

A 150 ANNI DALL'UNIFICAZIONE AMMINISTRATIVA ITALIANA

→ STUDI ←

*a cura di*

Leonardo Ferrara, Domenico Sorace

Vol. VIII

# Cittadinanze amministrative

*a cura di*

Antonio Bartolini  
Alessandra Pioggia

Firenze University Press  
2016

## INDICE

Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dell'amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa	9
<i>Antonio Bartolini, Alessandra Pioggia</i>	

### STUDI

#### PARTE PRIMA

#### Equità e coesione socio economica: diritti sociali e servizi

Cittadinanza amministrativa e previdenza sociale	57
<i>William Chiaromonte, Stefano Giubboni</i>	

Il diritto all'istruzione come diritto di cittadinanza	81
<i>Enrico Carloni</i>	

Cittadinanza amministrativa, salute e sanità	101
<i>Melania D'Angelosante, Claudia Tubertini</i>	

L'accesso degli stranieri ai diritti sociali	133
<i>Cecilia Corsi</i>	

Persona e diritti all'assistenza	159
<i>Nicoletta Vettori</i>	

L'evoluzione del volontariato e Terzo settore nella funzione di <i>advocacy</i>	181
<i>Sandra Gallerini</i>	

PARTE SECONDA

Nuovi diritti verso l'amministrazione

Il principio di proporzionalità come componente della cittadinanza amministrativa <i>Alessandra Albanese</i>	193
La trasparenza amministrativa come fattore abilitante della cittadinanza amministrativa <i>Benedetto Ponti</i>	215
Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza <i>Fabio Giglioni</i>	235
La «piena responsabilità civile» nei confronti dell'amministrazione come diritto di cittadinanza <i>Annalisa Giusti</i>	255
L'ordine pubblico <i>Francesco Clementi, Mario Savino</i>	277
La partecipazione procedimentale <i>Marco Bombardelli</i>	295
Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa: andata e ritorno di un insolito fenomeno di eteronegesi dei fini <i>Alessandra Valastro</i>	317
La 'semplificazione amministrativa' come diritto e come strumento di cittadinanza <i>Giorgio Vercillo</i>	339
L'acquisto dello <i>status civitatis</i> nella legislazione italiana: natura della fattispecie provvedimentale e delle correlate posizioni giuridiche soggettive <i>Daniele Porena</i>	353

## PARTE TERZA

## Doveri

*Fiscal compact*: doveri dello Stato e diritti di cittadinanza al tempo  
dell'equilibrio di bilancio 375  
*Livia Mercati*

I doveri nella nuova frontiera della cittadinanza 391  
*Serenella Pieroni*

Concetto di *status* nel diritto europeo. Doveri inespressi a fronte dei  
diritti sanciti dall'Unione europea 407  
*Valentina Colcelli*

## COMMENTI

Le cittadinanze amministrative 429  
*Giorgio Pastori*

GLI AUTORI 437

SOMMARIO GENERALE 441

## I DOVERI NELLA NUOVA FRONTIERA DELLA CITTADINANZA

*Serenella Pieroni*

SOMMARIO – 1. Premessa. 2. L'origine dei doveri del 'cittadino amministrativo': il dovere di solidarietà. 2.1 Doveri di solidarietà e partecipazione procedimentale. 2.2 Doveri di solidarietà e sussidiarietà orizzontale. 2.3 Doveri di solidarietà e volontariato. 3. Integrazione europea e 'nuovi' doveri del cittadino: dovere di solidarietà e tutela ambientale. 4. Conclusioni.

### *1. Premessa*

È noto come nell'ambito del rapporto tra pubblica amministrazione e privato, la tematica dei 'doveri' di quest'ultimo – ferma la distinzione, seguita dai più, tra dovere giuridico, obbligo e obbligazione di romaniana memoria (Romano, 1983: 104 sgg.) – non sia stata oggetto di specifica riflessione dottrina, *maxime* assorbita dalle più nuove e già complesse caratterizzazioni e tutele dei diritti.

Difatti, altre problematiche catturarono l'attenzione degli studiosi anche nell'ambito del «Congresso celebrativo del centenario delle Leggi Amministrative di unificazione», ove ben diverso spessore aveva l'obbligo scolastico in un'epoca in cui ancora si discuteva del 'fare gli italiani' anche ricorrendo alla loro alfabetizzazione mediatica con le celebri lezioni del maestro Manzi (Abbamonte, 1967: 40 sgg.).

In quella sede trapelò comunque la consapevolezza della necessità di una «superiore integrazione (non più nazionale quanto) continentale questa volta [...] [per] [...] sbloccare l'*impasse* della macchina burocratica» e così far tramontare «mito, riti e feticci» delle 'intoccabili' Leggi di unificazione, che neanche l'avvento della Costituzione repubblicana era riuscito a scalfire, se non minimamente (Miglio, 1969: 43; Benvenuti, 1969: 84).

La ricerca di una tutela reale del cittadino nei confronti dell'amministrazione (tutela sostanziale e giustiziale) ha fatto obliterare i corrispondenti doveri in capo al medesimo che, di contro, sempre più sono venuti concretizzandosi proprio con l'aumentare delle loro pretese.

Indubitabile, dunque, l'attenuarsi dell'allora lamentato distacco da parte di Benvenuti tra 'paese legale e paese reale', non solo sotto il profilo della specificazione dei diritti verso la p.a., ma anche con riferimento alla configurazione di un cittadino che doverosamente è chiamato a concorrere al mantenimento e progresso della *civitas* in cui vive e da cui pretende quella qualità della vita cui egli stesso deve contribuire (Gallo, 2002: 482).

A tal fine, in una prospettiva dei doveri nella cittadinanza amministrativa nel senso di «appartenenza ad una comunità diversa da quella sovrana, con legittimazione a posizioni soggettive che non dipendono dallo *status* di cittadino-sovrano» (Cavallo Perin, 2004: 203 sgg.), sembra utile brevemente rammentare l'evolversi del rapporto tra individuo ed amministrazione, che vede il cittadino come risorsa per la p.a. Invero, l'analisi compiuta da autorevole dottrina (cui si deve anche la quadripartizione dei modelli che segue) disvela il graduale transito ad una posizione sempre più attiva del cittadino considerato come 'risorsa' per l'amministrazione (Arena, 2010) che, nella prospettiva che qui interessa, sono stati interpretati come titolarità di doveri sempre più concreti.

