

INTRODUZIONE

Presentazione del lavoro

SOMMARIO: 1. Oggetto e ragioni della ricerca 1.2. Scopo della ricerca e *research questions* 1.3. Specificazioni terminologiche 1.4. Struttura del lavoro

1. Oggetto e ragioni della ricerca

Il presente lavoro segue un percorso di analisi finalizzato all'individuazione delle funzioni che la categoria della cittadinanza, nei contemporanei ordinamenti giuridici, svolge nell'individuazione del rapporto individuo-autorità.

A tal fine, focalizzando l'attenzione sulle peculiari problematiche inerenti alla possibilità di attribuzione di diritti politici ai non cittadini, si analizzeranno le generali questioni controverse che ruotano attorno alle interazioni tra la disciplina della cittadinanza e le politiche migratorie, sia nella prospettiva del diritto dell'Unione Europea sia in quella del diritto interno nell'ordinamento italiano.

La tematica in oggetto sembra essere caratterizzata dalla particolare rilevanza che sulla stessa hanno avuto i processi storici che, a partire dalla filosofia illuminista, hanno trovato una prima legittimazione e diffusione nella Rivoluzione francese e nella tradizione repubblicana, benché le sue origini risalgano al mondo greco-romano¹. La Rivoluzione Francese, invero, seguita dalle teorizzazioni che sulla cittadinanza sono state costruite durante il successivo periodo di costruzione e formazione dello Stato liberale di diritto, sembra essersi posta come momento tipico di cristallizzazione di tale concetto che, caratterizzato dal riferimento ad una organizzazione di tipo statale ed utilizzato come categoria fondante per l'individuazione della comunità di individui cui destinare l'attribuzione della più ampia sfera di diritti, sembra essere stato tramandato sino ai nostri giorni.

In linea con la cittadinanza moderna, invero, anche in riferimento agli ordinamenti costituzionali contemporanei, non è infrequente trovare nella letteratura manualistica definizioni della cittadinanza come mera condizione del soggetto che appartiene alla popolo costitutivo di uno Stato cui quest'ultimo attribuisce una

¹ Cfr. P. COSTA, *La cittadinanza*, Roma- Bari, Laterza, 2009, p. 7 dalla cui disamina emergono le radici antiche e medievali che hanno caratterizzato le prime articolazioni della cittadinanza.

serie tendenzialmente indeterminata di diritti e doveri sulla base del principio democratico².

Tale definizione potrebbe –molto probabilmente a ragione – essere tacciata di parzialità. Essa non tiene in debita considerazione, da un lato, il fatto che ci troviamo di fronte ad uno di quei concetti universali richiedenti un alto grado di interdisciplinarietà³; dall'altro di esaminare la cittadinanza alla luce dei profondi mutamenti culturali, sociali e giuridici che attraversano gli Stati contemporanei. È necessario, pertanto, rivisitarla sotto distinti angoli visuali che permettano di coglierne le eventuali evoluzioni strutturali e funzionali.

Invero, dal momento in cui lo Stato-Nazione si è trovato minacciato, dall'interno, dall'esplosione del multiculturalismo⁴ e, dall'esterno, dalla ramificazione del processo di globalizzazione⁵, la quale, oltre al campo "economico" ha riguardato anche quello giuridico, la categoria della cittadinanza sembra avere perso talune delle sue tradizionali caratteristiche.

In particolare, ci si riferisce, in primo luogo, all'accrescersi negli ultimi decenni di flussi migratori di individui portatori di proprie forme di organizzazione sociale, religiosa e culturale. Tale fenomeno ha fatto emergere, *in primis* il noto problema di dovere temperare le esigenze di ordine pubblico con le opposte istanze di integrazione degli stranieri nelle comunità dello Stato di residenza; *in secundis*, la necessità di riformulare, alla luce dei mutamenti sociali in corso, le tradizionali categorie statuali riferite a società prevalentemente omogenee.

² Cfr. M. FIORILLO, *La nascita della Repubblica Italiana e i problemi giuridici della continuità*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 63.

³ Cfr. J. LÉCA, *Individualisme et citoyenneté*, in P. BIRNBAUM, J. LÉCA (a cura di), *Sur l'individualisme*, Paris, Puf, 1986, p. 162, il quale rileva come la principale difficoltà nello svolgere una ricerca in materia di cittadinanza che tenti di coglierne in maniera completa tutti gli aspetti, derivi dalla eterogeneità concettuale che la circonda sia per effetto della varietà di funzioni che vi fanno riferimento sia per effetto delle situazioni che la medesima ricomprende all'interno del suo concetto. Nello stesso senso, Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, Padova, Cedam, 1997, p. 1.

⁴ Cfr. J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro – Studi di teoria politica*, Milano, Feltrinelli, 1998, p. 10.

⁵ Cfr. J.E.STIGLITZ, *La globalizzazione che funziona*, Torino, Einaudi, 2006, p. 20; L. DE GRAZIA, *Immigrazione, cittadinanza e diritti politici*, in Archivio giuridico Filippo Serafini, n. 223, 2003, pp. 363-380, la quale evidenzia come "il processo di globalizzazione influenza il modo in cui il fenomeno dell'immigrazione va affrontato, non potendo oggi le politiche migratorie risolversi solo entro i confini dei singoli Stati".

Da questo punto di vista, la cittadinanza, in quanto categoria chiave della definizione autorità-individuo, tende a porsi come concetto strategico per l'analisi di questo cambiamento che sembra averne messo in dubbio la tradizionale caratteristica per la quale in essa si realizzerebbe una coincidenza tra l'appartenenza alla comunità statale ed alla comunità dei diritti.

Invero, la cittadinanza, come categoria di definizione della comunità di diritti, sarebbe stata *ipso jure* messa in crisi dalla insorgenza e dall'evoluzione di più fattori.

Innanzitutto, l'affermazione di un sistema internazionale di diritti dell'uomo ha determinato una graduale estensione agli stranieri di diritti tradizionalmente attribuiti ai cittadini, nonché una frammentazione del concetto di "straniero" come "non cittadino"⁶. Tale tendenza è particolarmente evidente nel diritto internazionale pattizio. Invero, da un lato, numerose Convenzioni tutelano particolari *status* relativi alla condizione giuridica dello straniero, quali quelli dell'asilante o del rifugiato⁷, contenitori di sfere di diritti spesso coincidenti con quelli rientranti nella sfera della cittadinanza, ad esclusione dei diritti di natura politica⁸; dall'altro, anche codificazioni internazionali a tutela dei diritti fondamentali, principalmente concepite all'indomani della Seconda Guerra Mondiale in funzione di tutela dei cittadini dall'esercizio

⁶ Cfr. M.R. MAURO, *Immigrati e cittadinanza: alcune riflessioni alla luce del diritto internazionale*, in *Comunità Internazionale*, vol. 2, 2007, p. 351.

⁷ Ci si riferisce, in particolare, al sistema della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato ed al successivo Protocollo di New York del 1967 il cui testo ufficiale è reperibile al sito web: <http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/Convenzione%20Ginevra%201951.pdf>. Tale Convenzione viene ormai generalmente accettata come base per le definizioni di rifugiato da adottarsi all'interno di ordinamenti che pure non fanno direttamente parte del suo sistema. Ciò, ad esempio, è ciò che avviene all'interno dell'Unione Europea il cui articolo 18 della Carta Europea dei diritti fondamentali stabilisce che il diritto di asilo nell'Unione debba essere garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e del relativo protocollo del 1967, nonché del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'unione europea. sul punto, mi sia consentito di rimandare al mio scritto *La protezione dello straniero e il rimpatrio di migranti intercettati in alto mare tra ordinamento europeo ed ordinamento interno*, in *Federalismi – Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 2010.

⁸ Cfr. A. CIANCIO, *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, in *Quaderni Costituzionali*, vol. 1, 2002, p. 54.

possibilmente invasivo dei poteri statuali, hanno, da ultimo, esplicitato un notevole significato nei confronti dei non cittadini⁹.

In secondo luogo, altri due fattori, apparentemente contrapposti, ma di fatto connessi, attinenti, l'uno all'ordinamento europeo, l'altro a quello più puramente interno, sembrano avere spinto verso la necessità di compiere scelte finalizzate a rispondere all'esigenza inclusiva posta dai fenomeni migratori ed alle istanze di tutela dei diritti umani, poste dal diritto internazionale.

All'interno dell'Unione Europea, il Trattato di Maastricht nel 1992, così come modificato ad Amsterdam nel 1997 prima e – più recentemente – dal Trattato di Lisbona sull'Unione Europea, ha istituito la cittadinanza dell'Unione, attribuita, ai sensi dell'art. 9, a “*chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro*”. Questa, pertanto, non sostituendosi alla cittadinanza nazionale, ne costituirebbe un mero complemento, o, per utilizzare la nuova terminologia adottata

⁹ L'argomento verrà più ampiamente approfondito nel corso dello svolgimento della tesi. Sinteticamente, va, sin da qui specificato come ci si riferisca qui, in particolare, all'esperienza della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo formatasi sulle disposizioni della relativa Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre del 1950, attualmente ratificata da 47 stati ed aperta all'adesione dell'Unione Europea. Tale Corte, invero, ha, innanzitutto, specificato come il concetto di giurisdizione statale di cui all'art. 1, relativo all'ambito di applicazione della Convenzione, vada inteso in maniera sostanziale piuttosto che formale, tal che la protezione della Convenzione vada accordata a tutti gli individui la cui sfera giuridica soggettiva viene “intaccata” dall'esercizio della giurisdizione di uno Stato. Ciò, chiaramente, comporta la responsabilità degli Stati, innanzitutto, per gli atti perpetrati anche nei confronti dei non cittadini destinatari *de jure* e/o *de facto* del loro esercizio di giurisdizione, nonché per gli atti compiuti in territori in cui, pur non detenendo i medesimi la sovranità formale, esercitano di fatto una “*effective jurisdiction*”. A tal proposito, cfr., tra le tante, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza *Loizidou c. Turchia*, 18 Dicembre 1996, consultabile alla pagina web <http://www.echr.coe.int/echr/>. In secondo luogo, va rilevato come, relazione ai non cittadini e sulla base del concetto di giurisdizione appena enucleato ed un'interpretazione assoluta del divieto di tortura, la Convenzione ha funzionato come strumento di tutela molto pregnante del principio di *non refoulement*. Sul punto, si vedano, tra le tante: Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza *Soering c. Regno Unito*, 7 luglio 1989, nonché Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza *Saadi c. Italia*, 28 Febbraio 2008; Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza *Sellem c. Italia*, 05 Maggio 2009, tutte consultabili alla pagina web <http://www.echr.coe.int/echr/>. Ci si richiama, inoltre, ai contributi dottrinari di P. DE SENA, *Diritti dell'Uomo*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Giuffrè Editore, 2006, p. 1872; A. TERRASI, *I respingimenti in mare di migranti alla luce della Convenzione europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 3, 2009, pp. 591-607.

dall'ultimo Trattato entrato in vigore, un'aggiunzione. Tuttavia, per mezzo della cittadinanza europea, il confine fra le diverse nazionalità è comunque stato reso più labile proprio per il suo carattere duale e multi-livello, grazie al quale i cittadini Europei, titolari di un autonomo *set* di diritti disciplinati direttamente dal Trattato¹⁰, si trovano a godere di un primo livello di diritti connessi alla propria nazionalità e di un secondo livello di “nuovi” diritti “transnazionali”, che li pone in relazione non solo con il proprio Stato e non solo con gli organi comunitari, ma anche con le istituzioni degli altri Stati dell'Unione.

Ciò non di meno, essendo rimasta intatta la sovranità degli Stati Membri in materia di attribuzione e privazione della cittadinanza nazionale, la questione dell'allargamento della cittadinanza o dell'estensione dei diritti a questa correlati sembra essere rimasta irrisolta con riferimento ai cittadini extra comunitari. Questi ultimi sono titolari di alcuni diritti volti a compensare la loro esclusione dalla cittadinanza dell'Unione, solo quando possiedono i requisiti previsti dalla direttiva 203/109/CE relativa allo *status* degli stranieri extracomunitari residenti di lungo periodo.

Dal punto di vista interno, e con particolare riferimento all'ordinamento costituzionale italiano, il problema della corretta individuazione della comunità di diritti è stato più volte oggetto delle pronunce della Corte costituzionale, la quale, in relazione a diverse categorie di posizioni giuridiche di vantaggio, nonchè, principalmente, sulla base dei parametri degli artt. 2 e 3 della Costituzione, non ha mancato di rilevare come essa sia sicuramente più ampia di quella fondata sul criterio della “*cittadinanza in senso stretto*”. Sembra, cioè, che la Corte abbia voluto suggerire la necessità di considerare l'esistenza di un concetto – o di più

¹⁰ La cittadinanza dell'Unione Europea comporta, infatti, l'attribuzione ai cittadini di una serie di diritti e doveri ben delineati dal Trattato agli artt. 18- 22, quali la libertà di circolazione e di soggiorno all'interno dell'Unione, il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni comunali ed Europee nello Stato membro di residenza, il diritto di ottenere la tutela diplomatica da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro nel territorio di un Paese terzo in cui il proprio Stato di origine non è rappresentato, il diritto di petizione al Parlamento europeo e il diritto di ricorrere al Mediatore Europeo. Significativamente, il Trattato non ha esplicitato l'esistenza di alcun tipo di dovere per i cittadini europei, posto che, comunque, il fine primario dell'introduzione dell'art. 18 era proprio quello di risolvere il *deficit* democratico che caratterizzava l'ordinamento Europeo e di riconoscere ai “cittadini” quel set di diritti necessario a raggiungere tale obiettivo.

concetti – di *cittadinanza costituzionale*¹¹, ulteriore, ma non necessariamente contrapposta rispetto alla mera cittadinanza in senso giuridico. Tale concetto, probabilmente, sarebbe così onnicomprensivo da essere in grado di spiegare meglio l'attuale rapporto individuo autorità, rispondendo alle esigenze inclusive poste dal multiculturalismo ed integrandosi al meglio sia con la dimensione universalistica della tutela internazionale dei diritti dell'uomo, sia con le trasformazioni in senso sovranazionale della categoria in esame.

1.2. Scopo della ricerca e *research questions*

L'integrazione e la compenetrazione progressiva di tutte le sopra citate normative, tutte incidenti, talora sulla struttura stessa della cittadinanza nazionale tradizionale, talaltra sul bagaglio di diritti ad essa correlati, non può che fornire sempre nuovi spunti di riflessione.

Le dimensioni e la natura del contemporaneo fenomeno migratorio¹², l'impatto dei diritti umani, l'evoluzione del sistema istituzionale in senso multilivello di cui il processo di integrazione europea è espressione, sono tutti fattori fortemente influenti – finanche ponendone in dubbio la tenuta¹³ – sulla nozione della

¹¹ L'espressione è di M. CUNIBERTI, *La cittadinanza – Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997.

¹² Si noti come, allo stesso modo e specularmente rispetto alla cittadinanza, le migrazioni siano da sempre state oggetto di ricchi dibattiti che hanno toccato moltissimi settori scientifici, siano questi politici, sociali, economici, talvolta anche etici. Non essendovi stato, invero, periodo storico privo di movimenti migratori, si tende a considerare la migrazione una caratteristica stessa dell'essere umano, tanto da ritenere di potere fissare convenzionalmente l'inizio degli stessi con quello del genere umano. Cfr. R. COHEN, *The Cambridge Survey of World Migration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, nonché K. KOSER, *Le migrazioni internazionali*, Il Mulino, 2009.

¹³ Tale è la posizione di L. FERRAJOLI, *Cittadinanza e diritti fondamentali*, in *Teoria Politica*, vol. 9, 1993, pp. 63-76; ID., *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma -Bari, 1994, pp. 263-291 il quale, individuando una "antinomia regressiva" nella contrapposizione tra "cittadino" e "persona", arriva ad auspicare l'istituzione di una "cittadinanza universale" da cui scaturisca il riconoscimento a tutti dei medesimi diritti fondamentali e fondata sul superamento della dicotomia diritti dell'uomo e diritti del cittadino. La nozione classica di "cittadinanza", invero, definita secondo criteri nazionali e territoriali, che per secoli ha regolato i rapporti tra l'individuo e lo Stato, non sarebbe più promotrice di inclusione e di uguaglianza, ma si rivelerebbe al contrario

categoria della cittadinanza, quale costruito giuridico attorno al quale si è sviluppato lo Stato-Nazione¹⁴, con le idee di sovranità e democrazia dal medesimo incarnate¹⁵. Appare, allora, interessante concentrare la ricerca sulle possibili evoluzioni subite dal medesimo concetto, esaminando nel dettaglio le modalità attraverso cui, ciascuno dei sopra menzionati fattori ha ingenerato la necessità di ripensamento e ridefinizione di una categoria pensata in relazione a tipologie di ordinamenti giuridici ormai non più – in tutto o anche solo in parte – attuali, per poi analizzarne gli effetti contingenti o anche solo meramente potenziali.

Lo svolgimento di un tale percorso di analisi appare di fondamentale rilevanza, laddove si noti come il significato e le funzioni di volta in volta attribuiti alla categoria concettuale della cittadinanza siano basilari per la comprensione, non solo delle modalità in cui ciascun ordinamento si pone nei confronti del soggetto a cui essa viene attribuita, ma anche nei confronti della strutturale¹⁶ condizione di alterità del non cittadino, in quanto

elemento di discriminazione e di esclusione, in netta contrapposizione con la tendenza universalizzante dei diritti umani.

¹⁴ Crisi che, come noto, avrebbe un aspetto interno relativo alla perdita dell'identità politica ed alla disaffezione verso le istituzioni democratiche nazionali ed un aspetto esterno relativo alla riduzione della sovranità internazionale ed alla moltiplicazione di centri di produzione normativa esterni, quando non anche sovraordinati, alla nazione. In relazione al primo versante, si vedano: G.E. RUSCONI, *Se cessiamo di essere una Nazione*, Bologna, il Mulino, 1993; J. HABERMAS, *Cittadinanza, politica e identità nazionale. Riflessioni sul futuro dell'Europa*, in *Morale, diritto e politica*, Torino, Einaudi, 1992. In relazione al secondo aspetto, si vedano: L. BONANANTE, *I doveri degli Stati*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 119 ss.; C. PINELLI, *Le fonti del diritto nell'epoca dell'internazionalizzazione*, in *Diritto Pubblico*, 1995, pp. 359 ss.; M. L. SALVADORI, *Stati e democrazia nell'era della globalizzazione*, in *Il Mulino*, 1996, pp. 439 ss.

¹⁵ Non è infrequente, invero, imbattersi in studi che analizzino la crisi della cittadinanza, così come tradizionalmente intesa, in relazione alla presunta crisi dello stato nazione. Si veda, tra i tanti, L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Roma-Bari, Laterza, 1997; nello stesso senso, più recentemente, L. ZANFRINI, *Cittadinanze: appartenenza e diritti nella società dell'immigrazione*, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. VIII, la quale ritiene che "l'immigrazione si fa interprete della crisi di sovranità dello Stato-nazione che, idealtipicamente, dovrebbe consistere non soltanto nel controllo dell'accesso al territorio, ma altresì dei criteri che definiscono la membership in tutte le organizzazioni in esso presenti".

¹⁶ Non tutti, tuttavia, ritengono tale condizione insita nel concetto di straniero di ogni ordinamento giuridico. Vi è ad esempio chi ritiene che la dicotomia cittadino-straniero sia venuta meno durante il periodo della Rivoluzione Francese, il cui concetto di cittadinanza non si sarebbe posto in rapporto di

soggetto che, non appartenendo “formalmente” alla comunità statale, non è in linea di principio destinatario dello stesso trattamento riservato ai cittadini.

Il presente lavoro, pertanto, tenterà di esaminare, nella maniera quanto più completa ed analitica possibile, i distinti profili connessi alla tematica in oggetto. In particolare, una volta determinati quali sono i caratteri tradizionali della categoria della cittadinanza, ci si interrogherà su cosa rende la medesima un concetto “dinamico” ed universale in continua evoluzione, tentando di capire in che maniera gli elementi appena descritti contribuiscono alla necessità di un ripensamento delle coordinate tipicamente tradizionali della cittadinanza.

Si proverà a rispondere a tali domande usando il punto di vista prospettico offerto dai diritti di partecipazione politica in quanto categoria di posizioni giuridiche soggettive che più delle altre ha sofferto e soffre dell'apparente insuperabilità del connubio con lo *status* di cittadinanza. Questi ultimi diritti, invero, quanto meno in relazione al diritto di voto, pur se strettamente connessi con il concetto di democrazia, vengono quasi unanimemente ritenuti come *the last bastion of State sovereignty*¹⁷, data la loro resistenza, pur non assoluta, a spostarsi dall'alveo dei diritti della cittadinanza verso quello dei diritti fondamentali.

Tale ottica permetterà, conseguentemente, di esaminare la reale democraticità dei sistemi costituzionali contemporanei – nello specifico quello italiano – che pur continuando ad asserire come necessario il connubio tra quest'ultimo ed il diritto di voto, sono parte di strutture sovranazionali che – come l'Unione Europea – hanno, da un lato, semplicemente spostato ad un livello più alto i termini del connubio, e dall'altro roto, almeno in parte, la necessità di tale relazione con le cittadinanze nazionali¹⁸.

alterità con la condizione del non-cittadino. Il cittadino, invero, non veniva riconosciuto sulla base di ragioni etniche, quanto piuttosto in ragione dell'adesione ai valori su cui si fondava la nuova società. Sul punto v. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, cit., p. 228.

¹⁷ Cfr. S. H. LEGOMSKY, *The last bastions of State Sovereignty: immigration and nationality go global*, paper presented at the Conference on Globalization, the State, and Society, held at the Washington University School of Law, November 13-14, 2000.

¹⁸ Cfr. E. GROSSO, *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, relazione resa al Convegno “*La cittadinanza elettorale*” svoltosi a Firenze, 14-15 Dicembre 2006 reperibile sul sito internet della Società italiana di studi elettorali SISE, p. 20.

1.3. Specificazioni terminologiche e delimitazione della ricerca

Prima di passare alla descrizione analitica della struttura del lavoro, appare opportuno operare, già in premessa, alcune precisazioni semantiche necessarie a giustificare le scelte sistematiche compiute nella organizzazione del medesimo. Ciò, inoltre, appare ragionevole nell'ottica di evitare di incorrere nel corso della ricerca in tutte quelle ambiguità che spesso insorgono ogni qualvolta si tratta un tema che, per sua natura, oltre ad interessare diversi campi del sapere socio-giuridico, ha dimostrato di riuscire a resistere ai profondi mutamenti storici che hanno caratterizzato la nascita, lo sviluppo e la presunta "crisi" dello Stato nazione¹⁹.

Taluni di questi equivoci si manifestano in particolar modo nella lingua italiana, la quale fa un uso sinonimo di termini che in altre lingue sono indicatori di concetti distinti e separati, ingenerando, così, confusioni non irrilevanti.

Ci si riferisce, in particolare, alla distinzione che corre tra cittadinanza e nazionalità, entrambi concetti di per sé stessi elusivi, per i quali si pone la necessità di delimitarne le rispettive definizioni e funzioni generali, onde evitare, nel percorso della ricerca, di incorrere in incomprensioni²⁰.

Il concetto di nazionalità, invero, inteso nella lingua italiana come cittadinanza, nelle lingue francese, inglese, e tedesca è ben distinto dai pur conosciuti rispettivi concetti di *citoyenneté*, *citizenship*, e *Staatsangehörigkeitsrecht*.

In Francese, il termine *nationalité*, da un punto di vista squisitamente giuridico²¹, fa riferimento a quella che, nel prosieguo

¹⁹ Nell'era della globalizzazione, lo Stato-nazione è un po' dappertutto in crisi, e con esso tutti quei simboli. Ma è in crisi - deve osservarsi - perché soggetto a ripensamento è il concetto di nazione a fronte delle pressioni multietniche, non il concetto di Stato, il quale resta essenziale anche in un'ottica sopranazionale ed europea.

²⁰ Cfr. H.U.J. D' OLIVEIRA, *Nationality and the European Union after Amsterdam*, in D. O'KEEFFE, P. TWOMEY (Eds.), *Legal issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford, Hart Publishing, 1999, p. 404; D.P. O'CONNELL, *International law*, London, Stevens and sons, 1970, pp.670-672; D. HEATHER, *Citizenship: a remarkable case of sudden interest*, in *Parliamentary affairs*, 1991, pp. 140-156.

²¹ Non si può non notare, invero, come talune delle ambiguità paventate in relazione all'italiano si manifestino anche nella lingua francese, soprattutto quando il termine *nationalité* viene inteso nel suo significato sociologico piuttosto che giuridico relativo ad un presunto "sentimento di appartenenza

del lavoro, verrà individuata come una delle due dimensioni tipiche della cittadinanza, ovvero quella relativa ad “una mera realtà sociologica”²² che determina la naturale appartenenza di un individuo allo Stato. “La nationalité est généralement définie comme l'appartenance juridique d'une personne à la population constitutive d'un État”²³, e si determina, dunque, sulla base delle disposizioni contenute nella legge che stabilisce le condizioni di acquisto, di perdita e di eventuale riacquisto della stessa²⁴.

