

DALLA CITTADINANZA ALLE CITTADINANZE QUESTIONI SU UN CONCETTO POLIMORFICO. *1

Francesco Manganaro

Prof. Ord. di Dir. Ammin. Università Mediterranea di Reggio Calabria. Pres. AIPDA

Abstract [It]: Il PNRR indica, come priorità trasversale alle singole missioni, la riduzione del divario di cittadinanza. Nel contempo nuove questioni sulla cittadinanza continuano a porsi innanzi al costante fenomeno della immigrazione. Per questo il presente lavoro esamina il modo in cui il concetto di cittadinanza si sia sviluppato ed evoluto, indicando uno status di appartenenza ad un ordinamento statale o la titolarità di diritti e doveri connessi alla residenza. La configurazione di una cittadinanza amministrativa consente di perseguire l'eguaglianza sostanziale attraverso l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

Abstract [En]: The PNRR indicates, as a transversal priority to the individual missions, the reduction of the citizenship gap. At the same time, new questions on citizenship continue to arise in the face of the constant phenomenon of immigration. For this reason, this work examines the way in which the concept of nationality has developed and evolved, indicating a status of belonging to a state system or the ownership of rights and duties connected to residence. The configuration of an administrative citizenship makes it possible to pursue substantial equality through the identification of the essential levels of services throughout the national territory, pursuant to art. 117 of the Constitution.

SOMMARIO: 1. Cittadinanza e soggettività giuridica. - 2. Dalla cittadinanza globale alla cittadinanza locale. - 3. La cittadinanza come misura dell'eguaglianza. - 4. Le indicazioni del PNRR per superare i divari di cittadinanza. - 5. Cittadinanza ed immigrazione.

1. Cittadinanza e soggettività giuridica.

La lettura di un libro ampiamente argomentato sulla crisi istituzionale italiana come causa del declino nazionale può indurre a molte riflessioni su varie questioni proposte nell'interessante volume². Mi limiterò a riprenderne solo un profilo, con alcuni argomenti da me trattati anche in altra sede, circa l'evoluzione del concetto di

1* Il lavoro è dedicato al *Liber amicorum* per Nino Longobardi.

2 N. LONGOBARDI, *Il declino italiano. Le ragioni istituzionali*, Passigli, Firenze, 2021.

cittadinanza come strumento per misurare l'evoluzione dei rapporti tra privati e pubbliche amministrazioni³.

Nel nostro ordinamento la l. 5 febbraio 1992, n. 91 configura la cittadinanza, come da consolidata tradizione, come uno status di persone a cui lo Stato attribuisce la pienezza dei diritti civili e politici⁴. Invero, la categoria della cittadinanza è stata storicamente declinata in una molteplicità di significati anche opposti. Essa è stata utilizzata a fini inclusivi, al fine di attribuire a tutti gli stessi diritti o *ad excludendum*, *ove la* cittadinanza è limitata per nascita. Il *polites* greco ed il *cives* romano rappresentano il profilo ideale di coloro che partecipano alla vita della polis o della civis, cosicché anche nel linguaggio comune l'idea della cittadinanza indica l'appartenenza ad una definita organizzazione territoriale.

Invero, la questione è molto più complessa, in quanto ogni discorso sulla cittadinanza attiene alla soggettività⁵, cioè indica come gli ordinamenti giuridici intendono il soggetto di diritto e la sua capacità giuridica, definendo di conseguenza anche i rapporti con il potere pubblico.

Ove si prendano le mosse di questo discorso dall'ordinamento romanistico, si può notare che l'originaria definizione dello *status civitatis* indicava la condizione giuridica degli uomini liberi che, a differenza degli schiavi, avevano il pieno esercizio dei diritti civili e politici⁶; tali diritti spettavano anche, ma in misura più limitata, a coloro che, pur non essendo schiavo, partecipavano in misura ridotta alle vicende pubbliche (*peregrinus, incola, hospes*). *Si attua un mix di coinvolgimento ed esclusione, in quanto la graduazione della cittadinanza, soprattutto nei territori oggetto di conquista militare, consente di attribuire una serie di diritti, seppur limitati, ad una parte delle popolazioni sottomesse, limitando la reazione contro l'invasore. Tuttavia, così formulata, l'originaria idea di cittadinanza segna già un confine di inclusione/esclusione tra coloro che appartengono ad una comunità politica e coloro che ne sono estranei, pur godendo di alcuni diritti minori.*

E' noto che il concetto di cittadinanza subisce una profonda modificazione con la Rivoluzione francese, manifestando ancora una volta l'intrinseca contraddittorietà del concetto. Il *citoyen* è, allo stesso tempo, il proprietario della nuova classe borghese che difende i propri diritti, ma che, nello stesso tempo, acquisisce consapevolezza dei doveri di partecipazione civica⁷. La cittadinanza trascende così lo *status* individuale dei singoli soggetti, diventando un indice di valutazione della

3 Sulla utilità del concetto di cittadinanza: A. MORRONE, *Le forme di cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. cost.*, 2, 2015, 303 ss.