Si principia dal modello bipolare autoritario, in cui l'interesse generale è esclusiva cura della p.a., caratterizzato – anche per questo – dalla pressoché totale posizione di subordinazione del cittadino considerato come risorsa finanziaria e risorsa umana. In tale fase di *status* passivo del medesimo i suoi doveri si possono dunque configurare essenzialmente sul piano fiscale e della leva obbligatoria.

Si passa poi ad un modello bipolare temperato (*postea* l. 7.8.1990 n. 241) in cui l'interesse generale si sgancia da una visione verticalista e si configura come 'temperato dall'ascolto' delle esigenze concrete degli amministrati, di cui la p.a. necessita per migliorare i servizi erogati (risorsa in quanto portatore di conoscenze). Proprio per questo la 'comunicazione dei propri saperi' può essere individuata quale ulteriore dovere nei confronti dei cittadini-utenti, ancora collocati in uno *status* passivo.

Nel successivo modello policentrico condiviso (*governance*) il potere si ripartisce fra diversi centri di riferimento di interesse, anche non pubblici, con la configurazione di uno *status* meno passivo per il cittadino per l'affermarsi di una partecipazione al processo decisionale con relativa assunzione di responsabilità, che si può leggere come dovere di partecipazione del cittadino considerato quale 'risorsa per competenze proprie'.

Nel più recente modello pluralista e paritario, il principio di sussidiarietà orizzontale fa assurgere i cittadini ad uno *status* finalmente attivo, di soggetti che hanno, appunto, un dovere di cooperazione, solidarietà sociale, rispetto dell'ambiente, conferendo risorse proprie non sempre quantificabili (tempo, relazioni sociali...) per il soddisfacimento degli interessi della collettività cui appartengono (c.d. risorse civiche). Invero, nel comune intendimento la cittadinanza amministrativa «si compone di coloro che contribuiscono attivamente a gestire la cosa pubblica, è uno strumento di composizione e conservazione del legame sociale» (Arena, 2006: 142 sgg.).

Tutto ciò trova corrispondenza nel dovere costituzionale primario di ciascun individuo, *naturaliter* membro della formazione sociale in cui vive e alle cui sorti concorre, concordemente ravvisato nel principio solidaristico espresso dall'art.2

Cost., che possiamo indicare quale matrice, segnatamente, dei doveri della cittadinanza amministrativa.

Trattasi di dovere da collocare pur sempre nella visione personalista (Polacchini, 2013: 234 e *passim*), ma non individualista, della costituzione, in termini di responsabilità del cittadino (contitolare della sovranità) nei confronti di tutta la società civile, come trapela anche dall'art. 4 Cost., c. 2 che contiene la «enunciazione sintetica, ma molto significativa, dei doveri fondamentali di ogni cittadino a riprova di quali siano, in estrema sintesi, i requisiti costituzionali per essere cittadini: appunto, chi sente di *svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, [...] un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società* cui appartiene, nella quale vive» (Forte, 2008: 10). Dovere, per questo, che parrebbe non strettamente politico, quanto piuttosto 'amministrativo' (impositivo di un *facere* in senso ampio, di un attivarsi...) in quanto rivolto alla collettività-amministrazione di appartenenza, più o meno lata che sia.

L'analisi muoverà, dunque, dalla indicazione della doverosità formalizzata nella costituzione per giungere a tratteggiare una categoria dei doveri della cittadinanza amministrativa forse più socialmente colorata, ma non per questo meno giuridica.

Si può anzi affermare che proprio una breve riflessione sui 'doveri inderogabili' potrebbe costituire la connotazione più peculiare e caratterizzante della 'cittadinanza amministrativa' la quale, resistendo al rilevato ossimoro della 'cittadinanza globale' (Cavallo Perin, 2005: 211 sgg.), non può essere superata da questa, poiché si colloca nell'ambito del rapporto personalistico privato-pubblica amministrazione, in certo senso sintesi di tutte le cittadinanze, «a riprova che ciò che conta per il cittadino è soprattutto la pubblica amministrazione, elemento centrale di ogni società» (Gallo, 2002: 481).

## 2. *L'origine dei doveri del 'cittadino amministrativo': il dovere di solidarietà*

La dottrina non ha mancato di rilevare come il disegno costituzionale ravvisi la qualificazione primaria dei doveri (non tanto nella inderogabilità che viene a caratterizzare i medesimi a fronte della inviolabilità dei diritti, quanto) nella solidarietà che, nella sua triplice declinazione, riempie di sé il 'dovere inderogabile', lasciando al legislatore il compito di articolare in concreto ed ulteriormente specificare siffatti – inderogabili – doveri. Il fondamento stesso (l'essenza) dei doveri, come concordemente sostenuto dagli studiosi (Tarli-Barbieri, 2006), andrebbe ravvisato dunque nella solidarietà politica, economica e sociale che – in disparte qualsivoglia implicazione di ordine morale – proietta la propria ombra etica (che peraltro assume a giuridica rilevanza nella disciplina dei vari 'codici deontologici') anche sui diritti inviolabili dell'uomo (... non del mero cittadino...), specularmente considerati nell'art. 2 Cost.

Specifici doveri costituzionali declinazione del principio di solidarietà (Violante, 2014: 70), ad esempio, sono il ricordato dovere di svolgere una attività o funzione che «concorra al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4); il dovere di istruzione (art. 34); il «dovere civico» di votare (art. 48); il «sacro dovere» di difesa della Patria (art. 52); «il dovere di concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva» (art. 53); volutamente per ultimo il dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della costituzione e delle leggi (art. 54), per la sua ampia portata ed imprescindibilità in quanto «lega alle regole della civile convivenza chiunque risieda anche non stabilmente sul territorio nazionale e ne goda i diritti, imponendo il rispetto di valori fondamentali dell'ordinamento comuni all'uomo in una condivisione di valori che valorizza il quadro giuridico in cui si vuole vivere, proprio di una determinata collettività» (Gallo, 2002: 488).

