

# Paper

1/2009

## **Le nuove frontiere della cittadinanza: il ruolo delle Città e delle Amministrazioni locali**

Valentina Lepore

---

*Comitato Scientifico:*

Pierciro Galeone, Amministratore Delegato Cittalia – Fondazione Anci ricerche

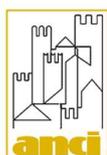
Alessandro Gargani, Direttore Operativo Associazione Nazionale Comuni Italiani

Silvia Scozzese, Direttore Scientifico Istituto per la Finanza e l'Economia Locale

**Valentina Lepore**, laureata in Scienze politiche e delle relazioni internazionali e specializzata in Amministrazione pubblica presso la LUISS Guido Carli di Roma. Ha conseguito il diploma di Master in Governo e gestione del settore no profit presso la LUISS Guido Carli di Roma. Svolge attività di ricerca nel settore delle pubbliche amministrazioni con particolare riguardo ai profili concernenti il diritto regionale ed il diritto degli enti locali. Si occupa di esame di legittimità costituzionale delle leggi regionali presso il Dipartimento Affari regionali - Presidenza del Consiglio dei Ministri, e di rifugiati nell'ambito dell'attività dell'UNHCR - Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.

# Le nuove frontiere della cittadinanza: il ruolo delle Città e delle Amministrazioni locali

Valentina Lepore  
Maggio 2009



Il presente Paper, è stato redatto nell'ambito del progetto **"La diffusione delle innovazioni nel sistema delle amministrazioni locali"** realizzato dall'ANCI su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica.

---

# Indice

<b>ABSTRACT</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUZIONE</b>	<b>8</b>
<b>1. Concezione classica della cittadinanza e sua evoluzione nel dibattito filosofico-politico</b>	<b>10</b>
<b>2. Crisi della nozione tradizionale di cittadinanza</b>	<b>14</b>
<b>3. Nuove frontiere della cittadinanza</b>	<b>20</b>
<b>4. Ruolo dei Comuni e delle Città e loro funzioni nel processo di implementazione della cittadinanza amministrativa e dei diritti ed essa connessi</b>	<b>28</b>
<b>Riferimenti bibliografici</b>	<b>34</b>
<b>Webgrafia</b>	<b>37</b>

## Abstract

### Le nuove frontiere della cittadinanza: il ruolo delle Città e delle Amministrazioni locali

*Parole chiave: cittadinanza locale – cittadinanza relazionale – diritti emergenti – Città – vivibilità del territorio*

Il concetto tradizionale di cittadinanza è stato elaborato in un contesto storico ed istituzionale caratterizzato dalla centralità dello Stato nazionale e sovrano. La situazione di attuale crisi in cui versa lo Stato nazionale, a fronte del processo di integrazione comunitaria, della valorizzazione delle autonomie territoriali e dei numerosi flussi migratori che hanno interessato il nostro Paese negli ultimi anni e che hanno dato un volto multietnico alla società italiana del nuovo millennio, rappresenta, pertanto, il fattore principale di crisi del concetto classico di cittadinanza e allo stesso tempo il punto di partenza per il suo ripensamento sia da un punto di vista territoriale che concettuale.

Per quanto concerne la dimensione territoriale, nella presente congiuntura economica e politica mondiale dove gli Stati appaiono sempre meno adeguati a fornire risposte efficaci rispetto alle nuove esigenze manifestate dalla società civile, le Città hanno acquistato sempre più il ruolo di luogo base della democrazia e della partecipazione. Attualmente, infatti, le Città, pur con le problematiche che ne derivano, sono diventate protagoniste del rilancio economico, i laboratori delle nuove forme di organizzazione della società, della convivenza tra diverse culture, dello sviluppo di sistemi che garantiscono uguali diritti a tutti i loro abitanti, indipendentemente dall'origine etnica o dallo Stato di provenienza. Proprio questo processo di grande trasformazione delle Città, che acquisiscono sempre più le caratteristiche di grandi aree metropolitane autosufficienti ed autoreferenziali in termini di capacità di soddisfazione delle esigenze dei propri membri, ha determinato da una parte il costituirsi di un senso di appartenenza alla comunità locale molto forte da parte dei suoi residenti, e dall'altra, lo svuotamento del tradizionale senso di appartenenza allo Stato nazione, sostituito in misura sempre maggiore dalle Città nello svolgimento di funzioni strategiche per la vivibilità del territorio, per la sicurezza ed il benessere dei cittadini.

A fronte di tali considerazioni si può, dunque, affermare che la nuova frontiera della cittadinanza è costituita dalla dimensione locale territoriale e non più dalla realtà statale. Emerge sempre di più, infatti, la consapevolezza che il contesto nel quale si realizzano i diritti fondamentali degli individui è proprio quello metropolitano e locale. Ciò comporta, in primo luogo, un ripensamento della cittadinanza come cittadinanza locale che presuppone un legame tra individui

che si fondi sull'appartenenza ad una comunità locale in termini di partecipazione alle politiche pubbliche; in secondo luogo una rivisitazione degli stessi diritti connessi alla categoria della cittadinanza, che si evolvono sulla base delle nuove esigenze avanzate dalla società civile; in terzo luogo un ruolo centrale delle Città e delle istituzioni locali nel processo di implementazione della cittadinanza locale e di effettiva realizzazione dei diritti emergenti ad essa connessi.

Ciò che le istituzioni locali devono fare, a tal fine consiste nell'educare i propri cittadini alla partecipazione, all'iniziativa; nel modificare la propria modalità di *governance*, assumendo il nuovo ruolo di mediatore delle diverse istanze che provengono dalla società civile abbandonando il preteso monopolio di intervento nello spazio pubblico; nell'adottare programmi ed interventi finalizzati alla realizzazione più piena degli emergenti diritti di cittadinanza locale e relazionale.

Ma per poter realmente attuare delle strategie di gestione territoriale non basta la pianificazione urbanistica, né la volontà di una singola amministrazione. La complessità del fenomeno, sia per le ricadute territoriali, economiche ed ambientali che per i risvolti legati ai comportamenti sociali che esso innesca, richiede l'attenzione di politiche plurime che tengano insieme conoscenza, transcalarità, intersettorialità, partecipazione e concertazione nelle dinamiche innescate dal fenomeno della fuoriuscita di attività.

### **The new frontiers of citizenship: the role of Cities and Local Authorities**

*Key words: local citizenship – active and relational citizenship – Cities – emerging rights*

The traditional concept of citizenship has developed within a historic and institutional context characterized by the centrality of the national and sovereign State. The process of European integration, the valorization of the territorial autonomy, and the several migratory flows, that involved our country during the last few years giving the Italian society a new multiethnic aspect, have increased both the present crisis of the State and the classic concept of citizenship. Therefore, its re-interpretation from a territorial and conceptual point of view, is needed.

As far as the territorial dimension is concerned, in the present economic and political situation where States seem to be unable to meet effectively the needs

of the civil society, Cities are considered more and more as the center of democracy and participation.

In fact, Cities have now become actors of the business recovery, laboratories of new kinds of social organization, of the cohabitation of different races, of the development of new systems that guarantee the same rights to the inhabitants, apart from their ethnicity or geographical origin.

Because of this huge change, Cities are becoming big metropolitan areas, self-sufficient and referential in their ability of meeting their members' needs. On the one hand, this process has produced a very strong sense of belonging to the local community; on the other, the decline of the traditional sense of belonging to the Nation. Consequently, Cities have gained the strategic roles of the State concerning the safety and welfare of citizens.

Against these considerations, we can state that the new frontier of citizenship is now the local-territorial dimension, it is not the State any more. In fact, we are aware that the local and metropolitan context is the place where the fundamental rights of people are guaranteed.

This process involves: firstly, a re-interpretation of the citizenship as a local category, assuming a relation among people in terms of belonging to a local community, and participation to the public policies; secondly, a re-examination of those rights related to the category of citizenship, that go beyond the "triptych of citizenship" introduced by Marshall, taking into account the new needs of the civil society; thirdly, the central role of the Cities and the local institutions in implementing the local citizenship, and the effective accomplishment of the emerging rights.

With this purpose, local institutions need to train and encourage their citizens to the participation, the initiative, improving their active citizenship. Moreover, local institutions need to modify their way of governing, becoming mediators among the different requests of the society, giving up to the claimed control of the public space. They have to develop programs and interventions with the purpose to accomplish the emerging rights of local citizenship, as active and relational citizenship.

## Introduzione

*“Il termine cittadinanza è diventato in pochi decenni uno dei più usati per trattare il tema della vita associata...il rispetto della legge ed il senso di responsabilità che si esigono in una società democratica, non si riducono all’obbedienza passiva ad un ordine sociale che sarebbe intrinsecamente giusto e stabile.....”.*

F. Audigier

La società italiana è oggi attraversata da profonde contraddizioni: da una parte si registra un distacco dei cittadini verso le istituzioni centrali, evidente nel basso tasso di partecipazione politica a livello nazionale, dall’altra, invece, si evidenzia una crescita di fiducia verso le istituzioni cittadine e locali ed una forte partecipazione della comunità locale nella definizione delle politiche pubbliche.

La situazione di crisi in cui versa lo Stato nazionale, a fronte del processo di integrazione comunitaria, della valorizzazione delle autonomie territoriali e dei numerosi flussi migratori che hanno interessato il nostro Paese negli ultimi anni e che hanno dato un volto multietnico alla società italiana del nuovo millennio, rappresenta sicuramente il punto di partenza per il ripensamento del concetto di cittadinanza.

In proposito, si può osservare come il tema della cittadinanza sia tornato ad essere un tema di attualità, nel dibattito filosofico-politico, a partire dagli anni Novanta del secolo appena concluso grazie all’interesse di numerosi studiosi<sup>1</sup> attenti a verificare l’impatto sulla cittadinanza e sui suoi contenuti di alcuni fenomeni, quali la globalizzazione, l’immigrazione, l’integrazione europea, la crescita delle Città e la loro trasformazione in aree metropolitane con la conseguente valorizzazione in termini di competenze delle autonomie territoriali sub statali. Si è avvertita, pertanto, anche a fronte della

---

<sup>1</sup> Cfr. J.M. Barbalet, *Cittadinanza, diritti, conflitto e disuguaglianza sociale*, Torino, Liviana, 1992; M. Ferrera, *Integrazione europea e sovranità sociale dello Stato nazione: dilemmi e prospettive*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2000, n. 1, pp. 393-421; C. Tilly, *Citizenship, identity and social history*, Cambridge University Press, 1996; G. Zincone, *Cittadinanza: trasformazioni in corso*, in *Filosofia Politica*, vol. XIV, n.1, pp. 71-98, 2000; T. Bonazzi, M. Dunne, *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Il Mulino, Bologna, 1994; P. Di Nicola, A. Saporiti, *Cittadinanza o cittadinanze: la crisi dello Stato sociale in universalismo e logica delle appartenenze*, Atti del seminario di studi, Università degli studi del Molise, novembre 1993; E. Grosso, *La cittadinanza: appartenenza, identità e partecipazione dallo Stato liberale alla democrazia contemporanea*, in *Legge, diritto, giustizia*, a cura di Luciano Violante, Torino, Einaudi, 1998; S. Rossi, *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 23/04/2008; D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 1994.

consapevolezza della crisi dello Stato nazionale, cornice in cui è stata elaborata la nozione moderna di cittadinanza, l'esigenza di ripensare la nozione di cittadinanza sia da un punto di vista territoriale che concettuale.