4 R. FERRARA, F. MANGANARO, A ROMANO TASSONE (a cura di), *Codice delle cittadinanze. Commentario dei rapporti tra privati ed amministrazioni pubbliche*, Milano, 2006.

5 P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, IV, Bari, 2001.

6 G. CRIFÒ, *Cittadinanza (dir. rom.)*, in *Enc. Dir.*, VII, Milano, 1960, 129 ss.

7 P. MAGNETTE, *La citoyenneté. Une histoire de l'idée de participation civique*, Bruxelles, 2001.

democraticità dello Stato moderno, definendo la natura ed i limiti della sua sovranità⁸. Nello stesso concetto si sommano, infatti, la cittadinanza passiva dell'egoismo proprietario borghese⁹ e la cittadinanza attiva della partecipazione civica¹⁰. Rimane irrisolta la contraddizione tra la titolarità di diritti reali per i quali è sufficiente uno Stato minimo ed i nuovi diritti sociali che esigono uno Stato interventista, in grado di realizzare le aspirazioni delle persone attraverso azioni positive¹¹.

Peraltro, il dibattito sulla cittadinanza deve tener conto del contributo delle scienze non giuridiche. Così la cittadinanza è stata ritenuta la titolarità di nuovi diritti di natura economica da far valere nei confronti dello Stato (Eckstein); un codice di accesso per prestazioni selettive (Luhmann); il consenso sulle regole procedurali della democrazia quale presupposto d'inclusione civica (Habermas); un titolo di appartenenza ad un gruppo sociale e contemporaneamente a comunità sempre più universali (Donati); l'appartenenza ad un singolo ordinamento territorialmente limitato (Walzer, Taylor, Kymlicka).

La pluralità di senso della cittadinanza trova conferma nei fondamentali studi di Marshall, secondo cui la cittadinanza è un concetto composito in cui si possono confondere diritti civili, politici e sociali, che insieme costituiscono lo *status* di coloro che "sono membri a pieno titolo di una collettività"¹². Se la cittadinanza, come prima rilevato, costituisce la misura dei rapporti tra persone e potere pubblico, la constatata indeterminatezza del concetto comporta di conseguenza dubbi sulla natura stessa del potere¹³.

8 C. ROMANELLI GRIMALDI, *Cittadinanza*, in *Enc. Giur.*, VI, Roma, 1988, 2 ss.

9 Secondo A. MORRONE, *Le forme di cittadinanza nel Terzo Millennio*, cit., 307, <<nello stato liberale è possibile parlare di una "cittadinanza classista">>.

10 P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, cit., 487.

11 Osserva A. MORRONE, *Le forme di cittadinanza nel Terzo Millennio*, cit., 309-310, <<Nello stato pluriclasse, la naturale esclusività dell'appartenenza borghese è superata grazie al rovesciamento del valore della *proprietas* a favore di quello della *persona umana*, posta alla base del nuovo ordine costituzionale; nonché prevedendo in capo ai pubblici poteri il compito di rimuovere gli ostacoli economico-sociali e le differenze di fatto, al fine di promuovere il pieno sviluppo della persona e l'effettiva partecipazione al governo della *res publica* delle masse popolari ... anche nel senso della garanzia della fondamentale "libertà dal bisogno", che implica il riconoscimento effettivo di diritti sociali di prestazione, quale presupposto necessario e indispensabile per l'effettivo godimento, anche da parte dei "not haves", dei diritti civili di libertà dell'individuo>>.

12 T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, rist. a cura di S. MEZZADRA, Bari, 2002, 12 ss., individua nella cittadinanza tre elementi: civile, politico e sociale. Il primo ha come contenuto i diritti necessari alla libertà individuale (libertà personale, di parola, di pensiero ecc.); l'elemento politico consiste nell'elettorato attivo e passivo; la componente sociale della cittadinanza <<va da un minimo di benessere e sicurezza economica fino al diritto a partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di persona civile, secondo i canoni vigenti nella società>>.

13 Lo rileva L. BONANATE, *Etica e cittadinanza in una dimensione europea*, in V. E. PARISI (a cura di), *Cittadinanza e identità costituzionale europea*, Bologna, 2001, 27, secondo il quale la parola cittadinanza ha avuto una evoluzione particolarmente strana in quanto ha avuto originariamente la funzione di delimitare gruppi di persone mentre oggi appare come concetto di inclusione universale. Questa apparente contraddizione era tuttavia implicita fin dalle origini in quanto la cittadinanza delineava il limite di due livelli giuridici che insieme

2. Dalla cittadinanza globale alla cittadinanza locale.

Per superare la contraddizione insita nel concetto di cittadinanza, è stato proposto di distinguere in "ampia" e "ristretta"¹⁴: la prima definibile come <<la condizione giuridica di chi fa parte di uno Stato>> e la seconda come <<la condizione giuridica di un gruppo delle persone appartenenti allo Stato e precisamente di quelle che in esso sono titolari di particolari diritti ed obblighi fra i quali primeggiano i cosiddetti diritti politici e l'obbligo di effettuare determinate prestazioni>>. Il pregio di tale distinzione è che vengono riconosciuti alcuni diritti anche a coloro che non hanno la pienezza della cittadinanza, ma tale ipotesi finisce per ribadire la tradizionale distinzione tra coloro che appartengono ad uno Stato con totalità di diritti e coloro che li hanno in misura ridotta.

