

SIMONE TORRICELLI

Professore Ordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università degli Studi di Firenze

simone.torricelli@unifi.it

**TRA PERSONA E PERSONE, DISCUTENDO CON MASSIMO MONTEDURO SU
DOVERI E DIRITTI**

**BETWEEN THE INDIVIDUAL AND INDIVIDUALS, IN DIALOGUE WITH MASSIMO
MONTEDURO ON RIGHTS AND DUTIES**

SINTESI

Il contributo affronta alcune questioni sollecitate dalla lettura del saggio di Massimo Monteduro. In particolare, l'attenzione si concentra sulla rilevanza del compito dell'amministrazione di dare tutela ai diritti inviolabili, chiedendosi chiedersi quanto la prospettiva della funzionalizzazione ai diritti o addirittura ai diritti inviolabili sia in grado di spiegare l'amministrazione, secondo la tesi che vede nell'amministrazione un veicolo per garantire i diritti delle persone.

Secondo l'autore, nel disegno costituzionale, l'amministrazione sarebbe parte di un progetto più generale e più ambizioso mirato alla creazione di una società nuova, nella quale la garanzia dei diritti inviolabili costituirebbe una sorta di precondizione, essenziale ma elementare. Sempre secondo l'autore, sarebbe nel rapporto tra l'art. 2 Cost. e l'art. 3 Cost. il nodo di un modello di società che tende ad assicurare generali condizioni di libertà anche attraverso la reciproca conformazione delle posizioni delle persone l'una rispetto all'altra, in un contesto in cui la dimensione comunitaria non può mai essere trascurata. Dunque, potrà pur essere che l'art. 2 rappresenti il prisma della solidarietà costituzionale, come presuppone lo scritto, ma non la esaurisce e ne occupa solo una parte.

Secondo Massimo Monteduro, centrale è la persona, ma ci sono anche le altre persone, quelle di oggi e quelle di domani, c'è la comunità. Deve, dunque, prendersi con prudenza l'affermazione per cui riferire i doveri inderogabili alle persone avrebbe come possibile conseguenza interpretarli come un *numerus clausus*, mentre ciò non varrebbe se si riferiscano quei doveri alle pubbliche amministrazioni.

ABSTRACT

The contribution deals with a number of issues raised by reading Massimo Monteduro's essay. In particular, it focuses on the relevance of the administration's task of providing protection to inviolable rights, asking how far the perspective of functionalisation to rights or even inviolable rights is able to explain the administration, according to the thesis that sees the administration as a vehicle for guaranteeing people's rights.

According to the author, in the constitutional design, the administration would be part of a more general and ambitious project aimed at creating a new society, in which the guarantee of inviolable

rights would constitute a sort of precondition, essential but elementary. Again according to the author, the crux of a model of society that tends to ensure general conditions of freedom also through the reciprocal conformation of the positions of individuals with respect to one another, in a context in which the community dimension can never be neglected, would be in the relationship between Article 2 of the Constitution and Article 3 of the Constitution. Therefore, it may be that Article 2 represents the prism of constitutional solidarity, as presupposed in the text, but it does not exhaust it and occupies only a part of it.

According to Massimo Monteduro, the person is central, but there are also other people, those of today and those of tomorrow, there is the community. It is therefore necessary to be cautious about the assertion that referring to mandatory duties to persons would have the possible consequence of interpreting them as a *numerus clausus*, whereas this would not be the case if referring to those duties to public administrations.

PAROLE CHIAVE: doveri inderogabili, amministrazione, diritti inviolabili, comunità.

KEYWORDS: mandatory duties, administration, inviolable rights, community.

INDICE: 1. Cominciando da una domanda comune. – 2. Dovere, dimensione dell'amministrazione e perimetro dell'amministrare. – 3. Tra il fare, il non fare e il far fare. – 4. Doveri non inderogabili? – 5. Diritti inviolabili e altre aspettative, in una comunità che aspiri ad essere giusta.