Per quanto concerne la dimensione territoriale, nella presente congiuntura economica e politica mondiale dove gli Stati appaiono sempre meno adeguati a fornire risposte efficaci rispetto alle nuove esigenze manifestate dalla società civile, le Città hanno acquistato sempre più il ruolo di luogo base della democrazia e della partecipazione. Attualmente, infatti, le Città, pur con le problematiche che ne derivano, sono diventate protagoniste del rilancio economico, i laboratori delle nuove forme di organizzazione della società, della convivenza tra razze diverse, dello sviluppo di sistemi che garantiscono uguali diritti a tutti i loro abitanti, indipendentemente dall'origine etnica o dallo Stato di provenienza.

Di conseguenza la cittadinanza non deve essere più intesa come appartenenza ad una comunità statale ma ad una comunità locale dove le istituzioni, in collaborazione con la stessa società civile, sono chiamate a rispondere ai bisogni dei cittadini.

Da un punto di vista concettuale, la nozione di cittadinanza, a cui si ricollegano determinati diritti, ha assunto oggi un significato che va oltre la sua tradizionale accezione giuridica.

Storicamente, la cittadinanza si profila come uno status soggettivo che denota l'appartenenza ad una comunità politica ed ha come conseguenza la titolarità di una serie di diritti, riconosciuti e garantiti dalla comunità stessa.

A questa accezione della cittadinanza, basata sull'appartenenza, tanto il costituzionalismo moderno, quanto il dibattito politico, sociologico e filosofico, tendono a porre in rilievo l'importanza della dimensione della partecipazione, che sembra prevalere sul requisito dell'appartenenza. Cambia, pertanto, la portata del concetto stesso di cittadinanza e con essa si registra un'evoluzione dei diritti di cittadinanza in corrispondenza delle nuove esigenze manifestate dalla società civile.

A fronte delle premesse su esposte, questo lavoro si propone di analizzare l'evoluzione del concetto di cittadinanza e dei diritti ad essa connessa, partendo dalle definizioni classiche e per arrivare a stabilire che cosa si intenda oggi per cittadinanza, quali siano i nuovi diritti derivanti dallo *status* di cittadino e quale sia il ruolo che le Città e le istituzioni locali sono chiamate a svolgere nel mutato contesto sociale ed economico, oltre che giuridico.

# 1. Concezione classica della cittadinanza e sua evoluzione nel dibattito filosofico-politico

La nozione di cittadinanza è considerata una categoria centrale nella concezione di democrazia; ad essa, infatti, si ricollegano principi che rappresentano il fondamento stesso delle moderne costituzioni democratiche<sup>2</sup>.

Il concetto di cittadinanza si può definire come il legame che esiste tra un individuo, per discendenza familiare, *ius sanguinis*, o per connessione territoriale, *ius soli*, e la comunità territoriale di cui fa parte. Il cittadino può essere distinto dallo straniero perché è soggetto alla legislazione del proprio Stato-ordinamento e all'insieme dei diritti-doveri che lo stesso garantisce ed impone.

La cittadinanza implica, dunque, come già detto, l'appartenenza ad una comunità politica e ha come conseguenza la titolarità di una serie di diritti. In tal senso, la dottrina ha attribuito alla cittadinanza due significati opposti ma tra loro complementari: da un lato, la cittadinanza nella sua dimensione statica o verticale, intesa come qualità personale del soggetto che designa un rapporto tra quest'ultimo e lo Stato e che viene assunta dall'ordinamento per individuare i destinatari di determinate prescrizioni; dall'altro nella sua dimensione dinamica od orizzontale, per cui la cittadinanza viene a coincidere con l'esercizio pieno ed effettivo dei diritti e delle libertà democratiche consacrate nella costituzione ed esercitate nell'ambito di una comunità politica<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Per quanto concerne la relazione tra cittadinanza e democrazia, si veda, tra gli altri, P. Donati, *Democrazia e cittadinanza: al di là di un codice evolutivo problematico*, in P. Donati, G.B. Sgritta, *Cittadinanza e nuove politiche sociali*, Franco Angeli, Milano, 1990, pagg. 11-58.

<sup>3</sup> Cfr. S. Rossi, *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post-nazionale*, in *Forum dei quaderni costituzionali*, 23/04/2008; M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Cedam, 1997, 153; F. Cerrone, *La cittadinanza e i diritti*, in R. Nania-P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, 2006; L.F. Pizzolato, *Sul senso della cittadinanza*, in AA.VV., *Democrazia competitiva e cittadinanza comune*, Roma; P.B. Helzel, *Il diritto ad avere diritti. Per una teoria normativa della cittadinanza*, Cedam, 2005, 88-94; E. Grosso, *Le vie della cittadinanza*, Cedam, 1997, che sottolinea come si possano distinguere «quattro diverse definizioni di cittadinanza: cittadinanza come “insieme di diritti”, come “somma di doveri”, come “vincolo” orizzontale tra consimili politicamente organizzati e su un piano di parità tra di loro, infine come rapporto verticale, ancorché bilaterale, tra l'individuo e il Sovrano»; F. Belvisi, *Cittadinanza*, in A. Barbera (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza, 1998, 117; E. Castorina, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Milano, 1997.

Il concetto di cittadinanza ha subito uno sviluppo storico che, pur traendo origine dalla cultura greco-romana, trova la piena realizzazione con la nascita dello Stato moderno, riconducibile storicamente alla pace di Westafalia del 1648 e all'affermazione del regime assolutistico.

Ma la vera e propria nascita della cittadinanza in senso moderno si ha con il diffondersi della teoria giusnaturalistica e della cultura illuministica, condensata storicamente nelle rivendicazioni ideologiche della rivoluzione francese. Determinante è l'apporto della filosofia del diritto naturale, in particolare di Locke, nel modificare la rappresentazione del soggetto, il quale acquista un nuovo *status*, ossia quello di uomo titolare di una serie di diritti, legati alla tutela delle libertà fondamentali e della proprietà.

Una svolta decisiva rispetto alla visione lockiana del soggetto si ha con le elaborazioni teoriche di Rosseau<sup>4</sup>. Il concetto di cittadinanza muta nel profondo, poiché include come elemento intrinseco la sovranità. Il cittadino, in questo contesto storico-ideologico, diventa colui nel quale risiede la sovranità, che egli delega ad un ente superiore per la pacifica convivenza con gli altri individui. Questo ente è dotato di due caratteristiche fondamentali, la sovranità e la territorialità, il che implica la potestà di emettere comandi giuridicamente vincolanti entro un determinato territorio all'interno del quale non si pongono entità dotate di un potere maggiore. Il singolo è in quest'ottica prima ancora che destinatario del diritto, autore dello stesso in quanto uomo. Nasce, quindi, l'idea di popolo come soggetto politico, ossia come insieme di cittadini che attraverso la sottoscrizione di un contratto sociale decidono autonomamente e liberamente di vivere sotto un comune ordinamento<sup>5</sup>.

La Rivoluzione francese del 1789, oltre a segnare un passaggio fondamentale della storia della cittadinanza con la "Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino", getta le basi dell'idea di nazione a cui, da allora, è sempre stato associato il concetto moderno di cittadinanza. È solo in questo momento che la cittadinanza viene riconosciuta a tutti gli uomini in quanto tali e non solo ai membri dei ceti privilegiati, quali erano allora l'aristocrazia e l'alto clero. Abbattendo il sistema dei "tre stati", la Rivoluzione francese determina l'origine di una nuova figura di cittadino che non è più membro di un ceto, bensì dello Stato-nazione, dinanzi al quale gli vengono riconosciuti diritti inalienabili ed assoluti.

---

<sup>4</sup> Per approfondimenti sulle teorie politiche di J. Locke e di J.J. Rosseau si veda R. Pezzimenti, *La società aperta nel difficile cammino della modernità*, Rubbettino Editore, 2002; G. Pecora, *La libertà dei moderni*, Luiss University Press, Roma, 2004.

<sup>5</sup> Quest'idea è il frutto dell'elaborazione delle teorie contrattualistiche che trovano i primi esponenti in Hobbes, Locke e Rosseau, le cui teorie pur partendo da questo comune fondamento si diversificano su aspetti fondamentali concernenti lo stesso ordinamento dello Stato.

Un'ulteriore evoluzione della cittadinanza e dei suoi contenuti si realizza a cavallo tra la fine dell'800 e l'inizio del 900, in seguito alle rivendicazioni socialiste ed operaie, che spingono i Governi a riconoscere ai cittadini nuove categorie di diritti, ossia i diritti politici, di cui diventano portatori, attraverso il suffragio universale, tutti i membri della comunità statale. L'espansione della cittadinanza nei secoli XIX e XX ha certamente implicato una continua esplorazione e affermazione di ciò che significa contare come individuo umano nella vita sociale e politica dello Stato di appartenenza. Si può, dunque, affermare che nei due secoli successivi alla Rivoluzione si sono verificati due processi paralleli: da una parte, i cittadini hanno ottenuto sempre maggiori diritti civili e politici; dall'altra, è aumentato sempre più il numero dei titolari di questi diritti. Pertanto, la cittadinanza si è sviluppata sia quantitativamente che qualitativamente<sup>6</sup>.

Questa espansione delle categorie dei diritti di cittadinanza e una moderna ridefinizione della nozione di cittadinanza è stata portata avanti, soprattutto a livello teorico, dopo la seconda guerra mondiale. Dal punto di vista sociologico, uno dei contributi principali in tal senso è stato fornito da T. H. Marshall, autore nel 1950 del saggio "Cittadinanza e classe sociale". L'autore presenta la cittadinanza come la "forma di uguaglianza umana fondamentale connessa con il concetto di piena appartenenza ad una comunità" il cui contenuto è dato, accanto alle due libertà, la "libertà da" e la "libertà di", corrispondenti ai diritti civili e a quelli politici, dai diritti sociali di uguaglianza.

Il sociologo inglese individua, pertanto, tre classi di diritti connessi alla cittadinanza: i diritti del "primo tipo", che sono stati i primi ad essere riconosciuti, sono quelli civili, che attengono alla piena affermazione della libertà individuale (libertà di pensiero, libertà religiosa, libertà di stampa, libertà di associazione); i diritti "del secondo tipo" sono invece i diritti politici (l'elettorato attivo e passivo e il diritto di partecipare all'esercizio del potere politico); i diritti "del terzo tipo" sono i diritti sociali (ovvero il diritto all'istruzione, all'assistenza sanitaria, all'assistenza sociale in caso di disoccupazione), diritti che presuppongono un'azione dello Stato per consentire ad ogni cittadino di vivere la vita come un essere civile secondo gli standard prevalenti nella società, e caratterizzanti l'evoluzione delle democrazie occidentali in *welfare State*.

In questa accezione marshalliana, l'espressione "diritti di cittadinanza" denota l'insieme dei diritti, delle tutele, delle garanzie e delle prestazioni di cui godono gli individui in virtù del loro legame di totale appartenenza ad una determinata comunità politica.