Invero, la crisi del concetto di cittadinanza, intesa come legame giuridico tra un soggetto ed uno Stato di appartenenza, si accentua per le trasformazioni degli Stati nazionali, sia per la costituzione di organismi sovranazionali che per il rafforzamento autonomistico degli enti territoriali. Da un lato, la prospettiva di una governance mondiale non consentirebbe più di fare ricorso al concetto di cittadinanza per spiegare la sovranità degli Stati nazionali ed il loro rapporto con le collettività di riferimento¹⁵. Dall'altra, la moltiplicazione delle cittadinanze sub-statali pone egualmente in crisi il concetto di cittadinanza come status connesso al rapporto con lo Stato¹⁶.

Vediamo meglio come la globalizzazione ed il rafforzamento degli enti sub-statali incidano sul concetto di cittadinanza.

Quanto all'evoluzione sovranazionale degli ordinamenti statali, l'erosione della sovranità degli Stati nazionali mette in crisi tutta la concezione del potere pubblico e della sovranità già elaborata nei tempi precedenti¹⁷. La prima vittima di tale evoluzione dovrebbe essere proprio il concetto di cittadinanza che, nato per spiegare il rapporto autorità-libertà nello Stato di diritto, non avrebbe più significato in un contesto globale, in cui l'appartenenza e la legittimazione alla partecipazione non sarebbero più misurabili in termini statuali¹⁸.

Se è palese che alla *governance* globale concorrono oltre agli Stati nazionali altri vari soggetti (organizzazioni internazionali di Stati o di settore, *network* tra enti

<<coprivano l'intera gamma delle possibili condizioni degli esseri umani: *civis* romano oppure *peregrinus*>>.

14 G. BISCOTTINI, *Cittadinanza (dir. vigente)*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, 1960, 140.

15 S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Bari, 2003; G. DELLA CANANEA, *I pubblici poteri nello spazio giuridico globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 1 ss.

16 G. U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 37; G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 12.

17 M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000; M.R. FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, 2002.

18 C. HARLOW, *Cittadini e potere politico nell'Unione Europea*, in *Biblioteca della libertà*, 2000, n. 9, 3, sostiene che vi sia un insanabile conflitto tra globalizzazione delle istituzioni ed esigenze della democrazia consensuale partecipativa.

regionali o locali, istituzioni finanziarie ed imprese sopranazionali, organizzazioni non governative), molto meno chiari appaiono i contorni di una cittadinanza globale, intesa come appartenenza o partecipazione alla nuova *governance* mondiale, poiché alla crisi degli Stati nazionali non corrisponde la creazione di un nuovo governo globale, o meglio la nuova *governance* mondiale non ha istituzioni globali rappresentative, non configurandosi perciò una soggettività giuridica globale protetta.

La globalizzazione mette in crisi la cittadinanza come tradizionalmente intesa negli Stati nazionali, ma senza risolvere il problema fondamentale a cui la cittadinanza dava una risposta e cioè la necessità di definire modalità con cui si partecipa alla legittimazione del potere. Perciò, la globalizzazione modifica, ma non annulla del tutto, l'idea tradizionale di una cittadinanza intesa come legame esclusivo con uno Stato nazionale, consentendo invece di attribuire ad uno stesso soggetto diverse cittadinanze. Si perviene così all'idea di una cittadinanza plurale¹⁹ o multipla²⁰, che intesta in capo allo stesso soggetto diversi titoli di legittimazione partecipativa alle diverse collettività a cui lo stesso soggetto appartiene. Il concetto di cittadinanza, seppure differentemente inquadrato, mantiene così la sua rilevanza, in quanto assomma in capo allo stesso soggetto *status* diversi.

Seppure la globalizzazione oscura l'idea tradizionale di una cittadinanza intesa come legame esclusivo con uno Stato nazionale, ciò non esclude che in capo ad un medesimo soggetto si configurino molteplici cittadinanze, ognuna costituita da un "catalogo" di diritti e doveri²¹.

3. La cittadinanza come misura dell'eguaglianza.

Esaminiamo il secondo profilo relativo all'ampliamento, in tutti gli ordinamenti statali, dei poteri degli enti territoriali.