La *citoyenneté*, invece, è un concetto che va riferito, non all'appartenenza di un individuo alla comunità statale, quanto piuttosto al suo essere parte della comunità politica. Questa, in altri termini, corrisponde a “le status juridique des personnes physiques composant le corps politique souverain”²⁵, che, almeno in linea di principio, non dipende dall'essere o meno un *national*.

nazionale”. Tale sovrapposizione, che nella lingua francese assume rilievo quasi esclusivamente nelle scienze sociali, è forse il frutto di quella che nel prosieguo della trattazione verrà indicato come “principio di nazionalità” elaborata dalla dottrina francese verso la fine del XIX secolo. Di ciò può essere parziale dimostrazione il fatto che molti autori contemporanei tendono a distinguere tra una *nationalité de fait* di contenuto meramente sociologico ed una *nationalité de droit* di contenuto strettamente giuridico. A tal proposito, si veda, ad esempio, A. MAURY, *Nationalité (Théorie générale et droit français)*, in A. LAPRADELLE, J.P. NIBOYET, *Répertoire de droit international*, Paris, Sirey, 1931b(t. IX), pp. 249 e ss.

²² L'espressione è di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, p. 32. Nello stesso senso, F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Bari, Laterza, 1967, p. 23, secondo il quale il termine nazionalità indica una individualità storica che ha proprie caratteristiche, non soltanto etniche e linguistiche, ma di tradizione e di pensiero. Così anche C. SMITH, *Le origini delle nazioni*, Bologna, Il Mulino, 1992.

²³ P. LAGARDE, *La nationalité française*, Paris, Dalloz, 1997, p. 1. Nello stesso senso, si veda H. BATTIFOL, *Traité élémentaire de droit international privé*, Paris, L.G.D.J., 1959, p. 63.

²⁴All'interno dell'ordinamento Francese tali disposizioni erano contenute fino al 1993 in un apposito *Code de la nationalité française* così come risultante dal testo del 19 ottobre del 1945 e successive modifiche. Il testo di tale *Code* è tutt'ora disponibile al sito internet <http://www.legifrance.gouv.fr/>. Con la legge del 22 luglio del 1993, poi, le medesime sono state reinserite nel *Code Civil* così come era stato fatto con il *Code Napoleon* fino alla modifica intervenuta nel 1945. Il testo aggiornato del *Code Civil français* è reperibile al medesimo sito internet appena menzionato.

²⁵ F. BORELLA, *Nationalité et citoyenneté Perspectives en France et au Québec* in D. COLAS, C. EMERI E J. ZYLBERBERG (a cura di), *Citoyenneté et nationalité*, Paris, Puf, 1991, p. 209. Nello stesso senso, Z. ABOUDAHAHAB, *Citoyenneté = nationalité: une équation soutenable ?*, in *Ecartés d'identité*, 1999, p. 60.

Allo stesso modo, nella lingua tedesca, *Staatsangehörigkeitsrecht*²⁶ – relativo alla cittadinanza meramente giuridica²⁷, all’insieme, cioè, delle disposizioni che regolano i requisiti di appartenenza allo Stato – si distingue dal menzionato *Staatsangehörigkeit* riferito alla mera appartenenza, decifrata sulla base di condizioni, piuttosto che giuridiche, puramente fattuali e sociologiche, di appartenenza effettiva ad una determinata comunità. A tale concetto, fa il paio, nel lessico giuridico, quello di *Staatsbürgerschaft* relativo, non alla esistenza di un legame verticale tra l’individuo e lo Stato, ma al legame – di tipo orizzontale²⁸ – che collega tutti gli individui appartenenti alla medesima comunità di diritti²⁹, “*proiezione giuridica di un insieme di rapporti intersoggettivi che trovano il loro fulcro nella partecipazione alla vita della comunità*”³⁰.

La medesima distinzione non manca di estrinsecarsi anche nella lingua inglese. Anche qui, se, da un lato, la *nationality* indica “*that*

²⁶ Cfr. G.R. DE GROOT, *Staatsangehörigkeit im Wandel*, Gravenhage, T.M.C. Asser Instituut, 1988, p. 10; A. MAKAROV, *Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts*, Stuttgart, Kohlhammer, 1962.

²⁷ L’espressione è di E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 37.

²⁸ Cfr. V. LEPORE, *Le nuove frontiere della cittadinanza: il ruolo delle città e delle amministrazioni locali*, Cittalia-Fondazione Anci Ricerche, maggio 2009, pp. 10 ss.; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell’uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997, p. 153; F. CERRONE, *La cittadinanza e i diritti*, cit., p. 280; L.F. PIZZOLATO, *Sul senso della cittadinanza*, in AA. VV., *Democrazia competitiva e cittadinanza comune*, Roma, AVE, 1996 pp. 150 ss.; P.B. HELZEL, *Il diritto ad avere diritti. Per una teoria normativa della cittadinanza*, Padova, Cedam, 2005, pp. 88-94; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 37, il quale, per la precisione, ritiene che 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, p. 117; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Milano, Giuffrè, 1997 ed anche S. ROSSI, *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post-nazionale*, in www.forumcostituzionale.it, 23/04/2008.

²⁹ Cfr. R. GRAWERT, *Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft*, in *Der Staat*, n. 23, 1984, pp.179 ss.; F. BORELLA, *Nationalité et citoyenneté Perspectives en France et au Québec*, cit., pp. 209 ss.

³⁰ E. GROSSO, *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, cit., p. 14. A tal proposito, si veda pure R. SMEND, *Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht* (Prolusione pronunciata in occasione della celebrazione per la fondazione del Reich presso l’Università di Berlino il 18 Gennaio 1933, in *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin, Dunkler & Humblot, 1955, p. 316. Sul significato letterale di *Staatsbürgerschaft*, si veda J. HABERMAS, *Cittadinanza politica ed identità nazionale*, cit., p. 106.

*quality of a character which arises from the fact of a person's belonging to a state*³¹, la *citizenship*, dall'altro, afferisce alla determinazione dei confini della società politica, riferendosi, alla dimensione collettiva relativa alla sfera dei diritti e dei doveri da cui dipende la sopravvivenza e la prosperità della società. Essa indica, più in particolare, la *membership* di un individuo ad una "*free city or jural society, possessing all the rights and privileges which can be enjoyed by any person under its constitution and government*"³²

Tali precisazioni terminologiche, pur se riferite a lingue ed ordinamenti giuridici diversi, dovrebbero comunque riuscire a guidare anche l'interprete italiano il quale, nell'approcciarsi alla materia *de qua*, si scontra inevitabilmente con la difficoltà derivante dall'uso promiscuo dei due termini che, quanto meno nelle loro origini, indicano due *status* differenti e che si traduce in quella che è stata autorevolmente definita come una schizofrenia di fondo³³ tra la cittadinanza come appartenenza liberamente scelta alla comunità politica e la cittadinanza come vincolo verticale tra il cittadino e lo Stato³⁴.

Tale difficoltà, per altro, oltre che inerire ad un problema strettamente linguistico, si collega, come si vedrà, ad una sovrapposizione concettuale delle due categorie avvenuta, prima nella teoria generale del diritto, e, successivamente, nel concreto funzionamento degli ordinamenti giuridici a partire dall'elaborazione del "*principio di nazionalità*" da parte dei teorici

³¹ Così il *West's law and commercial dictionary*, St. Paul, West Publishing Company, 1985.

³² H. CAMPBELL BLACK, *Citizen*, in *Black's law dictionary*, St. Paul, West publishing, 1968.

³³ Cfr. S. ROSSI, *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post-nazionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 23 aprile 2008, p. 1 il quale rileva come "*il concetto di cittadinanza viva una sorta di schizofrenia tra due opposti significati: da un lato la cittadinanza nella sua dimensione statica o verticale, come qualità personale del soggetto che designa un rapporto tra quest'ultimo e lo Stato (...) dall'altro nella sua dimensione dinamica o 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*".

³⁴ Emblematica di ciò è la contraddittoria definizione di cittadinanza data dal primo Digesto italiano. Cfr. O. SECHI, *Cittadinanza – Diritto italiano e legislazione comparata*, in *Digesto Italiano*, Torino, Utet, 1897, pp. 221 ss., nella quale si premette che lo *status* di cittadino consiste "*nella facoltà spettante a ciascuna persona di essere reputato membro del corpo politico a cui abbia liberamente scelto di appartenere*" ma si aggiunge subito dopo che "*la cittadinanza, o nazionalità (...) è il vincolo che lega il cittadino allo Stato [il quale impone al cittadino] di sottomettersi alle emanazioni della sua sovranità*".

della Rivoluzione Francese. Questo, invero, venne da loro inteso come strumento di identificazione reciproca di un popolo, attraverso la valorizzazione delle sue specificità storiche, culturali ed etniche. Tale operazione, che, successivamente, verso la metà del XIX secolo, fu usata come mezzo di giustificazione della sovranità statale, ha comportato la cristallizzazione nel diritto di una confusione di fondo, quella tra cittadinanza e nazionalità, fonte probabilmente della considerazione della cittadinanza *tout court*, quale perno privilegiato attorno al quale costituire il rapporto rappresentativo tra gli individui e lo Stato.

Ciò, se poteva andare bene in riferimento a società prevalentemente omogenee da un punto di vista etno-culturale quali quelle del XIX secolo, potrebbe fare insorgere problemi in relazione a società fortemente connotate dal fattore multi-etnico e multiculturale, quali quelle contemporanee.

1.4. **Struttura del lavoro**

Le appena svolte precisazioni terminologiche torneranno utili alla spiegazione delle ragioni per le quali si sceglierà di studiare separatamente le condizioni e i modi attraverso cui un individuo è riconosciuto come cittadino di un determinato ordine statale, per ciò stesso titolare di una serie di disposizioni giuridiche soggettive attive e passive, dall'insieme di attribuzioni che devono (o dovrebbero) essere riconosciute ad un individuo in quanto membro effettivo di una comunità politica³⁵.

A tal proposito, l'indagine seguirà una struttura volta ad esaminare sia i contesti giuridici in cui è sorto, si è formato e si è sviluppato il concetto di cittadinanza, sia gli elementi tipici che connotano la stessa – in tutte le sue dimensioni – nei contemporanei ordinamenti costituzionali a sfondo multiculturale, con riferimento, non solo al sistema di attribuzione della cittadinanza da questi utilizzato, ma anche al ruolo in essi assunto dai c.d. diritti fondamentali, nonché dalle modificazioni della sovranità che in tal materia sono derivate, per via legislativa o più spesso giurisprudenziale, dall'introduzione e dal funzionamento

³⁵ Tale è il metodo seguito anche da F.P. VERTOVA, *Cittadinanza liberale, identità collettive, diritti sociali*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti, cit.*, pp. 167 ss.

della cittadinanza europea, “*status fondamentale dei cittadini degli Stati Membri*”³⁶.

A tal fine, appare utile dedicare la parte prima allo studio dei profili storicistici e di teoria generale del diritto, inerenti alla materia della cittadinanza, con il proposito di esplorare i diversi significati che nel corso della storia le sono stati attribuiti soprattutto in relazione al tradizionale connubio tra quest’ultima e i diritti di partecipazione politica.

Tale prospettazione, come si vedrà, si ritiene basilare ai fini della possibile individuazione di paradigmi che tipicamente connotano la categoria in esame, apparentemente ripetendosi nel tempo e nello spazio delle pur variegatissime esperienze costituzionali, nonché anche nell’ottica di indagare circa le eventuali vie di evoluzione della stessa.

Al medesimo fine, nel secondo capitolo, si intende concentrare l’attenzione sui fattori che, nel panorama internazionale e sovranazionale hanno messo in crisi la tradizionale concezione della cittadinanza, influenzando, in certi casi, i limiti del funzionamento del suffragio. Risulterà utile, a tal fine, mettere in evidenza quali sono i fattori che, negli ultimi decenni, hanno reso la materia della cittadinanza connessa con le tematiche dei diritti degli immigrati e con la questione dell’integrazione degli stessi nelle società ospitanti.

Ci si riferisce, in primo luogo, al processo di globalizzazione, nonché alla recrudescenza dei flussi di individui migranti da un Paese all’altro che hanno fatto emergere – *in primis* a livello sociologico e conseguentemente a livello giuridico – l’inadeguatezza, rispetto agli standard democratici inclusivi tipici dello stato di diritto, sia delle leggi nazionali sull’acquisto e la perdita della cittadinanza strettamente basate sul criterio dello *ius sanguinis*, sia del tradizionale connubio tra questa e la titolarità dei diritti di partecipazione politica.

In secondo luogo, lo sguardo dovrà essere rivolto all’introduzione a partire dal Trattato di Maastricht della cittadinanza dell’Unione europea dipendente dal possesso di una delle cittadinanze degli Stati Membri, ma portatrice di un

³⁶ Cfr. Corte di Giustizia dell’Unione Europea, Sentenze 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk* (Racc. p. I-6193, punto 31), 17 dicembre 2002, causa C-413/99 *Baumbast* (Racc. p. I-7091, punto 82), e 11 settembre 2007, causa C-76/05, *Schwarz e Gootjes-Schwarz* (Racc. p. I-6849, punto 86), nonché, da ultimo, Sentenza 2 marzo 2010, *Rottmann*, causa C-135/08 (Racc. Racc. pag. I-4239, punto 43);

autonomo *set* di diritti, anche di partecipazione politica, rivolti per lo più ai cittadini migranti degli Stati Membri che hanno spostato la propria residenza presso il territorio di altri Stati dell'Unione. Benchè contestata da più parti e spesso descritta come categoria vuota, la cittadinanza europea ha sicuramente determinato talune parziali rotture rispetto ai paradigmi tradizionali. Infatti, come descritto in apertura, la categoria della cittadinanza veniva tradizionalmente associata con lo Stato Nazione per definire la relazione di appartenenza esistente tra lo stato ed i propri cittadini. L'introduzione della cittadinanza europea ha sicuramente rotto questi argini, contribuendo a modificare tale percezione.

Ciò è particolarmente evidente per i diritti di partecipazione politica a questa connessi riconosciuti a tutti i cittadini dell'Unione anche se residenti in uno Stato Membro diverso da quello di cui sono cittadini: il diritto di voto attivo e passivo al Parlamento Europeo; e il diritto di voto attivo e passivo alle elezioni locali dello Stato Membro di residenza.

Inoltre, se, da un lato, i diritti di partecipazione politica da questa introdotti restano legati al possesso della cittadinanza dell'Unione, i medesimi sono comunque stati resi indipendenti dalle singole cittadinanze nazionali.

Tuttavia, malgrado sia innegabile come l'istituzione di tale categoria di cittadinanza sovranazionale abbia contribuito a colmare alcune (non tutte) lacune democratiche in riferimento ai cittadini europei migranti, mediante l'introduzione di taluni diritti di partecipazione politica capaci di dare vitalità alla loro plurima appartenenza a sfere diverse di *governance*, in nulla sembra essere mutata la situazione dei cittadini di Stati extraeuropei residenti all'interno dell'Unione.

Come si è visto, a causa di una questione di carenza di competenza, appare molto improbabile che la situazione normativa dell'ordinamento europeo si evolva nel senso di attribuire all'Unione più ampi poteri in materia di attribuzione dei diritti politici ai cittadini extracomunitari. Tuttavia, la strada non pare essere chiusa verso una evoluzione della disciplina della cittadinanza europea. Al fine di valutare la possibilità della verifica di una tale ipotesi, è utile partire, innanzitutto, dall'analisi della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in materia di cittadinanza, dalla quale emerge che se all'inizio la cittadinanza europea era "*destinata a divenire lo status fondamentale dei cittadini dell'Unione*" (Sent. Micheletti), le più recenti pronunce (Sent. Janko Rottmann) tendono a considerare tale

processo già avvenuto. In secondo luogo, si intendono confrontare i risultati della ricerca giurisprudenziale con le più recenti modifiche in materia di cittadinanza – ormai aggiuntiva, non più derivativa – avvenute con il Trattato di Lisbona. Dall'esame della giurisprudenza e del nuovo testo del Trattato, invero, potrebbe emergere la possibilità di prevedere un futuro non lontano in cui la cittadinanza dell'Unione venga distaccata dalle cittadinanze nazionali, così divenendo una categoria autonoma a carattere residenziale attribuibile a prescindere dalle singole nazionalità.

Una volta esaminati i profili innovativi e problematici apportati dalla cittadinanza europea alla concezione di cittadinanza nazionale, si intende esaminare, nella terza parte della ricerca, il profilo del connubio tra cittadinanza e diritti politici negli ordinamenti costituzionali contemporanei, focalizzando, in particolare, l'attenzione sull'ordinamento italiano.

Partendo dalla descrizione dello *status quo* della normativa italiana in materia di cittadinanza e diritti politici, si potranno poi individuare brevemente le questioni giuridiche da affrontare.

La Costituzione italiana non garantisce un vero e proprio diritto alla cittadinanza, preoccupandosi semplicemente di prevedere all'art. 22 che “*Nessuno può essere privato per motivi politici (...) della cittadinanza(...)*”. D'altro canto, all'articolo 48, individua per i cittadini italiani di maggiore età un diritto costituzionale alla partecipazione politica. Questo dato, tuttavia, non necessariamente è stato ritenuto indicativo dell'esistenza di una nozione costituzionale di cittadinanza e di titolarità dei diritti politici.

Inoltre, al momento della redazione dell'attuale legge sulla cittadinanza del 1992, il legislatore italiano, miope innanzi al fenomeno dell'immigrazione, ha considerato quest'ultima “*un'ipotesi ancora residuale*”. Invero, l'attuale disciplina sull'acquisto e la perdita della cittadinanza, prevalentemente incentrata sul criterio acquisitivo dello *ius sanguinis*, è ispirata alla necessità di tutelare e rivitalizzare la possibilità di conservazione della cittadinanza da parte degli italiani residenti all'estero, piuttosto che non ad usare tale categoria come strumento di integrazione degli immigrati stabilmente residenti. Al criterio dello *ius soli*, infatti, tale impianto normativo attribuisce un rilievo assai limitato ad ipotesi residuali di difficile realizzazione.

Peraltro, anche la necessità di attribuzione dei diritti di partecipazione politica a soggetti non cittadini, benchè rievocata da diverse parti politiche, non ha mai avuto alcuna eco a livello normativo. Tuttavia, anche tale necessità sembra essere emersa a

più livelli. *In primis*, è stata la dottrina, ad evidenziare la possibilità di attuare tale proposito o mediante una modifica costituzionale dell'articolo 48 o anche mediante l'emanazione di una legge ordinaria. *In secundis*, alcune regioni e comuni, mediante i propri statuti, hanno tentato di introdurre diritti di partecipazione politica a livello locale.

Tali profili problematici danno l'idea della rilevanza dell'interrogativo circa le residue funzioni della categoria della cittadinanza in un mondo globalizzato in cui le istanze dell'uguaglianza dovrebbero comportarsi sempre più come espressione del "*supremo valore della pari dignità sociale della persona*"³⁷, piuttosto che del cittadino. Infatti, l'esistenza stessa di un vincolo di necessità tra questa e determinate categorie di diritti pone dei problemi da un altro punto di vista: quello relativo alle forme di realizzazione dell'uguaglianza, concetto dinamico³⁸ che costantemente si trova a fronteggiare nuove situazioni alle quali riconoscere tutela³⁹, che viene, ormai da lungo tempo, declinato dalla Corte costituzionale, in relazione al godimento dei diritti fondamentali, oltre i confini della semplice cittadinanza⁴⁰.

Si ritiene, pertanto, di fondamentale importanza, proseguire, volgendo l'attenzione alla possibilità ed alle tanto discusse modalità di realizzazione dell'integrazione politica degli stranieri,

³⁷ Cfr. A. D'ALOIA, *Argomenti per uno statuto costituzionale delle azioni positive: uno sguardo all'esperienza italiana*, in L. CALIFANO, *Donne, politica e processi decisionali*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 34.

³⁸ Cfr. Corte Costituzionale, Sentenza n. 163 del 20 ottobre 2003, in cui la Corte ha statuito che "Il secondo comma dello stesso art. 3 della Costituzione (...) esprime un criterio interpretativo che si riflette anche sulla latitudine e sull'attuazione da dare al principio di eguaglianza "formale", nel senso che ne qualifica la garanzia in relazione ai risultati effettivi prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita, grazie al primario imperativo costituzionale di rimuovere i limiti "di fatto" all'eguaglianza (e alla libertà) e di perseguire l'obiettivo finale della "piena" autodeterminazione della persona e quello della "effettiva" partecipazione alla vita comunitaria".

³⁹ Cfr. E. FERRARI, *L'uguale libertà del Cittadino Europeo: linee di frattura della corrispondente concezione nazionale di uguale libertà*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* n. 4, 2007, p. 934.

⁴⁰ Cfr. Corte Costituzionale, Sentenza n. 120 del 23 novembre 1967, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1967, p. 473 ss. nella quale la Corte ha affermato che "*Se è vero che l'articolo 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare diritti fondamentali*". Nello stesso senso, un po' più tardi, Corte Costituzionale, Sentenza n. 104 del 26 giugno 1969. Più recentemente, si vedano Corte Costituzionale, Sentenza n. 75 del 18 febbraio 2005, nonché Corte Costituzionale, Sentenza n. 8 del 13 gennaio 2006.

stabilmente residenti, oltre i meri confini della cittadinanza, mediante l'estensione del suffragio a questi. Come autorevolmente sostenuto, invero, il vincolo di cittadinanza giuridica, per quanto ampi siano i margini della sua attribuibilità designati da un dato ordinamento giuridico, potrebbe non essere più idoneo a “*costituire il perno attorno cui costituire il rapporto rappresentativo in una società differenziata*”⁴¹.

Il quesito è, certamente, democraticamente rilevante, ed investe, innanzitutto, il concetto giuridico-costituzionale di democrazia⁴²: ha senso chiedersi, invero, non solo quale sia l'estensione che quest'ultima debba assumere nelle società contemporanee globalizzate, ma anche quale sia la scelta in tal senso compiuta dal nostro legislatore costituzionale. A tal fine, è necessario esaminare, oltre alle pur fondamentali disposizioni costituzionali in materia di titolarità dei diritti politici, le disposizioni in materia di sovranità popolare, diritti inviolabili e principio di uguaglianza sulla base delle quali si è formata una ricchissima Giurisprudenza costituzionale proprio in riferimento ai non cittadini. Se è pur vero, infatti, che si deve dar voce alle istanze democratiche poste dall'evoluzione sociale, una riflessione costituzionale non può non tener conto anche del fondamentale binomio democrazia-stato di diritto per il quale “*ogni esplicazione di sovranità (...) deve avvenire nella forma della Costituzione e delle leggi*”⁴³.

Un tale percorso di ricerca teso a scoprire quale sia la via di integrazione politica più conforme al nostro sistema costituzionale – se quella dell'estensione dei criteri di attribuzione della cittadinanza secondo il principio dell’ “*inclusiveness*” o quella dell'estensione soggettiva del c.d. corpo elettorale, in ossequio al c.d. “*all affected principle*” – sembra assumere rilevanza pratica nella misura in cui le due possibili soluzioni portano a differenti concezioni ordinamentali sui diritti politici. Solo nella seconda ipotesi, infatti, si giungerebbe a potere affermare il binomio diritto politico-diritto umano fondamentale di partecipare, sulla scorta del principio democratico, al governo della società in cui si vive⁴⁴.

⁴¹ Cfr. A. BARBERA, *La “cittadinanza” e le forme della rappresentanza politica*, cit., p. 91.

⁴² Cfr. K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, 1984, p. 50.

⁴³ Cfr. L. CARLASSARRE, *Sovranità popolare e stato di diritto*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano – Sovranità e democrazia*, Bari-Roma, Laterza, 2006, p. 165.

⁴⁴ Cfr. A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, Napoli, Jovene, 2006, p. 10.

Parallelamente, la tematica in esame si inserisce nel più ampio discorso dell'evoluzione delle forme attraverso cui "democratizzare" i sistemi costituzionali contemporanei ancora spesso improntati a forme di democrazia rappresentativa inadeguate, oramai, a realizzare *"una partecipazione diffusa ed una possibilità effettiva di decisione e di controllo da parte dei cittadini"*⁴⁵, ovvero la democrazia stessa. Ci si chiede, in particolare, se per l'eventuale realizzazione del c.d. *all affected principle* sia veramente necessaria l'attribuzione del diritto di voto, anche solo a livello locale, ai non cittadini stabilmente residenti o se, invece, non sia necessario prendere in considerazione anche altre forme di partecipazione laddove si ritenesse che *"Una democrazia basata sul voto non è una vera democrazia. Se non c'è partecipazione diffusa ed una possibilità effettiva di decisione e di controllo da parte dei cittadini, non si può parlare più di democrazia"*⁴⁶.

⁴⁵ Cfr. P. DI GIORGI, *Persona, globalizzazione e democrazia partecipativa*, cit.

⁴⁶ Cfr. P. DI GIORGI, *Persona, globalizzazione e democrazia partecipativa*, cit.

CAPITOLO 1

LO SVOLGIMENTO STORICO COSTITUZIONALE DELLA CATEGORIA GIURIDICA DELLA CITTADINANZA

“(…) le varie divisioni della terra danno a ciascun popolo una diversa patria. Ma il mondo abitato offre a tutti gli uomini capaci di amicizia, una sola casa comune:
la terra”

(Diogene di Enoanda, II sec. d.C.)

–SEZIONE PRIMA –

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

SOMMARIO: 1. I mutevoli contorni del concetto di cittadinanza.