---

<sup>6</sup> Cfr. U. Rossi, *La cittadinanza oggi. Elementi di discussione dopo Thomas Marshall*, Working paper n. 39, 2000 in [www.gips.unisi.it](http://www.gips.unisi.it); E. Barone, *La cittadinanza: un percorso storico*, in [www.europoliteia.org](http://www.europoliteia.org)

Tre classi di diritti quindi a cui corrispondono tre periodi formativi della cittadinanza e, sia pur con qualche approssimazione, tre secoli: i diritti civili sono ricollegabili al diciottesimo secolo, quelli politici al diciannovesimo, quelli sociali al ventesimo.

Per Marshall il principio di uguaglianza insito nella formulazione del concetto di cittadinanza dona agli individui la certezza di pari possibilità iniziali, la reale capacità di partecipare alla vita della comunità partendo da un'uguaglianza base di garanzie. Si tratta, in definitiva, del principio di eguaglianza sostanziale, che costituisce il cardine delle moderne democrazie sociali e che trova pieno riconoscimento in tutte le Costituzioni post-belliche.

Partendo da un'angolazione diversa da quella di Marshall, Stein Rokkan<sup>7</sup> ha a sua volta identificato due tipi di diritti tipicamente associati al concetto di cittadinanza: il diritto ad avere radici (*right to roots*) e il diritto ad avere opzioni (*right to opinions*). Il primo tipo può essere interpretato come il diritto di appartenere ad una comunità, di coltivare le proprie radici in una data porzione di spazio. Il diritto ad avere opzioni fornisce, d'altra parte, opportunità in seno al contesto territoriale circostante, consentendo di accrescere e di realizzare le proprie *chance* di vita. La gamma e l'ampiezza delle opzioni dipende sicuramente dai diritti civili, politici e sociali vigenti in un dato spazio di cittadinanza, in un dato Stato-nazione. In tal senso si può affermare che "il trittico marshalliano conferisce a sua volta significato e valore aggiuntivo alle radici, all'appartenenza ad una comunità piuttosto che ad un'altra e fornisce inoltre robuste risorse procedurali e materiali per ottenere riconoscimento e rispetto per le radici di ciascuno"<sup>8</sup>.

Le due costruzioni teoriche, concernenti i diritti di cittadinanza, seppure diverse, si integrano tra loro in quanto entrambe si basano sul presupposto che la cittadinanza sia una realtà politica creata dallo Stato e che si esaurisce nei suoi confini territoriali. Tale concezione, a fronte della consapevolezza che lo Stato non è più né il centro né il vertice della società, sembra essere superata. Si tratta, allora, di individuare quali siano, secondo le dottrine maggioritarie, le cause della crisi del concetto tradizionale di cittadinanza e di ridefinire la stessa cittadinanza, riempiendo di nuovi contenuti tale categoria giuridica.

---

<sup>7</sup> Cfr. P. Flora, S. Kuhnle, D. Urwin, *State formation, nation building and mass politics in Europe. The theory of Stein Rokkan*, New York, Oxford University press, 1999.

<sup>8</sup> M. Ferrera, *Verso una cittadinanza sociale aperta. I nuovi confini del welfare nell'Unione Europea*, Working papers del dipartimento di studi sociali e politici, n. 8/2004, in [www.sociol.unimi.it](http://www.sociol.unimi.it)

## 2. Crisi della cittadinanza tradizionale

Analizzare oggi la cittadinanza significa collegare ad un termine antico significati nuovi. Lo *status* di cittadino originariamente connesso ad uno Stato nazionale appare inadeguato a spiegare l'appartenenza del soggetto ai nuovi ordinamenti che si vanno a delineare.

Il concetto tradizionale di cittadinanza, su cui è stato costruito il moderno *welfare State*, sembra, pertanto, ormai essere in crisi.

Le ragioni di tale crisi sono molto complesse e nascono sia all'interno sia all'esterno del sistema politico.

Sicuramente, il primo fattore di crisi della cittadinanza tradizionalmente intesa deve essere ravvisato nella crisi del contesto istituzionale in cui essa si è sviluppata, ossia nella crisi degli Stati nazionali. In proposito, le dinamiche della globalizzazione e, più specificamente dell'integrazione europea, hanno sollevato sfide crescenti alla configurazione istituzionale che poggia sul collegamento diretto tra Stato e cittadinanza. Il diritto di decidere sulle sue forme e la sua sostanza è diventato meno ampio e meno incisivo rispetto al passato. A fronte, infatti, della sempre maggiore internazionalizzazione dell'economia e della finanza, conseguenza della globalizzazione, e della crescente extra territorialità di fenomeni che non possono essere più regolati da politiche valide solo nei confini di singoli Stati (basti pensare al terrorismo, all'immigrazione o all'inquinamento), gli Stati hanno ceduto parte della propria sovranità ad organismi internazionali. In tal senso, il processo di integrazione europea rappresenta la prova tangibile della crisi degli Stati nazionali e delle loro politiche territoriali ed un tentativo di far fronte a tale crisi attraverso la creazione di istituzioni comuni chiamate ad adottare politiche valide sul territorio di tutti gli Stati membri.

La crisi degli Stati nazionali, intesa come riduzione della propria capacità di intervento in favore dei propri cittadini, deve essere ricollegata non solo a questo spostamento dei poteri decisionali verso l'alto, ossia verso organismi internazionali, ma anche alla rivalutazione ed al rafforzamento delle autonomie locali, come ordinamenti particolari, in seguito soprattutto al processo di trasformazione che ha investito negli ultimi anni le Città<sup>9</sup>, rendendole

---

<sup>9</sup> Il concetto di Città è sempre più complesso e inafferrabile e nonostante i tanti contributi offerti da diverse discipline che introducono elementi concettuali differenti, rimane difficile una definizione univoca. Tutti i recenti contributi in materia, tuttavia, concordano nell'affermare che da una definizione di Città basata sull'idea della continuità fisica e

protagoniste attive della crescita economica e sociale del Paese. Infatti, le Città, intese come realtà territoriali più prossime ai cittadini, sono divenute sempre più complesse sia da un punto di vista strutturale, divenendo delle aree metropolitane ossia aree caratterizzate da integrazione di funzioni e intensità dei rapporti che si realizzano al proprio interno, sia da un punto di vista propriamente funzionale. In tal senso, le Città si presentano come importanti generatori di ricchezza, di opportunità di lavoro e di crescita della produttività e, spesso, sono indicate come motori delle rispettive economie nazionali<sup>10</sup>. A fronte di tale cambiamento, che ha reso le Città il crocevia dei rapporti economici e non solo, le comunità locali e metropolitane si sono trovate ad affrontare sia le molteplici problematiche connesse alle trasformazioni su richiamate, sia le richieste di intervento dei cittadini. Pertanto, hanno assunto un'importanza ed una centralità sempre maggiore nell'erogazione dei servizi e nei meccanismi di *governance* delle politiche sociali.

Proprio questo processo di grande trasformazione delle Città<sup>11</sup>, che acquisiscono sempre più le caratteristiche di grandi aree metropolitane autosufficienti ed autoreferenziali in termini di capacità di soddisfazione delle esigenze dei propri membri, ha determinato da una parte il costituirsi di un senso di appartenenza alla comunità locale molto forte da parte dei suoi residenti e, dall'altra, lo svuotamento del tradizionale senso di appartenenza allo Stato nazione, sostituito in misura sempre maggiore dalle Città nello svolgimento di funzioni strategiche per la vivibilità del territorio, per la sicurezza ed il benessere dei cittadini.

In proposito, si può sicuramente affermare che il riemergere del ruolo e della centralità delle Città metropolitane, come dimensione locale di riferimento, costituisce da un lato uno dei fattori endogeni della crisi dello Stato nazionale e del senso tradizionale di cittadinanza e dall'altro la nuova prospettiva verso la quale sembra rivolgersi l'evoluzione della stessa cittadinanza (si veda *infra*).

La crisi dello Stato nazionale sembra, pertanto, essere connessa a due fenomeni tra loro opposti ma complementari: da una parte il rafforzarsi delle organizzazioni internazionali e delle proprie sfere di intervento da cui consegue una forte limitazione della sovranità statale come *superiorem non*

---

spaziale tra il centro e le zone periferiche, si passa oggi all'idea di una continuità funzionale. "Intorno alla Città centrale sorgono nuovi centri e si potenziano quelli minori già esistenti, che sottraggono alla Città funzioni una volta esclusive, ma che dipendono ugualmente da essa per altre funzioni che non possono accogliere per una serie di cause".

Per approfondimenti cfr. *Rapporto Cittalia 2008, Ripartire dalle Città*, disponibile su [www.cittalia.it](http://www.cittalia.it)

<sup>10</sup> *Ivi*, pag. 16.

<sup>11</sup> Si osserva che da un punto di vista giuridico, nell'attuale quadro costituzionale caratterizzato dall'inattuazione delle Città metropolitane, le Città, come entità funzionali, pur non coincidendo sempre con i confini amministrativi dei Comuni, trovano comunque il proprio referente giuridico-istituzionale nelle autonomie locali, ed in particolare nei Comuni.

*recognoscesn*; dall'altra la crescita delle Città in termini geografici e funzionali, il rafforzarsi delle tendenze e dei movimenti localistici a cui i Governi hanno fatto fronte attraverso politiche di "devoluzioni"<sup>12</sup> di poteri verso il basso e attribuzioni di nuove e maggiori competenze alle autonomie locali.

I processi di macro regionalizzazione sul fronte sovranazionale e di micro regionalizzazione, pertanto, lungi dall'essere distinti ed indipendenti, possono essere considerati due facce della stessa medaglia: opposti dal punto di vista geografico ma assolutamente complementari dal punto di vista economico e politico in quanto rappresentano le articolazioni di un'unica risposta organizzativa alle dinamiche globali che caratterizzano l'attuale sistema mondiale e che determinano la perdita di potere dello Stato<sup>13</sup>.

Inoltre, il processo di valorizzazione delle Città, che trovano il proprio referente giuridico nelle autonomie locali, deve essere considerato un tentativo di adeguamento degli Stati non solo al processo di trasformazione delle realtà metropolitane locali, ma anche ai principi posti in essere dalle istituzioni comunitarie, tra cui il principio autonomistico e quello di sussidiarietà, come chiavi di volta per un'efficace tutela dei diritti di cittadinanza. Si è trattato, pertanto, di un processo fortemente auspicato dalla *Governance* europea, come dimostra l'approvazione della Carta europea dell'autonomia locale.

L'analisi fin qui svolta del processo di regionalizzazione è fondamentale per comprendere i possibili sviluppi della cittadinanza. Il processo di regionalizzazione, infatti, introducendo nuovi attori sulla scena politica ed economica, ha effetti rilevanti su questa istituzione. La cittadinanza, nella sua declinazione tradizionale, è storicamente lo strumento di regolazione e di definizione del rapporto tra lo Stato e gli individui ad esso appartenenti. È

---

<sup>12</sup> Il termine devoluzione è diventato negli ultimi anni di estrema attualità, anche nello scenario politico italiano. Per *devolution* si intende, secondo la definizione fornita dall'OCSE nel rapporto 2001, un processo di trasferimento di poteri tra il Governo centrale, ossia lo Stato nazione, e i livelli inferiori di governo che operano a livello di Città e di Regioni. È importante sottolineare che la devoluzione deve coinvolgere qualche reale trasferimento di poteri e non solo un decentramento della formulazione e dell'attuazione delle politiche dagli uffici centrali a quelli locali. Tuttavia, non costituisce una mera delega ad altri ordinamenti interni di alcune, seppure importanti, attività di formulazione e di implementazione di specifiche politiche, ma deve essere considerata una modalità multilivello di esercizio del potere che presuppone ampi margini di autonomia e di auto determinazione da parte degli attori sub statali.