Anche in questo caso, l'allentamento dei rapporti tra sovranità, territorialità e potere statale non comporta il definitivo superamento degli Stati nazionali, che, pur favorendo processi di decentramento o di autonomia, non perdono le loro tradizionali prerogative (Ruggie, Sassen, Rosenau). Tuttavia, l'ampliamento dei poteri locali comporta che l'idea di cittadinanza trascolori dalla tradizionale

19F. MANGANARO, *Partecipazione al procedimento amministrativo e cittadinanza plurale*, in A. CROSETTI, F. FRACCHIA (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Milano, 2002, 277; F. MANGANARO, *Vecchi problemi e nuove prospettive della cittadinanza*, in F. MANGANARO e A. ROMANO TASSONE (a cura di), *Persona ed amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004.

20A. MARTINELLI, *Cosa cambia nel governo della globalizzazione*, in B. BIANCHIERI (a cura di), *Il nuovo disordine globale*, Milano, 2002, 111 ss.

21 E' stata perciò avanzata l'idea di una cittadinanza digitale, normativamente prevista nel d.lgs. n. 82/2005 Codice dell'amministrazione digitale, come statuto di diritti di nuova generazione; in tal senso: E. N. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, in *Dir. amm.*, 2, 2022, 471 ss.

appartenenza ad uno Stato nazionale alla partecipazione ad una collettività territoriale organizzata (citizenship)²².

Nel primo senso, la cittadinanza-appartenenza continua ad essere un elemento di distinzione tra chi può risiedere in uno Stato e chi non può farlo o tra chi fa parte di una comunità politica e chi ne è escluso²³, mentre nel secondo senso indica la legittimazione ad essere parte di una determinata collettività, indipendentemente dalla nazionalità.

Il mutamento del concetto avviene perché tende a prevalere l'idea di una cittadinanza intesa come *partecipazione attiva* ai processi decisionali amministrativi. L'evoluzione di questa tendenza induce a ritenere che, al di là della formale appartenenza ad uno Stato, la cittadinanza, intesa come *citizenship*, sia legata all'*effettiva residenza* di una persona in una collettività territoriale²⁴. In questo senso la cittadinanza non è più espressione di esclusione (cittadino/straniero), ma indica l'inclusione di tutti coloro che, indipendentemente dall'appartenenza formale allo Stato, si trovano stabilmente in un determinato territorio e, per questo, oltre ai diritti fondamentali, godono del diritto-dovere di partecipazione civica²⁵.

La configurazione di una idea di cittadinanza intesa come collettività residente in un territorio consente di configurare una *cittadinanza amministrativa*, considerata come quel complesso di prestazioni essenziali che debbono essere garantite a livello nazionale a tutte le persone, riconducibili ai livelli essenziali di prestazioni di cui all'art. 117 Cost.²⁶.

Invero, la cittadinanza amministrativa o sociale²⁷ serve a superare la crisi della legittimazione politica degli Stati nazionali, integrando la formale rappresentanza politica con la reale partecipazione ai procedimenti amministrativi²⁸. E così quando l'evoluzione autonomistica del nostro ordinamento, centrata sulla modifica del titolo V della Costituzione, rischia di tradursi, nel regionalismo differenziato²⁹, in

22 G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 37.

23 P. MAGNETTE, *La citoyenneté. Une histoire de l'idée de participation civique*, cit.

24 D. BOLOGNINO, *Le nuove frontiere della cittadinanza nel confronto tra "cittadinanza legale" e "cittadinanza sociale"*, in *Astrid Rassegna*, n. 103, 2009.

25 G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 12.

26 R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1, 2004, 201 ss.; A. BARTOLINI, A. PIOGGIA, *Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dell'amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze, vol. VIII, 2016, 9 ss.

27 P. DONATI, *La cittadinanza societaria*, Bari – Roma, 2000.

28 S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Bari, 2003; U. ALLEGRETTI, *Considerazioni preliminari per uno studio giuridico della globalizzazione*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 487 ss.; U. ALLEGRETTI, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Troina, 2002.

29 Sul punto: F. MANGANARO, *Decentramento statale ed autonomie territoriali al tempo del regionalismo differenziato*, in N. AICARDI, G. CAIA, M. DUGATO, M. GOLA, A. LOLLI (a cura di), *Diritto amministrativo e società civile, III - Problemi e prospettive*, Bologna, 2020, 67 ss. e più di recente, F. MANGANARO, *Regionalismo differenziato: dove eravamo rimasti?*, in *Astrid Rassegna*, 9, 2022.

un'eccessiva disparità tra persone facenti parte di una stessa collettività nazionale, la salvaguardia del principio costituzionale dell'eguaglianza³⁰ viene affidato al concetto di cittadinanza amministrativa insito nella previsione dei livelli essenziali di prestazione³¹. Il contenuto di tale forma di cittadinanza è la somma delle prestazioni essenziali che gli appartenenti all'intera collettività nazionale possono esigere nei confronti dell'amministrazione, in quanto residenti sul territorio nazionale ed indipendentemente dalle specifiche "cittadinanze" regionali o locali, che possono attribuire eventuali ulteriori diritti³². La cittadinanza amministrativa costituisce così un insieme di diritti e doveri nei confronti della amministrazioni pubbliche e che, in ossequio all'art. 3 della Costituzione, non tollerano differenziazioni territoriali³³.

