sez. unica, 20/12/2012, n. 375, ivi, in cui si definisce «*elementare e fondamentale principio di democrazia partecipativa*» quello «generale che presiede a tutte le competizioni elettorali e che è diretto a consentire la maggiore e più ampia partecipazione degli aventi diritto al voto» (i corsivi sono di chi scrive).

[50] Come accade, ad esempio, in T.A.R. Lazio-Roma, sez. II *bis*, 19/1/2021, n. 719, in *giustizia-amministrativa.it*, nella quale si sostiene che i referendum consultivi «costituiscono *fondamentale strumento di democrazia partecipativa*» (il corsivo è di chi scrive). Si esprime nello stesso senso T.A.R. Lazio-Roma, sez. II *bis*, 3/12/2019, n. 13825, ivi.

[51] Si v. *supra*, nota 15.

[52] Come si verifica in T.A.R. Campania-Napoli, sez. VIII, 24/1/2014, n. 550, in *giustizia-amministrativa.it*, secondo cui il fatto che «ogni qualvolta un soggetto interessato formuli una richiesta di provvedere, sorge per l'amministrazione il dovere di determinarsi attraverso un provvedimento espresso» costituisce l'«attuazione forse più significativa del *principio di democrazia partecipativa* che fa da sfondo all'esercizio del potere amministrativo, il quale deve essere conformato alla stregua di potestà, ossia di situazione giuridica ambivalente, apprezzabile in chiave di potere-dovere per l'amministrazione sollecitata, a pronunciarsi in ambiti devoluti alla c.d. riserva di

ISSN 2036-7821

Ciò chiarito, va rilevato che, sebbene con scarsa frequenza, nella giurisprudenza più recente è presente anche la locuzione *amministrazione condivisa*.

Assai significativa è senza dubbio una sentenza della Corte costituzionale, costantemente richiamata nelle pronunce dei giudici amministrativi ad essa successive[54], in cui sembra farsi propria la nozione elaborata dalla dottrina, affermandosi che, in forza dell'art. 55, Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (cd. Codice del Terzo settore), fra i soggetti pubblici e gli enti del terzo settore si instaura «un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la "co-programmazione", la "co-progettazione" e il "partenariato" (che può condurre anche a forme di "accreditamento") si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico. Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico»[55].

Alla luce di tutto quanto osservato, potrebbe non infondatamente sostenersi, da un lato, che i concetti di cittadinanza 'attiva' e amministrazione 'condivisa' siano stati esplicitamente recepiti dalla giurisprudenza; dall'altro, che quello di democrazia 'partecipativa' venga richiamato solo incidentalmente, con una frequenza troppo modesta per indurre a considerarlo accolto in maniera implicita.

Ciò posto, pare doversi escludere che il recepimento delle nozioni di cittadinanza 'attiva' e amministrazione 'condivisa' abbia determinato l'accoglimento implicito del concetto di *cittadinanza amministrativa*, nelle pronunce esaminate non sembrando emergere l'idea che l'ordinamento contempli una distinta *species* di cittadinanza volta ad esprimere l'inserimento in una certa comunità territoriale.

Del resto, questa tesi sembra trovare conferma nel fatto che i giudici ritengono sì sancito il «pieno riconoscimento agli stranieri delle libertà fondamentali e dei diritti civili, e della particolare protezione della stabilità del titolare della carta di soggiorno per quanto riguarda la permanenza sul territorio nazionale, con pieno godimento dei

---

amministrazione» (il corsivo è di chi scrive). Si esprime nel medesimo senso T.A.R. Puglia-Lecce, sez. I, 10/6/2011, n. 1041, ivi.

[53] Si v. Cons. Stato, sez. I, par. 4/6/2014, n. 1801, in *giustizia-amministrativa.it*, nel quale si afferma che «l'equilibrio di genere costituisce *espressione della cd. democrazia partecipativa* e, ancor prima della dignità della persona, che non può essere esclusa dal circuito dei poteri – pubblici o privati – sulla base dell'appartenenza a un genere» (il corsivo è di chi scrive).

[54] Si v.: Cons. Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, par. 3/5/2022, n. 802, in *giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Lazio-Roma, sez. II *bis*, 2/8/2022, n. 10886, ivi; T.A.R. Toscana-Firenze, sez. III, 4/10/2021, n. 1260, ivi.

[55] Corte cost., 26/6/2020, n. 131, in *cortecostituzionale.it*.

ISSN 2036-7821

servizi pubblici e prestazioni a carico della PA»[56], ma senza riconnettere tale riconoscimento – né esplicitamente, né implicitamente – al possesso della *cittadinanza amministrativa*.