1. I mutevoli contorni del concetto di cittadinanza.

La cittadinanza si presenta agli occhi del giurista come una categoria giuridica dotata di una ricca poliedricità generatrice di una confusione definitoria che si manifesta, oltre che nella rilevanza interdisciplinare che essa assume in diversi campi del sapere sociogiuridico⁴⁷, nella sua natura “dinamica”⁴⁸. Essa sembra essere,

⁴⁷ Cfr. S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *federalismi.it*, 5 novembre 2008, il quale rileva come “*in tema di diritti e di cittadinanza, dimensione morale, politica e giuridica si integrano; ma il giurista non pretenda di esercitare l’«altrui mestiere», mettendo in gioco la possibilità stessa di elaborare quel nuovo paradigma – giuridico – per il quale premono le necessità del tempo presente*”. Nello stesso senso, Cfr. P. COSTA, *Cittadinanza, cit.*, p. 4 il quale rileva come, anche all’interno di una medesima disciplina, quale ad esempio la storiografia, sono ipotizzabili approcci diversi relativi, ad esempio, al campo lessicologico – inerente alla ricostruzione delle funzioni semantiche della cittadinanza in un determinato contesto storico-linguistico – o al campo sociologico o anche giuridico.

⁴⁸ Le difficoltà spesso ritenute insormontabili che si incontrano nella definizione dell’istituto della cittadinanza dipendono dalla multidisciplinarietà della nozione per cui qualunque sia l’angolo visuale preso in considerazione, risulta parziale e relativa la definizione. Sotto il profilo sociologico, è assai nota la ricostruzione delle forme (civile, politica, sociale) della cittadinanza proposta da T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, a cura di P. MARANINI, Torino, 1976. La letteratura anche di diverso taglio è assai vasta. Qui è sufficiente

invero, un concetto in continua evoluzione in relazione ai diversi periodi storici⁴⁹ ed al centro delle altrettanto variegata esperienze costituzionali⁵⁰.

In linea generale, sembra potersi, sin da qui, enucleare come, fin dai primordi della sua teorizzazione e configurazione giuridica, tale categoria abbia svolto la funzione di individuazione del rapporto tra l'individuo ed un determinato ordine politico-giuridico mediante la delimitazione e definizione dei criteri di appartenenza del primo al secondo.

Tale definizione dell'appartenenza, tuttavia, sembra essere stata declinata nel tempo secondo canoni diversi oscillanti tra distinti profili della cittadinanza relativi al tipo di comunità cui questa è stata di volta in volta riferita che hanno spesso provocato un non immotivato "disorientamento" della dottrina giuridica che, nel tentativo di trovarne una corretta definizione concettuale, non ha potuto che riscontrarne "il carattere parafrastico, evanescente ed inconsistente delle presunte definizioni"⁵¹ finanche

rimandare a J. HABERMAS, *Cittadinanza, politica e identità nazionale. Riflessioni sul futuro dell'Europa*, cit., 1992, pp. 105 e ss.; D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza – Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994; R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Cedam, Padova, 1993; G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, pp. 3 ss.; P. HABERLE, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della costituzione*, *ivi*, pp. 19 ss.; G. U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, *ivi*, pp. 37 e ss.; C. PINELLI, *Cittadini, responsabilità politica e mercati globali*, *ivi*, pp. 43 e ss.; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, cit.; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, Padova, Cedam, 1997; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano, Giuffrè, 1997; G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, Padova, Cedam, 1998; W. KYMLICKA, *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, Il Mulino, 2000.

⁴⁹ Sulle origini e gli sviluppi dell'idea di cittadinanza si vedano: D.B. HEATER, *Citizenship: the civic ideal in world history, politics and education*, London, Longman 1990; M. WALZER, *Citizenship*, in R. L. HANSON, J. FARR, T. BALL (Eds.), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982. Si veda, inoltre, S. SASSEN, *The repositioning of citizenship and alienage: emergent subjects and spaces for politics*, in *Globalizations*, vol2, 2005, pp. 79-94.

⁵⁰ Cfr. V. ONIDA, Relazione introduttiva al Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti su *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, svoltosi a Cagliari il 16-17 ottobre 2009, p. 1. Si veda, inoltre, G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza – Profili di diritto pubblico comparato*, Padova, Cedam, 1998, p. 19 il quale evidenzia come, mentre nello Stato unitario la cittadinanza contrassegna l'appartenenza del soggetto alla comunità politica nazionale, nello Stato federale questa configura l'appartenenza dell'individuo a due entità distinte seppure strettamente collegate: la federazione e lo Stato membro.

⁵¹ R. QUADRI, *Cittadinanza*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, Vol. III, 1957, p. 310.

definendola come “centro semantico di un universo problematico di somma complessità”⁵².

Ciò appare particolarmente evidente se solo ci si pone, almeno preliminarmente, da un angolo visuale storicistico⁵³ che tenga conto delle vicende e delle evoluzioni che hanno interessato la categoria in esame a partire dall’antichità classica passando dal periodo medievale degli ordini feudali fino alla crisi dei medesimi ed alla nascita degli Stati nazione, per arrivare alla nostra epoca in cui la pregnante evoluzione dei processi di integrazione europea e di più generale internazionalizzazione del diritto sembrano averne messo in crisi i paradigmi tipici.

Uno sguardo alle forme attribuite alla *πολιτεία* Greca ed alla *civitas* Romana servirà a mostrare come esse, malgrado adombrate nelle forme della sudditanza tipica del periodo medievale, abbiano fatto da cornice al moderno concetto (statuale) di cittadinanza così come delineatosi a partire dalla Rivoluzione Francese, fungendo, dunque, *de relato*, da ottimo strumento di indagine delle funzioni da questa svolte nei contemporanei ordinamenti costituzionali. Invero, tali appena menzionati concetti classici di cittadinanza – per certi versi antitetici tra loro – sembrano avere, nel corso della storia, costituito i due poli entro i quali gli ordinamenti giuridici moderni hanno fatto oscillare le proprie definizioni di cittadinanza.

Da quando tale categoria è stata riferita a comunità statuali, infatti, ha, talvolta, mostrato delle chiare radici romanistiche, allorquando la medesima è stata declinata in termini di semplice appartenenza allo Stato assumendo un carattere eminentemente giuridico o “verticale” di *status* privilegiato di una determinata cerchia di individui avrebbe potuto vantare nei confronti della autorità pubblica; talaltra, la medesima categoria, probabilmente ispirata alle costruzioni Aristoteliche della stessa, è stata prevalentemente rivolta ad individuare i possibili membri della comunità politica, così svolgendo una funzione latamente democratizzante dei sistemi di riferimento, laddove si è posta come strumento di individuazione dei principi sulla base dei quali attribuire i diritti di partecipazione politica. Come autorevolmente rilevato, “*La polis, propriamente parlando, non è città-stato in quanto situata fisicamente in un territorio; è l’organizzazione delle persone così*

⁵² Cfr. M. LUCIANI, *L’antisovrano e la crisi della costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale* n. 1, 1996, p. 145. Nello stesso senso, si veda U.K. PREUB, *Problems of a concept European citizenship*, in *European law journal*, vol. 1, 1995, pp. 267 ss.; nello stesso senso, cfr. S. ROSSI, *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post-nazionale*, cit., p. 1.

⁵³ U. ROSSI, *La cittadinanza oggi. Elementi del dibattito dopo T.H. Marshall*, in *Working papers* n. 39 dell’Università di Siena, p. 7, consultabile sul sito web <http://www.gips.unisi.it/files/wp39.pdf>.

come scaturisce dal loro agire e parlare insieme, e il suo autentico spazio si realizza fra le persone che vivono insieme a questo scopo⁵⁴.

Tale è l'aspetto che la dottrina ha definito di cittadinanza "orizzontale"⁵⁵, in quanto, diversamente dal primo, non è volto a definire uno *status* relativo al rapporto giuridico uni o bidirezionale che una organizzazione giuridica, ancorchè statale, stabilisce con alcuni degli individui ricadenti sotto la propria giurisdizione, quanto piuttosto teso al riconoscimento dell'appartenenza degli individui ad una determinata comunità politica mediante l'attribuzione egualitaria di taluni diritti⁵⁶ che si esaurisce in un insieme di rapporti tra appartenenti alla medesima comunità.

Già da questo breve quadro, appare evidente, dunque, non solo, come la cittadinanza sia ricca di peculiarità che la rendono una condizione giuridica di contenuto variabile, talvolta riempita di requisiti per lo più tendenti alla valorizzazione dello *status*, talaltra, di caratteristiche finalizzate a farne emergere la sua natura di "contenitore di una serie tendenzialmente aperta di diritti"⁵⁷; ma anche come questa sia capace di relazionarsi e combinarsi in modo assai diverso e talvolta opposto con i concetti di Stato e sovranità. Se, invero, sotto il primo punto di vista, essa è lo strumento mediante il quale il soggetto viene *ex lege* messo in rapporto con lo Stato il quale, dunque, esercita il proprio potere sovrano di determinare i confini di uno dei suoi elementi costitutivi, il popolo; sotto l'altro punto di vista enunciato, questa diviene presupposto per definire la sovranità dei partecipanti alla comunità politica.

Sembra, dunque, che l'utilizzo del solo metodo storiografico permetta di esaminare come nelle diverse epoche i due profili della cittadinanza verticale – relativa alle modalità di individuazione della comunità statale – e della cittadinanza orizzontale – relativa all'utilizzo di tale categoria quale strumento di individuazione dei destinatari di determinati diritti – siano

⁵⁴ H. ARENDT, *The human Condition*, Chicago, University of Chicago Press, 1958, tr. It. *Vita Activa. La condizione umana*, Milano, Bompiani, 1994, p. 145.

⁵⁵ Entrambe le espressioni sono di G. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., pp. 5-44. Nello stesso senso, P. COSTA, *Cittadinanza*, cit., p. 1 il quale definisce tale dimensione della cittadinanza come "il rapporto politico fondamentale" o come "rapporto fra l'individuo e l'ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce".

⁵⁶ A tal proposito, tra i tanti, si vedano N.W. BARBER, *Citizenship, Nationalism and the European Union*, in *European Law Review*, vol. 27, 2002, p. 242; M.A. BACKER, *Managing diversity in the European Union: inclusive citizenship and Third-Country nationals*, in *Yale human rights and development law journal*, 2004, pp. 139-145; M. KUISMA, *Rights or privileges? The challenge of globalization to the values of citizenship*, in *Citizenship studies*, vol. 12, p. 613.

⁵⁷ D. ZOLO, *Cittadinanza. Storia di un ideale europeo*, in *Jura Gentium – Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, vol. 2, 2006, p. 1.

stati utilizzati dai diversi ordinamenti e di cogliere, dunque, l'adattabilità di tale categoria alle contingenti esigenze storico-politiche di ciascun ordinamento giuridico.

Ciò, tuttavia, consente di cogliere in pieno tale composita categoria quasi sempre impossibile da definire a priori nelle funzioni da questa svolte nell'ordinamento giuridico di riferimento⁵⁸. Ed infatti in un'analisi che tenti di coglierne a pieno il significato, a tale approccio dovrebbe necessariamente affiancarsi una prospettiva di teoria generale del diritto, probabilmente l'unica in grado di rendere ragione dei caratteri mutevoli della categoria in discussione e di mostrare la capacità che la cittadinanza ha avuto – e continua ad avere – di intrecciarsi con i concetti ed i principi cardine del diritto e dell'assetto costituzionale⁵⁹ – quali, l'uguaglianza, i diritti ed i doveri costituzionali, la democrazia⁶⁰ – partecipando delle loro evoluzioni interpretative ed al contempo contribuendo alle stesse fino a, con queste, influire sulla stessa definizione della forma di Stato e di governo.

Una tale prospettiva, invero, appare in grado di fornire alla ricerca la possibilità di analizzare di volta in volta il rilievo assunto dalle due dimensioni statica-verticale e dinamica-orizzontale in relazione ai diversi tipi di ordinamenti e società, così permettendo di cogliere, non solo le funzioni della cittadinanza nei distinti ordinamenti giuridici, ma anche la capacità di influenza da un lato e di adattamento dall'altro che tale categoria ha avuto rispetto alle profonde trasformazioni che hanno caratterizzato la storia dello Stato nazione dalle sue origini ad oggi, nonché alla funzione da questa svolta, pressoché costantemente, di individuazione e circoscrizione della comunità politica.

⁵⁸ Cfr. S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 66.

⁵⁹ Cfr. V. ONIDA, Relazione introduttiva al Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti su *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 1. Si veda, inoltre, G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza – Profili di diritto pubblico comparato*, cit., p. 19.

⁶⁰ Cfr. P. COSTA, *Cittadinanza e storiografia: qualche riflessione metodologica*, in *Historia constitucional – Revista electrónica* vol. 6, 2005, p. 1, il quale, discutendo di vecchi e nuovi significati della cittadinanza, rileva come la sua storia non sembra differire da quelle che potrebbero definirsi come le tante storie dei “grandi concetti della cultura politico-giuridica europea: democrazia, libertà, rappresentanza etc...”. Nello stesso senso: S. RODOTÀ, *Cittadinanza: una postfazione*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*. Bari- Roma, Laterza, 1994, p. 321, il quale rileva che “...prima che come formula riassuntiva di diritti già esistenti nel sistema, la cittadinanza si presenta così come criterio di selezione tra i diritti, quelli rilevanti, per definire insieme posizioni individuali e qualità democratica, e di conseguenza come criterio che consente di misurare gli eventuali deficit di democrazia...”.

– SEZIONE SECONDA –

– LA CITTADINANZA NEL MONDO ANTICO –

SOMMARIO: 1. La dinamicità della categoria della cittadinanza: la *πολιτεία* 2. Il significato non univoco della *πολιτεία* 3. Qualche considerazione di sintesi sulla *πολιτεία*: la sua dimensione sociale-orizzontale come antitesi all'individualismo moderno fulcro dell'idea di cittadinanza come *status* e l'assenza di una sua valenza etnica 4. Dalla *πολιτεία* alla *civitas* Romana.

1. La dinamicità della categoria della cittadinanza: dalla *πολιτεία* alla *civitas*.

La presente sezione sarà dedicata alla disamina dei due grandi modelli c.d. “*primi*”⁶¹ della cittadinanza generalmente rinvenuti nelle elaborazioni di tale concetto tipiche del mondo classico.

Quando si parla di cittadinanza nell'antichità con il fine di scoprire quali siano le radici in essa ritrovate e poi rielaborate dalle cittadinanze moderne e contemporanee, appare opportuno specificare come i termini della comparazione non siano del tutto assimilabili.

In particolare, malgrado il non infrequente uso della parola Stato anche in relazione agli ordinamenti antichi, occorre preliminarmente rilevare come sia scorretto operare una acritica e storiograficamente errata identificazione sostanziale di questi ultimi con l'organizzazione statale propriamente intesa.

Lo Stato, invero, come noto, è una forma politica del tutto contingente e per niente immutabile, che, in quanto caratteristica della modernità, presuppone la sinergia di elementi ideali e strutturali del tutto ignoti sia all'antica Grecia, sia all'Europa medievale⁶².

Ciò non significa, tuttavia, che la comparazione sia del tutto impossibile, nè che questa non sia utile ai fini della ricerca del significato che la categoria della cittadinanza svolge nella definizione del rapporto autorità-individuo. Invero, anche quando, a partire dalla fine del XVIII secolo, si comincerà a riferire tale categoria agli Stati, si vedrà come

⁶¹ L'espressione è di E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., pp. 45 ss.

⁶² La distinzione tra lo Stato moderno e la città greca è stata resa con mirabile forza espressiva da G. CAPOGRASSI, *Saggio sullo Stato*, (1918), in *Opere*, I, Giuffrè, Milano, 1959, p. 112, il quale rileva come “*la sua intimità, la sua struttura fa lo Stato greco solamente simile ad una grande Chiesa, nella quale i cittadini siano i sacerdoti unicamente dediti alle cure del tempio e tutto il resto dell'umanità – schiavi, perieci, meteci, stranieri – sia il profano volgo, intento a dare all'ordine sacro dei leviti, escluso dal retaggio del lavoro materiale, il pane pel nutrimento e l'incenso pel sacrificio*”.

bisognerà comunque specificare la natura e le caratteristiche della forma di stato di volta in volta tenuta in considerazione.

In riferimento alla classicità, come si diceva, è opportuno parlare, non già di Stato, quanto piuttosto di *città* che, a partire dalla Grecia antica fino alle soglie della modernità, si propongono come quasi unica forma di organizzazione politica⁶³.

Chiaramente, pur nella presenza di diverse voci in dottrina che hanno tentato di individuarne un *leit motiv* di fondo che ne caratterizzi una storia lunga più di trenta secoli⁶⁴, non si può non notare come non ogni forma di città eguaglia le altre, potendosi, al contrario, rinvenirsi macroscopiche differenze tra l'una e l'altra.

Tale dato, tuttavia, non sembra influire particolarmente su una ricerca che, come la presente, sia tesa a mettere a fuoco, non la fenomenologia istituzionale, quanto piuttosto la rappresentazione discorsiva della città e del cittadino, con il fine dichiarato di analizzare il rapporto fra antichità e modernità per indagare sugli eventuali profili di continuità e rottura.

Come già avvisato in precedenza, invero, malgrado le forme di *cittadinanza* antica si riferiscano a pur lontanissime forme di organizzazione giuridica, il loro studio analitico torna utile agli occhi dell'interprete contemporaneo studioso di cittadinanza in quanto in esse sono pur sempre rinvenibili le radici che hanno fornito la fonte di ispirazione a quelli che vengono generalmente considerati come i grandi modelli storici di riferimento⁶⁵ delle cittadinanze contemporanee⁶⁶: quella Francese del periodo post-Rivoluzionario e quella degli ordinamenti statuali del XIX secolo.

Occorre, per altro, premettere come l'appena menzionata trattazione verrà condotta per linee generali, non essendo questa la sede idonea a

⁶³ Cfr. A. AYMARD, J. AUBOYER, *L'orient et la Grèce antique*, Paris, Puf, 1983, p. 303; È. WILL, *Le mond grec et l'orient*, tomo I, Paris, Puf, 1980, p. 419.

⁶⁴ Cfr. M. WEBER, *La città*, Milano, Bompiani, 1922, il quale, pur riconoscendo l'impossibilità di individuare una definizione unitaria, ha ritenuto di potere distinguere tra un idealtipo "orientale" di città ed uno occidentale, nel quale ricondurre sia la città antica sia quella medievale. In senso contrario, P. COSTA, *Cittadinanza, cit.*, il quale ritiene impossibile racchiudere in schema tali così distinte esperienze giuridiche, finanche ritenendo inoperabile l'individuazione di un paradigma unitario per le città Greche e quelle Romane.

⁶⁵ L'espressione è di G. GROSSO, *Le vie della cittadinanza, cit.*. Nello stesso senso, G. CAMASSA, *Le istituzioni politiche greche*, in L. FIRPO (a cura di), *Storia delle idee politiche economiche e sociali*, I, Torino Utet 1982, il quale rileva come per i Greci la *polis* fosse l'unica forma di vita associata degna di tale nome.

⁶⁶ Cfr. C. CATTANEO, *La città considerata come principio ideale delle istorie italiane* (1858), in E. SESTAN (a cura di), *Opere di Giandomenico Romagnosi, Carlo Cattaneo, Giuseppe Ferrari*, Napoli, Ricciardi, 1957, pp. 997-1040.

svolgere una precisa indagine storiografica finalizzata a cogliere tutte le vicende che hanno interessato tale categoria in quel periodo.

La disamina, pertanto, sarà volta a coglierne il filo conduttore della cittadinanza che dal mondo classico è stato tramandato alla modernità⁶⁷.

2. Il significato non univoco di *πολιτεία*

È proprio in tale ottica che emerge l'importanza di cominciare la presente indagine ricorrendo alle concezioni che in epoca classica diedero inizio al lungo e tormentato percorso di definizione del concetto di cittadinanza⁶⁸.

Nell'antica Grecia, le *πόλεις* si configurano come il "il microcosmo naturale all'interno del quale si muovono i cittadini e gli altri abitanti della città"⁶⁹, la cui definizione non dipende certamente dall'elemento territoriale, quanto piuttosto da quello personale relativo alla collettività politicamente organizzata⁷⁰ dei cittadini⁷¹ naturalmente costituiti in popolo, il *δemos*⁷². La città, in altri termini, si porrebbe nei confronti dell'individuo quale ordine naturale al quale ciascheduno è soggetto⁷³.

Tuttavia, anche la conduzione di un'indagine conoscitiva relativa al significato che *πολιτεία* assumeva nelle *πόλεις*, non necessariamente produce risultati ben delimitati, laddove si noti come sia praticamente impossibile non imbattersi in un ulteriore livello di

⁶⁷ Per una attenta e particolareggiata indagine storiografica ci si richiama a P. COSTA, *Civitas- Storia della cittadinanza in Europa*, Roma, Laterza, 1999.

⁶⁸ In realtà, si può ragionevolmente sostenere che l'idea di cittadinanza intesa in senso sociologico come appartenenza ad una comunità etnica o politica sia precedente all'antica Grecia. Cfr. J. BORDES, *Politeia dans la pensée grecque jusqu'à Aristote*, cit. p. 51.

⁶⁹ E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 49

⁷⁰ Cfr. G. CAMASSA, *Le istituzioni politiche greche*, cit., pp.3 ss. secondo il quale "la città è il luogo in cui l'uomo accorda o contrappone la sua volontà a quella altrui acquisendo così consapevolezza di essere parte di una comunità che decide e costruisce il suo destino nel tempo; è l'unione indissolubile (...) degli uomini, i quali, proprio perchè soggetti politici possono a ragione dirsi cittadini".

⁷¹ Cfr. P. BROOK MANVILLE, *The origins of citizenship in ancient Athens*, Princeton, Princeton University Press, 1990, p. 53 il quale descrive la *polis* greca come una comunità politicamente autonoma di persone che vivevano in un territorio definito che comprendeva un centro civico ed alcune località locali nei dintorni.

⁷² Cfr. A. AYMARD, J. AUBOYER, *L'Orient et la Grèce antique*, cit., p. 320 i quali, in relazione alla città, evidenziamo come "l'integrità della frontiere umane [fosse] assai più importante delle sue frontiere territoriali".

⁷³ Cfr. G. SOLARI, *La formazione storica e filosofica dello Stato moderno*, Guida, Torino, 1988, p. 12.

ambiguità dovuto al dato per il quale tale vocabolo – spesso associato con l’idea e la categoria della cittadinanza – risulta praticamente quasi intraducibile⁷⁴.

Con tale termine, invero, si indicano fenomeni giuridici per niente unitari, riferentisi, talvolta, all’insieme del corpo civico, talaltra, al sistema di istituzioni della *πολις*, nonchè al modo di farle funzionare⁷⁵.

In altre parole, si è in presenza di un vocabolo astratto in grado di ricomprendere in sè “*il corpo vivo [della cittadinanza] costituito da governanti e governati*”⁷⁶ ed ascrivibile, ora, a concetti di tipo collettivo, ora, a valori esclusivamente riferibili all’individuo ed alla sua rappresentazione nella comunità politica⁷⁷, dimensioni che, solo con l’avvento della Repubblica Romana, troveranno una distinzione semantica nel concetto collettivo di *Res publica* ed in quello individuale di *civitas*.

Tuttavia, quale che sia il profilo considerato, ciò che sembra rilevare maggiormente nella definizione della *πολιτεία* è proprio la dimensione politica che rende l’uomo pienamente umano, degno di accedere alla massima forma di capacità giuridica, giacchè solo un essere subumano o sovraumano, un animale o un dio, potrebbero fare a meno della componente politica⁷⁸.

⁷⁴ Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 45.

⁷⁵ Se solo si guarda all’idea che di essa avevano i due principali esponenti della filosofia del V-IV secolo a.C., Platone ed Aristotele, ci si accorge immediatamente come, lungi dal riferirsi ad una medesima concezione di cittadinanza, essa fosse, per l’uno, indicativa della “Repubblica”, per l’altro, invece, genericamente riferita alla “Costituzione di uno Stato”, o meglio, di una città democraticamente organizzata, intesa come comunità unitaria di cui i cittadini sono le componenti attive e partecipi. Del medesimo periodo, poi, sono le definizioni forniteci da Isocrate e Demostene, che vedono nella *πολιτεία* un sinonimo di possesso dei diritti politici. Cfr. A. VACCARI, *Cittadinanza*, in *Dizionario di diritto pubblico*, II, Milano, Giuffrè, 2004, p. 918.

⁷⁶ Cfr. V. EHRENBERG, *Lo Stato dei Greci*, Firenze, La nuova Italia, 1967, p. 59.

⁷⁷ Cfr. M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, il Mulino, 1994, pp. 33 ss. Non tutti, tuttavia, sono concordi nel potere individuare tali due dimensioni, collettiva ed individuale, nel concetto di *πολιτεία*. Anzi J. BORDES, *Politeia dans la pensée grecque jusqu’à Aristote*, Paris, Les belles lettres, 1982, p. 17, la ritiene addirittura arbitraria, rilevando come tale distinzione venga generalmente adottata poichè l’uso ha piegato tali due valori verso direzioni talvolta fortemente divergenti. Può darsi che siamo spinti a tale divaricazione per effetto di un’abitudine della mentalità moderna, la quale considera Stato ed individuo in perpetuo conflitto senza arrivare a percepire nello Stato la comunità dei cittadini. Per l’Autrice, invero, il movimento di pensiero posto alla base della nascita del concetto unitario di *πολιτεία* si riferisce proprio ai legami tra i due.

⁷⁸ Cfr. ARISTOTELE, *Politica*, a cura di R. LAURENTI, Roma-Bari, Laterza, 2000, III, p. 72.