<sup>13</sup> Lo stretto legame tra il livello globale e quello locale è riconosciuto anche da uno degli attori più importanti e influenti del capitalismo, l'OCSE. Secondo quest'organizzazione, infatti, "spesso la gente pensa alla *devolution* e alla globalizzazione come a due fenomeni opposti, se non contraddittori. Uno è un processo di crescente localizzazione dei processi decisionali. L'altro è un processo di crescente internazionalizzazione dell'interazione economica. Tuttavia, queste due tendenze sono interdipendenti, in quanto, al fine di competere con successo in un'economia globalizzata, i territori hanno sempre più bisogno di politiche che contribuiscano a svilupparne le *capabilities*. I governi decentrati si trovano nella posizione migliore per progettare e realizzare tali politiche". Cfr. Rapporto OCSE 2001, pag. 9.

evidente, allora, che la crisi dello Stato, mettendo in discussione il referente principale di tale rapporto, mette in discussione il rapporto stesso: la cittadinanza, da legame esclusivo tra cittadini e potere politico sta diventando una delle forme possibili di relazione tra gli individui e un potere politico che non ha più solamente nello Stato la sua principale fonte<sup>14</sup>.

Ciò è evidente sia se consideriamo il livello sovrastatale sia quello sub statale. Nel primo caso, con il Trattato di Maastricht, ha preso forma la cittadinanza europea, un nuovo status che si affianca a quello della cittadinanza nazionale, senza tuttavia sostituirlo, data l'incidenza minima delle politiche comunitarie e del sistema di diritti connessi alla cittadinanza europea nei confronti delle esigenze quotidiane avvertite dalla società civile. Nel secondo caso, il processo di valorizzazione delle autonomie locali, seppur non accompagnato dall'istituzione di vere e proprie "cittadinanze locali", consente alle Città di intervenire, in maniera anche diversificata in base alle esigenze avvertite sul territorio, nei settori fondamentali della vita degli individui rafforzando, pertanto, il senso di appartenenza e di partecipazione alla comunità locale a discapito di quella statale. Infatti, essendo la titolarità di alcuni diritti fondamentali sempre più connessa a contesti locali, la cittadinanza tradizionale si svuota di significato in favore di una nuova forma di cittadinanza, ossia quella che trova il suo referente territoriale nelle Città e nei Comuni.

La cittadinanza diventa, pertanto, per un verso un concetto non più connesso con un territorio, ma legato ad una rete globale, dall'altro la globalizzazione, rafforzando il radicamento locale e la connessa autonomia degli enti territoriali minori, configura una cittadinanza locale legata più alla residenza che ad una specifica appartenenza ad uno Stato. In questo senso la cittadinanza globale o sovra nazionale, imperfetta in quanto non collegabile ad una sfera di diritti ben definiti e ad un sistema di governo in quanto tale, si costruisce attraverso le cittadinanza locali settoriali, che in termini di tutela e garanzia dei diritti degli individui, diventano sempre più sostitutive della cittadinanza nazionale<sup>15</sup>.

Se la crisi dello Stato nazionale, costituisce uno dei fattori più rilevanti della crisi della cittadinanza tradizionale, occorre tuttavia, prendere in considerazione

---

<sup>14</sup> In merito alle forme di cittadinanza post statale Cfr. Yasemin Nuhoglu Soysal, *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe*, Chicago, London: University of Chicago press, 1994.

<sup>15</sup> Cfr. F. Manganaro, A. Romano Tassone, *Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale*, Giuffrè Editore, Milano, 2005. Questo testo contiene la relazioni e gli atti del Convegno tenutosi a Reggio Calabria nell'ottobre 2003, nell'ambito del progetto nazionale di ricerca "Pluricittadinanza tra società globale e molteplicità degli ordinamenti giuridici". La tesi sostenuta in questo testo parte dal riconoscimento della cittadinanza locale amministrativa come cittadinanza radicata che opera sempre più in sostituzione della cittadinanza nazionale, ormai svuotata di significato. Si sostiene, pertanto, che una possibile cittadinanza globale possa costruirsi non sulle cittadinanze nazionali, ma appunto sulle varie cittadinanze amministrative settoriali.

altri due fenomeni connessi alla crescente complessità della società odierna e che mettono ugualmente in discussione il concetto classico di cittadinanza.

Si tratta, in primo luogo, dei continui flussi migratori dai paesi poveri del mondo che stanno interessando gran parte dei paesi europei, tra cui l'Italia, e che stanno, inoltre, profondamente cambiando la configurazione delle società che assume sempre più caratteristiche multietniche.

Attualmente, secondo i dati Istat 2008 vivono nel nostro paese circa 3,4 milioni di immigrati residenti<sup>16</sup>. L'impatto sociale ed economico di questa nuova componente demografica del Paese non può non essere rilevante: nelle Città la quota di immigrati sulla popolazione è sempre più importante ed è riconosciuta la partecipazione degli immigrati al mercato del lavoro.

Dai dati ricavati dagli studi effettuati in materia, sembrerebbe essere parzialmente superata la visione stereotipata di un immigrato povero, disagiato che cerca di migliorare la propria condizione economica per poi tornare il prima possibile in patria. Si tratta, invece, di immigrati che si stabilizzano nei Paesi ospitanti per poi entrare a far parte a pieno titolo delle comunità locali dove si stanziano con le proprie famiglie.

La presenza consistente di immigrati, registrata negli ultimi anni in Italia, rende necessario, pertanto, sia l'attivazione di politiche e strumenti idonei a garantire la progressiva inclusione degli stranieri nel tessuto sociale italiano sia il ripensamento del concetto di cittadinanza, che non può essere più intesa come mera appartenenza ad una comunità politica a seguito di un vincolo che si acquisisce per *ius sanguinis* o *ius soli*, ma deve essere concepita come partecipazione alla vita sociale, politica ed economica di una comunità locale. Infatti, se il possesso della cittadinanza è il requisito richiesto per la titolarità di alcuni diritti, quali quelli politici, il rischio è che gli stranieri, in quanto privi dello *status* di cittadino *strictu sensu*, non si vedano riconosciuti categorie fondamentali di diritti.

Pertanto, in una società multietnica, quale la nostra, la cittadinanza tradizionalmente intesa da strumento di garanzia dei diritti per gli individui diventa uno strumento di discriminazione nei confronti di coloro che, pur essendo parte attiva da un punto di vista economico-sociale della comunità di riferimento, si vedono esclusa la possibilità di partecipare all'adozione delle decisioni pubbliche. Le forti ondate migratorie degli ultimi decenni hanno fatto registrare una tendenza contraddittoria: il contenuto della cittadinanza ha

---

<sup>16</sup> L'incidenza percentuale degli stranieri residenti in Italia sulla popolazione complessiva, che all'inizio dell'anno 2007 era del 5,0%, raggiunge al 1° gennaio 2008 quota 5,8%. Si tratta di un livello in linea con quello di altri grandi paesi europei, come la Francia e il Regno Unito, che tuttavia sono di più antica immigrazione. Questo fa sì, ad esempio, che sia maggiore rispetto al nostro Paese la popolazione residente che non rientra più nello stock "cittadini stranieri", avendo acquisito nel corso del tempo la cittadinanza del paese ospitante (Istat, ottobre 2008).

continuato a farsi più denso e articolato per i cittadini, mentre è diventata più ampia la parte di soggetti esclusi dal godimento di alcuni di questi diritti, in quanto stranieri.

Emerge, allora, con tutta evidenza, la crisi del concetto di cittadinanza e la necessità di ripensarla in termini di cittadinanza amministrativa, come partecipazione alla dimensione locale<sup>17</sup>.

In secondo luogo, a fronte della maggiore complessità della società attuale, appare evidente che la nozione di cittadinanza non può più comprendere solo il nucleo essenziale di diritti inclusi nella teoria formulata da Marshall; si tratta di diritti ormai scontati che non offrono più adeguate risposte alle nuove esigenze dei cittadini e della società civile. Proprio nel riconoscimento dei nuovi diritti, che rispondono alle istanze provenienti dalla società civile, e nella loro effettive realizzazione devono giocare un ruolo centrale le Città ed i Comuni, soprattutto alla luce del principio di sussidiarietà e del nuovo quadro costituzionale di riferimento, in collaborazione con i membri della comunità territoriale chiamati ad assumere un ruolo attivo e propulsivo verso le stesse istituzioni.

Pertanto, la cittadinanza deve essere ripensata non solo in relazione al referente territoriale e ai soggetti destinatari di tale *status*, ma anche e soprattutto in relazione al suo contenuto e ai diritti ad essa connessa.

---

<sup>17</sup> In tal senso si vedano gli atti del Convegno “Enti locali, immigrazione e diritti di cittadinanza”, promosso dal Comune di Martinsicuro, con il patrocinio della Provincia di Teramo e dell’Unione dei Comuni della Val Vibrata, 2003, in [www.ontheroadonlus.it](http://www.ontheroadonlus.it)

### 3. Nuove frontiere della cittadinanza

La crisi del concetto tradizionale di cittadinanza, riconducibile ai fattori su esposti, rende inevitabile il ripensamento della nozione di cittadinanza, che trova attualmente il suo referente naturale non più nello Stato, ma nelle Città come comunità locali. Si può, pertanto, affermare che essere cittadino oggi significa in primo luogo appartenere ad una comunità locale, rispetto alla quale si diviene titolari di un insieme di diritti e imputabili di specifici doveri, ed in secondo luogo partecipare alla vita economica, sociale e politica di quella realtà territoriale.

Per fornire una nuova e più adeguata definizione di cittadinanza, bisogna quindi ripartire dalle Città e dai Comuni<sup>18</sup>, che rappresentano sempre più la dimensione ed il contesto in cui gli individui realizzano le proprie aspirazioni, partecipando alla vita economico-sociale e politica della comunità, e manifestano le proprie esigenze e problematiche, investendo le istituzioni locali di un ruolo fondamentale, ossia quello di fornire risposte adeguate alle nuove categorie dei bisogni della società civile.

I Comuni, soprattutto in seguito alla riforma costituzionale del Titolo V<sup>19</sup>, ad opera della l. cost. n. 3/2001, sono le istituzioni più vicine ai cittadini, quelle

---

<sup>18</sup> In merito all'importanza ed alla centralità assunta dalle Città nel contesto politico economico e sociale si veda il Rapporto Cittalia 2008, disponibile su [www.cittalia.it](http://www.cittalia.it)

<sup>19</sup> La riforma del Titolo V della Costituzione ha formalizzato la centralità degli Enti locali nel nuovo assetto istituzionale. In tal senso la vera chiave di volta per la valorizzazione delle autonomie locali è costituita dalla lettura congiunta di tre disposizioni costituzionali in particolare; si tratta degli artt. 114, 118 e 119 della Costituzione. L'art. 114 va in primo luogo a ridefinire i rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali, superando la visione "Statocentrica" e riconoscendo pari dignità istituzionale a tutte le componenti della Repubblica a partire dal livello di governo più vicino al cittadino, ossia ai Comuni. Si riconosce, inoltre, agli Enti locali l'autonomia statutaria e regolamentare necessarie per far sì che le istituzioni locali siano in grado di provvedere alla disciplina della propria organizzazione nonché delle funzioni che sono chiamati a svolgere.