Tale principio è di recente ancora ribadito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che pur dichiarando inammissibili ed infondati i motivi di un ricorso proposto dalla Regione Liguria, bacchetta il legislatore per <<il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché "il nucleo invalicabile di garanzie minime" per rendere effettivi tali diritti (*ex multis*, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020)>>. Osserva ancora la Corte che tale ritardo <<rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali>> (Corte cost. sent. 220/2021).

4. Le indicazioni del PNRR per superare i divari di cittadinanza.

La questione della cittadinanza non attiene, perciò, solo al rapporto cittadino/straniero, ma costituisce anche un metro di valutazione della titolarità dei diritti tra gli stessi cittadini e degli eventuali squilibri territoriali. Se ne ha, di recente,

30 B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale*, Padova, 1984, E. BALBONI, *Il problema della determinazione dei livelli essenziali nei vari settori*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, 2003, 241 ss.; G. AMATO, *Il valore dell'eguaglianza*, in *Il Mulino*, 2006, 225 ss.

31 E. BALBONI, *Il problema della determinazione dei livelli essenziali nei vari settori*, in G. BERTI, G. C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, 2003, 241 ss.; ID., *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, 2002, 27 ss.; M. BELLETTI, *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociale..." alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...*, in *Ist. del Fed.*, 3- 4, 2003, 613 ss.; A. D'ALOJA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni* in *Dir. Pubbl.*, 2004, 16 ss.; E. PESARESI, *La "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" e la materia "tutela della salute": la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell'era del decentramento istituzionale*, in *Giur. cost.*, 2, 2006, 1733 ss.; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2016. Su questo punto sia consentito rinviare a F. MANGANARO, *Politiche di coesione*, in *Enc. Dir. - I tematici*, Milano, 2022, 853 ss.

32 F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, *Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale*, Milano, 2005.

33 G. PASTORI, *La funzione amministrativa nell'odierno quadro costituzionale*, in *Dir. econ.*, 2002, 485 ss.

esplicito riferimento nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, ove la riduzione del divario di cittadinanza è una delle tre priorità trasversali alle sei Missioni, nel più ampio ambito legato alla necessità della coesione sociale, economica e territoriale³⁴ prevista dall'Unione europea nel Next Generation EU (considerando nn. 2 e 3 del Regolamento (UE) 2021/241), che richiama gli artt. 174 e 175 del TFUE.

La coesione economica è prevista nel citato Regolamento come elemento di una crescita intelligente, sostenibile ed esclusiva (art. 3, c. 1, lett. c), presupposto di una coesione sociale (art. 3, c. 1, lett. d) che riduca il divario di cittadinanza e di una coesione territoriale che garantisca eguali livelli di prestazioni³⁵.

In questo contesto è stato riproposto il dibattito sul modello di sviluppo del Mezzogiorno insieme all'esigenza di recupero sociale ed economico dell'intera Nazione³⁶. Invero, negli attuali sistemi pluralistici e multilivello, ove la struttura amministrativa è disomogenea, l'eguaglianza più che sulla uniforme applicazione del diritto³⁷, si fonda sull'omogeneità delle prestazioni fondamentali³⁸, garantite dai livelli essenziali delle prestazioni DEI DIRITTI CIVILI E SOCIALI³⁹, SECONDO LA PREVISIONE DELL'ART. 117 COST., ANCHE PERCHÉ, DOVENDO ESSERE GARANTITI SU TUTTO IL TERRITORIO NAZIONALE, CONFIGURANO ANCHE UN PRECETTO PER LA COESIONE TERRITORIALE⁴⁰. Per questo, tornando più specificamente alla questione meridionale, risulta evidente la necessità di applicare, nell'uso delle risorse del PNRR, un criterio di perequazione⁴¹, visto che la diminuzione degli investimenti nel Mezzogiorno tra il

34 F. MANGANARO, *Politiche di coesione*, in *Enc. Dir. – I tematici*, cit., 839 ss.

35 G.P. MANZELLA, *Il "tempo" della politica di coesione*, in *federalismi.it*, 13, 2021.

36 L. BIANCHI, B. CARAVITA (a cura di), *Il PNRR alla prova del sud*, Napoli, 2021; A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, 199 ss.; B. CARAVITA, *Pnrr e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1, 2022, 15 ss.; A. BARONE, F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quad. cost.*, 1, 2022, 148 ss.