1. Cominciando da una domanda comune.

A che serve l'amministrazione?

Questa è una delle domande di fondo sottese allo scritto di Massimo Monteduro, il quale si chiede se e come si possa identificare l'esistenza di un legame tra amministrazione e doveri (inderogabili) funzionalizzati al soddisfacimento di diritti (inviolabili). *Ergo*, se l'amministrazione serve a realizzare certi diritti delle persone. E così, argomentando sul crinale dell'esegesi dell'art. 2 Cost., egli formula una proposta ricostruttiva che identifica il senso dell'amministrazione attraverso la sua vocazione di servizio; più specificamente, la strumentalità ai diritti inviolabili consente di spiegare il fenomeno dell'amministrare, dando ad esso uno specifico fondamento legittimante. In questa dimensione e, verrebbe da aggiungere, in questo spazio, si piega il rilievo della politica, si stempera il valore della rappresentanza, si decolora il concetto di interesse pubblico. La sovranità si esprime soprattutto attraverso la primazia della persona.

La poliedricità delle tesi che supportano lo studio consente di avvicinarsi ad esso da diversi punti di vista; è inevitabile, però, che le premesse ideali dalle quali si parte conducano a metterne in luce alcune sfaccettature, lasciandone altre in ombra. E così, in queste note brevi (la cui finalità è solo quella di partecipare ad una discussione sul tema) rimarrà in ombra la dotta dissertazione con cui l'Autore riconduce l'amministrazione ai soggetti destinatari di doveri costituzionali inderogabili di cui all'art. 2 Cost, sotto la copertura della quale si attenua la specialità della posizione dell'amministrazione rispetto a quella dei privati, in un ordinamento informato alla tutela dei diritti inviolabili. Emerge in filigrana, nello scritto, una disincantata insofferenza verso le letture più paternalistiche del rapporto tra amministrazione e amministrati. L'amministrazione "che fa il bene di" sembra estranea all'orizzonte culturale di Monteduro, il quale invece ne vincola l'attività innanzitutto a un fine che sta fuori la sua possibilità di scegliere e che si radica direttamente nella Costituzione. Anzi, di amministrati non è proprio più possibile parlare; la persona viene prima e nessuno la amministra.

Si coglie in questo anche il tentativo di spostare il piano degli auspici a quello del dover essere, postulando un'amministrazione che non solo si spera che risponda, ma che non può che rispondere al "dovere" di realizzare certi diritti delle persone. Il dovere è inderogabile, il rapporto indistricabile, il diritto inviolabile. Il legame con la contingenza non è esplicitato ma molto presente in tutto il lavoro, come anche pervade lo studio il bisogno di riaffermare l'esigenza giuridica (se non al fondo anche etica) di garantire in modo universale bisogni di vita essenziali, quale preconditione, sul piano individuale, per il rispetto della persona in quanto tale e, sul piano comunitario, della coesione sociale. La lontananza dall'idea dei diritti finanziariamente condizionati appare siderale.

L'intreccio delle implicazioni, che irradiano tutti i concetti di base del diritto delle pubbliche amministrazioni (potere e dovere, obbligo e pretesa, situazioni soggettive e interessi protetti, attribuzione e imperatività), conduce in un vortice in cui le categorie sono ripensate. Ciò proiettandosi sul portato ultimo delle derivazioni della costruzione della specialità dell'amministrazione, l'interesse legittimo, *"che dialoga, contemporaneamente, con il dovere amministrativo inderogabile (di fonte costituzionale) e con il potere amministrativo autoritativo (di fonte legislativa) il quale "serve" il dovere?*

D'altra parte, e su questo un secondo elemento su cui merita fare un'osservazione, il fascino dell'idea esposta deriva, oltretutto dal rigore con la quale è sviluppata, da un certo tratto (non fino in fondo chiarito) di assolutezza: non sembra dire, l'Autore, che l'amministrazione ha, tra i suoi compiti, quello di realizzare i diritti inviolabili della persona; sembra invece dire che il compito dell'amministrazione, il suo dovere inderogabile, è in principio quello di realizzare i diritti inviolabili della persona e che questo compito ne qualifica la posizione ordinamentale. Da questo si parte per costruire anche altro.