È questa, dunque, la dimensione che più riempie la cittadinanza di significato, in quanto senza di essa tale categoria giuridica diventerebbe evanescente⁷⁹.

Il cittadino della democrazia, secondo Aristotele, si può distinguere da ogni abitante della *πολις*, non in quanto egli abiti in un certo luogo (perché anche i meteci e gli schiavi hanno in comune il domicilio), quanto piuttosto sulla base della sua (attitudine alla) partecipazione attiva alle funzioni politiche pubbliche⁸⁰ ed alle cariche di giudice⁸¹.

La rilevanza del significato “pubblico” della *πολιτεία*, si deduce, in primo luogo, dai requisiti di accesso alla titolarità della medesima, tutti connotati da una riferibilità ad altrettanti aspetti della partecipazione del cittadino alla vita politica della *πολις*; nonché, in secondo luogo, dalla considerazione che tale ordinamento giuridico ha nei confronti dei non cittadini pur abitanti all’interno del medesimo territorio.

⁷⁹ Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 56; nonché anche C. MEIER, *La nascita della categoria del politico in Grecia* (trad. It. dell’opera originale tedesca del 1980), Il Mulino, bologna 1988, p. 261 e ss.

⁸⁰ Tuttavia, non solo i diritti che definiremmo oggi di stretta partecipazione politica sono riconducibili alla sfera pubblica, ma anche quelli che, secondo le categorie contemporanee, andrebbero ascritti alla sfera dei diritti c.d. civili, assumono nella Grecia antica un contenuto latamente riconducibile alla sfera pubblica. Ciò è particolarmente evidente nel diritto di essere titolare di proprietà fondiaria, riservato – così come testimoniato da Demostene – ai soli cittadini, in quanto finalizzato a svolgere diverse funzioni pubbliche. La proprietà, innanzitutto, rappresenta un nesso di ideale unione fra il territorio e la comunità: essa costituisce fisicamente la *πόλις*, la quale non potrebbe idealmente esistere se non vi fossero i suoi cittadini a possederne le terre. Cfr. G. CAMASSA, *Le istituzioni politiche greche*, cit., p. 15; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 57. Ciò lo si deduce, in particolare, dalle parole di ARISTOTELE, *Politica*, cit., p. 73, il quale evidenzia come “la città sia un composto fatto di cittadini” e che “essere cittadini significa avere un luogo di residenza”. Conseguentemente, mai un operaio, un artigiano o un meccanico avrebbero potuto partecipare alla vita pubblica proprio in quanto carenti del tempo materiale necessario per dedicarsi all’unica attività che distingue il cittadino da ogni altro essere umano: la politica. Essi, piuttosto, sono chiamati ad essere mezzi di soddisfazione dei bisogni dei cittadini. Cfr. Aristotele, *Politica*, cit. p. 80: “Lo stato perfetto non farà cittadino l’operaio meccanico”; G. Reale, *Aristotele*, Bari, Laterza, 1991, p. 122. Anche la libertà di culto, poi – nelle sue due speculari dimensioni di libertà di accesso ai luoghi sacri ed alle celebrazioni religiose e di possibilità di aspirare alle cariche religiose – si configura come un diritto direttamente discendente dalla *πολιτεία*, spesso sovrapponendosi e confondendosi con le libertà politiche vere e proprie, a causa della strettissima interconnessione che nel mondo antico si manifesta tra la vita religiosa e quella politica.

⁸¹ Cfr. ARISTOTELE, *Politica*, cit., p. 63.

Invero, innanzitutto, l'appartenenza alla *πολις*, definita dalla *πολιτεία*, veniva determinata sulla base delle virtù pubbliche dell'individuo.

Cittadino, cioè, era colui il quale, in quanto civicamente virtuoso, veniva ritenuto degno di partecipare al governo della propria città in un ordinamento in cui, conseguentemente, *“la sovranità [si poneva] come valore spirituale [coincidente] con la direzione pratica ed effettiva degli affari politici”*⁸². Nel mondo greco, in altri termini, l'individuo in quanto tale veniva considerato e classificato sempre sulla base della sua capacità naturale a realizzare l'interesse comune.

Ciò viene dimostrato dal fatto che l'appartenenza alla *πολις* doveva essere riservata al cittadino, il quale veniva identificato sulla base della sua virtù civica che lo distingueva per le sue capacità di governare e dirigere materialmente gli affari pubblici.

Della restante parte del “bene comune”, invece, erano chiamati a prendersene cura i non cittadini, i quali, lungi dall'essere identificati sulla base di considerazioni di tipo etnicistico, venivano piuttosto definiti sul presupposto della loro naturale incapacità a prendersi cura degli affari pubblici. La loro funzione nella società era quella di svolgere tutte le attività economiche ed i lavori materiali a cui i cittadini, naturalmente chiamati a gestire la cosa pubblica, non avrebbero potuto o voluto dedicarsi⁸³.

Il non-cittadino, pertanto, viene identificato sulla base di diverse situazioni, tutte per lo più indipendenti dalla sua mancata appartenenza alla comunità territoriale possibilmente discendente dal dato fattuale dell'abitare in un determinato territorio⁸⁴.

Bisogna distinguere, invero, tra i c.d. stranieri assoluti – i barbari – ovvero quelli culturalmente lontani dai greci in quanto appartenenti ad altre popolazioni⁸⁵, e lo straniero greco non facente parte della comunità, che in quanto tale è astrattamente ammissibile all'attribuzione della cittadinanza.

⁸² G. CAPOGRASSI, *Saggio sullo Stato*, cit., p. 112.

⁸³ Cfr. ARISTOTELE, *Politica*, cit., p. 76 secondo il quale *“lo Stato perfetto non farà mai cittadino l'operaio meccanico”*. Egli ricorda, in particolare, come a Tebe la legge stabiliva che chi non fosse stato per almeno dieci anni lontano dal commercio non potesse accedere alle cariche pubbliche, e conclude che, almeno nelle forme di governo in cui *“gli onori di governo sono conferiti in rapporto alla virtù ed al merito”* (in particolare l'aristocrazia), è impossibile che *“chi svolge un'attività manuale possa accedere alle cariche, in quanto “non è possibile che compia le opere della virtù chi vive in una condizione di meccanico o di teta”*.

⁸⁴ Cfr. ARISTOTELE, *Politica*, cit. pp. 71 il quale specifica come *“il cittadino non è tale in quanto abiti in un certo luogo (perchè anche i meteci e gli schiavi hanno con lui in comune il domicilio)”*, ma va identificato in colui che *“non è definito da altro che dalla partecipazione alle funzioni di giudice ed alle cariche”*.

⁸⁵ Lo straniero è in una posizione di estraneità assoluta, *“dal momento che le formazioni statali da cui proviene non solo non rivelano alcuna affinità con lo stato cittadino”*.

Tutti gli abitanti della *πόλις*, poi, vanno distinti in due diverse categorie attinenti alla contrapposizione tra uomini liberi e schiavi. Solo questi ultimi, a prescindere dalla loro origine, non hanno alcuna possibilità di entrare a far parte della comunità dei cittadini⁸⁶.

Tra gli uomini liberi, invece, rientrano, innanzitutto, i giovani, cittadini non ancora formati, i quali, per accedere alla comunità politica, non solo avrebbero dovuto soddisfare i necessari requisiti di età, ma avrebbero chiaramente dovuto dare anche prova della propria virtù⁸⁷. Tale virtù, in particolare, coincide con quella militare, posto che il primo dovere del cittadino è quello di difesa della comunità dall'esterno, mediante l'esercizio dell'attività del guerriero.

Vi sono, poi, categorie di uomini liberi che non avranno mai la possibilità di accedere, per le loro caratteristiche naturali, al sistema della cittadinanza.

Tra questi, vanno annoverati, in primo luogo, i c.d. *meteci*, stranieri cui era stata concessa la residenza che avevano ottenuto una protezione dalla legge della città ma quasi sempre⁸⁸ privi dei diritti concessi alla cittadinanza vera e propria. A loro veniva generalmente affidato il compito di agenti di natura commerciale e mercantile o, altre volte, d'imprenditori e artigiani. Essi si dedicavano insomma, allo svolgimento di quelle attività "umili", ovvero manuali e/o affaristiche che la cittadinanza vera e propria - e in special modo quella d'Atene - disdegnava generalmente di praticare.

In secondo luogo, allo stesso modo si spiega l'esclusione dalla *πολιτεία* anche delle donne⁸⁹. Esse – malgrado i buoni propositi di Platone, che

tipico della Grecia, ma spesso ne rappresentano la negazione, l'esatto contrario". Così, M. MOGGI, *Straniero due volte: il barbaro ed il mondo greco*, in M. BETTINI (a cura di), *Lo straniero ovvero l'identità culturale a confronto*, Roma-Bari, Laterza, 1992, p. 53. Nello stesso senso, cfr. W. NIPPEL, *La costruzione dell' "altro"*, cit., p. 175 ss.

⁸⁶ Cfr. ARISTOTELE, *Politica*, cit., p. 34.

⁸⁷ Sulla posizione dei fanciulli maschi, si vedano: T. BRENNAN, *Political education and democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981; D. HEATER, *Citizenship: the civic ideal in world history, politics and education*, Manchester, Manchester University Press, 2004, pp. 16 ss.; P. BROOK MANVILLE, *The origins of citizenship in ancient Athens*, cit., p. 13; M. GOLDEN, *Aspects of childhood in classical Athens*, Toronto, Toronto University Press, 1981.

⁸⁸ Il mondo antico conobbe una forma particolare di "cittadinanza" che si potrebbe designare come "onoraria", la quale consentiva agli stranieri residenti alcuni privilegi, senza configurare una loro piena assimilazione ai cittadini autoctoni. Cfr. A. AYMARD, *Les étrangers dans les Cités Grecques aux temps classiques, (Ve et IVe siècles av. J.-C.)*, in *Recueils de la Société Jean Bodin, Bruxelles 1958*, IX, 1, pp. 119 ss.

⁸⁹ Sul ruolo della donna nel mondo greco, si vedano: A. GIALONGO, *L'immagine della donna nella cultura greca*, Rimini, Maggioli, 1981; I. SAVALLI, *La donna nella società della Grecia antica*, Bologna, Patron, 1983; G. ARRIGONI (a cura

pur rilevandone una “*naturale differenza*” con gli uomini pensava che entrambi possedessero la stessa attitudine alla “*guardia dello Stato*” – venivano naturalmente escluse dalla comunità politica e dai consigli assembleari ai quali era affidato il governo popolare della città, in quanto, per ragioni oggettive del loro stato, non avrebbero potuto avere la necessaria autorità per l’esercizio di tali cariche, nè sarebbero mai state abili alle armi.

Si presupponeva, invero, una sorta di “dipendenza femminile” dall’uomo nell’ordine familiare che si ripercuoteva in una esclusione delle donne dalla comunità politica⁹⁰. Esse, cioè, appartenevano alla comunità in senso puramente indiretto, per effetto del legame familiare con il padre, il marito o con un altro parente di sesso maschile che facesse loro da tutore⁹¹. Il loro diritto di cittadinanza, come autorevolmente messo in evidenza, era “*latente*”⁹², in quanto, malgrado potesse essere trasmesso *iure sanguinis*, non poteva in nessun modo essere esercitato.

3. Qualche considerazione di sintesi sulla *πολιτεία*: la sua dimensione sociale-orizzontale come antitesi all’individualismo moderno fulcro dell’idea di cittadinanza come *status* e l’assenza di una sua valenza etnica.

La disamina sin qui condotta permette di individuare con agilità tutte le peculiarità del rapporto individuo-autorità in quel periodo che sono state da allora tramandate nella lunga tradizione della categoria della cittadinanza. Da essa emergono, in particolare, i due connotati tipici della cittadinanza della Grecia classica che la contraddistinguono rispetto alle sue future proiezioni elaborate in seno allo Stato moderno: la sua dimensione sociale, nonchè l’assenza pressochè totale di una sua valenza etnica.

di), *Le donne in Grecia*, Bari, Laterza, 1985; E. CANTARELLA, *L’ambiguo malanno: condizione ed immagine della donna nell’antichità Greca e Romana*, Roma, Editori Riuniti, 1985; N. LORAUX, *Les enfants d’Athéna. Idées athéniennes sur la citoyenneté et la division des sexes*, Paris, La Découverte, 1984.

⁹⁰ ARISTOTELE, *Politica e costituzione degli ateniesi*, Bari, Laterza, 1972, 1260, p. 60 ss.

⁹¹ Cfr. P. BROOK MANVILLE, *The origins of citizenship in ancient Athens*, Princeton, Princeton University Press, pp. 12 ss., il quale descrive la posizione delle donne ateniesi come ambigua. Infatti, malgrado esse non potessero avere o ricevere in eredità proprietà fondiari, nè prendere iniziative autonome al fine di contrarre matrimonio o divorzio, attraverso il loro tutore godevano di una piena protezione garantita dalla città ad ogni cittadino.

⁹² L’espressione è di V. EHRENBERG, *Lo Stato dei Greci*, cit., p. 64.

Innanzitutto, la *πολιτεία* si configura, non come una mera condizione giuridica, quanto piuttosto come un vero e proprio *ethos* – una scelta morale – condiviso da tutti i membri della comunità⁹³.

Essa, cioè, è una categoria politica che, lungi dal concretizzarsi in una possibilità meramente astratta di esercitare i diritti politici, si presenta come un dovere concreto di partecipare al governo della cosa pubblica⁹⁴, frutto di una scelta personale del cittadino così saggio e virtuoso da essere capace di sottoporre il proprio interesse individuale a quello comune⁹⁵.

Come si è visto, infatti, la partecipazione politica è il cuore del significato della cittadinanza ed il fulcro delle prerogative dei cittadini cui è affidato il diritto in tutti i suoi momenti⁹⁶ relativi al fare le leggi – presenziando, partecipando e votando nell'assemblea – nonché al farle applicare mediante l'amministrazione della giustizia nelle competenti corti di giustizia⁹⁷.

Tali caratteristiche rivelano l'impossibilità di concepire la *πολιτεία* come vero e proprio *status* dell'individuo.

Essa, invero, non assume alcun valore se non in funzione della sfera pubblica, così che la distinzione, del tutto moderna tra società civile e governo, non è neanche lontanamente immaginabile, in relazione alle *πόλεις*.

Ciò, se, da un lato, ha ingenerato opinioni dottrinarie entusiastiche per la rilevanza che, in un'epoca di così giovane democrazia, assumeva la

⁹³ Cfr. C. MEYER – P. VEYNE, *L'identità del cittadino e la democrazia in Grecia*, Bologna, il Mulino, 1989, secondo il quale l'esercizio delle funzioni pubbliche era subordinato al riconoscimento di una condizione rivestita di elevato contenuto morale. Nello stesso senso, E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 66.

⁹⁴ Cfr. P. VEYNE, *I greci hanno conosciuto la democrazia?*, in C. MEYER – P. VEYNE, *L'identità del cittadino e la democrazia in Grecia*, Bologna, il Mulino, 1989, pp. 77 ss.

⁹⁵ Cfr. C. AMPOLO, *La politica in Grecia*, Bari, Laterza, 1981, p. 74.

⁹⁶ Cfr. P. CARTLEDGE, *La politica*, in S. SETTIS (a cura di), *I Greci*, Torino, Einaudi, 1996, pp. 39 ss. il quale rileva come la cittadinanza si atteggi a categoria indicativa della capacità di esercitare il potere politico all'interno della città, rispetto alla quale tutti gli attributi sono niente di più che corollari finalizzati sempre alla realizzazione dello *ζῶον πολιτικόν*, lo *zoon politikon*.

⁹⁷ Cfr. D.M. MACDOWELL, *The law in classical Athens*, London, Thames and Hudson, 1978, pp. 33 ss. Chiaramente, nessuna città greca conosceva la separazione dei poteri, essendo questi variamente concentrati nei tre organi essenziali: Consiglio, Assemblea, magistrati. Cfr. G. CAMASSA, *Le istituzioni greche*, cit., pp. 84 ss.

dimensione orizzontale della cittadinanza, dall'altro, ha portato altri a dubitare dello stesso carattere democratico delle istituzioni Ateniesi⁹⁸.

La *πολιτεία*, invero, arrivò senza dubbio ad assumere il valore di “politica” come scelta fondamentale dell'uomo il quale diviene cittadino proprio in quanto capace di agire per contribuire positivamente alla determinazione delle scelte collettive della città⁹⁹. Essa funzionava come categoria strumentale alla preservazione ed al funzionamento del carattere democratico della *πόλις*, in quanto la sua dimensione individuale di *status* tendeva a cedere quasi totalmente il posto in favore del suo profilo sociale-collettivo finalizzato alla sola realizzazione del bene comune¹⁰⁰.

Ciò risulterebbe particolarmente evidente, non solo dai già illustrati sistemi di accesso alla cittadinanza e dai diritti ad essa connessi, ma anche dal carattere temporaneo di tutte le cariche pubbliche allo scadere delle quali, il cittadino veniva chiamato a rendere conto del proprio operato in una sorta di pubblico processo durante il quale era costretto a giustificare tutte le spese pubbliche fatte sostenere alla *πόλις*¹⁰¹.

Purtuttavia, lo stesso ordine di fattori determina il dato per il quale i cittadini dell'antica città-stato non potevano godere delle comuni “libertà individuali” che contraddistinguono i moderni regimi democratici e comportano, tra l'altro, il riconoscimento della libertà della vita privata, nonché la libertà dell'educazione e religiosa, oltre che il diritto stesso alla vita¹⁰².

Tale dato, unito al fattore della preponderante stratificazione sociale operata al solo fine di esaltare l'unità della comunità politica¹⁰³, ha portato altri autorevoli esponenti della dottrina a sostenere tesi meno entusiastiche circa la democrazia delle città-stato greche le quali, quale che fosse la loro costituzione politica formale, ponevano piuttosto l'accento sui doveri e

⁹⁸ Si noti come il trionfo della cittadinanza politica si possa riscontrare prevalentemente ad Atene, nel periodo della reastaurazione democratica dopo la parentesi oligarchica dei Trenta tiranni, alla fine del V secolo.

⁹⁹ Cfr. M. DOGLIANI, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, cit., pp. 68 ss.; nonché E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., pp. 69 ss.

¹⁰⁰ Cfr. P. CARLEDGE, *La politica*, cit., p. 50.

¹⁰¹ Cfr. G. CAMASSA, *Le istituzioni greche*, cit., pp. 86 ss., il quale per altro, evidenzia come, prima dello svolgimento di tale processo, al cittadino venisse vietato di abbandonare il Paese e di disporre integralmente dei propri beni.

¹⁰² Cfr. F. DE COULANGES, *La cité antique*, Hachette, Paris, 1885 nella traduzione italiana *La città antica*, Bari, Laterza, 1925, p. 324, il quale sottolinea come la stessa vita umana, nel mondo antico, non sarebbe stata per nulla garantita quando si trattasse dell'interesse della città.

¹⁰³ Cfr. P. COSTA, *Cittadinanza*, cit., p. 11.

sugli obblighi positivi del cittadino, nonchè sull'esercizio attivo delle loro responsabilità in proporzione alla propria quota di privilegi ed onori¹⁰⁴.

D'altro canto, conseguenza di tale caratteristica sembra essere l'altro elemento che caratterizza la *πολιτεία*, fortemente distinguendola dalle configurazioni della categoria della cittadinanza che verranno adottate a partire dal XVIII secolo: la sua completa estraneità ad un concetto di appartenenza etnica alla *πόλις*.

Invero, malgrado sia innegabile l'esistenza tra i greci di un sentimento di appartenenza comune, una *Κοινή* culturale che rendeva gli abitanti delle altre *πόλεις* meno stranieri degli altri, non si può giungere fino ad ammettere che ciò sia in quel periodo stato tradotto in strutture giuridiche che potremmo noi oggi considerare come antecedenti storici della nazionalità.

Al contrario, con il sostegno di un elevato numero di fonti, pare potersi ragionevolmente affermare che la concessione della cittadinanza avesse un carattere prevalentemente onorifico¹⁰⁵ derivante ora dall'impegno mostrato nella partecipazione reale alla vita politica della città, ora dal particolare attaccamento dimostrato al rispetto delle leggi della stessa.

Come si vedrà, tali elementi risulteranno particolarmente utili ai fini della prosecuzione della ricerca, nonchè ai fini della comprensione dell'uso, talvolta distorto, che, a partire dall'epoca moderna – con l'attaccamento della categoria della cittadinanza all'ordinamento giuridico statale da un lato, nonchè al principio di nazionalità dall'altro – è stato fatto del modello tralasciato alla storia dal mondo greco.

4. Dalla *πολιτεία* alla *civitas* Romana

A diverso ordine di considerazioni si giunge quando ci si appropria allo studio della categoria della cittadinanza nell'ordinamento romano.

Nella *civitas*, infatti, la dimensione territoriale che nella *πολιτεία* assumeva un significato scarso o quasi nullo, acquista un ruolo preminente nella definizione dello *status civitatis*¹⁰⁶.

Sin dall'origine, essa viene usata come categoria di delimitazione della riunione di diversi e numerosi territori appartenenti alle

¹⁰⁴ Cfr. P. CARLEGE, *La politica, cit.*, p. 47.

¹⁰⁵ Cfr. ISOCRATE, *Sulla pace*, p. 50; ARISTOTELE, *Costituzione degli ateniesi*, XV, p. 2.

¹⁰⁶ Malgrado, invero, Polibio, nelle sue *Storie*, amasse descrivere Roma come una *πόλις* nel senso greco del termine, ciò viene generalmente ritenuto come un anacronismo molto distante dalla realtà. Cfr. P. COSTA, *Cittadinanza, cit.*, p. 12.

dinastie rurali gentilizie¹⁰⁷. Essa si configura, cioè, non come categoria riferita alle singole *gentes*, quanto piuttosto come *status* capace di riunirle tutte¹⁰⁸.

Il possesso della cittadinanza, in altri termini, è originariamente il connotato giuridico dell'ascrivibilità naturale del soggetto ad una delle *gentes* ricompresa nella comunità romana. Il cittadino, pertanto, è *gentilis* di natura¹⁰⁹ e *quiritis* (questa sarebbe la più antica denominazione del cittadino¹¹⁰) per il diritto. Tale qualificazione giuridica lo distingue dall'uomo che, pur appartenendo allo Stato romano, viene da questo considerato una cosa, in quanto schiavo o straniero¹¹¹.

Ciò non può che determinare, un rapporto tra cittadino e comunità politica totalmente mutato e caratterizzato da fattori diametralmente opposti a quelli fin qui descritti¹¹².

¹⁰⁷ Differentemente dalla *πολιτεία*, pertanto, che non aveva mai conosciuto una elaborazione giuridica così precisa e rigorosa, la *civitas*, sin dall'inizio, assurge a dato giuridico da riferire al fattore naturale costituito dall'appartenenza ad una *gens*.

¹⁰⁸ Sulla preesistenza storica dell'ordinamento giuridico familiare rispetto a quello politico generale, si veda A. CORASANITI, *Stato delle persone* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990, p. 948.

¹⁰⁹ Cfr. V.E. ORLANDO, *I presupposti giuridici di una federazione di Stati*, in *Diritto pubblico generale*, ristampa Giuffrè, Milano, 1954, p. 293 il quale evidenzia come in tale epoca "Lo Stato, in senso stretto, il *Populus Romanus Quiritium*, deriva da una federazione tra tribù: la tribù da una federazione di *gentes*, le *gentes* da una federazione di *familiae*."

¹¹⁰ Sul punto si veda W. SESTON, *La citoyenneté romaine*, in *Scripta varia. Melanges d'histoire romaine, de droit, d'épigraphie et d'histoire du christianisme*, Paris, École française de Rome, 1980, p. 5 ss.

¹¹¹ Cfr. T. MOMMSEN, *Disegno del diritto pubblico romano*, traduzione italiana a cura di P. BONFANTE, Milano, Celuc, 1973, pp. 25 ss., il quale rileva come lo stato romano sia nato dalla riunione degli antichi consorzi gentilizi ed il territorio romano venne formato dalla riunione dei territori di queste dinastie rurali.

¹¹² Tali considerazioni, tuttavia, vanno necessariamente puntualizzate in relazione alle diverse fasi dello sviluppo della storia romana che dalla primitiva unione delle *gentes* al dominio sul Lazio e sull'Italia fino alla massima espansione della supremazia territoriale avutasi in epoca imperiale, hanno determinato una diversa funzionalizzazione dei contenuti da attribuire all'espressione *civitas romana*. La *civitas*, pur sopravvissuta a tutte queste diverse fasi di sviluppo, è apparsa a taluni autori impossibile da afferrare nel suo nucleo duro idoneo a descriverne i caratteri permanenti. Cfr. C. NICOLET, *Citoyenneté française et citoyenneté romaine: essai de mise en perspective*, in AA.VV., *La nozione di Romano tra cittadinanza ed universalità*, Napoli, ESI, 1984, p. 164 il quale rileva come "bisogna tenere conto della storia, dei mutamenti di dimensione e forse anche di significato".

Il cittadino, infatti, non assume valore eminentemente politico così come era stato in Grecia, quanto piuttosto diviene titolare di uno *status* che gli permette di possedere la pienezza della capacità giuridica e di essere, conseguentemente, titolare di rapporti giuridici¹¹³.