D'altro canto è lo stesso principio di solidarietà a costituire la *ratio* sottesa al potere conformativo di alcuni diritti fondamentali: come dimenticare la 'funzione sociale' della proprietà<sup>1</sup> (art. 42) o, ancora, la 'finalità' e 'l'utilità sociale' della iniziativa economica privata (art. 41)?

Ma accanto ai già noti doveri costituzionali, per così dire del cittadino 'politico', la solidarietà viene a costituire fondamento anche dei 'doveri del cittadino amministrativo' che rende attivo, in termini di doverosa concretezza, il senso di appartenenza alla collettività in cui vive.

Nella chiave di lettura che si propone, dunque, i doveri della cittadinanza amministrativa vengono a costituire differenti declinazioni del principio costituzionale di solidarietà, e, per questo, con forma e cogenza diversa. Così alcuni sono mediati dalla appartenenza, altri dalla sussidiarietà, altri ancora dalla legalità, ma in tutti ricorre il *medium* della 'appartenenza sociale', ove l'appartenenza al territorio non costituisce il presupposto per una chiusura identitaria, ma è invece la base per una cittadinanza condivisa.

### *2.1. Dovere di solidarietà e partecipazione procedimentale*

Sul versante più strettamente amministrativistico, che qui interessa, è noto come, sulla scorta della ravvisata centralità delle regole procedimentali, in capo alla p.a. siano stati ravvisati numerosi obblighi nei confronti del cittadino amministrato, sul quale, per converso, grava un rilevante dovere collaborativo, che lo trasforma da amministrato in amministratore dell'interesse pubblico, pur nella consapevolezza che la vera spinta collaborazionista è il soddisfacimento della utilità personale.

Nondimeno, è stato autorevolmente evidenziato che è proprio «nel collegamento con il diritto-dovere dell'individuo di adempiere agli obblighi di solida-



rietà sociale che la partecipazione si trova indissolubilmente legata con la cittadinanza, intesa non già come mera appartenenza dell'individuo al territorio, bensì in termini di cittadinanza sociale», si da configurarsi una «partecipazione “solidale” del nuovo cittadino» alla attività della pubblica (Saitta, 2006: 343).

Dovere di informare, dunque, *ex parte privatorum*, che consente ed impone finanche all'individuo una partecipazione attiva alle scelte della collettività cui appartiene, in una prospettiva, è vero, di raggiungimento dell'utilità personale, ma attraverso il perseguimento del comune interesse. Dovere di informazione amministrativa di particolare valore in quanto intesa come «richiesta di un contesto di opzioni realmente possibili» ove «la considerazione della progettualità individuale [...] consente il recupero della dimensione collettiva [...]» (D'Orsogna, 2005: 45-46).

Il profilo doveroso della partecipazione non emerge solo in quanto volta a garantire alla amministrazione la completezza delle informazioni per la ottimizzazione dell'interesse pubblico in concreto perseguito. Piuttosto si manifesta «come esigenza di informazione piena e consapevole sulla consistenza e sulla rilevanza delle decisioni amministrative *in fieri* e di conseguente loro contestabilità dai diversi punti di vista presenti nelle comunità interessate» (Sorace, 2008: 8).

Trattasi di un dovere, poi, che assume carattere ancor più incisivo nei procedimenti a carattere generale (Cocconi, 2010), poiché il cittadino viene coinvolto, per il tramite della partecipazione al procedimento amministrativo, nell'esercizio della sovranità 'orizzontale' (Merusi, 2010: 942 sgg.; Gaboardi, 2015). È quanto avviene, ad esempio, nella partecipazione alla formazione degli atti di natura regolamentare delle Autorità amministrative indipendenti (Banca d'Italia, CONSOB, ISVAP e COVIP *ex art.* 23 l. 28.12.2005, n. 262) ove la partecipazione realizza la dialettica propria delle strutture rappresentative, contribuendo a colmare il deficit di legittimazione democratica proprio delle autorità indipendenti (Clarich, 2005: 163 sgg. e 2004: 201 sgg.; Cocconi, 2010: 141).

Al dovere di partecipazione procedimentale è, altresì, strettamente connesso il dovere di correttezza e buona fede «intesa come onestà e veridicità del comportamento», considerata, peraltro, la più significativa espressione del dovere di solidarietà anche nei rapporti di diritto privato (Cippitani, 2010: 53). Solo in tale evenienza la partecipazione potrà dirsi declinazione del dovere di solidarietà. Ed anzi, nei rapporti con la p.a. il dovere di buona fede, mediato anche dal principio di legalità, è un «vero e proprio dovere civico di dare un leale contributo al raggiungimento del fine pubblico, del quale il cittadino è solidalmente responsabile: da qui il dovere del cittadino partecipante di essere sincero e non reticente [...] non solo non riferendo il falso, ma anche non tacendo alcunché di potenzialmente rilevante». Invero, il principio di parità delle armi, sempre invocato dal cittadino nei confronti della p.a., deve trovare applicazione bilate-

rare, con conseguente responsabilità del soggetto il quale, per omessa o inesatta informazione, abbia fuorviato l'amministrazione, analogamente a quanto avviene per la violazione dell'obbligo di correttezza nell'ambito dei contratti pubblici<sup>2</sup> (Saitta, 2006: 343 e 2005: 113-114 e *passim*; Manganaro, 1995: 147). In tale evenienza potrebbe anche riscontrarsi una vera e propria riserva mentale del soggetto, il quale potrebbe attendere l'emanazione del provvedimento per impugnarlo davanti al giudice amministrativo in uno con la richiesta di risarcimento del danno. Nondimeno, la giurisprudenza non ha mancato di sanzionare il privato che, pur potendolo fare, non abbia reso noti all'amministrazione gli elementi in suo possesso. Difatti il giudice, in tale evenienza, ha ravvisato una forma di acquiescenza del privato nei confronti dell'atto da adottare, con conseguente preclusione dell'azione giurisdizionale, in quanto in contrasto con il comportamento tenuto in precedenza<sup>3</sup> (Barone, 2006).