4. *Spunti ricostruttivi.*

Come si è anticipato in premessa, se si sostiene che il concetto di cittadinanza amministrativa consti non solo della possibilità di essere interlocutore giuridico del potere pubblico, ma anche di quella di investirlo, la sua rilevanza giuridica non dovrebbe risultare discutibile. Il mancato recepimento della nozione da parte della giurisprudenza non sembra inficiare la tesi in parola, giacché, nella ipotesi in questione, la cittadinanza amministrativa si distingue da quella 'politica' esclusivamente per il relativo livello di governo, ad essa attribuendosi il medesimo contenuto storicamente ritenuto proprio di quest'ultima.

Alla luce di quanto sin qui osservato, sembra ora possibile offrire una risposta all'interrogativo che ha mosso il presente breve studio: se la locuzione *cittadinanza amministrativa* sia, o meno, impiegabile per qualificare altresì lo *status* del soggetto che, pur non essendo titolare dei diritti di elettorato attivo e passivo, può, in una certa misura, partecipare alla vita pubblica locale e accedere ai servizi pubblici.

Non sembra controvertibile che le situazioni giuridiche soggettive di cui gode il cittadino in relazione a questi due ambiti debbano considerarsi riconosciute anche allo straniero titolare di permesso di soggiorno.

Quanto alla partecipazione alla vita pubblica locale, non può non rammentarsi che, ai sensi dell'art. 2, co. 4, Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (cd. Testo unico sull'immigrazione), «Lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale»; e che l'art. 8, co. 5, Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (cd. Testo unico Enti Locali), dispone che «Lo statuto […] promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale» non solo «dei cittadini dell'Unione europea», ma anche «degli stranieri regolarmente soggiornanti».

Per quanto concerne, poi, l'accesso ai servizi pubblici, va ricordato che, giusta l'art. 2, co. 5, D.lgs. 286/1998, «Allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge»[57].

---

[56] T.A.R. Lazio-Roma, sez. V *bis*, 30/3/2022, n. 3620, in *giustizia-amministrativa.it*. Si v. altresì T.A.R. Lazio-Roma, sez. V *bis*, 15/4/2022, n. 4618, ivi.

[57] Al godimento di alcuni servizi pubblici possono accedere anche gli stranieri non regolarmente soggiornanti. Ad esempio, secondo l'art. 35, co. 3, D.lgs. 286/1998, «Ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. Sono, in particolare, garantiti: a) la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le

ISSN 2036-7821

Ora, pare senz'altro plausibile sostenere che le situazioni giuridiche soggettive relative agli ambiti in questione debbano reputarsi riconosciute sulla base non del criterio della cittadinanza, bensì di quello 'territoriale', la loro attribuzione risultando legata esclusivamente alla presenza – nella maggioranza dei casi regolare – nel territorio nazionale[58].

L'impiego di tale criterio sembra imposto dall'art. 2 Cost., che, nel riconoscere e garantire «i diritti inviolabili dell'uomo», e nel richiedere «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale», non distingue fra cittadini e stranieri. In particolare, le situazioni giuridiche soggettive relative alla partecipazione alla vita pubblica locale e all'accesso ai servizi pubblici vanno connesse al diritto al rispetto della dignità umana, che sembra trovare fondamento nella disposizione appena menzionata[59].

Non è in discussione, dunque, che l'ordinamento, riguardo agli ambiti in parola, equipari lo straniero in possesso di permesso di soggiorno al cittadino. Ciò, tuttavia, non sembra sufficiente a consentire di qualificare tale straniero come cittadino 'amministrativo', giacché, al fine di comprendere se questo sia possibile, appare necessario verificare se sussistano, o meno, norme che impongono di considerare la

---

cittadine italiane, ai sensi delle leggi 29 luglio 1975, n. 405, e 22 maggio 1978, n. 194, e del decreto del Ministro della sanità 6 marzo 1995, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 87 del 13 aprile 1995, a parità di trattamento con i cittadini italiani; b) la tutela della salute del minore in esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176; c) le vaccinazioni secondo la normativa e nell'ambito di interventi di campagne di prevenzione collettiva autorizzati dalle regioni; d) gli interventi di profilassi internazionale; e) la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventuale bonifica dei relativi focolai». Va rammentato, inoltre, che ai sensi dell'art. 2, co. 1, dello stesso Decreto, «Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti».

[58] Ad avviso di M. SAVINO, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 20-22, «Nelle esperienze rimaste immuni dall'influenza dello statalismo tedesco e da più tempo avvezze a fronteggiare il problema dell'immigrazione il criterio fondamentale delle libertà si fonda sulla territorialità. Quello territoriale o della territorialità "etica" è un criterio di riconoscimento delle libertà ampiamente applicato. Esso […] è alla base della giurisprudenza comunitaria sulla libertà di circolazione e rappresenta, in tutte le democrazie liberali, inclusa quella italiana, il criterio dirimente in materia di diritti sociali. I diritti sociali, infatti, sono stati progressivamente estesi ai non cittadini stabilmente residenti in base a considerazioni fondate sul principio di eguale trattamento, anche quando la pertinenza del diritto alla sfera dell'inviolabilità era dubbia».