È proprio attorno a questo concetto – quello di capacità giuridica – che sembra ruotare la *civitas*¹¹⁴, la quale, anche quando, dal momento della fondazione della Repubblica¹¹⁵, arriverà a ricomprendere le funzioni politiche dell'individuo, non designerà

¹¹³ Cfr. G. GRIFÒ, *Cittadinanza (diritto romano)*, in Enciclopedia giuridica, p. 128.

¹¹⁴ Tradizionalmente, si ritiene che la *civitas* sia il risultato di una operazione di categorizzazione del termine *cives* con il quale venivano designati i membri liberi della città alla quale essi appartenevano per origine o adozione. Cfr. F. DE VISSCHER, *Ius quiritium, civitas romana et nationalité moderne*, in *Études de droit romain public et privé* (troisième série), Milano, Giuffrè, 1966, p. 105. Conformemente a tale sua origine etimologica, alla *civitas* sarebbero riconducibili almeno tre distinti concetti, Cfr. U. COLI, *Civitas*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, Utet, 1959, Vol. III, p. 338. Essa, infatti, oltre ad indicare il complesso dei *cives* organizzati in comunità (Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza, cit.*, p. 96., il quale ritiene di potere descrivere tale concetto come “*organismo statale costituito da liberi cittadini*”), si riferisce anche alla condizione giuridica del singolo *civis*, resa, nel moderno linguaggio giuridico, con l'espressione “cittadinanza romana”. Taluno, poi, ritiene di potere attribuire a tale vocabolo il concetto di luogo di residenza della maggior parte dei *cives*, di definizione, cioè, del territorio dello Stato. Cfr. G. LOMBARDI, *Su alcuni concetti del diritto pubblico romano: civitas, populus, res publica, status rei publicae*, in *Archivio giuridico Serafini*, 1941, pp. 193 ss.

¹¹⁵ Questa, connotata originariamente come condizione per l'attribuzione, non altrimenti ottenibile, della capacità giuridica, arriva a dissolversi quasi del tutto nella cittadinanza del tardo impero. La sua origine, invero, è collocabile intorno al VI secolo a.C., quando, con la fine del primo governo monarchico, si costituirono le comunità autonome al riparo dalle cinte urbane formate dalle diverse famiglie gentilizie. Cfr. U. COLI, *Civitas, cit.*, p. 338. All'interno di queste, il *civis optimo iure*, residente nella città-stato, si distingueva dagli altri (i liberti e gli schiavi), in quanto godeva di una piena capacità giuridica. Ciò, per altro, lo distingueva dagli abitanti annessi al territorio romano ed assimilati alle colonie che venivano considerati come “semicittadini”, *cives sine suffragio*, i quali, pur non godendo dell'ettorato attivo e passivo, erano comunque chiamati a farsi carico dei *munera*, delle prestazioni cioè imposte a favore della comunità. Cfr. G. GROSSO, *Lezioni di storia del diritto romano*, Torino, Giappichelli, 1965, p. 241. Solo inizialmente, infatti – e fino alla Roma Repubblicana delle origini – che il riconoscimento della *civitas* svolge, oltre alla descritta funzione di attribuzione della capacità giuridica, anche una qualche funzione latamente assimilabile all'idea greca del cittadino virtuoso che aveva il privilegio di servire la Patria. Sulle istituzioni della Roma Repubblicana, si veda F. CASSOLA, L. LABRUNA, *Linee di una storia delle istituzioni repubblicane*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1993.

mai l'appartenenza ad una comunità politica, quanto piuttosto un vero e proprio *status* dal quale fare discendere tutte le situazioni giuridiche pubbliche e private¹¹⁶ riferibili al soggetto.

I diritti di qualsiasi natura ed estensione, cioè, vengono attribuiti dall'ordinamento in funzione dello *status civitatis* e non in quanto libertà, come condizione autonoma della personalità giuridica¹¹⁷. L'elemento dell'identità politica collettiva di una comunità di eguali, dunque, pur presente per brevi periodi dell'età repubblicana¹¹⁸, resta sempre sottomesso all'importanza assunta dallo *status*, delineante uno stretto rapporto del tutto verticale tra l'individuo e l'autorità.

Il vero nucleo della cittadinanza, in altri termini, anche in epoche in cui questa è riuscita ad assumere una qualche connotazione politica, si sostanzierebbe, piuttosto, nella *libertas* derivante dalla capacità giuridica, coincidente con la possibilità, data al cittadino, di fare pieno uso dei propri diritti individuali¹¹⁹ finanche richiedendone la tutela attraverso la *provocatio ad populum*¹²⁰, tesa proteggerlo dall'altrimenti illimitato *imperium* dei magistrati¹²¹.

¹¹⁶ È opportuno, tuttavia, non insistere troppo sulla rigida distinzione *ius privatum-ius publicum* in quanto, almeno agli inizi di Roma, essa non esisteva. Cfr. G. GRIFÒ, *Civis*, Bari-Roma, Laterza, 2005, p. 129, il quale rileva come “la separazione tra *ius publicum* e *ius privatum* costituì un progresso”.

¹¹⁷ La possibilità di trovare una continuità fondamentale in grado di trascendere i singoli modelli storici concreti non è stata rinnegata da autorevole dottrina. In particolare, Cfr. M.P. BACCARI, *Il concetto giuridico di civitas augegens: origine e continuità*, in *Studia et documenta historiae et iuris*, IXI, 1995, p. 765, rileva come “una continuità dalla più antica repubblica fino all'età giustiniana, delle nozioni di civitas e civis, nonostante le progressive differenze derivanti dalla Constitutio Antoniniana, dalle varie figure di cives o, per meglio dire, dai diversi significati che il termine civis assume, e infine dall'eliminazione giustiniana del concetto di peregrinus”.

¹¹⁸ Si noti, tuttavia, come anche in questa epoca l'esercizio dei diritti politici non qualifichi il cittadino come individuo. Non gli conferisce, cioè, quella soggettività giuridica che invece gli è data dal possesso di una serie di *iura privata* o dall'esistenza di una vasta gamma di garanzie giurisdizionali o protezioni sociali a lui riservate. A tal proposito, cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 134.

¹¹⁹ Ciò lo si nota dai diritti, non solo privati ma anche pubblici che, riconnessi alla piena cittadinanza. Questi, se fino all'età repubblicana consistevano nello *ius suffragii et honorum* – diritto di far parte dell'esercito e di votare – ed in quello di esercitare le azioni popolari, mediante la *provocatio ad populum*, nella successiva fase vennero ridotti – senza con ciò scomparire – nella mera possibilità per i cittadini di invocare la protezione del diritto romano.

¹²⁰ A dimostrazione di ciò, basti guardare ai racconti sulla vita di San Paolo, il quale, durante i suoi viaggi attraverso le provincie romane, diverse volte si imbattè in magistrati locali che lo rinchiusero in prigione o lo percossero. Le sue

Tale carattere sarà ancora più accentuato con l'espansione territoriale dello Stato romano fino ad arrivare all'età del principato prima e dell'impero poi in cui *la civitas* acquista una dimensione prevalentemente verticale con la quale si designa semplicemente "il modo di essere della persona di fronte all'ordine giuridico"¹²², fino ad arrivare ad essere trasfigurata, infine, a condizione di mera sudditanza¹²³.

proteste, in queste occasioni, si rifanno sempre al suo *status* di cittadino romano: "Fattosi giorno, i magistrati inviarono le guardie a dire: "libera quegli uomini". Il carceriere annunziò a Paolo questo messaggio:- «I magistrati hanno ordinato di lasciarvi andare! Potete dunque uscire e andarvene in pace». Ma Paolo disse alle guardie:- «ci hanno percosso in pubblico e senza processo, sebbene siamo cittadini romani, e ci hanno gettati in prigione; e ora ci fanno uscire di nascosto? No davvero! Vengano di persona a condurci fuori!»" Atti degli Apostoli, 16, 35-37. Si veda, a tal proposito, M. WALZER, *Citizenship*, cit., pp. 47 ss. Questo, così come anche altri episodi della vita di San Paolo, costituisce, per lo studioso di cittadinanza, un esempio eminente di descrizione delle funzioni affatto politiche svolte all'epoca dalla *civitas*. Si veda, ad esempio, Atti degli apostoli, 22, 25-29: "Quando l'ebbero legato con le cinghie, Paolo disse al centurione che gli stava accanto: "Potete voi flagellare un cittadino romano, non ancora giuricato?". Udito ciò il centurione corse a riferire al tribuno: "Che cosa stai per fare? Quell'uomo è un cittadino romano!". Allora il tribuno si recò da Paolo e gli domandò: "Dimmi, sei tu cittadino romano?". Rispose: "Sì". Replicò il tribuno: "Che cosa stai per fare? Quell'uomo è un cittadino romano?". Rispose: "Sì". (...) Il tribuno ebbe paura, rendendosi conto che Paolo era cittadino romano e che lui lo aveva messo in catene". Tale passo è richiamato da Nicolet per sostenere che "La cittadinanza romana è dunque soprattutto, quasi esclusivamente, il beneficio di questa sorta di habeas corpus ante litteram rappresentato dal diritto di appello al popolo romano". Invero, quando egli vanta, nei confronti dell'autorità, il suo possesso dello *status*, non pensa di certo a sè stesso come ad un membro attivo ed impegnato della comunità politica, quanto piuttosto come ad un passivo utente di specifici diritti e concessioni.

¹²¹ Cfr. C. NICOLET, *Il mestiere del cittadino nell'antica Roma*, Roma, Editori Riuniti, 1992, p. 408 dal quale emerge come l'affermazione "*civis romanus sum*" costituisca una tipica modalità di difesa dei *cives* nei confronti dell'autorità. La violazione di tale posizione, infatti, pare che fosse fonte di responsabilità penale del magistrato che la commette. Osserva, a tal riguardo, NICOLET che tale episodio indica alla perfezione la natura della cittadinanza di *status* civile di protezione dell'individuo di fronte ai magistrati o agli alti funzionari imperiali.

¹²² G. GRIFÒ, *Cittadinanza (diritto romano)*, cit. p. 129.

¹²³ Si veda, a tal proposito, la *Constitutio Antoniniana* emanata dall'Imperatore Antonino Caracalla nel 212 d.C., con la quale la cittadinanza romana venne estesa a tutti gli abitanti dell'Italia ed ai sudditi delle provincie. Da quel momento tutti i sudditi dell'impero furono anche cittadini e poterono invocare la protezione del diritto romano. Cfr. F. GORIA, *Romani, cittadinanza ed estensione della legislazione imperiale nelle costituzioni di Giustiniano*, in *La nozione di Romano tra cittadinanza ed universalità*, Raccolta studi "Da Roma alla Terza Roma", II, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1984, pp. 277 ss.

L'originaria funzione di tutela dei diritti dei cittadini, infatti, tende a perdere significato ed a trasformarsi in mera sudditanza, con l'avvento e l'espansione imperiale.

In tale periodo, l'originario ceppo dei *cives* si estingue diluendosi in una nuova forma di cittadinanza generalizzata, della quale beneficiano masse sempre più numerose.

Attraverso l'operazione di estensione della cittadinanza romana a quasi tutti gli abitanti dell'impero, la *civitas* tende a svuotarsi di contenuto, traducendosi in comune soggezione al dominio dell'imperatore.

Il cambiamento verso l'universalizzazione del riconoscimento della *civitas*, cioè – frutto dell'abolizione giustiniana della distinzione tra *cives* e *peregrini* – se, da un punto di vista simbolico, ha comportato il superamento di qualsiasi esclusivismo etnico, ha dall'altro portato ad un affievolimento, se non anche ad un annullamento, della tutela dei diritti individuali¹²⁴.

È in ciò, pertanto, che sembra risiedere il principale punto di frizione con il sistema della *πολιτεία*: la *civitas* si presenta ben presto come uno *status* la cui attribuzione ed il cui contenuto, di creazione strettamente giuridica, dipendono semplicemente dal volere dell'ordinamento giuridico di cui la persona fa parte in modo assolutamente trascendente dalla propria volontà e dai propri interessi¹²⁵. Essa, cioè, sembra costantemente configurarsi come accesso ad uno *status* di privilegio nei confronti dell'autorità pubblica.

Basandosi sullo stretto rapporto tra individuo ed autorità, l'idea di *civitas* che sembra emergere dalle considerazioni fin qui svolte, si contrappone diametralmente a quella discussa in relazione all'ordinamento giuridico greco.

Essa, dunque, pur nell'evoluzione del suo contenuto, nasce e si sviluppa, costantemente, come titolo prestigioso del popolo dominante¹²⁶, *status* civile di protezione azionabile dall'individuo di

¹²⁴ Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 139.

¹²⁵ E. BETTI, *Istituzioni di diritto romano*, Padova, Cedam, p. 38, il quale descrive la *civitas* come “vincolo organico che congiunge fra loro i componenti di una comunità giuridicamente organizzata per fini che trascendono la volontà e l'interesse dei singoli: tale vincolo crea a ciascuno di loro, di fronte alla comunità, uno *status*”.

¹²⁶ Cfr. J. GAUDEMET, *Les romains et les 'autres'*, in *La nozione di “Romano” tra cittadinanza e universalità*, Atti del II seminario di studi storici *Da Roma alla terza Roma*, Napoli, 1984, p. 9.

fronte all'autorità costituita dai magistrati o dagli alti funzionari imperiali.

É, questo, l'inizio della fine dell'epoca classica della cittadinanza che lascerà il posto al limitrofo istituto della sudditanza come condizione di mera ed esclusiva soggezione al monarca, che adombrerà lo sviluppo della prima per tutta la durata del medioevo e fino alla caduta dello Stato assoluto.

– SEZIONE TERZA –

DALLA SUDDITANZA ALLA NASCITA DELLA
CITTADINANZA MODERNA

“Il mondo uscente non lascia eredi,
bensì una vedova incinta.
Molta acqua passerà sotto i ponti tra la morte
dell’uno e la nascita dell’altro”.
Aleksandr Herzen

SOMMARIO: 1. Dalla cittadinanza antica alla sudditanza medievale. Il ruolo dell’individuo di fronte all’autorità tra il medioevo e gli albori dell’età moderna. 2. La condizione dell’individuo nell’età dell’assolutismo tra Jean Bodin e Thomas Hobbes 3. La *Nation* e la *citoyenneté*: la comunità statale e la comunità politica durante la Rivoluzione Francese. La cittadinanza come strumento di inclusione teorica e di esclusione pratica 4. La cittadinanza nell’età liberale e le costituzioni europee del XIX secolo 4.1. La titolarità dei diritti politici nel contesto della teoria ottocentesca dei diritti pubblici soggettivi. L’elettorato come funzione pubblica in Gerber e Jellinek 5. Uno sguardo conclusivo di insieme. La cittadinanza tra appartenenza e diritti e la titolarità dei diritti politici tra attributi della nazionalità e strumenti della democrazia

1. Dalla cittadinanza antica alla sudditanza medievale. Il ruolo dell’individuo di fronte all’autorità tra il medioevo e gli albori dell’età moderna

Non appena si volge l’attenzione alla rappresentazione del soggetto nel suo rapporto con il potere pubblico nel Medioevo, a partire dalla caduta dell’Impero Romano di Occidente, ci si rende immediatamente conto come tale epoca abbia accolto delle suggestioni assolutamente frammentarie dal mondo antico¹²⁷.

In particolare, da un lato, la rappresentazione degli individui nell’ordine generale sulla base sia di un’ontologica differenziazione derivante dalla loro naturale disposizione gerarchica¹²⁸, sia della loro appartenenza alla famiglia – caratteristiche rispettivamente della formulazione antica della *πολιτεία* e della *civitas* – ha continuato a costituire, per tutta la durata del medioevo, il fondamento determinante della definizione delle prerogative del soggetto.

Dall’altro, la progressiva configurazione del contenuto tipico di tali prerogative in termini di concessioni all’individuo da parte dell’autorità ha

¹²⁷ Cfr. P. COSTA, *Cittadinanza*, cit., p. 13.

¹²⁸ Cfr. V. LIPPOLIS, *Cittadinanza (Voce)*, cit., p. 919.

comportato – come si è visto¹²⁹ – lo spostamento dal rapporto di cittadinanza al polo opposto della sudditanza¹³⁰ i cui germogli vengono generalmente ricondotti alle più tarde concezioni della *civitas* successive alla scomparsa dell'Impero d'occidente¹³¹.

Ciò nondimeno, per capire il contenuto della sudditanza, è necessario tenere in considerazione la particolare complessità e ricchezza della fase storica medievale che, lunga più di dieci secoli, non si può ridurre alla sola organizzazione feudale della società, se non a prezzo di un risultato fuorviante ed impreciso¹³².

Parallelamente, dunque, anche la sudditanza non può semplicemente ricondursi alle sole categorie tipiche del feudalesimo, risultando piuttosto impossibile l'operazione di riduzione ad unità del ricchissimo complesso di norme che regolarono i diversi istituti che solo per mera approssimazione possono farsi ricadere all'interno del generico concetto di cittadinanza¹³³.

Malgrado, tuttavia, la cittadinanza medievale non possa individuarsi attraverso il mero riferimento a pochi momenti normativi o istituzionali, si può comunque tentare di trovare il *leit motiv* che caratterizza quest'ultima in funzione distintiva di quella che verrà definita come cittadinanza nazionale dello Stato moderno.

A tal proposito, appare opportuno distinguere tra il sistema feudale tipico dell'Alto Medioevo, caratterizzato, perlopiù, dall'affermazione dei

¹²⁹ In particolare, il nucleo forte della *civitas* come riconoscimento in capo all'individuo di una soggettività giuridica subì un progressivo ed inesorabile deterioramento nel corso del Principato, finché l'emanazione della *Constitutio Antoniniana* fu alla base della sua dissoluzione. Ridotte forme dell'antico *status* sopravvissero a Caracalla ed anche alla scomparsa dell'Impero di Occidente nell'accezione di "sudditanza". Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 142.

¹³⁰ Cfr. W. ULLMANN, *Individuo e società nel Medioevo*, Bari, Laterza, 1983, pp. 2 ss.

¹³¹ Cfr. J. GAUDEMET, *Les romains et les 'autres'*, in *La nozione di "Romano" tra cittadinanza e universalità*, cit., pp. 7 ss. il quale sostiene, per l'appunto, la forte influenza della concezione romano-imperiale della cittadinanza nella costruzione dei rapporti sociali dell'Alto medioevo.

¹³² Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 143.

¹³³ Cfr. W. ULLMANN, *Individuo e società nel medioevo*, cit., p. 2, il quale ritiene che la dicotomia suddito-cittadino possa essere usata solo in via approssimativa ed in funzione esemplificativa dell'opposizione tra medioevo e Stato moderno. *Contra* si veda D. QUADIGLIONI, *"Civilis sapientia". Dottrine giuridiche e dottrine politiche fra Medioevo ed età moderna*, Rimini, Maggioli, 1989, p. 140, il quale ritiene che non si possa parlare neanche in maniera approssimativa del medioevo in opposizione allo Stato moderno e dunque, di conseguenza, neanche della sudditanza in contrasto alla cittadinanza.

rapporti di soggezione personale, ed il più tardo fenomeno comunale, la cui genesi, determinata dall'introduzione di numerose novità istituzionali, sembra provocare una rivoluzione radicale dell'assetto sociale feudale¹³⁴.

Con la caduta dell'Impero Romano d'Occidente, si perde l'idea unitaria e politica della cittadinanza intesa come appartenenza dell'individuo alla comunità politica imperiale. La fedeltà del *civis* all'Imperatore si va frantumando in una molteplicità di soggezioni alle diverse potestà che prendono via via il posto lasciato vacante dall'Impero romano.

Durante l'Alto medioevo e per tutto il corso dell'epoca feudale, dunque, il potere viene parcellizzato in una miriade di relazioni a carattere patrimonialistico¹³⁵ ed il diritto viene dominato dal cosiddetto principio di personalità¹³⁶.

La riferibilità ad una comune *civitas* perde di rilievo innanzi alle altre norme speciali riferite ai rapporti di appartenenza intercorrenti tra persone le une dipendenti dalle altre ed istitutive di diversi tribunali competenti a giudicare sui singoli rapporti¹³⁷. Il rapporto individuo-autorità, cioè, si esprime, principalmente, nei rapporti patrimoniali interpersonali che si instaurano tra signori e vassalli.

In tale contesto emerge una diversa concezione della cittadinanza, derivante dalla "pertinenza" del soggetto ad un determinato territorio¹³⁸.

Nei confronti della plebe ed al di fuori dei singoli rapporti feudali, poi, l'autorità si configura in termini di mero rapporto di dipendenza e soggezione nei confronti del signore¹³⁹.

¹³⁴ Cfr. D. WALEY, *Le città-repubblica nell'Italia medievale*, Milano, Il Saggiatore, 1969, nuova ed. Torino, Einaudi, 1980, pp. 19 ss, il quale ritiene la cittadinanza comunale molto più vicina ai modelli classici che non alla sudditanza del feudalesimo.

¹³⁵ Cfr. W. BRAUNEDER, *Civitas et civis Sancti Romani Imperi, (État et citoyen du Saint Empire*, in *La nozione di "Romano" tra cittadinanza e universalità*, Atti del II seminario di studi storici *Da Roma alla terza Roma*, Napoli, 1984, p. 116, il quale si concentra sulla caratteristica del Sacro Romano Impero di essere costituito da un pluralismo di autorità multiple che, non solo supera di molto quello dello Stato moderno, ma è anche aprioristicamente indeterminabile.

¹³⁶ A seguito della dissoluzione dell'Impero e con le invasioni barbariche si affermava un sistema basato sul diritto personale, gli individui appartenevano a diverse entità politiche legate tra loro da un vincolo comune. Cfr. A. PERTILE, *Storia del diritto italiano dalla caduta dell'impero romano alla codificazione*, vol. 9, Torino, 1896-1903.

¹³⁷ Cfr. G. CATINELLA, *Cittadinanza – Diritto intermedio (voce)*, in *Digesto Italiano*, p. 216.

¹³⁸ Cfr. E. BESTA, *Le persone nella storia del diritto italiano*, Padova, Cedam, 1931, pp. 23 ss.; R. QUADRI, *Cittadinanza (voce)*, *cit.*, p. 307.

¹³⁹ Cfr. E. CORTESE, *Cittadinanza (Diritto intermedio)*, in *Enciclopedia Giuridica*, p. 135.

Tale frattura viene fisicamente delimitata dalla costruzione delle mura delle città che separano la vita urbana da quella del contado, e si riflette anche sullo *status* dei soggetti, distinti tra *cives* e *comitatini*. Questi ultimi facevano parte del contado ma, non appartenendo al borgo cittadino, ricevevano una minore tutela giuridica, pur dovendo essi partecipare comunque al versamento alla comunità di pesanti tributi, nonché fornire alla città le proprie prestazioni personali servili dell'interesse pubblico¹⁴⁰.

Si assiste, dunque, all'eliminazione dal panorama giuridico dell'idea della *civitas* di stampo romanistico a causa di una dipendenza della capacità giuridica e della titolarità dei diritti dalle singole appartenenze di ceto determinate dalla sussistenza dei distinti rapporti feudali, nonché dell'evoluzione in termini di mera soggezione dell'istituto della cittadinanza definibile, nei confronti della plebe, in termini di mera sudditanza¹⁴¹. La parola *civis*, in altri termini, non sembra assumere alcun senso nel linguaggio feudale, se non in quanto distintiva dell'abitante della città libera.

La prospettiva cambia gradualmente fra il Cinquecento ed il Seicento, quando, malgrado la città continui a rappresentare il filo conduttore dell'organizzazione politica, si assiste ad un processo di accentramento del potere nelle mani del sovrano¹⁴².

Diversamente dall'evoluzione che la cittadinanza aveva avuto nel sistema feudale di vassallaggio, invero, nei Comuni, lo *status civitatis* tende a svilupparsi prevalentemente attorno alla sua dimensione orizzontale, fondandosi su un patto giurato tra singoli individui o tra classi di persone¹⁴³. Non si tratta, quindi, di un rapporto verticale come quello che è stato appena analizzato, quanto, piuttosto, di un rapporto orizzontale che prende il nome di *pacta o contractus civitatinicus*.

La nascita di comunità cittadine con caratteristiche comuni alle antiche città Stato ha permesso il delinarsi di tutta una serie di consuetudini locali e, più importante, il configurarsi di un'autonomia individuale rispetto al potere costituito in un determinato territorio. Si delinea cioè un sistema di libertà riservate ai cittadini a tutela dei propri beni, o a garanzia di non venir chiamati in giudizio all'infuori della città. La cittadinanza comunale, inoltre,

¹⁴⁰ Cfr. G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza – elementi di diritto pubblico comparato*, cit., p. 85.

¹⁴¹ Si noti come, nei rapporti tra impero e ordinamenti giuridici minori, la sudditanza appare comunque multiforme in quanto capace di implicare il sovrapporsi di diversi vincoli con vari strati "soggetti l'uno all'altro in un complicato sistema che talvolta assume tinte feudali, ma più spesso sfugge ad una rigida distinzione tra Stati sovrani e stati vassalli". Cfr. E. CORTESE, *Cittadinanza (Diritto intermedio)*, cit.

¹⁴² Cfr. V. LIPPOLIS, *Cittadinanza (voce)*, cit., p. 919.

¹⁴³ Cfr. A. MAKAROV, *Règles générales du droit de la nationalité*, in *Recueil de Cours del l'Academie de Droit international*, Tome 74, 1949, pp. 269 ss.

determina una serie di benefici di ordine patrimoniale come condizioni agevolate per le proprie attività produttive e commerciali.