Attraverso la lente della partecipazione, poi, anche l'istituto degli accordi *ex art. 11 l. n. 241/90* disvela un profilo di doverosità nella misura in cui si appalesa come strumento di sollecitazione del cittadino per la realizzazione dell'interesse della collettività alla chiusura non solo del procedimento ma del possibile conflitto ad esso sotteso (Romano Tassone, 2002: 269 sgg.).

Ed ancora, la stretta connessione della solidarietà alla responsabilità (e al senso di responsabilità) per il tramite della buona fede trova corrispondenza con il dovere di non ostacolare il buon andamento dell'azione amministrativa anche attraverso il corretto uso dell'autocertificazione. Ne è riprova la stessa creazione di origine pretoria degli istituti del soccorso istruttorio e del c.d. falso innocuo, in materia di contratti pubblici, entrambi volti a rimediare a 'sviste' del privato nel pur pregevole intento di evitare esclusioni formalistiche e di consentire le più complete ed esaustive acquisizioni istruttorie. Quanto al primo, recentemente avallato dal legislatore, consente la regolarizzazione delle dichiarazioni prodotte, ma con inevitabile allungamento dei tempi procedurali a discapito del buon andamento della azione amministrativa<sup>4</sup>. La stazione appaltante, infatti, deve assegnare al concorrente un termine (non superiore a dieci giorni) affinché provveda alla integrazione o regolarizzazione delle dichiarazioni (Saitta, 2014; Mastragostino, 2014)<sup>5</sup>, con il rischio di una certa trascuratezza del partecipante il quale sa che, comunque, può contare sul soccorso istruttorio e sull'ulteriore termine di legge...

Quanto al falso innocuo, gli stessi Giudici di Palazzo Spada non hanno mancato di rilevare come l'istituto, nato in campo penale nei reati contro la fede pubblica e poi esteso alle procedure ad evidenza pubblica, possa essere fonte di disguidi e ritardi. Per questo si precisa che «[...] il falso è innocuo quando non incide neppure minimamente sugli interessi tutelati. Nelle procedure di evidenza pubblica la completezza delle dichiarazioni, invece, è già di per sé un valore

da perseguire perché consente [...] la celere decisione in ordine all'ammissione dell'operatore economico alla gara»<sup>6</sup> e, dunque, «spetta al concorrente il dovere della diligenza nella osservanza delle disposizioni di legge e concorsuali proprio ai fini della tutela dell'interesse al concorso»<sup>7</sup>.

Per altro verso, poi, il ridetto legame con la responsabilità rammenta altresì il principio *ignorantia legis non excusat*, da cui derivare un generale dovere di informarsi da parte del cittadino che, nel suo rapporto con la p.a. può avvenire non solo tramite gli sportelli ma soprattutto attraverso i siti web. Ecco riemergere, allora, un diverso e più attuale obbligo di istruzione nel senso della necessaria alfabetizzazione digitale dei soggetti ai fini della consultazione di siti web delle pubbliche amministrazioni, quantomeno in condizione di reciprocità con una amministrazione ormai obbligata alla digitalizzazione<sup>8</sup>.

## 2.2. *Dovere di solidarietà e sussidiarietà orizzontale*

Questo tentativo di smussamento del primigenio paradigma bipolare che vede(va) l'individuo contro l'amministrazione trova conferma nel principio di sussidiarietà orizzontale *ex art. 118 cost.*, ovvero in una collaborazione dei cittadini che oscilla tra doverosità e volontariato. La norma, che rivolgendosi ai 'cittadini' e non ai 'privati' sottolinea il legame con la comunità di quanti si attivano nell'interesse generale (Arena, 2006: 147), riconosce non solo la libertà ma finanche l'esistenza di un dovere di solidarietà e responsabilità che nasce dal riconoscimento del principio di sussidiarietà e l'imposizione alle amministrazioni di un corrispondente obbligo di ausilio (*rectius* di lasciarsi aiutare... sia per coprire le mancanze che per integrare i servizi esistenti). Si viene così a modificare l'impostazione di quel rapporto introducendo al suo interno, oltre ai diritti nei confronti dell'amministrazione, anche poteri autonomi quali, appunto, quelli previsti dall'art. 118, u.c. Cost. Per questa via si giunge a quelle forme di partenariato pubblico-privato che si collocano tra solidarietà e sussidiarietà (Di Giovanni, 2012; De Geronimo, 2012; Dugato, 2011), caratterizzate dalla assunzione della obbligazione, da parte del privato, della realizzazione di opere pubbliche o di pubblico interesse (scuole, ospedali, carceri) a fronte di un pagamento (in genere rateizzato) con diverse modalità del servizio reso.

Questa nuova forma di partecipazione democratica che si viene a configurare non sembra riconducibile né alle categorie tradizionali della partecipazione politica né a quelle più recenti della partecipazione al procedimento amministrativo, sottolineandosi, anzi, la necessità di un 'essere per gli altri' (Benvenuti, 1994: 128; Giglioli, 2009: 218). In forza del principio che giustifica la sussidiarietà orizzontale, si passa da una «cittadinanza legale» (che si ispira a criteri meramente formali), ad una «cittadinanza amministrativa», cioè attiva (legata a

criteri sostanziali) (Arena, 2006: 142 sgg.; Gaboardi, 2015). In buona sostanza, questa forma di sussidiarietà «dinamica» rende i membri di una comunità soggetti attivi che svolgono la loro attività nell'interesse generale di tutta la collettività come «popolazione amministrativa» che qualifica in concreto ciò che è stabilito prima in astratto (D'Atena, 2001: 13; Salerno, 2010: 13 sgg.; Arena, Cotturri, 2010: 139 sgg.; Costa, Pizzolato, 2013). Come è stato affermato questo consente all'individuo di «recuperare sempre più concretamente la propria identità personale come cittadino, ma orientato al bene comune [...] convocato (secondo l'etimologia della parola la quale risale al latino *citatorium*) perché si associ in vista del bene comune» (Papa Francesco, 2013: 43 sgg.) che deve contribuire a realizzare e del quale, ovviamente, anch'egli si avvantaggia.