37 Sulla certezza del diritto, si veda: N. LONGOBARDI, *Il declino italiano*, cit., 59 ss.

38 G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, cit.

39 E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, 2004. Secondo E. PESARESI, *La "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" e la materia "tutela della salute": la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell'era del decentramento istituzionale*, in *Giur. cost.*, cit., 1749, <<Proprio in quanto non è possibile identificare, in via definitiva e una volta per tutte, il contenuto dei livelli essenziali ed i necessari meccanismi di implementazione, la stessa definizione dei livelli essenziali, non può che orientarsi lungo un tracciato altrettanto mobile, rideterminabile alla luce dell'interazione e delle vicendevoli e successive reazioni tra i diversi fattori sociali, culturali, morali, economici, coinvolti. Sono pertanto tali fattori piuttosto che il dato formale della rigida separazione delle competenze tra Stato e regioni, ad orientare, nei limiti della ragionevolezza, della proporzionalità e dell'adeguatezza, l'esigenza avvertita anche dalla giurisprudenza costituzionale, sugli interessi unitari ed infrazionabili di una cittadinanza nazione indisponibile ad ogni velleità di differenziarne territoriale>>.

40 F. TUCCARI, *Politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Firenze, vol. II, 2016, 59 ss.

41 M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *P.A. Persona e amministrazione*, n. 2/2020; R. GALLIA, *Il PNRR e la perequazione infrastrutturale*, in *Riv. giur. Mezz.*, 4, 2020.

2008 ed il 2018 ha aggravato la già esistente carenza di strutture e servizi. A tal fine il Piano prevede di investire non meno del 40 per cento delle risorse territorializzabili del PNRR (pari a circa 82 miliardi) nelle otto Regioni del Mezzogiorno, come confermato dal **d.l. n. 77/2021, convertito in l. 29 luglio 2021, n. 108**.

Invero, lo scopo del Piano è quello di superare i divari di cittadinanza nell'ottica di una crescita sinergica del Paese, sostenendo la crescita economica ed il miglioramento dei servizi soprattutto nelle aree più depresse. Perciò, la questione meridionale è una questione nazionale⁴², non solo nel senso che il Sud ha maggiore bisogno di risorse, ma anche nel senso che la crescita del Mezzogiorno è un obiettivo che giova anche alle Regioni più sviluppate, come dimostra un recente studio della Banca d'Italia, secondo cui le politiche di convergenza territoriale tra Nord e Sud consentono la crescita della produttività nazionale⁴³.

5. Cittadinanza ed immigrazione.

Sotto un diverso profilo, la questione della cittadinanza agita il dibattito pubblico sui migranti, che, nel nostro ordinamento, hanno trovato alcune forme, non sempre efficaci, di integrazione sociale, ma non la titolarità di diritti politici, propri dei soli cittadini⁴⁴.

Sul punto, non convince la teoria sociologica della cittadinanza differenziata⁴⁵, che pur perseguendo l'obiettivo dell'integrazione sociale nella società multiculturale, propone che l'ordinamento giuridico attribuisca ad ogni persona, un minimum comune di diritti individuali e alcuni differenziati diritti aggiuntivi. Invero, appare assai forte il rischio di produrre nuove diseguaglianze, similmente a quanto avveniva nella cittadinanza di diritto romano, che, graduando la cittadinanza, finiva per consolidare status di maggiori o minori contenuti.

Innanzitutto, non vi è dubbio che i diritti fondamentali debbano essere garantiti a tutti, non solo a chi gode della cittadinanza politica dello Stato in cui vive.

Già da tempo la Corte di giustizia europea, in esemplari sentenze, condanna gli Stati nazionali per non aver dato attuazione a disposizioni normative euro-unitarie che stabiliscono le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni municipali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza⁴⁶. Alla stessa stregua, la Corte riconosce che lo status di

42 A. ROMEO, *Sviluppo economico e disuguaglianze territoriali: il divario nord-sud nell'Italia del nuovo del nuovo millennio*, in *Dir. amm.*, 4, 2020, 807 ss.

43 F. BALASSONE, *Il Mezzogiorno: una "questione nazionale"*, in *www.bancaditalia.it*.

44 Si vedano, di recente, le interessanti osservazioni di C. PANZERA, *Diritto alla cittadinanza e ripincipio democratico* in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Attualità di diritto pubblico*, II, 2022, 9 ss.

45 CH. TAYLOR, *Multiculturalism and "the politics of recognition"*, Princeton University Press, 1992; tr. it. G. RIGAMONTI, *Multiculturalismo, La politica del riconoscimento*, Anabasi, Milano, 1993.

46 La sentenza della Corte di Giustizia del 9 luglio 1998 (C-323/97, Commissione contro Regno del Belgio) condanna il Belgio per non avere dato attuazione, entro il termine previsto, alle disposizioni legislative,

cittadino europeo consente ad una persona francese, residente per motivi di studio in Belgio, di ottenere una prestazione sociale pur se la norma attribuiva tale beneficio solo ai lavoratori⁴⁷.