A partire da tale momento, dunque, il tipo di relazione tra individuo e autorità pubblica comincia ad essere gradatamente ripensato fino a giungere all'inizio dell'età moderna. Invero, l'attribuzione al suddito di posizioni giuridiche soggettive da poter fare valere nei confronti dello stesso sovrano, comporta un'evoluzione del concetto di sudditanza come mera soggezione, il quale subisce una revisione, dapprima ad opera delle consuetudini giuridiche sviluppatesi all'interno dei comuni, e successivamente, grazie alla riflessione dei teorici della sovranità dello Stato assoluto, i quali sembrano avere avuto un ruolo di primo ordine nella lenta ma inesorabile riproposizione della cittadinanza come categoria di individuazione del rapporto biunivoco che si instaura tra l'individuo e l'autorità.

2. La condizione dell'individuo nell'età dell'assolutismo tra Jean Bodin e Thomas Hobbes

Se per tutta la durata del feudalesimo, l'individuo viene considerato come un semplice suddito ed elemento materiale¹⁴⁴ dello Stato patrimoniale¹⁴⁵, è a partire dal tardo Medio Evo che, come si è visto, questi riesce lentamente e latamente a riappropriarsi della sua condizione di cittadino¹⁴⁶.

Si apre da qui una fase molto lunga e graduale che trova il suo momento più espressivo nell'evoluzione dello Stato assoluto¹⁴⁷, e si potrà

¹⁴⁴ Così, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Stato – Storia del diritto (voce)*, Novissimo Digesto Italiano, XIII, Torino, 1971, pp. 264 ss. il quale evidenzia come in quel contesto non fosse possibile delineare una separazione tra patrimonio pubblico e privato.

¹⁴⁵ In tale forma di Stato il sovrano trae il proprio titolo giuridico da una successione ereditaria che trova legittimazione per diritto divino ed esercita una potestà assoluta su tutti gli elementi che costituivano il suo patrimonio, ivi compreso l'elemento personale, cioè la corporazione dei soggetti che risiedono sul territorio soggetto la sua sovranità. Cfr. G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza – elementi di diritto pubblico comparato*, cit., p. 94.

¹⁴⁶ Per un quadro più ampio di questo aspetto si veda D. BIZZARRI, *Ricerche sul diritto della cittadinanza nella costituzione comunale*, in Studi Senesi, vol. XXXII, pp. 19 ss.

¹⁴⁷ Si noti come, seppure il termine “assolutismo” venga generalmente riferito al periodo storico che va dalla pace di Westfalia del 1648 alla Rivoluzione francese del 1789, con tale espressione deve essere identificata una forma politica del governo che ha percorso un più lungo tratto della storia. Sul punto, cfr. R. DE MATTEI, *Assolutismo (voce)*, Enciclopedia del diritto, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 917 ss.

considerare conclusa solamente con l'avvento delle grandi rivoluzioni del XVIII secolo¹⁴⁸, quando, da un lato, si giungerà ad una compiuta unità dello Stato¹⁴⁹, e, dall'altro, l'idea di cittadinanza, come mero legame di stampo verticalistico, finisce di sgretolarsi dissolvendosi nell'ideologia rivoluzionaria dei *Philosophes*.

Tra il XVI e XVII secolo, invero, si assiste alla formazione del cosiddetto Stato assoluto originatosi, come autorevolmente messo in evidenza¹⁵⁰, dalla rottura dell'equilibrio giuridico all'interno di ciascuno Stato territoriale, a favore di un potere centrale supremo e a sfavore di tutte le altre istituzioni dell'universo giuridico medievale e rinascimentale, con i ceti, le città, la Chiesa, le corporazioni.

I sovrani, cioè, combattono la loro battaglia per l'unità dello Stato, in contrapposizione al sistema di poteri e di privilegi tipici dell'ordinamento feudale, tentando di stabilire nei confronti di questi ultimi un potere generale ed incondizionato.

In realtà, nell'Europa del Cinquecento del Seicento, l'autorità, che si predica unitaria, in quanto impossibilitata a fare a meno di istituzioni distinte per l'esercizio del governo e per l'amministrazione dei beni del sovrano, risulta, nella pratica, stratificata¹⁵¹ e suddivisa tra il principe, i suoi funzionari burocratico-amministrativi, e i vecchi feudatari-proprietari terrieri¹⁵².

In tale quadro, la posizione dell'individuo innanzi all'autorità muta notevolmente rispetto al precedente passato, pur venendo questa ancora definita in termini di sudditanza.

Traendo ispirazione dalla forma tardo-repubblicana della *civitas*, l'istituto giuridico della cittadinanza, infatti, assurge ad architrave della nascente teoria della sovranità statale, tentando di sostituirsi, almeno in parte, ai diversi legami personalistici particolari sopravvissuti all'età feudale.

In tale particolare momento, dunque, la cittadinanza viene utilizzata come strumento dell'affermazione del potere assoluto, perpetuo, incondizionato e soprattutto unitario del sovrano sui sudditi, senza, tuttavia, che la condizione giuridica dell'individuo venga ridotta ad una

¹⁴⁸ Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 145.

¹⁴⁹ Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit. p. 147.

¹⁵⁰ Cfr. G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna*, I, *Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna, Il Mulino, 1976, p. 48.

¹⁵¹ Cfr. P. SCHIERA, *Stato moderno (voce)*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI (a cura di) *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 1976, pp. 1006 ss.; J. H. SHENNAN, *Le origini dello Stato moderno in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 185 ss.

¹⁵² Così, J.V. VIVES, *La struttura amministrativa statale nei secoli XVI e XVII*, in E. ROTELLI-P. SCHIERA (a cura di), *Lo Stato moderno*, Bologna, Il Mulino, 1976, pp. 223 ss.

soggezione meramente passiva secondo lo schema tipico del diritto feudale.

Invero, la “protezione” che gli individui ricevono dal sovrano in cambio del rispetto degli obblighi di fedeltà non si basa più sull’antico rapporto di “*alligéance*”, ma si configura, piuttosto, come la garanzia di una protezione sovrana offerta sulla base dello *status* riconosciuto alle singole comunità territoriali¹⁵³.

A tal proposito, sono l’opera di Jean Bodin¹⁵⁴ – primo teorico dell’assolutismo¹⁵⁵– e di Thomas Hobbes¹⁵⁶ – suo ideale successore¹⁵⁷ – a fornire il principale contributo per la definizione dei contenuti teorici di tale *status* nell’ambito dell’organizzazione assolutistica del potere.

Bodin attinge da elementi della tradizione giuridica a lui precedenti, trasformandoli e mediandoli in funzione della valorizzazione del potere assoluto del re e dell’intangibilità della sovranità statale¹⁵⁸, concetto chiave della *République*.

La sua opera è essenziale sia per comprendere le radici antiche medievali della teoria della sovranità statale ivi contenuta, sia perché è da

¹⁵³ Si noti come le amministrazioni cittadine, in alcuni Stati, fossero garantite da un vero e proprio *status libertatis*, in relazione ad una sorta di alleanza tra la Corona e le borghesie cittadine, intesa che aveva consentito al monarca di affermare il proprio potere contro le baronie locali. Cfr. M.S. GIANNINI, *Il potere pubblico. Stati ed amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 28 ss.

¹⁵⁴ Egli è uno degli autori più complessi e difficili da interpretare dell’epoca rinascimentale, la cui ingente mole di scritti ha impegnato per secoli legioni di critici sugli aspetti più disparati della sua filosofia. La storiografia contemporanea continua insistentemente ad interrogarsi sulla natura e sulla qualità del pensiero bodiniano ed a domandarsi se egli debba essere considerato “*un pensatore enciclopedico che si propose di realizzare un vasto disegno gnostico nell’ascesi delle scienze umane a quelle naturali e teologiche; ovvero un giurista, formato, sin dagli anni giovanili, al metodo ed alle finalità del diritto; oppure un politico, che diede veste teorica alla realtà del suo tempo, chiamando a raccolta le l’eredità antica, medievale e umanistica*”. Cfr. V.I. COMPARATO, *Introduzione a Bodin. Antologia di scritti politici*, Bologna, Il Mulino, 1981, p. 7.

¹⁵⁵ Ci si riferisce, in particolare, ai suoi “*Six livres de la République*”. J. BODIN, *I sei libri dello Stato* (1576), 3 vol., Torino, Utet, 1988-1997.

¹⁵⁶ Ci si riferisce, in particolare alla sua prima opera “*Elements of law natural and politic*”, nonché al suo celebre “*Leviathan*” che costituisce la *summa* del suo pensiero. Cfr. T. HOBBS, *Elementi filosofici sul cittadino*, in Id., *Opere politiche*, traduzione italiana a cura di N. BOBBIO, Torino, Utet, 1959; Id. *Il Leviatano*, edizione italiana a cura di A. PACCHI, Bari, Laterza, 1992. Per un’analisi generale di tale filosofo si rimanda a G.M. CHIODI, R. GATTI (a cura di), *La filosofia politica di Thomas Hobbes*, Milano, Franco Angeli, 2009.

¹⁵⁷ Così sostiene M. REALE, *Assolutismo, eguaglianza naturale e disuguaglianza civile. Note su Bodin e Hobbes*, in *Il pensiero politico*, 1981, pp. 145 ss.

¹⁵⁸ Cfr. E. CORTESE, *Sovranità (Storia)*, cit., 1990, p. 221.

questa che, ancora oggi, in larga misura, traggono ispirazione i temi connessi con la dimensione verticale cittadinanza: è a partire dalla sua riflessione sulla dicotomia cittadino-suddito, che si radica nei secoli l'affermazione dell'idea di cittadinanza come appartenenza dell'individuo allo Stato sovrano. Il concetto di cittadino, invero, per Bodin, dà significato alla nozione di potere pubblico manifestantesi nelle relazioni di soggezione personale di ciascun individuo nei confronti del sovrano.

Egli evidenzia come l'istituto della cittadinanza, inteso come forma massima¹⁵⁹ della soggezione a un superiore, sia proprio della sovranità statale ed imprescindibile da questa¹⁶⁰. Tramite tale istituto, cioè, la monarchia impone un potere che, pur non privo di limiti legali, è assoluto, perpetuo, incondizionato e soprattutto unitario sostituendosi ai diversi tipi di legami imposti, in epoca feudale, dai Signori.

Con l'obiettivo della costruzione dell'unità del potere statale – che passa dall'affermazione della sua assolutezza – nonché della sua non modificabilità, il rapporto delineato dalla filosofia bodiniana tra sovrano e suddito non è più condizionato dall'appartenenza di ceto, né tantomeno viene soggetto a limitazioni derivanti da vincoli e/o privilegi. La categoria della cittadinanza, piuttosto, crea un rapporto diretto tra il primo ed il secondo, che è assoluto sia verso l'alto, in quanto il potere del Sovrano è indipendente da ogni altro potere, sia verso il basso essendovi un'assoluta mancanza di condizionamenti ed interposizioni all'effettivo esercizio del comando verso ciascun cittadino¹⁶¹. Il sovrano, cioè, esercita il suo potere indipendentemente dall'esistenza di rapporti vassallatici. Ciò non significa che questi non esistono più, quanto piuttosto che essi, pur potendo influenzare le relazioni dei sudditi tra di loro, non possono intaccare l'unità fondamentale del potere sovrano. Bodin, infatti, non nega mai la compresenza, accanto rapporto fondamentale di cittadinanza, di una serie di altri rapporti di natura vassallatica. Essi hanno, piuttosto, una diversa natura: non tutti traggono la loro origine dalla cittadinanza, ma quest'ultima è l'unico rapporto che può fondare un obbligo di obbedienza

¹⁵⁹ La teorizzazione in tali termini della cittadinanza deriva dall'idea di società imperniata sui rapporti gerarchici ed autoritari familiari che sta alla base di tutto il ragionamento bodiniano. Così, se il potere privato si definisce sulla base del rapporto fra il capo della famiglia ed i suoi familiari, il potere pubblico si definisce sulla base del rapporto tra il sovrano e di cittadini.

¹⁶⁰ La definizione bodiniana di sovranità come concetto centrale di qualsiasi categoria del diritto, "*puissance absolue et perpetuelle d'une République*" è stata ripetuta in dottrina "*fino a fare dell'affermazione il fondamentale luogo comune degli studi bodiniani*", M. ISNARDI PARENTE, *Introduzione ai Sei libri dello Stato*, cit., p. 28.

¹⁶¹ Cfr. C.H. MCILLWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, Il Mulino, ult.ed. 1990, p. 168.

al sovrano di tipo pieno ed assoluto, non legato ai singoli atti o a singoli momenti della vita¹⁶².

Nella concezione bodiniana della cittadinanza, dunque, ogni individuo è suddito, in quanto deve obbedienza al suo Sovrano. Tale rapporto, tuttavia, non va inteso a senso unico, posto che se, da un lato, il cittadino deve obbedienza e riconoscenza al suo Sovrano, quest'ultimo deve, per questi stessi motivi, considerarsi debitore nei confronti del primo garantendogli giustizia e protezione.

Rispetto all'impostazione tradizionale, pertanto, viene introdotto dalla riflessione bodiniana un notevole elemento distintivo relativo al rafforzamento progressivo del nucleo dell'obbligazione feudale, trasformata ora, in un dovere generale, assoluto e perpetuo di obbedienza, non legata ai singoli atti, ma all'intera vita del suddito e ad ogni suo comportamento.

Non ogni suddito, tuttavia, è anche cittadino.

Invero, l'obbedienza verso il sovrano è dovuta anche dai servi e dagli stranieri, che pur vivendo nel territorio governato dal sovrano, non possono in alcun modo venire considerati cittadini. Lo stesso vale per le donne e i figli, i quali, anche se liberi, non sono cittadini poiché *“il diritto, la libertà e la facoltà di disporre dei loro beni non sono loro concessi in pieno, per via della loro sottomissione al potere domestico”*.

Malgrado le appena descritte evoluzioni rispetto al precedente modello di sudditanza feudale, la cittadinanza Bodiniana, benché in qualche modo anticipatrice delle future cittadinanze nazionali, resta comunque priva dei fondamentali attributi della generalità e dell'astrattezza. Essa, infatti, non è ancora concepibile come uno *status* generale della persona dal quale potere trarre la somma di tutti i diritti e doveri che il diritto fa discendere in capo a coloro che sono soggetti alla sovranità di un principe. Piuttosto, essa rappresenta il principale tra gli *status* della persona derivanti dalle sue diverse sfere di appartenenza¹⁶³.

Conseguentemente, interessando la cittadinanza esclusivamente il rapporto del singolo col sovrano e non definendo la stessa uno statuto personale comune a tutti i componenti di un determinato gruppo sociale, non può essere attribuita a quest'ultima la funzione di unificazione civile, nè, tantomeno quella di integrazione politica e sociale, quasi a volere interpretare il consolidamento delle autorità principesche come una prova della nascita di un sentimento protonazionalistico¹⁶⁴.

¹⁶² Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 153.

¹⁶³ Cfr. P. COSTA, *La cittadinanza*, cit., p. 17.

¹⁶⁴ Cfr. J. H. SHENNAN, *Le origini dello stato moderno in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 53. In senso contrario, J. A. MARAVALL, *Le origini dello Stato moderno*, in E. ROTELLI, P. SCHIERA (a cura di), *Lo stato moderno*, cit., p. 78, il

Si deve, piuttosto, all'opera del filosofo inglese Thomas Hobbes la prima configurazione in termini astratti della categoria della cittadinanza da cui taluno¹⁶⁵ ritiene di potere trarre le radici dell'idea di cittadinanza, tipicamente ottocentesca, come soggezione all'autorità di un potere astratto ed ormai spersonalizzato, strumento per l'attribuzione generalizzata, da parte dello Stato, di posizioni giuridiche soggettive uguali per tutti.

Egli, fortemente ispirato dalla dottrina Bodiniana della sovranità indivisibile, sviluppa e rafforza l'idea dell'unità del potere statale fino a trasformarla in uno studio sulla costruzione di uno Stato assoluto impersonale¹⁶⁶. Nella sua concezione, invero, l'unità politica del potere statale *“corrisponde alla più profonda costituzione della natura umana e, quindi, [ad] una legge naturale, assoluta ed inderogabile”*¹⁶⁷.

Ciò ha chiare influenze sul contenuto della cittadinanza, o per meglio dire sul rapporto, ormai assolutamente esclusivo, tra il suddito al sovrano che costituisce il filo conduttore dell'intero ragionamento hobbesiano. Per effetto della ormai compiuta liberazione del potere sovrano dal peso dei vincoli feudali, e della conseguente relazione unica e diretta del primo con l'insieme dei *cives*, per la prima volta la figura del cittadino viene presa in considerazione in quanto individuo posto in una condizione di naturale uguaglianza ai suoi simili nello stato di natura che si ripercuote nella comune soggezione al sovrano nello stato civile¹⁶⁸.

Si capisce, dunque, come sia possibile configurare, in quest'ottica, il rapporto con lo Stato come una relazione astratta che valorizza la dimensione individuale, in antagonismo con il complesso delle sicurezze

quale, tuttavia, si ferma ad ammettere che il concetto di nazione trova le sue radici nello sviluppo delle monarchie cinquecentesche, senza affermare che in quel periodo lo *status* giuridico dei sudditi nei confronti dell'autorità era ancora espresso in termini derivati dalla tradizione feudale. A proposito dell'influenza della “Rivoluzione scientifica” dei secoli XVI e XVII sull'impostazione metodologica hobbesiana dell'analisi politica, si veda T. MAGRI, *Il pensiero politico di Thomas Hobbes*, Bari, Laterza, 1994, pp. 13 ss.

¹⁶⁵ Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 176.

¹⁶⁶ Cfr. P. SCHIERA, *Assolutismo* (voce), in *Dizionario di politica*, cit., pp. 60 ss.

¹⁶⁷ Cfr. N. BOBBIO, *Introduzione*, cit., pp. 16 e ss. il quale così si esprime *“Hobbes [è] il (...) teorico (...) più lucido (...) dell'unità del potere statale (...) A un'unica meta: la dimostrazione, stringente come una morsa, rigorosa con un calcolo matematico, che l'unità politica corrisponde alla più profonda costituzione della natura umana e che quindi, con una legge naturale, assoluta ed inderogabile”*.

¹⁶⁸ Cfr. M. REALE, *Assolutismo, eguaglianza naturale e disuguaglianza civile*, cit., p. 151, il quale ricorda come alla “condizione naturale” di uguaglianza Hobbes abbia dedicato un intero capitolo del *Leviatano* dal quale si evince come egli la utilizzasse non come *“un principio morale, ma [come] constatazione empirica della vulnerabilità della vita umana”*.

collettive tipiche del medioevo. Il contenuto della cittadinanza è uguale per tutti i cittadini e non esistono vincoli ulteriori capaci di limitare altrimenti l'individuo assoggettandolo a potestà diverse dall'autorità sovrana, contribuendo a definirne lo *status* personale. Nello stato civile hobbesiano, dunque, non essendovi corpi intermedi tra il sovrano e il suddito, la sfera giuridica individuale resta interamente definita e riempita dal rapporto di sudditanza in cui tutti gli individui, per il mezzo delle principio di eguale soggezione alla legge nello stato civile, si trovano tra di loro in una posizione di uguaglianza nel senso che sono tutti ugualmente soggetti alla legge¹⁶⁹.

Tale dato ha ingenerato in alcuni grandi studiosi della storia delle idee, quali Carl Schmitt, la convinzione secondo la quale l'individualismo moderno andrebbe collocato, piuttosto che nel periodo rinascimentale – ancora contaminato da residui feudali tipici dell'età precedente – nel pensiero di Hobbes. La sua teoria dell'assolutismo, invero, lungi dal costringere l'individuo a condurre un'esistenza ombra di fronte alla figura del monarca per grazia di Dio, lo pone in una posizione di grande rilievo in condizioni di uguaglianza rispetto ai suoi simili.

Ed infatti, non a caso, tutta la riflessione hobbesiana sullo Stato si sviluppa attorno ai bisogni alle passioni primordiali dell'individuo, naturalmente condannato a vivere in una situazione permanente di *bellum omnium contra omnes*, a causa della quale egli coscientemente si sottomette al potere assoluto delle sovrano. Nell'assolutismo hobbesiano, dunque, la sottomissione non è frutto nè dell'assoggettamento operato dall'alto, né tantomeno del desiderio di comunione con altri uomini. Al contrario, essa è la conseguenza della razionale constatazione dell'interesse individuale fondato sul timore che ciascuno ha nello stato di natura, di perdere la vita ad opera degli altri nello stato naturale di guerra perpetua¹⁷⁰. Lo Stato hobbesiano è, dunque, un meccanismo, o, per meglio dire, un *orologio*, i cui elementi, o *ingranaggi*¹⁷¹, sono i cittadini che, da un lato, assoggettano la

¹⁶⁹ Cfr. T. HOBBS, *Elementi*, cit., XIV, 9, p. 275 in cui l'Autore ribadisce che “i cittadini (...), istituendo lo Stato, han concluso il patto di obbedire agli ordini di chi detiene il potere sovrano, cioè alle leggi civili, e quindi di obbedirvi anche prima che sia possibile violarle”.

¹⁷⁰ Cfr. M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit., p. 131 il quale addirittura constata come il sentimento del timore stia alla base, non solo della costruzione hobbesiana, ma dell'intero costituzionalismo moderno.

¹⁷¹ È lo stesso Hobbes a paragonare, nel *De cive*, lo Stato all'orologio, la macchina per eccellenza: “come in un orologio, o in qualsiasi altro meccanismo più complesso, non si può capire il funzionamento di ciascuna parte e di ciascun ingranaggio se non lo si smonta”. Cfr. T. HOBBS, *Elementi filosofici sul cittadino*, cit. p. 71; Così anche nel *Leviatano* si chiede cosa sia lo Stato “se non un grande animale artificiale costruito dall'uomo?”. Cfr. T. HOBBS, *Il Leviatano*, cit., p. 5. Come autorevolmente

somma delle loro volontà ad una singola autorità, e, dall'altro, con il loro bagaglio e di diritti doveri, ne delimitano con precisione le rispettive competenze¹⁷².

Malgrado, dunque, l'elemento costitutivo della relazione individuo-autorità resti ancora prevalentemente quello della soggezione per cui l'obbligazione fondamentale del cittadino, suddito dello Stato, risiede ancora nell'*obbedienza*, quest'ultima non è incondizionata, né illimitata, ma "*estesa quanto necessario per il governo dello Stato cioè quanto basta a permettere al sovrano l'esercizio del suo diritto*"¹⁷³. Poiché, dunque, lo Stato altro non è se non il prodotto volontario della decisione razionale dei sudditi di sottoporsi ad un potere sovrano che sia in grado di garantire loro la conservazione della vita, ogni cittadino conserva intatto nei confronti del sovrano e il diritto naturale a non vedersi minacciato.

Pur se lo Stato assoluto di tipo hobbesiano non ha mai corrisposto ad alcuna forma di Stato concretamente realizzatasi, né durante l'*Anciene Régime*, nè, tanto meno, dopo¹⁷⁴, esso spiega comunque un passaggio essenziale sulla via del collegamento tra la sudditanza come mera soggezione allo Stato di origine divina ed il possesso di diritti individuali che l'autorità è chiamata a garantire e difendere che diverrà un elemento essenziale della struttura della cittadinanza nazionale nello Stato liberale¹⁷⁵.

Chiaramente, la maturazione del concetto di diritto soggettivo come situazione giuridica di vantaggio che l'individuo ha la possibilità di fare valere nei confronti dello Stato si compirà solamente nel corso dell'Ottocento. Tuttavia le elaborazioni teoriche dei secoli precedenti, pur irrealizzate ed elaborate non tanto contro lo Stato quanto contro gli ordini non statali, hanno certamente contribuito a fornire le basi della costruzione del concetto delle libertà individuali che solo in un secondo momento si concretizzeranno anche nella dimensione sociale¹⁷⁶. Invero l'impostazione che Hobbes dà al rapporto di sudditanza verrà valorizzata nel concetto tipicamente liberale ottocentesco di cittadinanza verticale come appartenenza allo Stato impersonale arricchito dal riconoscimento dei

osservato in dottrina, dunque, "*gli elementi di cui si compone lo Stato, o se vogliamo gli ingranaggi in cui si scompone questo meccanismo, sono gli individui*". Così N. BOBBIO, *Introduzione*, cit., p. 21.

¹⁷² Cfr. P. SCHIERA, *Assolutismo (voce)*, cit., pp. 61 ss.

¹⁷³ T. HOBBS, *Elementi*, cit., V, 11, p. 155.

¹⁷⁴ Cfr. P. SCHIERA, *Assolutismo (voce)*, cit., p. 57 il quale evidenzia come il concetto stesso di stato assoluto sia "*artificiale. (...) Ogni sua definizione non può non apparire ed essere (...) convenzionale e relativa*".

¹⁷⁵ Cfr. N. BOBBIO, *Thomas Hobbes*, Torino, Einaudi, 1989, pp. 3 ss.

¹⁷⁶ Cfr. R. SCHNUR, *Individualismo e assolutismo: aspetti della teoria politica europea prima di Thomas Hobbes*, Milano, Giuffrè, p. 90.

diritti individuali, che, pur formalmente assenti nella teoria di Hobbes, trovano una qualche espressione nel diritto fondamentale alla vita.

Pertanto, se l'idea di cittadino come titolare di diritti soggettivi, non solamente nei confronti dei suoi simili ma anche dello Stato, trova le sue prime radici nell'idea di *civitas* e di personalità giuridica tipiche del diritto romano, è solo con le teorie dello Stato assoluto che tali radici divengono più solide. Solo la configurazione dell'indivisibilità della sovranità, invero, è stata capace di delineare la cittadinanza come *status* generale e astratto di chi fa parte dello Stato che è definitivamente riuscito ad eliminare l'inestricabile intreccio di interessi privilegi proprio del particolarismo feudale.