Il dovere di solidarietà, che nel nostro ordinamento si declina anche nella partecipazione alla vita cittadina, pare configurarsi come *quid proprium* della cittadinanza amministrativa, caratterizzata così da un continuo evolversi, in sintonia con l'evolversi dei principi costituzionali fondanti la medesima, da una cittadinanza-appartenenza (Arena, 2006: 144) ad una cittadinanza-attiva: intimamente connessa, come accennato, al dovere partecipativo e collaborativo dell'individuo nella realizzazione del bene comune ('comune', appunto, non 'alieno né 'altrui', ma anche 'proprio').

### 2.3 *Dovere di solidarietà e volontariato*

Ove si considerino, peraltro, le molteplici modalità di espressione della cittadinanza attiva, il principio della sussidiarietà orizzontale viene a costituire pietra angolare anche per l'attività dei cittadini volontari (c.d. cittadini-extra) i quali «fanno volontariamente cose che i cittadini normali farebbero solo se costretti e che i cittadini-parassiti non farebbero in nessun caso» (Tarli-Barbieri, 2006: 2069). In effetti, i volontari sommano ai già esistenti doveri di cittadinanza ulteriori nuovi 'doveri' senza obbligo alcuno in tal senso, superando lo schema tradizionale pubblico-privato, per fondare una società basata sul pluralismo delle formule organizzative grazie alla collaborazione di quanti interpretano la cittadinanza come un dover attivarsi per il bene comune. Non dimentichiamo che la stessa Corte Costituzionale ha ritenuto il volontariato «la più diretta manifestazione del principio di solidarietà sociale», per il quale la persona non agisce per utilità personale né per imposizione di un'autorità, «ma per libera espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa»<sup>9</sup>. In effetti il carattere della doverosità viene fortemente attenuato nel volontariato, ove permane solo in senso etico e morale, ma sempre espressione di una partecipazione attiva dei cittadini promossa anche in ambito europeo<sup>10</sup>. La stessa Corte di Giustizia<sup>11</sup> ha considerato non contrastante con i principi di libertà di stabilimento e di li-

bera prestazione di servizi la normativa nazionale, nella specie la l. 11.8.1991, n. 266 (*Legge quadro sul volontariato*), che preveda l'affidamento diretto in via prioritaria e senza alcuna forma di pubblicità alle associazioni di volontariato convenzionate, a condizione che l'attività di queste ultime contribuisca effettivamente alla finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio perseguiti con la disciplina interna.

A ben considerare nella stessa prospettiva può trovare collocazione la disciplina relativa al servizio civile<sup>12</sup>, *medium* attraverso il quale anche il sacro dovere di difesa della patria diventa declinazione del principio solidaristico. Secondo il *dictum* ormai consolidato della Corte Costituzionale, trattasi, infatti, di una forma spontanea di «impegno sociale non armato» per la salvaguardia e promozione dei valori comuni, un'altra forma di difesa della comunità in cui l'individuo vive, che si traduce nella prestazione di servizi rientranti nella solidarietà e nella cooperazione a livello nazionale ed internazionale (attività che investono i più diversi ambiti) materiali, come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile .

Particolarmente significativa, peraltro, in questa lettura evolutiva dell'art. 52 Cost. alla luce dei doveri inderogabili di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost.<sup>14</sup>, si appalesa la recentissima decisione con cui la Corte ha pronunciato l'incostituzionalità dell'art. 3, c.1, del d.lgs. 5.4.2002, n. 77, nella parte in cui prevede il requisito della cittadinanza italiana ai fini dell'ammissione allo svolgimento del servizio civile. Asserisce, difatti, la Corte che appare del tutto irragionevole escludere i cittadini stranieri, che risiedono regolarmente in Italia, dalle attività cui si riconnettono tali doveri, anche perchè «l'estensione del servizio civile a finalità di solidarietà sociale, nonché l'inserimento in attività di cooperazione nazionale ed internazionale, di salvaguardia e tutela del patrimonio nazionale, concorrono a qualificarlo – oltre che come adempimento di un dovere di solidarietà – anche come un'opportunità di integrazione e di formazione alla cittadinanza»<sup>15</sup>.

### 3. *Integrazione europea e 'nuovi' doveri del cittadino: dovere di solidarietà e tutela ambientale*

Rinviando la problematica 'europea' dei doveri della cittadinanza amministrativa alla trattazione *ad hoc*, non può sottacersi come ai sensi dell'art. 20 T.F.U.E., par. 2 sia genericamente previsto che «I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati», i quali fanno riferimento a quelli presenti nelle legislazioni nazionali. Manca, per vero, uno specifico elenco di doveri per i cittadini europei, circostanza che trova giustificazione nel fatto che, ad oggi, l'Unione non si può configurare come un ente dotato delle stesse caratteristiche dello Stato nazionale, con reciprocità di diritti e doveri nei

confronti dei cittadini, come accade nei singoli ordinamenti. «Sul piano politico per la funzione simbolica che è chiamata a svolgere ai fini di un'identificazione dei cittadini con l'Unione tale qualifica si impernia più sui diritti che sui doveri». Del resto è significativo il fatto che l'art. 25 T.F.U. disciplina una procedura semplificata di revisione dei trattati per integrare il contenuto dello status di cittadino dell'Unione solo per completare i diritti di cittadinanza elencati all'art. 20 par. 2, non anche i doveri (Adam, Tizzano, 2014: 397). Nondimeno potrebbe essere possibile rintracciare un nucleo di doveri che sembrano costituire il fondamento stesso dell'Unione, ovvero il rispetto della diversità delle culture europee ed il dovere di solidarietà (Lepore, 2009). Dovere, questo, che appare anche specificamente nella Carta europea dei diritti dell'uomo nella Città (Saint Denis, 18.5.2000). Si riconosce, difatti, a tutti gli abitanti, indipendentemente dalla propria nazionalità, il 'diritto alla Città', il diritto, cioè, 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 propri doveri di solidarietà (artt. I e VI). Più di recente, ancora, nel Parere del Comitato delle regioni sul tema *Relazione sulla cittadinanza UE 2010-2011/C 166/02* tra gli 'Obiettivi prioritari degli enti regionali e locali' viene indicata 'la cittadinanza attiva' raccomandasi il potenziamento della partecipazione attiva dei cittadini alla vita delle comunità locali e la necessità di sostenere a tal fine, come accennato, l'azione del volontariato.