E qui, però il quadro si fa complesso e, in un discorso che invita alla discussione, qualche nodo appare ancora da sciogliere

2. Dovere, dimensione dell'amministrazione e perimetro dell'amministrare.

“Dovere” è la nozione su cui lo scritto fa perno, nozione che si pone in continuità con quella di “obbligo”: il dovere, scrive Monteduro, deriva per l'amministrazione direttamente dalla Costituzione, per il tramite dell'art. 2 Cost.; l'obbligo è quello che si impone all'amministrazione in via legislativa, in particolare quando la legge eleva la tutela dei diritti oltre il loro carattere inviolabile, assicurandone il livello essenziale o anche andando al di là di esso. Non sembra casuale che il dovere perda la sua connotazione abituale in termini di funzionalità all'interesse pubblico, distinguendosi dall'obbligo, ordinariamente definito sulla base della relazione con l'interesse privato che il suo adempimento mira a soddisfare, in ragione non già di una diversità di contenuto, ma della diversa fonte. L'interesse pubblico ne risulta ulteriormente marginalizzato.

Partire dall'idea dell'amministrazione (in senso oggettivo) come “dovere” esprime la forza dell'idea parallela della sua strumentalità, in un quadro in cui l'amministrazione (in senso soggettivo) viene solidamente inserita nella dinamica istituzionale di uno Stato di diritto. L'amministrazione ha un senso in quanto “deve”: che poi “possa” è un fatto accidentale del tutto servente rispetto ai modi di adempiere al dovere che le è posto. La priorità logica del dovere rispetto al potere (secondo il sintagma “dovere-potere”, che sembra così sostituirsi al più praticato “potere-dovere,” in un

connubio in cui però il potere può non esserci, ma il dovere per forza vi è) ha non poche implicazioni.

In primo luogo, il dovere delinea il perimetro dell'amministrazione e dell'amministrare. È solo l'esistenza di un dovere posto dall'esterno di sé che giustifica l'esistenza di un'amministrazione che abbia il fine di assolverlo. Vi sarà dunque un'organizzazione costituzionalmente doverosa, che risponde all'assolvimento dei doveri inderogabili posti dall'art. 2 Cost. ed una amministrazione eventuale, che l'art. 97 Cost. rende necessaria per l'espletamento degli obblighi che siano poi eventualmente posti dalla legge, non potendosi ammettere l'imposizione di un obbligo che non sia riferito ad una struttura idonea a svolgerlo e accompagnato da una dotazione di mezzi adeguati.

Ma il discorso può essere fatto anche *a contrario*. Ogni ipertrofia che disallinei l'amministrazione rispetto ai compiti che le sono assegnati risulta *contra ius*: insomma, oltre il dovere non può esservi amministrazione. È un discorso, questo, risalente, che ha avuto una sua concreta pervasività in relazione alla previsione di poteri di imperio che non siano sufficientemente giustificabili, anche in termini di proporzionalità, rispetto all'esigenza finale di tutelare un interesse e a quella strumentale di assolvere ai doveri imposti; non ha mai avuto una presa reale per quanto concerne esistenza e dimensione di strutture amministrative ed enti pubblici vari, i cui progetti di razionalizzazione, mai davvero organici ed effettivi, sono stati sempre rimessi a valutazioni politiche contingenti.

Una seconda implicazione è una implicazione in positivo: è quella di configurare un'esigenza di amministrazione, intesa sempre come organizzazione che prende in carico la responsabilità della realizzazione del diritto e come attività che tende a realizzarlo. Interagiscono su questo profilo da un lato la norma di legge che definisce l'attribuzione e che dunque identifica la tipologia di interessi cui un'amministrazione è servente, dall'altro la norma, di livello costituzionale o legislativo, che identifica la situazione passiva del dovere o dell'obbligo, se del caso tramite la proclamazione del diritto.