Ancora più incisiva e determinata è la posizione della nostra Corte costituzionale secondo cui la tutela dei diritti fondamentali della persona non può essere negata a nessuno, qualunque sia il suo titolo di residenza nel nostro Paese⁴⁸. Infatti, lo straniero è «titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona»⁴⁹, in quanto la salute viene tutelata nel nostro ordinamento come un ambito inviolabile della dignità umana⁵⁰, così che tale tutela va riconosciuta agli stranieri, indipendentemente dalla loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato⁵¹. Le fondamentali prestazioni sanitarie ed assistenziali spettano anche allo straniero dimorante privo di un valido titolo di ingresso⁵², cosicché, in conclusione, «lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona»⁵³.

La Corte rafforza questo orientamento, riconoscendo che anche i non cittadini possano partecipare a funzioni fondamentali da cui prima erano esclusi. Si riconosce, ad esempio, così che essi possano svolgere il servizio militare, come già normativamente previsto per gli apolidi⁵⁴ o che possano partecipare al servizio civile

regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 19 dicembre 1994, 94/80/CEE.

47 La sentenza del 20 settembre 2001 (C-184/99, Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve contro Rudy Grzelczyk) afferma che «lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi tra di essi si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla nazionalità e fatte salve le eccezioni a tal riguardo espressamente previste, il medesimo trattamento giuridico».

48 Così esplicitamente, Corte cost., sent. n. 306/2008; in tal senso, tra le tante: sentt. nn. 156/2006; 50/2008; 134/2010; 299/2010; 61/2011; 2/2013.

49 Sentenza n. 148/2008.

50 Sentenza n. 299/2010, che dichiara l'illegittimità costituzionale di alcuni articoli della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia). Nel caso in cui una ragazza indiana, affetta da epilessia, non era in grado di firmare il giuramento di fedeltà alla Costituzione per ottenere il decreto di concessione della cittadinanza, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della l. 91/1992, nella parte in cui non esonera dal giuramento il disabile incapace. Si veda: A. RANDAZZO, *Disabilità e acquisto della cittadinanza. Prime notazioni a margine della sent. n. 258 del 2017 della Corte costituzionale*, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, 1-2, 2019, 114 ss.; C. CORSI, *Il diritto alla salute alla prova delle migrazioni*, in *Ist. del fed.*, I, 2019, 45 ss.

51 Sentenza n. 252/2001.

52 Sentenza n. 269/2010.

53 Sentenza n. 148/2008, richiamata dalla sentenza n. 61/2011. Nota G. SILVESTRI, *Il diritto fondamentale di asilo e alla protezione internazionale*, in *www.asgi.it*, 30 ottobre 2018, che anche nella giurisprudenza si sta prospettando l'idea «che i diritti fondamentali non possono essere artificialmente distinti, quanto alla protezione degli stranieri, in civili, politici e sociali, in quanto le «libertà democratiche», di cui parla l'art. 10, terzo comma, della Costituzione italiana, hanno un senso se la persona abbia un minimo di condizioni di sussistenza, indispensabili alla tutela della sua dignità».

54 Per la Corte costituzionale, sent. n. 172/1999, anche i non cittadini sono «parti di una comunità di diritti la partecipazione alla quale ben può giustificare la sottoposizione a doveri funzionali alla sua difesa. Tale comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto,

nazionale⁵⁵, sul presupposto di un'interessante interpretazione dell'art. 2 Cost., secondo cui la solidarietà sociale, comprensiva di diritti e doveri, non distingue tra cittadini e stranieri⁵⁶.

Quanto, invece, ai diritti conseguenti alla residenza, la giurisprudenza della Corte costituzionale segue percorsi più articolati rispetto a quelli relativi ai diritti fondamentali.

A volte, viene ritenuto legittimo utilizzare il criterio della residenza al fine di attribuire in maniera differenziata benefici economici, ulteriori rispetto ai livelli essenziali di prestazione⁵⁷.

Ove, invece, la residenza venga usata come strumento di discriminazione, la Corte costituzionale, con un'esegesi più complessa, utilizza il criterio di proporzionalità per valutare la legittimità delle leggi statali o regionali. Ad esempio, secondo la Corte, il legislatore regionale può legittimamente prevedere che la residenza o la dimora siano presupposto per l'attribuzione di un beneficio⁵⁸, ma non prevedere come criterio il tempo della residenza⁵⁹. Su questi presupposti viene dichiarato incostituzionale per mancanza di ragionevolezza il d.l. 112/2008 che prevedeva una residenza di almeno dieci anni sul territorio nazionale o di almeno cinque anni nella medesima Regione per ottenere i contributi integrativi del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione⁶⁰.

accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza>>.

55 Corte cost., sent. 119/2015

56 Nota A. RUGGERI, *Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, 2019, 29, che la mancata partecipazione alle competizioni elettorali nazionali non consente agli stranieri pur residenti di essere pienamente integrati, venendo meno la principale forma di partecipazione che è proprio quella politica.