Ecco dunque emergere, pure in ambito europeo, quel dovere di solidarietà di cui si è discusso finora a livello di ordinamento interno, da collegare ad una cittadinanza rapportata non tanto allo *ius soli* quanto piuttosto allo *ius loci*, formula questa con significato più profondo, che suggerisce una «presa in considerazione dei territori come luoghi complessi di formazione delle società entro cui operano i soggetti non scissi dal contesto politico, sociale e culturale» (Azzariti, 2011: 449, n. 33). Dovere che contribuisce alla emersione di una accezione poliedrica della cittadinanza amministrativa, nel senso cioè, di 'non sferica' (la quale, invece, si associa al massificato che annulla il principio personalista), diversificata per la diversità dei partecipanti, ma che tuttavia consente al cittadino di conservare «la sua peculiarità personale [...] ma inserito in una comunità [...] (secondo ciò che) dà fondamento (alla) caratteristica essenziale dell'essere cittadino, la prossimità» (Papa Francesco, 2013: 67-68).

I problemi che si pongono, in proposito, riguardano essenzialmente la difficoltà di una individuazione esaustiva (del contenuto) dei doveri 'sociali' la cui violazione, comunque, non comporta il venir meno della 'cittadinanza' europea, così come non inficia la 'cittadinanza amministrativa'. Non pare ancora chiaramente riscontrabile un'Europa dei doveri che incidano direttamente sulla cittadinanza (Adam R., 2014: 38; Adam, Tizzano, 2014: 397), pur senza trascura-

re che i doveri degli Stati ricadono indirettamente sui cittadini i quali diventano essi stessi strumenti della attuazione del diritto comunitario (doveri), creandosi una sinergia tra ordinamento comunitario ed ordinamento nazionale, che divengono così complementari. Invero, la cittadinanza europea fa sentire i suoi effetti più sulla posizione del cittadino all'interno degli Stati membri che non nei confronti dell'Unione, in via di estrema sintesi seguendosi lo schema: cittadinanza politica = appartenenza ad uno Stato; cittadinanza europea = appartenenza ad uno Stato membro; cittadinanza amministrativa = appartenenza ad un territorio. In questa prospettiva, si può comunque individuare un dovere di stretta derivazione comunitaria, anch'esso declinazione del principio di solidarietà, ovvero il dovere di tutela ambientale, ché anzi dalla natura, ove «gli uomini vivono in simbiosi (fra di loro e con essa) [...] sorge il profondo valore della solidarietà come vincolo indefettibile dell'umanità» (Benvenuti, 1994: 89). Negli anni più recenti autorevole dottrina ha chiaramente enunciato la condivisibile e persuasiva tesi che l'ambiente sia espressione di un dovere di solidarietà politica, economica e sociale, di cui all'art. 2 Cost., la cui più significativa manifestazione possiamo ravvisare nel principio dello sviluppo sostenibile, il quale «soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere le possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri»<sup>16</sup>. Qui emerge ancor più sensibilmente la dimensione etica del principio di solidarietà, cui si è già accennato, configurandosi, per la violazione del dovere di tutela ambientale, una assunzione di responsabilità nei confronti delle generazioni future che coinvolge l'idea stessa di umanità (Fracchia, 2002; Grasso, 2003: 581 e 2007; Martines, 1996: 23; Morbidelli, 1996: 1166).

Questo il substrato etico, il pre-giuridico, della disciplina interna sulla tutela dell'ambiente (non solo di settore), che pare costituire chiave di lettura anche nel rapporto tra cittadino e p.a nella materia *de qua*. Ciò non esclude, peraltro, che il giuridico positivizzato, in una declinazione della solidarietà mediata dalla legalità, preveda specifiche e consistenti sanzioni<sup>17</sup> a carico di quanti violino le norme poste a tutela dell'ambiente (sia considerato nella sua unitaria accezione valoriale che nelle sue articolazioni settoriali).

#### 4. Conclusioni

L'evoluzione del sistema, come accennato in principio, sembra condurre al passaggio da quella che è stata definita una «cittadinanza di status» e sociale ad una «cittadinanza amministrativa (concretamente) partecipata», una cittadinanza includente anche i migranti in quanto in grado di coinvolgere tutti i soggetti che si attivano nell'interesse generale attorno a progetti di pubblica utilità, nei limiti delle loro possibilità e competenze (Azzariti, 2011: 442-443; Rodotà, 2014).

Difatti, la breve disamina fin qui condotta, induce a ritenere che è attraverso la manifestazione di una solidarietà 'partecipata' che si rende concreto il senso di 'appartenenza' e autentico il far parte della collettività in cui si vive, di tal che fondamento stesso della cittadinanza amministrativa non si appalesa il rapporto *tout court* con l'amministrazione, né la mera convivenza quanto, piuttosto, l'atteggiamento attivo proprio della 'doverosità partecipativa' e 'solidaristica'.

Trattasi, in buona sostanza dei cosiddetti doveri di collaborazione civica, riproduzione dei sempre esistiti principi di solidarietà in situazioni emergenziali (pericolo o danno), che hanno come punto di riferimento la collettività locale (Giannini, 1993: 178; Gallo, 2002: 488). Il dovere nella lettura che si è proposta perde allora quella dimensione individuale che invece riscontriamo nei diritti del cittadino amministrativo il quale «conquista in tal modo [...] anche la coscienza di un essere per gli altri» (Benvenuti, 1994: 128).