Nulla di più serve; la discrezionalità degrada ai profili puramente organizzativi, mentre la pretesa alla realizzazione del diritto appare assoluta. E anche la questione dell'omissione legislativa, di cui lo scritto si fa ampio carico, appare da questo punto di vista meno drammatica. Il fatto che ogni interesse sia, per definizione, riferibile all'attribuzione di una amministrazione è l'unico

elemento che rileva, poiché ogni amministrazione ha, nell'ambito della propria attribuzione, una capacità d'agire che consente il generale utilizzo di strumenti di diritto comune tali da consentire di provvedere utilmente ad assolvere al dovere posto. Potranno dunque anche mancare poteri d'imperio, ma non mezzi giuridici che permettano il conseguimento del risultato. Come osserva Monteduro, "il potere amministrativo [è] solo uno, ma certamente non l'unico, strumento possibile per l'adempimento di doveri amministrativi inderogabili".

Ciò non significa, peraltro, che possa serenamente farsi a meno di una legge o che l'omissione legislativa sia trascurabile, perché non è affatto irrilevante, in termini di effettività della pretesa, che i doveri si specificino in obblighi posti dalla legge e che i diritti siano da essa esplicitamente affermati. L'omissione può generare incertezza e dunque conflitto e non si può postulare l'attivazione di un conflitto come strumento ordinario di tutela di un diritto inviolabile (altro è un diritto spontaneamente soddisfatto dall'amministrazione gravata da un dovere, altro è un diritto la cui soddisfazione richiede il passaggio da uno scontro con l'amministrazione e un ordine del giudice di provvedere).

Insomma, il problema dell'inerzia del legislatore non sembra porre problemi teorici, né di rapporto con la sovranità. Con un certo tasso di ingenuità, in effetti, si può considerare che la traduzione sul piano operativo delle forme di garanzia di un diritto che la sovranità espressa nella Costituzione ha già qualificato come inviolabile non ha bisogno del sostegno della legittimazione democratica propria della legge. Per essere più disincantati, prendendo atto degli spazi valutativi che l'operazione di concretizzazione del diritto inviolabile comporta, si può osservare che le amministrazioni sono comunque condotte da apparati politici capaci di assicurare un legame con la comunità di riferimento. Così, accantonato il problema teorico, l'assenza della legge sembra porre un serio problema operativo, tale da rendere difficile, incerto, eventuale, accidentale, il garantire livelli comuni di protezione del nucleo essenziale dei diritti.

3. Tra il fare, il non fare e il far fare.

Un caveat.

Vi è il rischio che una ricostruzione che si fondi sul dovere si traduca nel perorare la tesi di un iperattivismo dell'amministrazione. E, in particolare, vi è il rischio che essa finisca con il riaccordarsi o rafforzare l'idea che l'esistenza di un dovere da assolvere costituisca una priorità giuridica: solo una volta che il dovere sia assolto e il diritto inviolabile garantito emergeranno eventuali spazi per la libertà degli altri. Il dovere, insomma, potrebbe essere considerato dotato di una capacità di conformazione originaria della società (anche quale società economica e dunque mercato), che recede rispetto alla scelta di una presenza pubblica attiva. Solo dopo e solo nei limiti in cui lo consenta la conformazione dipendente dal modo in cui l'amministrazione ha scelto di essere presente nella società, i membri della comunità potranno misurare lo spazio di libertà che residua e pretenderne il rispetto.