[59] Cfr. M. SAVINO, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori* cit., pp. 17-18, secondo il quale «Nello Stato costituzionale, la libertà – anche quella degli stranieri – è […] qualcosa di più di un diritto legislativamente determinato. Diventa proiezione della dignità umana, diritto fondamentale che si incardina direttamente nella carta costituzionale e che torna ad essere un *prius* rispetto allo Stato. La svolta è condensata nell'art. 2 Cost., che, enunciando il principio personalistico, fa della libertà un valore riconducibile non più alla legge, ma all'uomo, alla persona, in tutte le sue dimensioni: le libertà non sono più collegate al "lato non-statale della personalità" – secondo la nota espressione di Gerber – ma connaturate alla personalità complessiva dell'individuo. Cade, così, la contrapposizione tra sfere pubblica e privata, come pure tra Costituzione e legge. La seconda non serve più a limitare la prima, ma a darle attuazione, cioè a tradurre in posizioni giuridiche soggettive, azionabili davanti a un giudice, il valore. La libertà, dunque, acquista due dimensioni: quella costituzionale del valore e quella legislativa del diritto soggettivo o interesse legittimo».

ISSN 2036-7821

titolarità dei diritti di elettorato attivo e passivo un elemento essenziale della cittadinanza.

Ebbene, è vero che molti dei diritti e delle libertà che la Costituzione attribuisce al cittadino devono reputarsi riconosciuti pure allo straniero[60]. Nondimeno, non pare irragionevole sostenere che gli artt. 48, 49 e 51 della Carta sanciscano l'esistenza di un legame inscindibile fra i diritti politici e il concetto di cittadinanza, indicando inequivocabilmente, ad avviso di chi scrive, che i primi rientrano nel contenuto essenziale del secondo.

Pertanto, in relazione all'ordinamento italiano, appare ancora attuale l'autorevole opinione secondo cui «il termine "cittadinanza" *tende* ad esprimere lo *status* caratteristico di coloro che costituiscono il nucleo individuatore di ogni comunità politica»[61].

Così stando le cose, sembra doversi concludere che un soggetto cui non sono riconosciuti i diritti di elettorato attivo e passivo non possa appieno definirsi 'cittadino', sia pur di natura diversa da quella 'politica'. È dunque plausibile ritenere che le situazioni giuridiche soggettive sussistenti in capo allo straniero regolarmente soggiornante con riferimento alla partecipazione alla vita pubblica locale e all'accesso ai servizi pubblici spettino ad esso in quanto tale, a prescindere dalla titolarità di una qualsiasi forma di cittadinanza.

D'altra parte, già nella letteratura anteriore alla Costituzione non mancava chi sosteneva che allo straniero potessero essere riconosciuti anche diritti diversi da quelli civili: secondo un'autorevolissima opinione, il fatto che i diritti politici devono considerarsi propri dei soli cittadini «non importa che allo straniero debbano negarsi tutti quanti gli altri diritti pubblici»[62].

---

[60] Si v., fra gli altri, C. AMIRANTE, voce *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VI, 2003, pp. 7-10.

[61] Così R. QUADRI, voce *Cittadinanza*, in *Nss. dig. it.*, vol. III, 1959, pp. 306 ss., 307. L'A., poco oltre, sostiene che «l'idea della cittadinanza resta anche essenzialmente smarrita in alcune epoche storiche o in settori determinati della comunità universale in rapporto a determinate forme di regime politico o in rapporto ad ideologie particolari. Così essa decade in primo luogo nei regimi di tipo territorialpatrimonialistico nei quali l'essere umano viene in considerazione in modo indiretto e riflesso, in quanto *pertinenza* o accessorio del suolo o, meglio, del territorio (*quisquis in territorio meo est, meus subditus est; quisquis est in territorio, est de territorio*). Ma essa decade anche in relazione ad ideologie più o meno universalistiche, religiose o laiche che siano. Nell'uno come nell'altro caso, sia pure per divergenti ragioni e sia pure con opposte conseguenze specie sul piano del diritto pubblico, resta smarrita, o non trova riconoscimento, l'idea di comunità politica o della correlativa individualità». A questo riguardo, l'A. fa riferimento, in nota, alla «idea della cosiddetta "cittadinanza automatica" emersa soprattutto in Argentina e per la quale allo straniero, dopo un certo periodo di residenza e che eserciti una professione od un mestiere, verrebbe riconosciuto lo *status activae civitatis* senza mutare di cittadinanza o meglio senza acquistare una nuova sudditanza».

[62] S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Società Editrice Libraria, Milano, vol. I, 1900, pp. 109 ss., 173.

ISSN 2036-7821