In tale prospettiva, ciò che rende cittadini attivi sembra essere quel dovere funzionalizzato che già conosciamo come *sollen* in capo alla p.a. per il perseguimento del bene comune. Come lo Stato è divenuto *welfare* con l'aumentare dei propri doveri, così anche il cittadino è sempre più cittadino (amministrativo) 'effettivo' con l'aumentare dei suoi doveri i quali si configurano come posizioni (doverosamente) attive.

Questo consentirà forse di pervenire «ad un più maturo e leale rapporto tra amministrazione e cittadino, dimodoché la c.d. libertà attiva di quest'ultimo trovi nella partecipazione e nella solidarietà i suoi specifici elementi di qualificazione» (Saitta, 2005: 128).



## Note

- <sup>1</sup> «[...] la quale esprime, accanto alla somma dei poteri attribuiti al proprietario nel suo interesse, il dovere di partecipare alla soddisfazione di interessi generali, nel che si sostanzia la nozione stessa del diritto di proprietà come viene modernamente intesa e come è stata recepita dalla nostra Costituzione» (C. cost., 23.4.1986, n.108; C. cost. 30.4.2015, n.71).
- <sup>2</sup> TAR Lombardia, Milano, sez. II, 20.3.2014, n. 736.
- <sup>3</sup> TAR Puglia, sez. I, 9.5.2002, n. 2269.
- <sup>4</sup> Cons. St., A.P., 25.2.2014, n. 9; Cons. St., A.P., 30.7.2014, n. 16.
- <sup>5</sup> Art. 38, c. 2 *bis*, e art. 46 c. 1 *ter*, d.lgs. 12.4.2006 n.163 (*Codice dei contratti pubblici dei lavori, servizi e forniture*), mod. dalla l. 11.8.2014, n. 114, di conv. del d.l.n. 90/2014, previgente. La modifica dell'intero Codice, peraltro, nonostante significative novità, lascia termine e *ratio* inalterati, ed anzi, il d.lgs. 18.4.2016, n. 50, intitola espressamente l'art. 83, *Criteri di selezione e soccorso istruttorio*, richiedendo la regolarizzazione anche delle mere irregolarità formali, ovvero dei casi di mancanza o incompletezza di dichiarazioni non essenziali (c. 9).
- <sup>6</sup> Cons. St., sez. III, 16.3.2012, n. 1471.
- <sup>7</sup> Cons. St., sez. III, 8.9.2014, n. 4543.
- <sup>8</sup> D.lgs. 7.3.2005, n. 82 (*Codice dell'amministrazione digitale*); d.lgs. 14.3.2013, n. 33 (*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*); d.p.r. 13.11.2014, in G.U. Serie Generale n. 8 del 12-1-2015 (*Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici... delle pubbliche amministrazioni*).
- <sup>9</sup> C. cost., 28.2.1992, n.75 e C. cost., 31.12.1993, n. 500.
- <sup>10</sup> Decisione 27 novembre 2009 del Consiglio dell'UE che ha designato il 2011 come *Anno europeo delle attività di volontariato che promuovono la cittadinanza attiva*.
- <sup>11</sup> C. giust., 11.12.2014, C-113/13, *ASL n.5 Spezzino et al. c. San Lorenzo Soc. coop. sociale e Croce Verde Cogema onlus*.
- <sup>12</sup> D.lgs. 5.4. 2002, n. 77 (*Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della L. 6 marzo 2001, n. 64*).
- <sup>13</sup> C. cost., 16.7.2004, n.228.
- <sup>14</sup> C. cost., 10.12.2013, n. 309.
- <sup>15</sup> C. cost., 25.6.2015, n. 119.
- <sup>16</sup> Rapporto Brundtland, *Our Common Future*, 1987.
- <sup>17</sup> ...tanto da indurre il legislatore, con recentissima normativa, a prevedere nuove fattispecie criminose (non più meramente contravvenzionali) a tutela dell'ambiente l. 22.5.2015, n. 68, *Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*.

*Riferimenti bibliografici*

- Abbamonte G. 1967, *Diritto all'istruzione e l'obbligo scolastico*, in C.M. Iaccarino, *L'istruzione, Atti del Congresso celebrativo del centenario delle Leggi Amministrative di unificazione*, Neri Pozzi, Vicenza: 37 sgg.
- Adam R. 2014, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione* (ed. orig. 1992), in F. Dal Pozzo, M.C. Reale (a cura di), *La cittadinanza europea*, Giuffrè, Milano: 31 sgg.
- Adam R., Tizzano A. 2014, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino.
- Arena G. 2006, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- 2008, *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano: 37 sgg.
- 2010, *La cittadinanza amministrativa. Una nuova prospettiva per la partecipazione*, in *Espaço Jurídico Joaçaba*, XI (2): 522-529, in <<http://editora.unoesc.edu.br>> (10/2016).
- Arena G., Cotturri G. (a cura di) 2010, *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Carocci, Roma.
- Azzariti G. 2011, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. pubbl.*: 425 sgg.
- Barone G. 2006, *I modelli di partecipazione procedimentale*, in *Giust.amm.*, <<https://www.giustamm.it/bd/dottrina/2528>> (10/2016).
- Benvenuti F. 1969, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, in F. Benvenuti, G. Miglio (a cura di), *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti, Atti del Congresso celebrativo del centenario delle Leggi Amministrative di unificazione*, Neri Pozzi, Vicenza: 65 sgg.
- 1994, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia.
- Berti G. 1997, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. dir. cost.*: 3 sgg.
- Caputi Jambrenghi M.T.P. 2008, *Volontariato Sussidiarietà Mercato*, Cacucci, Bari.
- Cavallo Perin R. 2004, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. Amm.*: 201 sgg.
- 2005, *L'ossimoro della locuzione "cittadinanza globale"*, in *Dir. Amm.*: 211 sgg.
- Cerri A. 1988, *Doveri pubblici*, in *Enc. giur.*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, XII.
- Cianferotti G. 2011, *L'attività interna nella storia dell'amministrazione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*: 725 sgg.
- Cippitani R. 2010, *La solidarietà giuridica tra pubblico e privato*, Università degli Studi di Perugia, Perugia.
- Clarich M. 2004, *Per uno studio sui poteri normativi della Banca d'Italia*, in *Studi economico-giuridici – In memoria di F. Ledda*, I, Giappichelli, Torino: 201 sgg.
- 2005, *Autorità indipendenti: bilancio e prospettive di un modello*, il Mulino, Bologna.
- Cocconi M. 2010, *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, Cedam, Padova.