3. La *Nation* e la *citoyenneté*: la comunità statale e la comunità politica dopo la Rivoluzione Francese. La cittadinanza come strumento di inclusione teorica e di esclusione pratica

Come si è detto in premessa, uno studio storiografico che tenga conto anche del metodo tipico della teoria generale del diritto dovrebbe servire meglio, non solo il fine di individuare le evoluzioni del significato generale della categoria della cittadinanza, ma anche quello di capirne le possibili evoluzioni e le residue funzioni nei contemporanei ordinamenti statali caratterizzati – come si vedrà – oltre che da un sostrato sociale multiculturale, da una forte internazionalizzazione e transnazionalizzazione della tutela dei diritti fondamentali, nonché, in riferimento agli Stati Membri dell'Unione Europea, da un inarrestabile processo di integrazione.

In tale ottica, appare di fondamentale importanza tenere in considerazione come, a partire dalla nascita dello Stato nazione, per più di due secoli, le nazioni che hanno fornito alla scienza giuridica europea le più eminenti elaborazioni del significato della cittadinanza e del relativo senso di “nazionalità”¹⁷⁷, siano state la Francia e la Germania.

In maniera opinatamente sintetica, basti qui notare come, se nel modello di stato assoluto tipico delle nazioni europee del XVII secolo, cittadinanza equivaleva a sudditanza, ovvero a mera soggezione dell'individuo all'autorità nel senso fin qui enucleato¹⁷⁸, è dal XVIII secolo – con Rivoluzione Francese e la Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del cittadino varata in Francia dall'Assemblea Nazionale nel 1789 – che essa

¹⁷⁷ Cfr. R. BRUBAKER, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1992, p. 1 che usa il termine “*Nationhood*” in contrapposizione al più oggettivo “*nationality*”, per riferirsi ad una concezione soggettiva della stessa relativa al sentimento di appartenenza dell'individuo nei confronti dell'ordinamento giuridico di riferimento.

¹⁷⁸ Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 295.

comincia a distinguersi come categoria fondante della partecipazione degli individui ad una comunità politica statualmente organizzata¹⁷⁹ che comporta, in linea di principio, la destinerietà di diritti e doveri tendenzialmente distinti rispetto a quelli dei non cittadini.

A partire da tale momento, infatti, la cittadinanza, attraverso i due *mitbomoteurs* del riferimento alla nazione sovrana ed ai soggetti giuridicamente uguali nel godimento dei diritti¹⁸⁰, sembra avere assunto taluni dei contorni tipici che ancora oggi in gran parte la connotano¹⁸¹.

Invero, avendo la necessità di smantellare il sistema di privilegi tipici dell'*Ancien régime* – mai aboliti del tutto all'interno della teoria e della prassi dello Stato assoluto – la Dichiarazione del 1789 ha, per un verso, rinvenuto nel principio di uguaglianza tra i soggetti di diritto una delle funzioni irrinunciabili della cittadinanza¹⁸²; per altro verso, poi, sembra avere gettato le basi del connubio tra questa e l'idea di nazione¹⁸³ – poi meglio elaborato verso la metà del secolo XIX – ancorando a questa la sovranità e l'eventuale titolarità di diritti politici¹⁸⁴.

¹⁷⁹ Cfr. R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., p. 112.

¹⁸⁰ Cfr. P. COSTA, *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 51.

¹⁸¹ Cfr. C. MAGRIN, *La dimensione costituzionale della cittadinanza nella Rivoluzione Francese (1789-1793)*, in V. MURA, *Il cittadino e lo Stato*, Milano, Franco Angeli, 2002, pp. 55 ss. il quale, alla stessa stregua di Kant, e così come T.H. Marshall, vede nella Rivoluzione Francese il termine *a quo* di un modello nuovo di cittadinanza.

¹⁸² Tale dichiarazione, invero, all'articolo 1 sanciva che “*tutti gli uomini nascono e rimangono liberi ed uguali nei diritti*”.

¹⁸³ Ci si riferisce qui in particolare alle riflessioni di E. Sieyès il quale viene è stato ritenuto da autorevole dottrina non solo come principale teorico del costituzionalismo rivoluzionario, ma anche come padre ispiratore della tradizione liberale francese successiva. Cfr. P. PASQUINO, *Citoyenneté, égalité et liberté chez Rousseau et Sieyès*, in D. COLAS, C. EMERI, J. ZYLBRERBERG (a cura di), *Citoyenneté et nationalité. Perspectives en France et au Québec*, Paris, Presses Universitaires de France, 1991, pp. 73 ss.

¹⁸⁴ Il terzo comma dell'articolo 3 della Dichiarazione del 1789 recitava: “*Il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella Nazione*”. L'articolo 6, poi, rinveniva nella “*Legge*” lo strumento di “*espressione della volontà generale*”, limitando poi ai soli cittadini, direttamente o, indirettamente, mediante rappresentanti, “*il diritto di concorrere alla sua formazione*”. Cfr. E. BALIBAR, “*Rights of man*” and “*rights of the citizen*”: *the modern dialectic of equality and freedom*, in *Masses, Classes, Ideas: studies on politics and philosophy before and after Marx*, New York, Routledge, 1994, 45, il quale mette in evidenza come la caratteristica principale della Dichiarazione del 1789 sia quella di identificare i diritti dell'Uomo con i diritti del cittadino, in totale antitesi con la dottrina del diritto naturale. “*The declaration does not posit any “human nature” as an underlying foundation or exterior guarantee. Instead, it integrally identifies the rights of man with political rights and, by an approach that*

Se, da un lato, come sosteneva Robespierre in massima applicazione al principio di uguaglianza, “*Tous les hommes nés et domiciliés en France sont membres de la société politique ... c’est à dire citoyens ... ils le sont par la nature des choses et par le droit des gens*”¹⁸⁵, dall’altro, come spesso accade nella storia, le rotture con il passato non sono mai assolutamente brusche e ciò che in astratto e nei principi cambia radicalmente, nella pratica si evolve in maniera molto lenta e progressiva e si rivela come un semplice punto di arrivo delle precedenti riflessioni filosofico giuridiche¹⁸⁶.

Di ciò si può avere contezza avendo riguardo al significato ed alle funzioni di tali due concetti ispiratori della Rivoluzione, la *Nation* e l’*égalité*.

Il punto di frizione rispetto al passato, come si è detto, si manifesta sicuramente nell’aspirazione universalizzante e nell’accento posto dalla Dichiarazione sul dato individualistico-volontaristico: nell’intenzione, cioè, che i Rivoluzionari ebbero di creare una comunità statale ed una comunità politica potenzialmente accessibili a tutti coloro ne avessero voluto fare parte. Ciò è particolarmente evidente se solo si ha modo di analizzare la connotazione che assume la nazionalità in questo periodo.

Si diviene *Français* non sulla base di dati “naturalisti” riguardanti l’individuo, quali la sua origine etnica o culturale, quanto piuttosto di elementi *latu sensu* istituzionali, quali la residenza sullo stesso territorio o l’obbedienza alla stessa legge ed allo stesso governo¹⁸⁷.

La *Nation*, dunque, in opposizione ai privilegi attribuiti sulla base della mera appartenenza “naturale” ad un ceto durante l’epoca precedente, viene conformata, dai teorici della rivoluzione, come requisito

short-circuits theories of human nature as well as those of theological supernature, identifies man, whether individual or collective, with the member of political society”.

¹⁸⁵ ROBESPIERRE, *Sur la nécessité de révoquer les décrets qui attachent l’exercice des droits de citoyen à la contribution du marc d’argent ou d’un nombre déterminé de journées d’ouvriers*, in *Parlementaires de 1787 à 1860*, in *Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises*, serie I, 25 gennaio 1790, t. XI, 321.

¹⁸⁶ Cfr. C. LUCIONI, *Cittadinanza e diritti politici – studio storico-comparatistico sui confini della comunità politica*, Roma, Aracne, 2008, p. 80.

¹⁸⁷ Cfr. A. CAMPI, *Nazione*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 53 ss. Si noti come, ad esempio, la definizione di *Français* proposta dalla Costituzione del 1791 sia abbastanza estensiva nei confronti degli stranieri. Si considerano, invero, cittadini tutti gli stranieri che risiedono in Francia da almeno cinque anni e hanno prestato il giuramento civico. Emerge con evidenza, dunque, come elemento cruciale della cittadinanza non sia tanto il patrimonio storico o genetico degli individui, quanto piuttosto il loro impegno civico e sociale che si manifesta anche nel potere che la costituzione affida al potere legislativo “*pour des considérations importantes, donner à un étranger un acte de naturalisation, sans autres conditions que de fixer son domicile en France et d’y prêter le serment civique*”.

“*artificiale*”¹⁸⁸, condizione essenziale per entrare a far parte, sia del corpo sociale della comunità statale, sia, eventualmente, della comunità politica¹⁸⁹.

Il *citoyen*, conseguentemente, diveniva il paradigma ideale con il quale designare l'uomo del popolo in contrapposizione alla suddivisione sociale e politica attuale dell' *Ancien régime*¹⁹⁰.

È, tuttavia, nell'accesso alla comunità politica che si manifestano le maggiori idiosincrasie della teoria¹⁹¹ e della prassi costituzionale rivoluzionaria della cittadinanza.

In tal senso, soprattutto con la prima costituzione del 1791¹⁹², le medesime aspirazioni egalarie universalizzanti avrebbero dovuto guidare anche la scelta criteri di determinazione della cittadinanza attiva. Tuttavia, questa, mostrando la vera anima borghese della rivoluzione, individua taluni requisiti di censo, quali la proprietà e, più in generale, il possesso di un determinato patrimonio, quali criteri di individuazione dei soggetti cui attribuire i diritti di partecipazione politica.

Pur permanendo in tale previsione la *ratio* universalizzante di cui sopra, allo stesso tempo sembra che tale meccanismo non permetta di superare le forti ineguaglianze del sistema precedente, lasciando al censo un ruolo di primissimo piano. Con la legge del 22 dicembre del 1789, infatti, la cittadinanza sembra perdere totalmente la funzione egalaria che la Dichiarazione le aveva apparentemente affidato in via di principio¹⁹³.

¹⁸⁸ Di artificialità della cittadinanza parla M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit., p. 145.

¹⁸⁹ Cfr. R. BRUBAKER, *Nationhood in France and Germany*, cit., 6, il quale evidenzia come “*In France reformist philosophes and the urban public opposed the nation to the privileged orders and corporations of the ancient regime, giving the concept of nationhood a critical edge and a new, dynamical, political significance*”.

¹⁹⁰ Cfr. G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, cit., p. 105.

¹⁹¹ Ci si riferisce qui, in particolare, alle riflessioni sulla dottrina sulla costituzione sviluppate dall'Abbate Sieyès. Cfr. E. SIEYÉS, *Che cos'è il Terzo Stato?*, Milano, Giuffrè, 1993.

¹⁹² Si noti come tale tratto abbia caratterizzato tutte le Costituzioni del convulso decennio rivoluzionario, ad eccezione di quella giacobina.

¹⁹³ Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 202. In senso contrario, C. NICOLET, *Citoyenneté française et citoyenneté romaine: essai de mise en perspective*, cit., p. 158 il quale ritiene che le restrizioni all'accesso alla cittadinanza non hanno messo in alcun modo in causa il principio di uguaglianza, in quanto connesse a circostanze “*relative e passeggera*” perchè indipendenti dalla nascita. Per Nicolet, la cittadinanza francese è “*una qualità giuridica astratta che si applica potenzialmente a tutti e (...) non definisce assolutamente uno statuto sociale*”. Nello stesso senso, M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit., p. 146, il quale rileva come “*ogni limitazione dipende dai requisiti astratti per accedere alla cittadinanza e non dalle qualità concrete di ciascuno*”.

Tale legge, invero, così come farà poi anche la Costituzione della Rivoluzione borghese del 1791, pur non rinnegando mai il medesimo fine della Dichiarazione di eliminare dall'ordinamento giuridico tutti i privilegi connessi a qualità personali naturali, crea di fatto una forte disuguaglianza sociale mediante l'introduzione di una funzione escludente della cittadinanza nella definizione dei contorni della comunità politica alla quale si poteva accedere solamente mediante la dimostrazione del possesso di ben determinate qualità relative al censo¹⁹⁴.

Si tentò, dunque, di realizzare, in relazione all'esercizio di sovranità, una sorta di cittadinanza attiva presuntivamente "meritocratica", limitando l'applicazione dell'uguaglianza solamente a chi si era dimostrato in grado di potere divenire cittadino, liberandosi con le proprie forze dalla condizione di appartenenza al Terzo Stato e conquistandosi nella società un posto da *Bourgeois*¹⁹⁵.

Ciò, pur non potendo ricreare l'assolutismo regio contro cui la Rivoluzione si era battuta, dava comunque di fatto luogo ad un Governo oligarchico censitario che, relegando la fetta di cittadinanza c.d. passiva ad una situazione di sudditanza *de facto*, non risolveva i problemi connessi alla necessità di realizzare le istanze dell'uguaglianza che, quanto meno nelle aspirazioni iniziali, avevano apparentemente guidato la Rivoluzione¹⁹⁶.

Il giudizio che il giurista può esprimere nei confronti della dottrina della cittadinanza tramandataci dalla Rivoluzione, in definitiva, non può che essere ambiguo.

Da un lato, infatti, non può non tenersi in debito conto l'apporto che questa – soprattutto con la Dichiarazione del 1789 – ha dato alla recisione dei legami che costringevano gli individui a mantenere per tutta la vita le

¹⁹⁴ Tale legge disponeva che "Les qualités nécessaires pour être à citoyen actif sont: 1° d' être Français ou devenu Français; 2° d' être majeur de vingt-cinq ans accomplis; 3° d' être domicilié de fait dant le canton, au moins depuis un an; 4° de payer une contribution directe de valeur locale de trois journées de travail; 5° de n' être point dans l' état de domesticité, c'est-à-dire, de serviteur à gages".

¹⁹⁵ Cfr. F. FURET, *Penser la Revolution française*, Paris, Gallimard, 1985, pp. 315. ss.; A. DELAPORTE, *L'idée d'égalité en France au XVIII siècle*, Paris, PUF, 1987, p. 102.

¹⁹⁶ Nello stesso senso, P. COSTA, *Cittadinanza*, cit., p. 57 il quale, in maniera quasi delusa, chiude il capitolo relativo alla cittadinanza rivoluzionaria nei seguenti termini: "Il difficile equilibrio fra i soggetti e la nazione, fra i diritti e l'appartenenza, fra la libertà e l'impegno civico si è spazzato a favore di un potere che, in nome della salvezza della repubblica, ha rimandato al futuro l'attuazione dei diritti e ha fatto dell'annientamento del nemico (manifesto o dissimulato) il contenuto primario della partecipazione politica".

proprie condizioni di nascita¹⁹⁷, realizzata, per ciò che interessa la presente ricerca, attraverso la preminenza accordata al profilo già definito come orizzontale e volontaristico della cittadinanza, teso a costruire una figura di cittadino che fosse attore partecipe della vita politica e non semplice amministrato¹⁹⁸.

Dall'altro, non si può non considerare come, sin dalle sue prime manifestazioni legislative¹⁹⁹, la Rivoluzione abbia di fatto appiattito le aspirazioni universalizzanti della Dichiarazione nel fine dell'“*annientamento del nemico (manifesto o dissimulato)*” – i privilegi dell'*Anciène Régime* – facendo di questo finanche “*il contenuto primario della partecipazione politica*”²⁰⁰.

In ciò sembra risiedere la principale frustrazione delle aspirazioni Rivoluzionarie: l'aver tentato di eliminare un sistema di caste mediante il mantenimento di un modello di attribuzione dei diritti perdurantemente basato sulle condizioni socio-economiche dei cittadini.

La dinamica tra inclusione ed esclusione della cittadinanza politica della Rivoluzione, dunque, lungi dal riferirsi alle distinzioni tra cittadino e straniero, sono rimaste collegate al rapporto ricchi e poveri, uomini e donne.

4. La cittadinanza nell'età liberale e le costituzioni europee del XIX secolo

Dopo il periodo Napoleonico, in cui la cittadinanza viene privata di ogni significato politico, mediante la sua decostituzionalizzazione ed il suo appiattimento sulla nozione di *Français*, tale categoria torna ad assumere un ruolo di primo piano nella dottrina giuridica dello Stato liberale di diritto ottocentesco sviluppatasi prevalentemente in Germania ove i venti della cultura rivoluzionaria Francese si mescolano con il movimento Romantico,

¹⁹⁷ Ciò per altro non è privo di eminenti eccezioni, quali ad esempio quelle riferibili alla situazioni delle donne, le quali si trovarono ad essere a priori ed incondizionatamente escluse dalla cittadinanza attiva. Conseguentemente, se nel caso dei c.d. poveri vi era spazio per un qualche riscatto sociale che li conducesse all'ingresso nella comunità politiche, le donne, sulla base di argomentazioni relative alla loro natura – ed alla impossibilità per loro di essere al tempo stesso buone madri e spose ed altrettante buone cittadine – vennero del tutto tenute fuori dal descritto sistema sia dai costituenti del 1789 sia da quelli del 1793.

¹⁹⁸ Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., 228.

¹⁹⁹ Ci si riferisce qui, in particolare, alla legge del 22 dicembre del 1789 ed alla Costituzione del 1791.

²⁰⁰ C. LUCIONI, *Cittadinanza e diritti politici – Studio storico-comparatistico sui confini della comunità politica*, cit., p. 125.

da un lato, e con la riforma Prussiana dall'altro, avviatasi all'indomani del Congresso di Vienna.

Malgrado siano indubbie le influenze socio-politiche che, pur nei mutati contesti costituzionali e parametri culturali, la storia ha ereditato dalla Rivoluzione²⁰¹, si ritiene che altrettanto forti siano gli elementi di contrapposizione alle sue logiche universalizzanti²⁰², elaborati nel corso del XIX secolo.

Da un lato, invero, le evoluzioni della categoria della cittadinanza che la cultura politica giuridica ottocentesca ha apportato alle concezioni elaborate in seno al precedente contesto costituzionale, non sembrano essere pienamente comprensibili se non alla luce dei tratti di comunanza – talvolta sorti dai c.d. “campi di tensione” inaugurati dalla Rivoluzione²⁰³ – tra il vecchio ed il nuovo; dall'altro, esse non possono non essere inserite nel peculiare contesto storico di riferimento che ha avuto come protagonisti, dal punto di vista culturale, il movimento romantico²⁰⁴e, dal punto di vista politico, il riformismo prussiano, entrambi sviluppatasi all'ombra dell'occupazione Francese della Germania²⁰⁵. A tal proposito, va necessariamente evidenziato come, malgrado l'appena citata componente culturale non si sia mai precipuamente soffermata sulle tematiche relative alla cittadinanza, tracce della medesima siano comunque rinvenibili nella elaborazione, consolidazione e celebrazione di quel concetto etnico-culturale di nazionalità che diverrà tipico del periodo in esame.

Si è già detto, infatti, come sia stato il bagaglio teorico culturale rivoluzionario sulla cittadinanza ad avere gettato le basi per la costruzione dell'idea di nazione, ereditata e rielaborata, poi, in seno alle dottrine, di origine prevalentemente tedesca, dello Stato dell'intero secolo successivo.

²⁰¹ Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 228.

²⁰² Cfr. C. LUCIONI, *Cittadinanza e diritti politici – Studio storico-comparatistico sui confini della comunità politica*, cit., p. 146.

²⁰³ Cfr. P. COSTA, *Cittadinanza*, cit., p. 59.

²⁰⁴ Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 229 il quale parla di romanticismo riferendosi, in particolare, all'opera di Chabod richiamata alla nota 50. In questa, universalismo settecentesco e particolarismo ottocentesco si contrappongono come illuminismo e romanticismo e la nazione viene vista “come un particolare aspetto di un movimento generale il quale, contro la “ragione” cara agli illuministi, rivendica i diritti della fantasia e del sentimento, contro il buon senso equilibrato e contenuto proclama i diritti della passione, contro le tendenze a livellare il tutto, sotto le insegne della filosofia, e contro le tendenze anti-eroe del '700 esalta precisamente l'eroe, il genio, l'uomo che spezza le catene del vivere comune, le norme tradizionali care ai filistei borghesi, e si lancia nell'avventura”.

²⁰⁵ Cfr. H. KOHN, *Prelude to Nation-states: the French and German experience, 1789-1815*, Princeton-N.J, Van Nostrand, 1967, pp. 168-221, il quale ritiene che il periodo intercorrente tra il 1789 ed il 1815 “determined the character of nationalism and the rising nation-states” sia in Germania sia in Francia.

Tale concezione, in particolare, sembra essere divenuta cruciale, sotto due distinti profili, per la definizione di entrambi i tratti peculiari del contesto costituzionale in cui si è svolta la nascita e lo sviluppo dello Stato liberale di diritto nel XIX secolo nell'area europea.

Ci si riferisce alla sua natura di Stato monoclasse e borghese, nonché alla sua progressiva evoluzione in Stato nazionale²⁰⁶ che ha fatto del principio di nazionalità il più eminente strumento di ristrutturazione geopolitica del Vecchio continente almeno fino agli inizi del XX secolo²⁰⁷.

Se, dunque, la prima componente indicata ha interagito, ponendosi in linea di continuità, con quel profilo della nazionalità che era già emerso in seno alle dottrine costituzionalistiche rivoluzionarie francesi le quali avevano intravisto nella nazione *“il principio di ogni sovranità”*²⁰⁸, ovvero il fondamento e la legittimazione dell'autorità all'interno dello Stato; la seconda ha introdotto nella scena giurispubblicistica europea un concetto di nazione fino ad allora mai utilizzato, finalizzato a determinarne i limiti sulla base di un prepolitico²⁰⁹ *“senso di individualità storica”*²¹⁰.

In altri termini, ciò che cambia in epoca romantica è proprio la natura stessa della nazione che, lungi dal continuare a funzionare come elemento di integrazione politica di tutti gli uomini, viene identificata sulla base di una “nuova” ideologia unificatrice culturalmente ed etnicamente orientata ed incentrata sul c.d. principio di nazionalità il quale, contrapponendosi radicalmente all'universalismo rivoluzionario, si pone *“come strumento di identificazione reciproca di un popolo, attraverso la valorizzazione delle sue specificità storiche, culturali, etniche”*²¹¹.

Tale concezione, come accennato, si è inserita in una realtà politica, quella dei riformisti Prussiani, che pur non denegando la natura

²⁰⁶ Si utilizza qui tale locuzione in funzione distintiva dalla non intercambiabile terminologia di Stato Nazione. Quest'ultimo, invero, configura un modo particolare di gestione del potere in cui il soggetto titolare della sovranità è la Nazione. Nello Stato Nazionale, invece, risiedendo la sovranità nello Stato, il riferimento alla nazione viene usato con funzioni meramente descrittive della popolazione etnicamente omogenea. Cfr. G. AMATO, *Forma di Stato e forme di governo*, in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 1997, pp. 48 ss.; M. COSSUTTA, *Stato e nazione. Un'interpretazione giuridico-politica*, Milano, Giuffrè 1999, pp. 94-96.

²⁰⁷ Cfr. P. CARROZZA, *Nazione*, in Dig. disc. pubbl., X, Torino, 1995, pp. 126 ss. il quale rinviene un cambiamento epocale nella piena conquista di inizio secolo della cittadinanza politica ed il riconoscimento del suffragio universale (maschile).

²⁰⁸ Art. 3 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789.

²⁰⁹ Cfr. R. BRUBAKER, *Nationhood in France and Germany*, cit., p.1.

²¹⁰ F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Roma-Bari, Laterza, 1961, p. 17.

²¹¹ E. GROSSO, *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, cit., p. 15.

storicisticamente ed etnicamente orientata della nazione, concepiscono il rapporto tra quest'ultima e lo Stato in termini totalmente opposti rispetto alla concezione romantica che vede in quest'ultimo la mera espressione della nazione e del suo *Volkegeist*.

Si punta, invero, a “nazionalizzare” lo Stato dall'alto, neutralizzando la cittadinanza sul principio di nazionalità e tentando “*to do from above what the French have done from below*”²¹².

La cittadinanza, dunque, artificialmente fatta coincidere con la nazionalità, assume valore unicamente nel suo senso verticale, divenendo un mero strumento di giustificazione della sovranità statale su un certo numero di soggetti individuati come appartenenti allo stato.

Tale visione delle cose si ripercuote interamente sulla delimitazione delle funzioni della cittadinanza la quale, svolgendo –similmente alla sudditanza – una mera funzione definitoria del legame verticale tra il cittadino e lo Stato, perde qualsiasi connotato politico, per risolversi in un mero dato naturalistico²¹³ che si rifletterà inevitabilmente anche sulle modalità di individuazione dei contorni della comunità politica.

Una siffatta configurazione della cittadinanza – come espressione di un rapporto di soggezione dell'individuo allo Stato che nega rilevanza al primo se non in relazione al secondo – sembra avere fatto il paio con le teorie della sovranità statale e la dottrina dei diritti pubblici soggettivi.

Essa, invero, si inserisce in un contesto costituzionale in cui lo Stato riconosce e garantisce i diritti ai cittadini solo nella misura in cui ciò sia funzionale ai propri interessi.