57 Secondo C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2018, 177, è necessario <<distinguere, in ogni analisi del tema, anzitutto fra diritti fondamentali e altri diritti e, in subordine, fra prestazioni essenziali e prestazioni ulteriori relative agli stessi>>. Osserva M. GORLANI, *La Corte non cede a suggestioni "sovraniste" delle Regioni e conferma la vocazione universalistica dei servizi sociali*, nota a sentenza della Corte costituzionale n. 106 del 2018, in *Giur. Cost.*, 2018, 1202 ss., che l'attuale situazione manifesta "pulsioni antitetiche" tra processi di globalizzazione che superino i criteri tradizionali della cittadinanza e la paura di perdere l'identità propria di ogni singola collettività, che spinge lo Stato e gli enti territoriali a politiche di favore per i propri cittadini, che possono trasformarsi in pratiche discriminatorie tra stranieri e cittadini ma finanche tra cittadini appartenenti a Regioni diverse.

58 Sent. n. 432/2005.

59 La sentenza n. 2/2013 dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011, poiché la previsione di un tempo di residenza non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto <<introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011)>>.

60 Corte cost., sent. n. 166/2018. Sul punto: F. BILANCIA, *La reciproca interferenza tra diritto di residenza e fruizione delle prestazioni sociali in relazione alla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini stranieri*, Nota a Corte costituzionale, 20 luglio 2018, n. 166, in *Giur. cost.*, 4, 2018, 1742 ss.

Ancora, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità di due leggi regionali. Nel primo caso, viene ritenuto irragionevole prevedere, come presupposto per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale, la residenza sul territorio nazionale da almeno dieci anni (sent.106/2018). Così come è costituzionalmente illegittima la legge regionale veneta che prevede come fattore preferenziale per l'iscrizione agli asili nido la residenza o lo svolgimento di attività lavorativa per almeno quindici anni in quella regione (sentenza n. 107/2018), sul presupposto che i diritti fondamentali della persona vanno tutelati indipendentemente dal tempo di residenza in una Regione⁶¹. In questo ultimo caso, la Corte non esclude, in via di principio, che le Regioni possano differenziare la platea dei beneficiari di servizi o prestazioni, ma solo se aggiuntivi e migliorativi dei livelli essenziali di prestazioni. Nel caso specifico degli asili nido, <<il titolo di precedenza previsto dalla norma impugnata è contrario sia alla funzione sociale degli asili nido sia alla "vocazione universalistica" dei servizi sociali>>, anche perché la funzione educativa degli asili nido prescinde dalla presenza pluriennale sul medesimo territorio, essendo eguale il bisogno educativo dei minori⁶².

Se una conclusione si può trarre da queste brevi note è che il variegato concetto di cittadinanza, sinteticamente descritto in queste note, ha ancora un significativo contenuto giuridico, che emerge a diversi livelli, definendo la soggettività giuridica nei confronti dell'autorità. Ciò avviene sia nelle istituzioni transnazionali, dove la mancanza di un governo globale richiede che ognuno goda di un catalogo essenziale di diritti fondamentali, sia a livello statale, ove la cittadinanza serve a garantire i livelli essenziali delle prestazioni come un insieme di diritti che possono essere fatti valere nei confronti delle amministrazioni pubbliche, garantendo l'eguaglianza prevista dall'art. 3 della Costituzione.

Se un orientamento generale può desumersi dalla normativa vigente è che la cittadinanza intesa come status comprendente diritti e doveri non è venuta meno, ma si arricchisce di nuovi contenuti, poiché la cittadinanza nazionale convive con quella europea come con quella della residenza.

Ciò che le accomuna è che ognuna di esse consente agli appartenenti ad una stessa comunità territoriale un livello paritario di garanzie e di partecipazione nei confronti

61 M. GORLANI, *La Corte non cede a suggestioni "sovraniste" delle Regioni e conferma la vocazione universalistica dei servizi sociali*, cit., 1207.

62 Afferma significativamente la Corte costituzionale che <<la configurazione della residenza (o dell'occupazione) protratta come titolo di precedenza per l'accesso agli asili nido, anche per le famiglie economicamente deboli, si pone in frontale contrasto con la vocazione sociale di tali asili. Il relativo servizio risponde direttamente alla finalità di uguaglianza sostanziale fissata dall'art. 3, secondo comma, Cost., in quanto consente ai genitori (in particolare alle madri) privi di adeguati mezzi economici di svolgere un'attività lavorativa; il servizio, pertanto, elimina un ostacolo che limita l'uguaglianza sostanziale e la libertà dei genitori e impedisce il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione dei genitori stessi alla vita economica e sociale del Paese>>.

della funzione amministrativa e, in definitiva, un eguale rapporto tra soggetti ed autorità⁶³.

63 E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Milano, 1997.