- Costa P., Pizzolato F. 2013, *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Giuffrè, Milano.
- D'Atena A. 2001, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 1: 13 sgg.
- D'Orsogna M. 2005, *Informazione ed invalidità dell'azione amministrativa*, in F. Manganaro, A. Romano Tassone (a cura di), *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto di informazione*, Giappichelli, Torino: 8 sgg.
- De Geronimo P.G. 2012, *Il ruolo del privato nella programmazione per accordi. Dalla contrattazione programmata alla programmazione negoziata*, Aracne, Roma.
- Di Giovanni A. 2012, *Il contratto di partenariato pubblico privato tra sussidiarietà e solidarietà*, Giappichelli, Torino.
- Dugato M. 2011, *Il partenariato pubblico-privato: origine dell'istituto e sua evoluzione*, in F. Mastragostino (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo: dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Giappichelli, Torino: 55 sgg.
- Forte P. 2008, *Appunti per una base costituzionale della cittadinanza*, in *Amministrazione in cammino*, <<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2008/10/02>> (10/2016).
- Fracchia F. 2002, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art.2 e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il dir. dell'econ.*: 215 sgg.
- Gaboardi F. 2015, *Sovranità e cittadinanza nella costituzione repubblicana*, in *Il Diritto Amministrativo*, <<http://www.ildirittoamministrativo.it/studi/index.php?anno=2015>> (10/2016).
- Gallo C.E. 2002, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. Amm.*: 481.
- Giannini M.S. 1970, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano.
- 1993, *Diritto amministrativo* (III ed.), vol. I, Giuffrè, Milano.
- Gigliani F. 2009, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nel diritto amministrativo e la sua applicazione*, in *Foro amm. C.d.S.*: 2909 sgg.
- Grasso G. 2003, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Pol. Dir.*: 581 sgg.
- 2007, *L'ambiente come dovere pubblico 'globale': qualche conferma nella giurisprudenza del giudice delle leggi?*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino: 386 sgg.
- Kelsen H. 1945 (trad. it. 1994), *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Etas, Milano.
- Lepore V. 2009, *Le nuove frontiere della cittadinanza: il ruolo delle Città e delle Amministrazioni locali*, in *Cittalia*, <<http://www.cittalia.it/index.php/la-fondazione/pubblicazioni/item/1775>> (10/2016).
- Lombardi G. M. 1967, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano.
- Manganaro F. 1995, *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, ESI, Napoli.
- Martines T. 1996, *L'ambiente come oggetto di diritti e di doveri*, in V. Pepe (a cura di), *Politica e legislazione ambientale*, ESI, Napoli: 23 sgg.

- Mastragostino F. (a cura di) 2014, *Diritto dei contratti pubblici. Assetto e dinamiche evolutive alla luce delle nuove Direttive europee e del D.l. 90 del 2014*, Giappichelli, Torino.
- Merusi F. 2010, *Per il ventennale della legge sul procedimento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*: 939 sgg.
- Miglio G. 1969, *Le contraddizioni dello stato unitario*, in F. Benvenuti, G. Miglio (a cura di), *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti, Atti del Congresso celebrativo del centenario delle Leggi Amministrative di unificazione*, Neri Pozzi, Vicenza: 25 sgg.
- Morbidelli G. 1996, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di A. Predieri*, II, Giuffrè, Milano: 1121 sgg.
- Papa Francesco 2013, *Noi come cittadini, Noi come popolo*, Jaca Book, Milano.
- Pizzolato F., Buzzacchi C. 2008, *Doveri costituzionali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. III, Utet, Torino: 319 sgg.
- Polacchini F. 2013, *Il principio di solidarietà*, in L. Mezzetti (a cura di), *Diritti e doveri*, Giappichelli, Torino: 227 sgg.
- Police A. 2002, *Federalismo "asimmetrico" e dequotazione dell'eguaglianza: le fragili fondamenta della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. econ.*: 489 sgg.
- Rodotà S. 2014, *Solidarietà, un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari.
- Romano S. 1983, *Frammenti di un dizionario giuridico* (ed. orig. 1947), Rist. inalt., Laterza, Roma-Bari.
- Romano Tassone A. 2002, *Il controllo del cittadino sulla nuova amministrazione*, in *Dir. amm.*: 269 sgg.
- Saitta F. 2005, *Del dovere del cittadino di informare la pubblica amministrazione e delle sue possibili implicazioni*, in Manganaro F., Romano Tassone A. (a cura di), *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto di informazione*, Giappichelli, Torino: 111 ss.
- 2006, *Cittadinanza, partecipazione procedimentale e globalizzazione (appunti preliminari sulla funzione dell'istituto partecipativo nell'era del diritto globale)*, in F. Manganaro, A. Romano Tassone (a cura di), *Codice delle cittadinanze*, Giuffrè, Milano: 331 sgg.
- 2014, *Forma e sostanza nelle procedure di affidamento di contratti pubblici alla luce degli ultimi interventi legislativi: considerazioni sparse sull'art. 39 del decreto legge n. 90 del 2014, convertito con legge n. 114 del 2014*, in *LexItalia*, <<http://www.lexitalia.it/a/2014/37552>> (10/2016).
- Salerno G.C. 2010, *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'unione europea*, Giappichelli, Torino.
- Sorace D. 2008, *La buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60° anniversario della Costituzione*, in *Costituzionalismo*, <<http://www.costituzionalismo.it/articoli/277/>> (10/2016).
- Tarli-Barbieri G. 2006, *Doveri inderogabili*, in *Dizionario dir. pubbl.*, dir. da S. Cassese, vol. III, Giuffrè, Milano: 2066 sgg.
- Violante L. 2014, *Il dovere di avere doveri*, Einaudi, Torino.