Avrei due obiezioni, rispetto a una simile conclusione, entrambe impiegate sull'idea della esistenza, nell'ordinamento, di un principio di libertà. La prima. Il punto dal quale partire, nel tessere la tela del rapporto tra amministrazione, libertà e diritti inviolabili, è il riconoscimento della pretesa di ciascuno di poter soddisfare i diritti (anche) inviolabili degli altri tramite l'esercizio delle proprie libertà, come anche, e prima ancora, il diritto di ciascuno di potere operare nell'esercizio delle proprie libertà per soddisfare i propri diritti (anche) inviolabili: solo poi viene l'amministrazione. La seconda. Assumere il contrario significa contraddire le premesse da cui occorre muovere, e cioè vi sia una posizione dell'amministrazione diversa da quella della strumentalità: una posizione che per definizione dovrebbe considerarsi quella del potere.

Per questo mi parrebbe di poter raccogliere le considerazioni di Monteduro precisando che l'esistenza di un dovere non importa per sé, per l'amministrazione, un obbligo di attivarsi, ma solo (e non è poco) la titolarità di una responsabilità circa il conseguimento dell'obiettivo cui è preordinato, dunque circa il fatto che i diritti siano soddisfatti. In questo senso, il dovere non interagisce, mi pare, solo con il diritto da soddisfare; dialoga anche con le libertà di cui i componenti della comunità sono titolari e che, nel loro esercizio, possono assicurare risultati già considerabili come soddisfacenti. Ne deriva una diversa dimensione di pretesa: una pretesa all'assenza o all'astensione.

Dovere uguale responsabilità: con questa equazione si rende chiaro che, innanzitutto, il compito dell'amministrazione è quello dell'astenersi dal fare, che il primo dovere

dell'amministrazione è lasciar fare (non utilizzo l'espressione *laissez o laissez faire*, perché usualmente utilizzata per altro tipo di ragionamento): lasciar fare una comunità che sia in grado di assicurare i diritti delle persone, sia quelli che la Costituzione considera inviolabili, che quelli che la legge o la stessa amministrazione sulla base della propria attribuzione considerano desiderabili.

Ovviamente, per la parte dell'invulnerabilità, tutto ciò che non è garantito dalla società deve essere garantito dall'amministrazione: è il suo dovere inderogabile. Per la parte della desiderabilità, la garanzia ulteriore dei diritti porrà un problema di ragionevole bilanciamento con il sacrificio che ciò impone alla libertà di fare delle persone. Un bilanciamento che la Corte costituzionale non è propensa a compiere, che la Corte di giustizia ha talora surrettiziamente compiuto, di cui quasi non si trova traccia nella giurisprudenza amministrativa, ma che, comunque, è certamente almeno compito della politica effettuare. Ciò anche tenendo conto che la sostenibilità complessiva del riconoscimento di un diritto è la precondizione per la sua effettività e che nulla vi è di peggio della declamazione di un diritto non seguita dalla sua concreta attuazione.

Neppure questo, invero, chiude la questione e vi è un ulteriore passaggio intermedio da compiere prima di arrivare ad ammettere un intervento teso a garantire in via diretta il diritto.

Occorre chiedersi in che modo l'amministrazione assolva l'obbligo in positivo di correzione di meccanismi sociali che danno risultati non conformi a diritto (ove non soddisfino i diritti inviolabili) o non conformi alle scelte compiute (ove non soddisfino obiettivi politici dati). L'idea di un ordinamento che parte dalla libertà, non importa forse anche in prima battuta creare le condizioni perché le libertà possano svolgersi in armonia con le priorità costituzionali e dunque rendere la comunità capace di realizzare i diritti inviolabili e gli altri interessi pubblici?

Se sì, tra il fare e il far fare, quest'ultima opzione viene prima, non già per scelta politica, ma per una esigenza giuridica. Se si vuole, la si può chiamare sussidiarietà, con tutte le sue implicazioni ideali e concrete; seguendo Monteduro, si può dire che questa è una implicazione dell'idea di una amministrazione a servizio.