Fondamentale è soprattutto la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, in base al quale, in via generale, l'esercizio di tutte le funzioni amministrative viene attribuito ai Comuni, "salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". Dunque, il nuovo articolo 118 stabilisce una preferenza generalizzata per gli enti più vicini ai cittadini, sulla base della consapevolezza che solamente i livelli di governo più radicati sul territorio, quali appunto i Comuni, possono essere maggiormente a conoscenza delle esigenze dei propri cittadini e sono in grado, pertanto, di fornire risposte più adeguate ed efficaci.

A completamento della valorizzazione delle autonomie locali, vi è infine, il riconoscimento dell'autonomia finanziaria, di cui all'art. 119 Cost., che va a modificare il sistema delle risorse e del criterio di allocazione delle stesse. Tale disposizione, infatti, riconosce per la prima volta non solo alle Regioni, ma anche agli Enti locali l'autonomia finanziaria di

che più di ogni altro livello di governo sono chiamate a garantire la vivibilità del territorio di riferimento, la qualità della vita e a risolvere in concreto le problematiche dei membri della propria comunità<sup>20</sup>. Infatti, mentre lo Stato e le Regioni, pur essendo titolari di competenze fondamentali (basti pensare alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per quanto concerne lo Stato o alla materia delle politiche sociali, ormai rimesse alla legislazione regionale), esercitano un ruolo principalmente normativo e quindi finiscono, di fatto, per incidere poco sulla vita degli individui, gli Enti locali sono pertanto chiamati ad adottare politiche concrete che siano in grado di realizzare le finalità dell'agenda politica nazionale.

La riforma costituzionale, in linea con i principi di sussidiarietà e valorizzazione delle autonomie territoriali di derivazione comunitaria, ha in questo modo ampliato lo spazio di intervento delle Città, che sono, pertanto, diventate le principali promotrici delle politiche del *welfare*. Ciò, senza dubbio, ha contribuito al maggiore radicamento degli individui al proprio territorio, alla crescita della fiducia, in termini di affidabilità, nei confronti delle istituzioni locali, oltre che al rafforzamento del senso di appartenenza alla propria comunità locale<sup>21</sup>.

A fronte del fatto che lo Stato non costituisce più il baricentro della vita degli individui, dato che i diritti sorgono ora in buona misura fuori dall'organizzazione statale e dei suoi riconoscimenti di diritto positivo e si riferiscono alla persona umana e alle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità, e che il centro della vita cittadina è costituito dalle comunità metropolitane locali si può sicuramente affermare che la cittadinanza debba essere ripensata in termini di "cittadinanza locale". Emerge sempre di più, infatti, la consapevolezza che il contesto nel quale si realizzano i diritti

---

entrata e di spesa, prevedendo esplicitamente che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. In questo sistema così delineato l'autonomia finanziaria rappresenta il presupposto per la concreta attuazione dell'autonomia organizzativa, normativa ed in particolare amministrativa degli enti territoriali.

<sup>20</sup> In relazione all'impatto della riforma costituzionale del Titolo V si vedano: G.C. De Martin, *Autonomie e policentrismo normativo prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, contributo per gli Studi in onore di Fausto Cuocolo, 2003; G. Berti, G.C. De Martin, *Le autonomie territoriali :dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale - atti del Convegno*, Roma, 9 gennaio 2001, Giuffrè Editore, Milano, 2001; G. Berti, G.C. De Martin, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, 2001; G.C. De Martin, *Funzioni fondamentali degli Enti locali matrici per l'attuazione dell'art. 118 Cost.*, in *Anci Rivista*, 2003, 1, 57.; G.C. De Martin, *Il sistema delle autonomie locali dopo il Titolo V: quali prospettive?* in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it)

<sup>21</sup> In proposito si vedano: Pierpaolo Donati, *La cittadinanza*, in *Dimensioni della modernità* a cura di Luciano Pellicani, Edizioni SEAM, Roma, 1999; Enrico Gargiulo, *Verso una cittadinanza locale? la frammentazione della cittadinanza sociale tra sfera sovranazionale e welfare regionale*, Ancona 6-8 Novembre 2008 in [www.espanet-italia.net](http://www.espanet-italia.net); Pietro Costa, *La cittadinanza*, in Pomarici Ulderico, *Filosofia del diritto*, Torino, Giappichelli, 2007; Rapporto Citalia 2008.

fondamentali degli individui è proprio quello metropolitano e locale. Appare, allora, indispensabile elaborare un'idea di cittadinanza relazionale<sup>22</sup>, intesa come legame tra individui che si fonda sulla comune appartenenza ad una comunità locale che si esprime, *in primis*, in termini di partecipazione attiva alle politiche pubbliche.

“Nell’ambito di un percorso che deve essere necessariamente graduale appare rispondente alle necessità sociali e politiche l’introduzione della c.d. «cittadinanza amministrativa», intesa come appartenenza ad una comunità diversa da quella sovrana, con legittimazione a posizioni soggettive che non dipendono dallo *status* di cittadino-sovrano: così come i cittadini sovrani sono titolari dei diritti politici (elettorato attivo e passivo), allo stesso modo gli individui che (riuniti) compongono la popolazione residente in altri ambiti - e particolarmente in sede locale - possono teoricamente essere configurati come titolari dei diritti di elettorato degli organi di governo locale”<sup>23</sup>, nonché di tutti i diritti generalmente riconosciuti ai cittadini.

La cittadinanza amministrativa, è fondata sul concetto di residenza<sup>24</sup>, piuttosto che sulla mera appartenenza ad un ente; in tal senso il *denizen*, ossia l’abitante, prende il posto del *citizen*. Tale forma di cittadinanza, definita amministrativa per indicare che attiene specificamente al rapporto con l’amministrazione, è composta da una pluralità di situazioni giuridiche soggettive, di cui possono essere titolari tutti coloro, sia cittadini italiani, sia cittadini di Stati comunitari e di stati extra-comunitari, che entrano in contatto con una comunità retta da un’amministrazione locale; l’unico requisito per godere dei diritti connessi alla cittadinanza amministrativa locale consiste nell’essere parte attiva della comunità di riferimento, ossia nel partecipare in maniera attiva alla vita economica politica e sociale della Città in cui si risiede. In questo senso, la cittadinanza amministrativa è più ampia della cittadinanza politica in quanto riguarda un numero maggiore di soggetti dato che ne possono essere titolari tutti coloro che collaborano con l’amministrazione e che autonomamente decidono di assumersi, insieme con l’amministrazione, la responsabilità per la cura dei beni comuni<sup>25</sup>.

Proprio la manutenzione dei beni comuni è una sfida difficile, perché si tratta di beni facilmente esposti al degrado ed alla distruzione; per questo motivo, le amministrazioni cittadine locali non possono affrontare da sole questo compito, ma necessitano dell’intervento attivo e propulsivo dei cittadini. Per poter

---

<sup>22</sup> Cfr. S. Rossi, *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post nazionale*, cit., pag.13.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> Cfr. G. Berti, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, 12; A. Ciancio, *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, in *Quaderni costituzionali*, Il Mulino, 2002, pagg. 56 e ss.; G.U. Rescigno, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, 37.

<sup>25</sup> Cfr. G. Arena, *Sussidiarietà e nuova cittadinanza*, in *Sussidiarietà e diritti*, a cura di V. Baldini, Satura Editrice, 2007.

affrontare tale sfida, le istituzioni devono poter contare su una solida “dimensione civica”, intesa come *civicness*<sup>26</sup>, che si esprime non solo nel momento dell’adozione delle decisioni attraverso la partecipazione politica, ma soprattutto nella vita quotidiana.

La cittadinanza amministrativa, che trova il proprio referente territoriale nelle comunità metropolitane locali, si configura, pertanto, come una cittadinanza in cui i cittadini non sono più solamente i destinatari diretti dell’attività amministrativa, ma ne sono pienamente parte sia come fruitori dei servizi sia come operatori attivi<sup>27</sup>.

Il fondamento della cittadinanza amministrativa, come cittadinanza locale e attiva, può essere ravvisato indubbiamente nel principio di sussidiarietà, dal momento che è “solo grazie a questo nuovo principio che ai cittadini viene riconosciuto il diritto di uscire, per propria scelta e non su richiesta dell’amministrazione, dal ruolo di amministrato per assumere quello di cittadino attivo. Se, infatti, come ora fa la Costituzione si prevede che i soggetti pubblici debbano favorire le autonome iniziative dei cittadini nell’interesse generale<sup>28</sup>, questo significa che quei cittadini, nel momento in cui si attivano, non sono semplici amministrati bensì si pongono sullo stesso piano di quelle istituzioni pubbliche cui offrono spontaneamente la propria collaborazione per risolvere problemi che riguardano la comunità. La sussidiarietà in sostanza porta ad un superamento del monopolio dell’amministrazione sulla tutela dell’interesse pubblico ed è appunto questo che consente ai cittadini di dar vita autonomamente a forme di amministrazione condivisa.

Ma quello che fanno i cittadini attivi è molto più che realizzare un nuovo modello di amministrazione prendendosi cura dei beni comuni. Quello che veramente fanno i cittadini attivi quando attuano il principio di sussidiarietà è riempire di nuovi significati il concetto di sovranità popolare e di partecipazione alla vita pubblica, mostrando nuovi modi di essere cittadini. In

---

<sup>26</sup> Nella letteratura sul capitale sociale (Putnam 1993) con il termine *civicness* si intende un orientamento dei cittadini verso la politica che non è mosso da aspettative particolaristiche, ma da una visione dell’interesse individuale legata ad una concezione del bene comune. La *civicness* è identificata con la diffusione di un’ampia fiducia interpersonale, che facilita la cooperazione tra i cittadini per obiettivi comuni ed il funzionamento delle istituzioni politiche. La *civicness* fa riferimento ad un’ampia area di significati che riguarda non solo il rispetto delle regole di civile convivenza e le virtù civiche dei singoli individui, ma l’integrazione tra senso civico, qualità delle istituzioni e cittadinanza attiva. (Cfr. G. Rossi, “Il Capitale Sociale”, [http://www.acton.org/ital/publicat/il\\_captale\\_sociale.pdf](http://www.acton.org/ital/publicat/il_captale_sociale.pdf)).

<sup>27</sup> Cfr. F.G. Scoca, *Attività amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. VI, 2002, pag. 75 e ss.

<sup>28</sup> Cfr. Art. 118, comma 4, Cost. Tale disposizione introduce, accanto al principio di sussidiarietà verticale, concernente i rapporti tra centro e periferia, la cosiddetta sussidiarietà orizzontale, che può essere considerata il fondamento della dimensione attiva e solidale della cittadinanza amministrativa locale.

questo senso dunque si può dire che la sussidiarietà cambia i cittadini, non solo l'amministrazione"<sup>29</sup>.

Il nuovo spazio pubblico di partecipazione occupato dai cittadini attivi ha a che fare soprattutto con la sfera dell'amministrazione; per questo dalla cittadinanza amministrativa deriva un accrescimento dei diritti umani rispetto a quelli classici connessi alla cittadinanza tradizionalmente intesa. Si tratta di un "pacchetto di diritti" relativo al rapporto con l'amministrazione e riconosciuti a tutti i soggetti che risiedono in una data comunità e che, in quanto tali, entrano in contatto con l'amministrazione.

Una parte del pacchetto di diritti, derivanti dalla cittadinanza amministrativa, è formata da situazioni giuridiche soggettive tradizionali, tutelabili attraverso il ricorso alla magistratura. Accanto a questi diritti, ve ne sono, tuttavia, altri del tutto nuovi, introdotti nel nostro ordinamento solamente in questi ultimi anni a seguito delle grandi leggi di riforma amministrativa che hanno caratterizzato gli anni Novanta del secolo appena trascorso.

I principali fra questi sono il diritto all'informazione (inteso sia come diritto ad essere informati dall'amministrazione, sia come diritto di accesso alle informazioni amministrative); il diritto alla semplicità dell'azione amministrativa e quello alla sua efficienza, efficacia ed economicità; il diritto alla partecipazione ai procedimenti amministrativi ed il diritto alla conclusione in tempi certi di tali procedimenti; il diritto alla motivazione dei provvedimenti amministrativi e, su un altro piano, il diritto alla qualità dei servizi pubblici sancito dalle varie Carte dei servizi e quello alla verificabilità dei risultati dell'azione amministrativa.

Naturalmente non tutti questi diritti sono ugualmente consolidati nel nostro ordinamento, vista anche la loro recente introduzione; inoltre in molti casi mancano ancora gli strumenti per ottenerne il rispetto da parte delle amministrazioni cittadine, in quanto gli strumenti di tutela tradizionali non possono essere utilizzati e quelli nuovi devono ancora essere predisposti. Tuttavia questi ed altri nuovi diritti dei cittadini italiani e stranieri nei confronti delle pubbliche amministrazioni, configurando la "cittadinanza amministrativa", contribuiscono in maniera significativa all'espansione della sfera tradizionale della cittadinanza, non solo relativamente ai soggetti che ne detengono la titolarità, ma soprattutto in termini di contenuti.

Infatti, la cittadinanza amministrativa, pur presupponendo i diritti civili, politici e sociali marshalliani, si riempie di nuovi e maggiori categorie di diritti. Tuttavia, il contenuto della cittadinanza amministrativa o locale non si esaurisce nel catalogo dei diritti su esposti, ma è sempre soggetto a nuove rivisitazioni ed espansioni, frutto delle richieste avanzate dalla società civile.

---

<sup>29</sup> G. Arena, *Sussidiarietà e nuova cittadinanza*, cit., pag. 118.

Stanno, infatti, emergendo nuovi diritti di cittadinanza, non pienamente formalizzati in categorie giuridiche ben definite, ma che rispondono alle richieste sempre più incisive di interventi, avanzate dai cittadini alle Amministrazioni locali, per garantire qualità della vita e vivibilità del territorio.

Sicuramente, tra gli emergenti diritti di cittadinanza, acquistano particolare rilievo tutte le categorie di diritti connessi al miglioramento della qualità della vita nel territorio di riferimento. Si tratta, ad esempio, del diritto all'ambiente che richiede interventi contro l'inquinamento, al diritto alla mobilità ed alla circolazione attraverso l'offerta di servizi pubblici efficaci ed efficienti nel settore dei trasporti che siano compatibili con la tutela dell'ambiente e la tutela della salute dei cittadini, ed al diritto alla vivibilità ed alla valorizzazione dei centri storici.

Una formulazione più ampia e completa dei diritti connessi alle nuove forme di cittadinanza si ritrova nella Carta europea dei diritti dell'uomo delle Città. Tale documento programmatico, firmato a Saint-Denis il 18 maggio 2000 da quaranta Città appartenenti sia a Stati comunitari sia a Stati extra comunitari, riconosce alle Città il ruolo di base della democrazia e vuole fornire delle costanti di riferimento sia per i cittadini, affinché tutti siano consapevoli dei propri diritti e degli strumenti necessari per farli valere, che per le istituzioni locali che saranno chiamate ad adottare politiche volte a garantire l'effettività di questi diritti.

Tra i nuovi diritti di cittadinanza che sono rivendicati nei confronti delle amministrazioni dei governi locali, la Carta europea dei diritti dell'Uomo nella Città annovera innanzitutto il "diritto alla Città", come il diritto riconosciuto a tutti gli abitanti, indipendentemente dalla propria nazionalità, di risiedere in una Città e di trovarvi le condizioni necessarie per appagare le proprie aspirazioni dal punto di vista politico, sociale ed ambientale assumendo nel contempo i loro doveri di solidarietà.

Da questo enunciato emergono con tutta evidenza i caratteri peculiari della nuova cittadinanza, ossia la cittadinanza definita amministrativa: è una cittadinanza svincolata dall'appartenenza ad uno Stato e dall'idea di nazionalità, che poggia, invece, sul concetto di residenza; ha a che fare non con il potere politico *strictu sensu*, ma con le amministrazioni chiamate al governo della comunità locale, ossia con le istituzioni degli Enti locali; è una cittadinanza i cui contenuti non si limitano a quelli statici di derivazione marshalliana, che, tuttavia, ne rappresentano il punto di partenza, ma sono connessi alla qualità della vita quotidiana ed alla vivibilità del territorio di riferimento che costituiscono diritti e, allo stesso tempo, obiettivi che impegnano non solo le istituzioni in qualità di poteri pubblici ma anche i cittadini in qualità di soggetti attivi dotati di diritti ma anche di doveri verso la propria comunità di appartenenza.

Accanto ai diritti tradizionali, ribaditi dalle Città firmatarie, vi è il diritto al lavoro, che le istituzioni locali devono garantire attraverso politiche volte all'adeguamento dell'offerta e della domanda di lavoro ed incoraggiando l'aggiornamento e la riqualificazione dei lavoratori tramite dei programmi di formazione permanente; il diritto alla cultura, inteso come il diritto dei cittadini alle più diverse manifestazioni di cultura che devono essere favorite dalle istituzioni locali nel rispetto delle diversità e con pari condizioni di accesso a tutti; il diritto ad un alloggio dignitoso, sicuro e salubre, in tutela del quale le autorità locali comunali sono chiamate a verificare che esista un'offerta adeguata di alloggi e di impianti di quartiere per tutti i loro cittadini senza distinzione, in funzione dei loro redditi.

Particolare rilevanza assumono i seguenti diritti, che possono essere considerati diritti di nuova generazione. Si tratta, in primo luogo, del diritto all'ambiente, elaborato in conseguenza delle rivendicazioni delle associazioni ambientaliste sempre più numerose, nonché della consapevolezza delle conseguenze dannose dell'inquinamento. Tale diritto si esplica come diritto dei cittadini ad avere un ambiente sano nella ricerca della compatibilità tra sviluppo economico ed equilibrio ambientale sostenibile. A tal fine, le autorità comunali adottano, in base al principio di precauzione, delle politiche di prevenzione dell'inquinamento (compreso quello acustico), di economia di energia, di gestione, riciclaggio, riutilizzo e recupero dei rifiuti; ampliano e proteggono il verde pubblico delle Città e sviluppano un'educazione orientata specificamente al rispetto della natura.

In secondo luogo, del diritto ad uno sviluppo urbanistico ordinato che garantisca una relazione armoniosa tra l'habitat, i servizi pubblici, le strutture, il verde pubblico e le attrezzature destinate ad uso collettivo. Le autorità comunali realizzano, con la partecipazione dei cittadini, una pianificazione ed una gestione urbana che possa ottenere l'equilibrio tra l'urbanistica e l'ambiente.

Si riconosce agli abitanti delle Città il diritto alla circolazione e alla tranquillità nella Città, attraverso politiche di controllo del traffico automobilistico, dell'emissione di ogni tipo di rumore e di vibrazioni, politiche di definizione delle zone riservate completamente oppure in certi periodi ai pedoni, di incoraggiamento dell'uso di veicoli non inquinanti; il diritto di disporre del tempo libero, per la realizzazione del quale occorre garantire l'esistenza di spazi ludici di qualità, di attrezzature per la pratica degli sport, incoraggiare il turismo in modo tale che possa essere garantito un equilibrio tra l'attività turistica della Città e il benessere sociale ed ambientale dei cittadini; il diritto dei consumatori alla qualità e alla composizione dei prodotti, nonché all'esattezza delle informazioni.

Sono riportati, infine, i “diritti relativi all’amministrazione democratica locale”, tra cui il diritto dei cittadini all’efficacia dei servizi pubblici, che richiama sicuramente il principio costituzionale di buon andamento dell’attività della pubblica amministrazione<sup>30</sup>, il diritto alla trasparenza, nonché il diritto alla amministrazione della giustizia locale.

Oltre ai diritti su elencati, la Carta europea dei diritti dell’uomo nella Città, tra le situazioni giuridiche soggettive connesse alla nuova forma di cittadinanza di dimensione locale, inserisce non solo i diritti di vecchia e nuova generazione, necessari per garantire la qualità della vita nelle Città, ma anche il dovere di solidarietà e di partecipazione alla vita cittadina; si tratta di un dovere che connota la dinamicità della cittadinanza amministrativa, in contrapposizione alla natura statica della cittadinanza politica tradizionale che pone in capo ai cittadini obblighi di natura esclusivamente passiva, quali il dovere di rispettare le leggi e di contribuire alla fiscalità generale, demandando il ruolo decisionale ed attivo nell’adozione delle politiche pubbliche alle sole istituzioni rappresentative.

Dall’analisi di tale documento programmatico, espressione della riscoperta del ruolo fondamentale delle Città nella costruzione della democrazia, si evincono, pertanto, sia la configurazione territoriale locale sia la natura attiva e partecipativa della cittadinanza amministrativa, che si può considerare sicuramente l’evoluzione della cittadinanza tradizionale ed il suo adeguamento ai fenomeni di trasformazione odierni della società ed alle nuove istanze provenienti dagli individui, non solo *uti singuli*, ma anche e soprattutto in qualità di membri della società civile. Si tratta di una cittadinanza definita, per l’ampiezza del numero dei soggetti titolari e dei diritti ad essa connessi, “cittadinanza sostanziale”, in quanto basata “sul diffondersi di un sentire condiviso di bisogni concreti piuttosto che sull’antica nozione di appartenenza giuridico-formale ad uno Stato-Nazione; concetto che ben presto ha condotto alla più ampia (sotto il profilo sostanziale) ed indistinta (sul versante soggettivistico) nozione di diritti della persona *tout court*. In sintesi: i diritti concreti della cittadinanza amministrativa prendono il posto del vecchio concetto di appartenenza formale ad un gruppo organizzato in nazione, così come perde di senso la distinzione tra diritti civili e politici e diritti sociali, che inizialmente aveva caratterizzato lo svilupparsi dello stesso concetto di cittadinanza”<sup>31</sup>, e che costituiscono il presupposto su cui poggiano i diritti della nuova cittadinanza.

---

<sup>30</sup> Art. 97, comma 1, Cost.