4. Doveri non inderogabili?

Partire dai doveri, dunque, ha il merito di partire dalla funzione dell'amministrazione, ribadendo la centralità del suo rapporto con i diritti da realizzare. Questo però permette di osservare che tutti i doveri hanno al fondo la stessa tessitura. Se il dovere c'è, esso è, per definizione, inderogabile. Il carattere di inderogabilità, infatti, deriva dalla posizione servente dell'amministrazione innanzitutto rispetto alle fonti del diritto e, in definitiva, dalla natura stessa dello Stato di diritto. Ne segue che riportare l'amministrazione sotto l'ombrello dell'art. 2 Cost., ascrivendola ai destinatari della norma e facendo di essa uno dei soggetti passivi dei doveri inderogabili che quella norma menziona, non sembra togliere o aggiungere niente all'ordinario rapporto che l'amministrazione ha con i doveri anche di altro genere che l'ordinamento le pone.

Va allora forse precisata l'affermazione per cui il dovere inderogabile ha una sua inevitabile correlazione con i diritti inviolabili: può averla, come ha infatti nella prospettiva dell'art. 2 Cost., ma, per esempio, non l'ha necessariamente nella prospettiva dell'art. 3 Cost. che pone doveri inderogabili per la realizzazione di diritti anche non inviolabili e comunque non ce l'ha rispetto a tutte quelle generali funzioni dell'amministrazione che tendono a realizzare diritti che non possono essere definiti come tali.

Anzi, il dovere inderogabile non si lega neppure necessariamente a un diritto, in tutti quei casi in cui le amministrazione si muovono nell'ambito di un rapporto che non è necessariamente binario (non sono cioè preordinata alla realizzazione del diritto di una persona), ma che, attraverso la previsione di poteri discrezionali, si relazionano invece anche con la comunità (o, per usare una parola ancora più connotata, con la collettività), nel quadro di un generale progetto di riequilibrio sociale che si colora in modi diversi a seconda di come la politica decide di orientarlo. Che poi, in fondo ad una esigenza sociale e dunque ad un progetto di riequilibrio, vi siano comunque le persone e che poi, in fondo, soddisfare una esigenza sociale voglia dire creare condizioni di vita più eque, questo è certamente vero (l'interesse pubblico è alla fine sempre l'interesse delle persone, o almeno di una o più persone selezionate secondo criteri politici). Ma ciò rende il rapporto tra dovere e diritto mediato da scelte che impediscono di sapere *a priori* quale interesse diverrà un diritto e cioè sarà selezionato come meritevole.

In questa prospettiva c'è da chiedersi se davvero riflettere sui doveri inderogabili abbia una ricaduta circa la nozione di interesse legittimo. Quella nozione infatti non è invocabile in ogni caso in cui vi sia un diritto inviolabile ai sensi dell'art. 2 Cost. o, per dirla altrimenti, rispetto al nucleo essenziale dei diritti costituzionali (anche quella dottrina, ampiamente richiamata nello scritto, che insiste sul carattere formale dell'interesse pubblico, quale risultante di un processo politico, ammonisce però che la discrezionalità trova un limite esterno nel divieto di ledere gli interessi protetti dei cittadini), mentre quando emerge si connette ordinariamente al dovere inderogabile dell'amministrazione di esercitare la funzione nel rispetto delle regole ordinamentali.

Ma allora: il dovere non è “più” o “diversamente” inderogabile perché si riferisce alla realizzazione di un diritto inviolabile, perché l'inderogabilità non dipende dalla sua relazione con un diritto, ma dalla posizione ordinamentale di strumentalità dell'amministrazione. L'implicazione è che l'elemento caratteristico, nella prospettiva nella quale Monteduro ci proietta, non è l'inderogabilità del dovere, ma, piuttosto, l'invulnerabilità del diritto, ed il fatto che l'amministrazione, rispetto a quel diritto, si trova in una posizione che non consente di scegliere, se non per il profilo dell'approntamento dei mezzi per realizzare il diritto inviolabile, dunque esercitando una mera forma di discrezionalità organizzativa.