<sup>31</sup> L. Ciaurro, *I diritti fondamentali dello straniero*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) 3/11/2008, pag. 22.

## 4. Ruolo dei Comuni e delle Città e loro funzioni nel processo di implementazione della cittadinanza amministrativa e dei diritti ed essa connessi

Nel processo di implementazione della cittadinanza amministrativa e di effettiva realizzazione dei diritti emergenti ad essa connessi, svolgono un ruolo essenziale, se non addirittura esclusivo, le istituzioni dei Comuni in modo particolare, in quanto più vicini ai cittadini ed alle loro esigenze.

Innanzitutto, ciò che le istituzioni devono fare consiste nell'educare i propri cittadini alla partecipazione, all'iniziativa, ossia alla cittadinanza relazionale<sup>32</sup>, utilizzando anche il concreto aiuto di organizzazioni del terzo settore che promuovono tale forma di cittadinanza. Infatti, l'intensità della *civiness* non è innata né è data una volta per tutte; è, piuttosto, il frutto di scelte, di pratiche sociali e politiche, oltre che di consuetudini<sup>33</sup>. L'intervento in tal senso delle Amministrazioni locali può giocare un ruolo significativo nel sostegno e nel rafforzamento della *civiness* territoriale.

“Nel concreto, l'orientamento alla *civiness* per il governo locale deve tradursi in una rilettura del proprio sistema decisionale, nel rafforzamento delle strategie di comunicazione e di collaborazione con i cittadini, nella valorizzazione degli istituti di partecipazione e delle pratiche di co-progettazione, nel sostegno all'auto-organizzazione civica per lo svolgimento di funzioni pubbliche, tramite la messa a disposizione di spazi, strumenti, servizi, opportunità di impegno. Non tanto singole ed episodiche iniziative, comunque meritevoli e importanti, ma l'assunzione di un punto di vista secondo il quale, in tutte le politiche della Città, i cittadini singoli ed associati, non siano più considerati i destinatari di una politica pubblica, ma soggetti attivi nel processo di definizione, attuazione e valutazione della politica stessa.

Si tratta, in sostanza, di porre le basi perché la Città del futuro possa essere qualcosa di più e di diverso dalla somma delle biografie degli individui che la vivono; adoperarsi affinché il senso di appartenenza, il radicamento al

---

<sup>32</sup> In proposito cfr. C. Mion, *Educare alla cittadinanza, come etica pubblica*, in *Rivista dell'istruzione. Scuola ed Enti locali*, Maggioli Editore, n. 5/2007, pagg. 90- 94.

<sup>33</sup> Cfr. R. Putnam, *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993.

territorio, non si traducano in pericolose chiusure identitarie, ma siano piuttosto la base per la concreta costruzione di una nuova cittadinanza condivisa”<sup>34</sup>.

In concreto, educare alla cittadinanza significa progettare un’educazione etico-sociale in grado di formare gli individui all’intera gamma delle dimensioni del sociale: da quelle che richiedono un’elevata capacità di autonomia (di resistenza al gruppo, di affermazione delle proprie valorialità e conoscenze), a quelle che domandano la partecipazione consapevole all’esperienza sociale (attraverso sia la conoscenza e la pratica critica delle regole della coesistenza pacifica, sia l’assunzione di atteggiamenti e comportamenti di curiosità e di solidarietà nei confronti dell’‘altro’), a quelle, infine, che postulano l’esigenza della condivisione (culturale ed esistenziale, di saperi, di progetti, di valori...) con altri singoli e gruppi.

Dunque, educazione alla cittadinanza come educazione ad essere cittadini criticamente capaci di autonomia, partecipazione e condivisione.

L’autonomia costituisce il presupposto indispensabile dell’educazione alla cittadinanza, come lo è per la socializzazione. Senza di essa l’individuo non può interagire con gli altri, ma soltanto subirne l’influenza adeguandosi acriticamente alle opinioni del gruppo di volta in volta dominante. Il concetto di autonomia può essere affrontato da molteplici punti di vista: all’interno dell’area della cittadinanza, l’autonomia corrisponde alla capacità di costruire progressivamente e di difendere consapevolmente la propria identità culturale. Questo comporta competenze di natura informativa (la conoscenza delle proprie radici culturali, antropologiche, valoriali...), metacognitiva (la capacità di monitorare, illustrare e documentare il proprio sviluppo) ed euristico-inventiva (la motivazione a riprogettare utopisticamente il proprio progetto esistenziale). Comporta inoltre l’abitudine ad assumersi la responsabilità dei propri comportamenti e ad accettarne consapevolmente le conseguenze.

La partecipazione richiede innanzitutto la padronanza critica delle regole del comportamento sociale e la capacità di saperle applicare e declinare nei diversi contesti di vita. Ma prevede anche la motivazione ad attivare il dialogo e la discussione tra culture diverse, la disponibilità nei confronti della differenza (di genere, di età, di fede, di linguaggio...) all’interno di una cornice irrinunciabile di avventura cognitiva verso l’altro da sé, la disponibilità alla modificazione e alla riformulazione dei propri punti di vista nel contesto più generale di una consapevolezza della relatività e della continua transizione, locale e globale, delle culture.

La condivisione propone l’esperienza del costituire o comunque del riconoscersi in situazioni e gruppi omogenei per obiettivi e motivazioni. Apre all’esperienza della solidarietà e della cooperazione tra protagonisti di uno

---

<sup>34</sup> Cfr. Rapporto Cittalia 2008, *Ripartire dalle Città*, cit., pag. 191.

stesso progetto culturale e politico che si identificano in una medesima “*vision*”. Si prefigge l’assunzione critica del senso di appartenenza ad una comunità più vasta caratterizzata da comunanze reali e/o virtuali<sup>35</sup>.

Tale “progetto di educazione alla cittadinanza, articolato sulle tre dimensioni su indicate dell’autonomia, della partecipazione e della condivisione, si colloca nella prospettiva politica e pedagogica del cosiddetto “*empowerment*”. Una prospettiva nella quale educare gli interlocutori del progetto formativo anche affinché la assumano nel loro rapporto culturale, politico e pedagogico con gli altri. Il termine e il concetto di *empowerment* si sono affermati in ambito educativo da non molti anni, essendo stati conati e utilizzati a partire dalla fine degli anni '60 prevalentemente all’interno di studi di psicologia sociale. Il termine è difficilmente traducibile e per questo lo si conserva in inglese. In italiano potrebbe essere tradotto con frasi del tipo “trasferimento di potere”, “assunzione di autoconsapevolezza”, “aumento della capacità di progettare e realizzare”, “sviluppo di potenzialità” o simili.

In educazione, il concetto di *empowerment* allude a progetti di intervento educativo che si propongono di mettere i loro interlocutori (non più, quindi, clienti “oggetto” dell’intervento stesso) nella condizione di poter diventare/ridiventare realmente protagonisti e responsabili della propria vita, delle proprie scelte, del proprio presente e futuro. L’*empowerment* si contrappone, pertanto, ad ogni intervento educativo che crei dipendenza e sudditanza nelle persone o nei gruppi cui si rivolge. Si contrappone all’assistenzialismo, a gesti e progetti “di cura” che non si propongano strutturalmente di contribuire alla costruzione di individui capaci di autonomia e identità autosussistenti. Oggi più che mai lavorare per una nuova cittadinanza partecipe significa operare per l’effettivo e critico *empowerment* di tutti i cittadini”<sup>36</sup>.

Oltre al ruolo pedagogico-educativo, è necessario, inoltre, un cambiamento profondo nel ruolo e nelle funzioni del governo cittadino: è essenziale che gli Enti territoriali locali abbandonino il preteso monopolio di intervento nello spazio pubblico e accettino il ruolo di mediatore delle diverse istanze che provengono dalla società civile, di facilitatore e di catalizzatore delle risorse disponibili<sup>37</sup>. È necessario promuovere una rinnovata capacità di ascolto e di attenzione alle richieste che provengono dal basso, e cogliere, nel concreto, quale contributo alla vita delle Città possa derivare dalla valorizzazione e dal sostegno all’autonoma iniziativa dei cittadini nel campo dell’ambiente, della mobilità, della sicurezza, dell’educazione, della cultura, del *welfare* e dello stesso funzionamento dei servizi pubblici.

---

<sup>35</sup> Cfr. Luigi Guerra, *Educare alla cittadinanza attiva*, in [www.scuoladipace.org](http://www.scuoladipace.org)

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Cfr. Rapporto Cittalia 2008, *Ripartire dalle Città*, cit., pagg. 190 e ss.

Occorre, qui, ribadire che la cornice di questa profonda riforma necessaria sul terreno della *governance* locale è indubbiamente costituita dal Titolo V della Costituzione, con il novellato art. 118 che da una parte autorizza e promuove l'intervento dei privati nella gestione della "cosa pubblica", e dall'altra prevede l'intervento dei Comuni e a seguire degli altri livelli di governo, ossia Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, solamente nei casi in cui i privati e la società civile in generale non siano in grado di adottare politiche efficienti e misure idonee al soddisfacimento delle proprie esigenze<sup>38</sup>.

In definitiva, per dare concretezza alla cittadinanza amministrativa, che si afferma sempre più come l'evoluzione e la declinazione a livello locale della cittadinanza tradizionale, ormai evidentemente inadeguata e superata, le istituzioni dei Comuni devono contemporaneamente modificare il proprio ruolo, restringendo lo spazio di intervento precedentemente attribuito, in favore dei cittadini, come *denizens*, e ripensare il proprio approccio e modalità di *governance*. In questo nuovo contesto, infatti, le istituzioni cittadine sono chiamate a promuovere, a coordinare e ad indirizzare, se necessario, le azioni dei cittadini, assumendo il ruolo di mediatori dei diversi interessi che si manifestano dal basso. Ovvero, devono contemperare gli opposti interessi di cui si fanno portavoce i cittadini e le associazioni, attraverso i tradizionali strumenti forniti dal diritto amministrativo, basti in tal senso pensare agli istituti regolati nel nostro ordinamento dalla l. 241/1990<sup>39</sup> sul procedimento amministrativo, e cercare di indirizzare le azioni della società civile verso obiettivi di interesse generale.

Si tratta, di un compito, sicuramente non semplice data la molteplicità degli interessi che le istituzioni delle Città e dei Comuni sono chiamate a contemperare e a mediare. Sono, per esempio, difficilmente conciliabili il diritto all'ambiente e alla salute da una parte, e il diritto allo sviluppo urbano ed industriale dall'altra, o ancora il diritto alla mobilità e ad una efficiente copertura del territorio con linee di trasporto urbane ed il diritto all'ambiente; il diritto alla tutela ed alla vivibilità dei centri storici con il diritto alla mobilità ed allo sviluppo delle attività produttive e commerciali.

Laddove, in definitiva, ci sono iniziative dei privati per la realizzazione di uno degli interessi su riportati, spetterà al governo locale adottare gli strumenti più

---

<sup>38</sup> Ciò è quanto è emerso nel Convegno "L'emersione della società civile tra pubblico e privato", tenutosi il 22 febbraio 2008, presso la LUISS Guido Carli, ed organizzato dal centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet". Cfr. il resoconto del convegno, a cura di Valentina Lepore e di Carmela Salerno, disponibile su [www.labsus.it](http://www.labsus.it) e su [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it)

<sup>39</sup> Si pensi, per esempio, al diritto di partecipazione al procedimento amministrativo che viene consentito sia agli interessati che ai controinteressati, o alla possibilità per i cittadini di presentare memorie all'amministrazione competente che ha l'obbligo di considerarne il contenuto (cfr. artt. 9, 10, 11, l. 241/1990).

idonei per il contemperamento di tale iniziativa con gli interessi di cui si fanno promotori altre porzioni della società civile.

Se il compito principale che le istituzioni locali devono assumere per l'implementazione della nuova forma di cittadinanza è quello di coordinamento ed indirizzamento delle autonome iniziative dei privati cittadini, oltre che quello propriamente pedagogico di promozione dei progetti di educazione alla cittadinanza relazionale, un ruolo più attivo e decisivo del governo locale è, invece, richiesto, in riferimento ai diritti di cittadinanza emergenti. Si tratta, infatti, di nuovi diritti che per trovare un'effettiva realizzazione e formalizzazione giuridica, necessitano, prima ancora che di azioni dal basso, di una concreta attività istituzionale, propria dei governanti locali, che devono rispondere alle istanze della società civile, nel rispetto dei principi di collaborazione e di informazione dei cittadini.

Si tratta, allora, di stabilire quali potrebbero essere le politiche e gli strumenti adottati dai Comuni per assicurare la garanzia dei nuovi diritti di cittadinanza. La scelta degli strumenti da adottare rientra nell'autonomia decisionale degli Enti locali; pertanto, non è possibile individuare delle politiche uniformi ed applicabili in tutte le comunità locali. Piuttosto è possibile immaginare delle linee direttive che in maniera omogenea possano guidare ed indirizzare i governanti locali, tenuto conto delle particolari esigenze locali.

Per esempio, per rendere effettivo il diritto alla circolazione, che costituisce indubbiamente uno dei temi maggiormente rilevanti per le Città italiane, le autorità locali dovrebbero garantire ai cittadini mezzi di trasporto compatibili con la tranquillità delle Città, favorire dei mezzi di trasporto accessibili a tutti in modo da realizzare una pianificazione strategica degli spostamenti urbani ed interurbani, controllare e limitare il traffico automobilistico nel rispetto del diritto ad avere un ambiente sano e salubre, controllare l'emissione di rumori e vibrazioni per evitare il pericolo dell'inquinamento acustico, nonché incoraggiare l'uso di veicoli non inquinanti.

L'adozione di tali politiche, accanto ad un atteggiamento attento e responsabile dei cittadini, potrebbe consentire il raggiungimento dell'obiettivo, ossia la realizzazione di un'offerta di servizi pubblici nel settore dei trasporti che siano compatibili con la tutela dell'ambiente e la tutela della salute dei cittadini.

Infatti, in via generale, la concreta realizzazione dei nuovi diritti di cittadinanza richiede, una cooperazione intensa tra le Amministrazioni locali chiamate ad approvare delle politiche *ad hoc* ed i cittadini che devono attivarsi in modo da agevolare il buon esito delle stesse attività istituzionali della Amministrazioni locali. La mancanza di uno di questi elementi potrebbe seriamente mettere in discussione l'effettiva garanzia degli emergenti diritti di cittadinanza.

In questo contesto, la sfida che le Amministrazioni locali devono affrontare e superare per costruire le Città del futuro è duplice: da una parte, rendersi promotrici della nuova forma di cittadinanza, modificando il proprio stile di *governance*, promuovendo l'educazione dei cittadini alla partecipazione alle decisioni ed alle attività pubbliche e accrescendo la *civicness* come radicamento ai valori della comunità territoriale di residenza; dall'altra cogliere le trasformazioni in atto nella società e saper fornire ai cittadini risposte adeguate ai bisogni emergenti, fermo restando la necessità di dover contemperare e conciliare gli opposti interessi provenienti dal basso. Affrontare questa sfida rappresenta per i Comuni un valore aggiunto e offre, pertanto, una maggiore garanzia di risultato, grazie anche alla leale collaborazione con i propri cittadini e con gli organismi del terzo settore, sempre più attivi nel riconoscimento e nella realizzazione dei nuovi diritti.

In una situazione di grandi cambiamenti in cui l'ordinamento globale sembra esser sempre più insussistente ed incapace di assolvere anche le proprie funzioni istituzionali, e l'ordinamento nazionale è travolto dal processo di trasformazione delle Città in aree metropolitane, dalle rivendicazioni dei movimenti localistici e dalle grandi riforme istituzionali che valorizzano ed ampliano le sfere di intervento delle autonomie locali, proprio le Città e le comunità locali, con la loro dimensione territoriale limitata e con la loro vicinanza ai bisogni dei cittadini, rappresentano il referente per l'esercizio della nuova cittadinanza, la cittadinanza amministrativa, e dei diritti ad essa connessi.

Sicuramente, il processo *in itinere* dell'affermazione della cittadinanza amministrativa e del riconoscimento formale dei diritti ad essa connessi, richiederà un periodo di tempo più o meno lungo, legato alla capacità di entrambi gli attori della cittadinanza amministrativa di promuovere azioni condivise e strategie di buon governo.

A conclusione delle considerazioni su svolte, si può affermare che oggi “la cittadinanza è l'appartenenza alla Città, intesa come comunità locale, e la partecipazione attiva alla società da parte di tutti gli individui che vi risiedono e che hanno diritti e responsabilità e la capacità di influenzare ed adottare le politiche. Per questo motivo la cittadinanza deve essere più che uno *status* politico e giuridico: rappresenta un ruolo sociale”<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Questa definizione di cittadinanza è stata data da Cesar Birzea, direttore dell'Istituto di Scienze dell'Educazione all'Università di Bucarest, in Romania, nel Giugno 2002 nell'ambito del secondo corso sulla Cittadinanza europea, organizzato dal Partenariato tra la Commissione Europea ed il Consiglio d'Europa.

## Riferimenti bibliografici

Arena G., *Sussidiarietà e nuova cittadinanza*, in *Sussidiarietà e diritti*, a cura di V. Baldini, Satura Editrice, 2007

Atti della Conferenza per la Carta Europea dei diritti dell'Uomo nella Città, tenutasi a Venezia il 9-10 Dicembre 2002, in [www.comune.venezia.it](http://www.comune.venezia.it)

Atti del Convegno "Enti locali, immigrazione e diritti di cittadinanza", promosso dal Comune di Martinsicuro, con il patrocinio della Provincia di Teramo e dell'Unione dei Comuni della Val Vibrata, 2003, in [www.ontheroadonlus.it](http://www.ontheroadonlus.it)

Barbalet J. M., *Cittadinanza, diritti, conflitto e disuguaglianza sociale*, Torino, Liviana, 1992

Berti G., *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, 12

Berti G., De Martin G.C., *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale* - atti del Convegno, Roma, 9 gennaio 2001, Giuffrè Editore, Milano, 2001

Berti G., De Martin G.C., *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, 2001

Bonazzi T., Dunne M., *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Il Mulino, Bologna, 1994

Ciancio A., *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, in *Quaderni costituzionali*, Il Mulino, 2002

Ciaurro L., *I diritti fondamentali dello straniero*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) 3/11/2008, pag. 22

Costa P., *La cittadinanza*, in Pomarici Ulderico, *Filosofia del diritto*, Torino, Giappichelli, 2007

De Martin G.C., *Autonomie e policentrismo normativo prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, contributo per gli Studi in onore di Fausto Cuocolo, 2003

De Martin G.C., *Funzioni fondamentali degli Enti locali matrici per l'attuazione dell'art. 118 Cost.*, in *Anci Rivista*, 2003, 1

De Martin G.C., *Il sistema delle autonomie locali dopo il Titolo V: quali prospettive?* in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it)

Decaro C., *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna*, Luiss University Press, 2005

Di Nicola P., Saporiti A., *Cittadinanza o cittadinanze: la crisi dello Stato sociale in universalismo e logica delle appartenenze*, Atti del seminario di studi, Università degli studi del Molise, novembre 1993

Dominici D., Falzea G., Morchella G., *Il regionalismo differenziato: il caso italiano e spagnolo*, Giuffrè Editore, Milano, 2004

Donati P., *La cittadinanza*, in *Dimensioni della modernità*, a cura di Luciano Pellicani, Edizioni SEAM, Roma, 1999

Grosso E., *La cittadinanza: appartenenza, identità e partecipazione dallo Stato liberale alla democrazia contemporanea*, in *Legge, diritto, giustizia*, a cura di Luciano Violante, Torino, Einaudi, 1998

Ferrera M., *Verso una cittadinanza sociale aperta. I nuovi confini del welfare nell'Unione Europea*, Working papers del dipartimento di studi sociali e politici, n. 8/2004, in [www.sociol.unimi.it](http://www.sociol.unimi.it)

Ferrera M., *Integrazione europea e sovranità sociale dello Stato nazione: dilemmi e prospettive*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2000, n. 1

Flora P., Kuhnle S., Urwin D., *State formation, nation building and mass politics in Europe. The theory of Stein Rokkan*, New York, Oxford University press, 1999

Gargiulo E., *Verso una cittadinanza locale? La frammentazione della cittadinanza sociale tra sfera sovranazionale e welfare regionale*, Ancona 6-8 Novembre 2008 in [www.espanet-italia.net](http://www.espanet-italia.net)

Guerra L., *Educare alla cittadinanza attiva*, in [www.scuoladipace.org](http://www.scuoladipace.org)

ISTAT, "Quattordicesimo censimento generale della popolazione e delle abitazioni", 2001, in [www.istat.it](http://www.istat.it)

Manganaro F., Romano Tassone A., *Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale*, Giuffrè Editore, Milano, 2005

Moro G., *Manuale di cittadinanza attiva*, Carocci Editore, Roma, 1998

Nuhoglu Soysal, *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe*, Chicago, London: University of Chicago press, 1994

Putnam R., *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993

Rapporto OCSE 2001

Rapporto Cittalia 2008, disponibile su [www.cittalia.it](http://www.cittalia.it)

Rescigno G.U., *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, 37

Rossi S., *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 23/04/2008

Scoca F.G., *Attività amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. VI, 2002

Specchia M.C., *Un nuovo regionalismo in Europa: il decentramento territoriale della Repubblica francese*, Giuffrè Editore, Milano, 2004

Tilly C., *Citizenship, identity and social history*, Cambridge University Press, 1996

Zincone G., *Cittadinanza: trasformazioni in corso*, in *Filosofia Politica*, vol. XIV, n.1, 2000

Zolo D. (a cura di), *La cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 1994

## **Webgrafia**

[www.ontheroadonlus.it](http://www.ontheroadonlus.it)

[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

[www.scuoladipace.org](http://www.scuoladipace.org)

[www.espanet-italia.net](http://www.espanet-italia.net)

[www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it)

[www.cittalia.it](http://www.cittalia.it)

[www.istat.it](http://www.istat.it)

[www.sociol.unimi.it](http://www.sociol.unimi.it)

[www.labsus.it](http://www.labsus.it)

[www.cittadinanzattiva.it](http://www.cittadinanzattiva.it)

**CITTALIA**

00186 Roma  
Via dei Prefetti 46  
[www.cittalia.it](http://www.cittalia.it)

**ISBN 978-88-6306-008-9**