5. Diritti inviolabili e altre aspettative, in una comunità che aspiri ad essere giusta.

Ribadire la rilevanza del compito dell'amministrazione di dare tutela ai diritti inviolabili intercetta un'esigenza che deriva da una inversione di tendenza: quella per cui sembra arrestarsi il fenomeno di progressivo arricchimento sociale che nel corso del XX secolo ha spinto costantemente in avanti il livello delle esigenze di cui si pretende il soddisfacimento. Le aspettative ad un costante aumento del benessere rende meno importante, almeno in termini quantitativi, il tema dei bisogni di base, del nucleo incompressibile dei diritti. Le aspettative alla decrescita, invece, fanno del richiamo ai diritti inviolabili una coordinata di fondo del processo di riassetto dei rapporti pubblico-privati e tra privati, facendo risaltare il tratto rigido di certe priorità e obbligando

la politica a concentrarsi su altro. Trapela il tema della decrescita sostenibile; l'impegno civico che è sotteso all'operazione emerge in modo marcato.

Se però si fa un discorso più di fondo, occorre chiedersi quanto la prospettiva della funzionalizzazione ai diritti o addirittura ai diritti inviolabili sia in grado di spiegare l'amministrazione, secondo la tesi che vede nell'amministrazione un veicolo per garantire i diritti delle persone. Si può davvero pensare che la funzionalizzazione ai diritti inviolabili indichi una dimensione ideata a caratterizzare il fatto giuridico-sociale dell'amministrare?

Nel disegno costituzionale l'amministrazione è parte di un progetto più generale e più ambizioso che tende alla creazione di una società nuova, nella quale la garanzia dei diritti inviolabili è una sorta di precondizione, essenziale ma elementare. È il rapporto tra l'art. 2 Cost. e l'art. 3 Cost. che disegna sino in fondo il quadro, in un modello di società che tende ad assicurare generali condizioni di libertà anche attraverso la reciproca conformazione delle posizioni delle persone l'una rispetto all'altra, in un contesto in cui la dimensione comunitaria non può mai essere trascurata. Dunque, potrà pur essere che l'art. 2 rappresenti il prisma della solidarietà costituzionale, come presuppone lo scritto, ma non la esaurisce e ne occupa solo una parte.

Ed allora, per non rischiare che il ragionamento diventi di retroguardia, non è inutile ribadire che, accanto e oltre i diritti inviolabili, vi sono gli altri diritti che, in un momento dato, secondo valutazioni di ragionevolezza e sostenibilità e sulle coordinate offerte dalla mediazione politica del momento, l'amministrazione è chiamata a realizzare, tenendo conto anche che i diritti di oggi possono o debbono poter essere sacrificati in funzione dei diritti futuri, secondo un piano di sviluppo solidaristico di natura anche intergenerazionale.

C'è la persona, certo, e Massimo Monteduro ce lo ricorda con forza; ma ci sono anche le altre persone, quelle di oggi e quelle di domani, c'è la comunità. In questo senso, mi pare da prendere con prudenza l'affermazione per cui riferire i doveri inderogabili alle persone ha come possibile conseguenza interpretarli come un *numerus clausus* (perché i doveri comprimono una loro originaria situazione di libertà,) mentre ciò non varrebbe se si riferiscano quei doveri alle pubbliche amministrazioni, visto che anche per queste ultime vi sono limiti di capienza, date le risorse organizzative e materiali, e dato anche il fatto che gli stessi diritti si pongono spesso in conflitto gli uni con gli altri.

PA PERSONA E AMMINISTRAZIONE

Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia

C'è insomma, mi pare, un bisogno di coesione che è anche reciproco contenimento delle proprie pretese. C'è insomma, mi pare, che la dimensione comunitaria, che per definizione è convivenza in spazi limitati, qualifica non meno l'amministrazione di quanto non la qualifichi la relazione con diritti già indicati come inviolabili a livello costituzionale.