Conseguentemente, da un lato, il possesso della cittadinanza continua a essere ritenuto condizione necessaria per il riconoscimento della titolarità dei diritti di partecipazione politica,

²¹² Secondo K. PINSON, *Modern Germany: its history and civilization*, New York, MacMillan, 1966 questo sarebbe il consiglio ricevuto da Federico Guglielmo III nel 1807 da Karl August von Hardenberg, Primo Ministro Prussiano.

²¹³ Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 229; G. LOMBARDI, *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato (profili storici e costituzionali)*, Torino, Giappichelli, 1979, p. 20; S. RODOTÀ, *Cittadinanza: una postfazione*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*. Bari-. Roma, Laterza, 1994, p. 321; C. LUCIONI, *Cittadinanza e diritti politici – Studio storico-comparatistico sui confini della comunità politica*, cit., p. 147. In senso contrario, si vedano: J. HABERMAS, *Cittadinanza politica e identità nazionale. Riflessioni sul futuro dell'Europa*, in J. HABERMAS (a cura di), *Morale, Diritto, Politica*, Torino, Einaudi 1992, p. 107; G.E. RUSCONI, *Se cessiamo di essere una nazione*, Bologna, il Mulino, 1993, pp. 143 ss. i quali ritengono che l'affermazione del mito della nazione sia una sorta di rappresentazione del trionfo della cittadinanza politica avvenuto sull'onda della Dichiarazione universale del '89.

dall'altro, tuttavia, l'attribuzione di questi ultimi prescinde totalmente da qualsiasi nozione di cittadinanza come appartenenza a una comunità politica.

All'interno di ordinamenti giuridici a sovranità statale, dunque, si capisce come i diritti politici furono per lungo tempo lasciati al di fuori della realizzazione dell'uguaglianza e considerati non come libertà democratiche ma come diritti pubblici soggettivi²¹⁴.

Il soggetto della capacità politica, cioè, non è l'individuo in quanto tale, ma un'entità astratta fatta coincidere con lo Stato, al quale appartiene il potere originario di suprema decisione. Solo lo Stato, nel proprio interesse, può riconoscere al singolo cittadino, sulla base di valutazioni di opportunità, la funzione pubblica di assumere le scelte elettive.

In un tale sistema, pertanto, i diritti politici altro non sono se non funzioni pubbliche esercitabili solamente da quella fetta di cittadinanza considerata idonea (in base all'età, al sesso ed al censo) a svolgere la funzione pubblica della scelta dei rappresentanti dell'intera comunità politica.

²¹⁴ Cfr. G. JELLINEK, *System der subjectiven öffentlichen Rechte*, it. tr. *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, Milano, S.E.L., 1912, p. 153. La teorizzazione più pura di questa concezione «totalizzante» (per usare l'espressione di F. LANCHESTER, *Voto: diritto di*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1993, 1117) della natura della partecipazione politica si deve come noto a P. LABAND, *Das Staatsrechts des Deutschen Reiches*, Freiburg, Mohr, 1888, 308 ss. Maggiori indicazioni, in merito alle diverse sfumature presenti nelle coeve teorizzazioni di Gerber (C.F. VON GERBER, *Über öffentliche Rechte*, Tübingen, Laupp, 1852, tr. it. *Sui diritti pubblici*, in ID., *Diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1971, 5 ss.; ID., *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, Leipzig, Tauchnitz, 1865 (1° ed.), 1880 (3° ed.), tr. it. *Lineamenti di diritto pubblico tedesco*, in ID., *Diritto pubblico*, cit., 91 ss.), in M. FIORAVANTI, *Giuristi e Costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Milano, Giuffrè, 1979, 193 ss., 252 ss. Nella sua versione "francese", tale teoria è sintetizzata da R. CARRÈ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Sirey, 1922, II, 430 ss., secondo il quale il diritto di suffragio è una «funzione costituzionale» e costituisce esercizio di «una attività statale, in nome e per conto dello Stato». Maggiormente influenzato, rispetto ai tedeschi, dalla nozione di «sovranità nazionale», elaborata in Francia a partire dalla Rivoluzione, Carré de Malberg (e gli altri che, nello stesso periodo, ragionano di quel concetto. Cfr. A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1909, 5° ed., pp. 225 ss.; L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Fontemoing, 1921, t. 1, pp. 318, ritiene che «nel sistema della sovranità nazionale, il cittadino non ha dunque, né un diritto innato di sovranità individuale, né del resto un diritto primordiale all'esercizio della sovranità nazionale ... Sola sovrana, la nazione ... esercita il suo potere attraverso l'intermediazione di coloro dei suoi membri che essa si è scelta come propri organi» R. CARRÈ DE MALBERG, *op. cit.*, 434, corsivo non testuale).

Il riferimento alla Nazione, dunque, consente sia di ancorare la rappresentanza ad un sovrano invisibile degli interessi generali della Nazione, sia di giustificare l'esclusione dal voto di chi non appartiene alla classe borghese, l'unica in grado di esserne interprete.

Nello Stato liberale di diritto, in definitiva, la cittadinanza, eccetto che per la perdurante conservazione del suo carattere astratto che si esprime nella valorizzazione del principio di eguaglianza formale (nel senso dell'eguale soggezione alla legge), sembra perdere qualsiasi connotazione politica, posto che la rappresentanza degli interessi generali è assicurata dalla omogeneità dell'appartenenza sociale tra rappresentati e rappresentanti, ovvero de *"i cittadini aventi nei riguardi della cosa pubblica interesse e competenza"*²¹⁵.

4.1. La titolarità dei diritti politici nel contesto della teoria ottocentesca dei diritti pubblici soggettivi. L'elettorato come funzione pubblica in Gerber e Jellinek

La generale dottrina dei diritti pubblici soggettivi ha indubbiamente influenzato la convinzione persistente secondo cui la titolarità dei diritti di partecipazione politica segue necessariamente il possesso della cittadinanza.

Tale visione sul funzionamento del sistema di attribuzione dello *status activae civitatis* è stata applicata, invero, a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, dapprima in Germania e successivamente anche negli altri principali ordinamenti giuridici statali dell'Europa continentale²¹⁶.

Appare opportuno, pertanto, dedicare le seguenti considerazioni ai profili peculiari ed alle conseguenze teoriche e storiche cui l'elaborazione e l'applicazione di tale teoria ha portato sotto il profilo delle modalità di attribuzione della titolarità dei diritti di partecipazione politica.

L'obiettivo polemico cui essa sembrava essere inizialmente indirizzata è rappresentato dalle dottrine giusnaturalistiche sull'originarietà dei diritti individuali²¹⁷.

²¹⁵ J. STUART MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, a cura di M. PROSPERO, Roma, Editori riuniti, 1997. L'opera è del 1861.

²¹⁶ Così, G. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 243.

²¹⁷ Sulla cultura giuridica dell'Ottocento tedesco e sul modo in cui i giuristi tedeschi intesero *"fondare un progetto diverso da quello realizzatosi in modo così traumatico nella vicina Francia"*, si veda M. FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica*

Ciò emerge in maniera chiara e completa dagli scritti di C.F. Von Gerber – da taluno considerato “*il punto di partenza della evoluzione della indagine tedesca sul problema*”²¹⁸ – secondo il quale i diritti soggettivi non sono che la conseguenza dell’appartenenza dei singoli allo Stato²¹⁹. Questi, pertanto, presentandosi come meri effetti riflessi – *reflexwirkungen*²²⁰ – dell’organizzazione statale, si configurano come situazioni soggettive concedibili ai singoli nella loro qualità di membri della comunità storica del popolo.

Nell’ambito di tale teoria, invero, i diritti della sfera politica non spettando al singolo in quanto tale, ma solo in quanto membro della collettività statale storicamente determinata, vengono ad assumere una funzione pubblica direttamente ricollegabile alla tutela degli interessi dello Stato²²¹.

Conseguentemente, come ancora più chiaramente affermato da Jellinek²²², è necessario che i diritti pubblici siano limitati ai soli cittadini in quanto la caratteristica essenziale del diritto pubblico soggettivo risiede proprio nel fatto della sua attribuzione o riconoscimento per sole ragioni di interesse generale: “*gli interessi individuali si distinguono in interessi costituiti prevalentemente da scopi individuali e in interessi costituiti prevalentemente da scopi generali. L’interesse*

nell’ottocento tedesco, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 24 ss. Si veda, inoltre, G. VOLPE, *Il costituzionalismo del novecento*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 34 ss il quale si esprime in termini di vera e propria frattura tra i due periodi e pensieri giuridici, parlando della considerazione che il pensiero tedesco ha di quello rivoluzionario francese come di “*malefico prodotto del razionalismo individualista*”.

²¹⁸ F. PIERANDREI, *I diritti subbiettivi pubblici nell’evoluzione della dottrina germanica*, Torino, Giappichelli, 1940, p. 74.

²¹⁹ Cfr. C.F. VON GERBER, *Über öffentliche Rechte*, Tübingen, Laup, 1852, tr. It. *Sui diritti pubblici*, in C.F. VON GERBER, *Diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1971, p. 5. Sul pensiero politico di Gerber, si veda M. FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica nell’ottocento tedesco*, cit., pp. 252 ss..

²²⁰ Cfr. C.F. VON GERBER, *Über öffentliche Rechte*, cit., p. 130 che così si esprime: “*Il modello dello Stato sui cittadini si accorda nel senso che, per le persone che ne sono l’oggetto, al tempo stesso, ne nascono corrispettivi diritti sul soggetto del potere dominante; tuttavia, questi ultimi appaiono soltanto come gli effetti riflessi di quel potere e non possono quindi essere considerati come i momenti decisivi dal punto di vista sistematico*”.

²²¹ Cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti pubblici, soggettivi* (voce), in Enciclopedia Giuridica, XI, Istituto dell’Enciclopedia Italiana, Roma, 1989, p. 3, il quale evidenzia come “*Le libertà (...) Hanno la loro origine giuridica in un effetto, cioè in un fatto venire risultato, non già in un diritto posto sullo stesso piano o, tantomeno, prima del potere e della volontà statale*”. L’impostazione Gerberiana, dunque, dovrebbe essere ricondotta alla concezione dell’uomo come soggetto “*calato nella organizzazione della comunità statale, ossia soprattutto [come] cittadino*”.

²²² Cfr. G. JELLINEK, *System der subjectiven öffentlichen Rechte*, it. tr. *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Milano, S.E.L., 1912, p. 58.

individuale, riconosciuto prevalentemente nell'interesse generale, costituisce il contenuto del diritto pubblico. Ma l'interesse riconosciuto a favore dell'individuo prevalentemente nell'interesse generale riflette individuo stesso, non come personalità isolata, ma quale membro della comunità. Rispetto all'elemento materiale, il diritto pubblico subbiiettivo è, pertanto, quello che appartiene all'individuo"²²³ a causa della sua qualità di membro dello Stato²²⁴.

Jellinek, dunque, differentemente da Gerber, non nega l'esistenza dei diritti pubblici soggettivi in nome dello Stato quale esclusivo creatore dell'ordinamento giuridico. Egli, piuttosto, pur ammettendo, parimenti a questi, l'originarietà della sovranità spettante allo Stato, ad esso vi riconduce anche i diritti pubblici soggettivi, rinvenibili nella pretesa, da parte del singolo cittadino, di venire trattato conformemente alle leggi vigenti.

Ciò, pur riguardando in generale tutti i diritti pubblici soggettivi, emerge con particolare intensità in relazione ai diritti inerenti a quella situazione giuridica che Jellinek indica con la locuzione latina "*status activae civitatis*" – i diritti, cioè, attinenti alla partecipazione politica in senso lato – i quali, costituendo i diritti pubblici per eccellenza, presuppongono un'identità ancora più indiscutibile tra i loro titolari e la categoria dei cittadini.

In questo senso, colui che è chiamato a manifestare la sovranità originaria dello Stato viene a qualificarsi come un suo "organo", così che l'esercizio del voto, da un lato, e l'amministrazione dello Stato, dall'altro, lungi dal costituire manifestazioni delle libertà dell'individuo, concretizzano l'esercizio di una pubblica funzione. Il diritto di voto, in altri termini, viene configurato in vista della creazione della volontà statale. L'attribuzione al singolo, pertanto, non può essere intesa alla stregua di una libertà individuale, ma solo in relazione al suo essere parte di una collettività qualificata "corpo elettorale"²²⁵.

Il soggetto della capacità politica, conseguentemente, lungi dall'essere l'individuo, risulta riferibile esclusivamente ad un'entità astratta fatta coincidere con lo Stato, il quale, in quanto esclusivo detentore del potere originario di suprema decisione, può attribuire al cittadino, sulla base di mere valutazioni di opportunità, la funzione pubblica delle scelte elettorali, le quali, ovviamente, in

²²³ G. JELLINEK, *System der subjectiven öffentlichen Rechte*, cit., p. 58.

²²⁴ Cfr. M. FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica nell'ottocento tedesco*, cit., p. 58.

²²⁵ Cfr. A. MANGIA, *Referendum*, Padova, Cedam, 1999, p. 64.

questo quadro, non possono che essere esercitate nell'interesse dello Stato stesso²²⁶.

A tal proposito, tuttavia, devesi notare come tale rigidità appartenga esclusivamente alla teoria di Gerber.

Jellinek, invero, più pragmaticamente, fa comunque un tentativo di alleggerimento di tale concezione, provando a ricondurre l'esercizio dei diritti politici anche – pur se non esclusivamente – ad un interesse individuale, dando così spazio e riconoscimento ad un generale diritto di autodeterminazione dell'individuo che, pur se non innato ma concesso, si manifesta nell'elezione di un organo parlamentare rappresentativo. Egli, infatti, così si esprime: “*se dietro al diritto elettorale, non si celasse il più importante interesse individuale, non si comprenderebbe perchè negli Stati che non hanno il suffragio universale, esista fra le classi, che finora sono state escluse dal voto, un così profondo movimento in suo favore*”²²⁷.

Ciò, tuttavia, deve essere correttamente inteso. Non si può giungere, cioè, a ritenere che vi sia in Jellinek un abbandono dell'impostazione tradizionale tipica dello statalismo tedesco di cui egli, peraltro, risulta essere espressione.

Nella sua teoria, invero, i diritti politici caratterizzano sempre l'esercizio di una funzione pubblica, che comporta, conseguentemente, che il soggetto attributario non sia mai l'individuo in quanto tale, quanto piuttosto il singolo chiamato dalla legge ad agire in quanto organo dello Stato. Affinché, dunque, non sorgano dubbi sul rapporto intercorrente tra interesse individuale e partecipazione alla formazione della volontà statale, Jellinek conclude affermando che a prescindere dalla volontà dell'individuo di agire per mero interesse proprio o anche generale, il risultato della sua volontà elettorale risulterà comunque essere un elemento della formazione di un atto di volontà statale²²⁸.

²²⁶ Cfr. F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, in Enciclopedia del diritto, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, p. 1117.

²²⁷ Cfr. G. JELLINEK, *System der subjectiven öffentlichen Rechte*, tr. it. *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, cit., p. 156 il quale, per altro, evidenzia come “*L'istituto del Parlamento negli Stati continentali è stato creato per far concorrere gli interessi individuali in mille modi fra loro contrapposti, alla formazione di un organo, il quale li concili in un'unità ideale e in tal guisa diventi l'espressione giuridica dell'interesse generale*”.

²²⁸ Cfr. G. JELLINEK, *System der subjectiven öffentlichen Rechte*, cit., p. 176: “*Nell'atto dell'elezione, l'elettore è da considerarsi quale parte di un organo, quale membro del collegio elettorale risultante dall'insieme degli elettori della relativa circoscrizione elettorale, ossia dal corpo elettorale. Nel momento della elezione, colui che ha diritto a parteciparvi diventa funzionario dello Stato per tornare nella condizione di privato, subito dopo l'esercizio della funzione suddetta*”.

Come si è detto, tale concezione si è presto sviluppata anche negli altri paesi dell'Europa continentale²²⁹, addirittura divenendo dominante per tutta la prima metà del XX secolo, finanche in Francia, Paese che, a partire dalla Rivoluzione fino a buona parte del XIX secolo, era stato crocevia dell'elaborazione dei diritti dell'uomo e del cittadino²³⁰.

Carrè de Malberg, ad esempio, per quanto concerne la sistematica dei diritti di partecipazione politica, sembra giungere, nella seconda metà dell'Ottocento, a conclusioni molto simili a quelle fin qui enunciate.

Egli rinviene, infatti, la natura del diritto di voto in una funzione costituzionale, ovvero un'attività statale che il cittadino è chiamato a svolgere in nome e per conto dello Stato²³¹.

Va, infine, ricordato come, logico corollario della concezione dell'esercizio dei diritti politici come funzione pubblica, sia l'attribuzione del diritto di voto attivo e passivo, sulla base della capacità o attitudine dell'individuo a tutelare il pubblico interesse. Sono richiesti, pertanto, ben precisi requisiti per entrare a far parte della comunità politica. Essi, come autorevolmente considerato, “*in una società liberale borghese, non possono escludere la proprietà o la capacità intellettuale*”²³². Il censo ed i requisiti intellettuali, cioè, non possono non concorrere congiuntamente ed aggiuntivamente alla cittadinanza, a determinare le condizioni sotto le quali “*la volontà del cittadino (...) [può] divenire volontà dello Stato*”²³³.

Tali due elementi, in definitiva, difficilmente possono non portare a considerare assolutamente prevalente nel modello di cittadinanza ottocentesco la dimensione verticale, secondo la quale

²²⁹ Cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti pubblici soggettivi*, cit., p. 8 il quale osserva che “*nel suo nocciolo (...) la teoria dei diritti pubblici soggettivi, quale risulta nella versione di J. Jellinek, è diventata di gran lunga dominante per tutta la prima metà di questo secolo e oltre (...) [Essa] si ritrova in moltreplici teorie sostenute in svariati ordinamenti, e, in particolare, in Germania, Austria, Spagna, Svizzera e Italia*”.

²³⁰ Cfr. L. MICHOD, *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, Paris, Libraire Générale de droit et de Jurisprudence, 1924, pp. 207, ss.

²³¹ Cfr. R. CARRÈ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Sirey, 1922, II, pp. 430 ss. il quale ritiene che “*nel sistema della sovranità nazionale, il cittadino non ha nè un diritto innato di sovranità individuale, nè del resto un diritto primordiale all'esercizio della sovranità nazionale...Sola sovrana, la nazione...esercita il suo potere attraverso l'intermediazione di coloro dei suoi membri che essa si è scelta come propri organi*”.

²³² Cfr. F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, cit., p. 1117.

²³³ Cfr. S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, in V. E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1894, p. 173.

il cittadino, appartenendo allo Stato, può anche legittimamente essere chiamato a divenirne un organo²³⁴.

5. Uno sguardo conclusivo di insieme. La cittadinanza tra appartenenza e diritti e la titolarità dei diritti politici tra attributi della nazionalità e strumenti della democrazia

Il percorso svolto di osservazione dello svolgimento storico-teorico della nozione di cittadinanza mostra certamente come, malgrado i ricchi cambiamenti e le evoluzioni epocali che hanno di volta in volta riguardato il significato giuridico di tale categoria, se ne possano individuare alcune figure tipiche che ancora oggi sembrano pervadere lo spirito della cittadinanza negli ordinamenti contemporanei.

Alla dimensione c.d. orizzontale della cittadinanza come comune partecipazione allo sviluppo socio-politico di una comunità, possono ricondursi sicuramente i modelli rappresentati dalle *πόλεις* greche dell'età classica, i cui vincoli di appartenenza vengono fondati sul valore della partecipazione politica.

Allo stesso modo, non si può non notare come l'origine dell'altra anima della cittadinanza – come *status* che definisce un rapporto verticale tra l'individuo all'autorità che ricomprende un complesso di posizioni giuridiche soggettive nei confronti del potere pubblico – si possa rinvenire nel mondo romano, la cui evoluzione della fase tardo-imperiale ne esalta in maniera peculiare l'aspetto meramente passivo di sudditanza mediante il riconoscimento della *civitas* a tutti gli abitanti dell'Impero finalizzato unicamente ad estendere il dominio dell'imperatore sui suoi sudditi.

La *πολιτεία* e la *civitas*, poi, hanno svolto la funzione di radici solide ed ineliminabili dei corsi e ricorsi storici che hanno interessato le alterne vicende dello sviluppo della categoria della cittadinanza. Una loro, seppur sintetica, disamina, è servita a capire come le loro caratteristiche peculiari siano state tramandate o siano evolute nel corso della storia.

Se dalla *πολιτεία* sembrano essersi sviluppate tutte le teorie che, a partire dalla Rivoluzione Francese, hanno inteso la categoria della cittadinanza come fattore di identificazione ed integrazione, non solo sociale ma anche politica, degli individui in una comunità; dalla *civitas* paiono avere attinto ispirazione le teorie della sovranità statale e della soggezione del suddito al sovrano che rappresentano l'ossatura, quantomeno teorica, dell'assolutismo monarchico dei secoli XVI e XVII.

²³⁴ Cfr. E. GROSSO, *La cittadinanza elettorale*, cit., p. 15.

Ciò a cui si assiste, poi, nell'Ottocento, altro non è se una commistione di tali due radici effettuata per mezzo dell'elaborazione del principio di nazionalità e dello sviluppo, iniziato già durante il XVIII secolo, dell'idea di nazione, per cui la cittadinanza, pur continuando ad identificare una comunità, perde il suo carattere eminentemente politico, diventando il riflesso soggettivo dell'appartenenza ad una comunità nazionale.

A ciò si aggiunga che la contemporanea elaborazione della teoria della sovranità statale determina una forte accentuazione della dimensione verticale della cittadinanza.

Secondo tale concezione, invero, il cittadino deve essere onnicomprensivamente inteso come colui che è soggetto alla sovranità dello Stato proprio in quanto appartenente alla comunità nazionale di cui lo Stato stesso è espressione²³⁵. È assente, dunque, da tale visione la dimensione della cittadinanza in senso orizzontale come appartenenza ad una comunità politica.

Nel XIX secolo – *rectius* a partire dal – anche dopo l'instaurazione del suffragio universale maschile, le definizioni della cittadinanza, lungi dal basarsi sulla capacità politica, prescindono da tale categoria di diritti, facendo piuttosto leva su legami di sangue ovvero sull'appartenenza ad una comune esperienza storico culturale.

Tale dato, come si vedrà, sembra essersi adattato anche ai contemporanei ordinamenti democratici nazionali in cui l'idea della partecipazione politica fondata sul concetto di democrazia avrebbe dovuto travolgere tutte le barriere ideologiche che concretamente avevano nei secoli posto limiti inaccettabili.

Invero, l'identificazione, non infrequente, tra la comunità nazionale – spesso ricomprensente i residenti all'estero – ed il c.d. popolo sovrano, continua a rendere la cittadinanza come condizione per l'attribuzione ed il godimento dei diritti di partecipazione politica. La c.d. “*ambiguità di fondo*” della cittadinanza ottocentesca, in altri termini, sembra essersi trascinata inspiegabilmente dallo stato liberale di diritto ai contemporanei ordinamenti democratici i quali hanno spesso preteso di adattare a sé stessi una nozione di cittadinanza come appartenenza ad una comunità che torna ad essere politica, ma che, tuttavia, continua ad essere considerata, dal punto di vista giuridico, come uno *status* designante la mera appartenenza dell'individuo allo Stato. Appare condivisibile, dunque, quanto affermato da autorevole dottrina che “*nei regimi democratici (...) Il voto fa parte del titolo di*

²³⁵ Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza, cit.*, p. 295 il quale evidenzia come nel XIX secolo il principio di nazionalità abbia svolto una fondamentale funzione di integrazione storica e civile che non è, tuttavia, anche politica.

*cittadino, ma la politica è largamente scomparsa dalla comprensione generale del termine*²³⁶.

Le trasformazioni avvenute ed in atto nel sistema giuridico sociale, tuttavia, pongono l'interprete innanzi alla necessità di adeguare tale categoria rispetto alle evoluzioni che, *de iure condito* e *de iure condendo*, interessano gli ordinamenti e le società contemporanee.

Da tale discorso sulla cittadinanza, invero, come evidenziato nel corso della disamina, appaiono essere assenti i diritti fondamentali che, in quanto diritti individuali, dopo la breve stagione delle conquiste rivoluzionarie di fine settecento, vengono ripresi dalle costituzioni contemporanee come diritti inviolabili dell'uomo che si fondano, oltre che sul principio di uguaglianza, sul concetto di dignità dell'Uomo, che lo Stato riconosce e garantisce a tutti²³⁷.

Tali diritti, invero – eccetto, forse, che quelli relativi alla partecipazione politica – dipendono sempre di meno dal possesso dello *status* di cittadino²³⁸, essendo questi ormai generalmente garantiti, sia dalle Costituzioni nazionali sia dalle Convenzioni internazionali, all'uomo in quanto tale, sia egli cittadino o straniero²³⁹.

In relazione agli stessi, pertanto, non ci si può non interrogare circa il ruolo che questi svolgono nel discorso della cittadinanza arricchendola o, forse, deprivandola, di taluno dei suoi contenuti.

Ciò determina, infatti, l'impossibilità di ricondurre ad un unico denominatore comune, quale la cittadinanza, famiglie di diritti assai diverse per struttura, funzione e soggetti destinatari²⁴⁰. O, meglio, forse, tale

²³⁶ M. WALZER, *Citizenship*, in *Democrazia e diritto*, n. 2-3, 1988, p. 49.

²³⁷ Ciò riguarda, innanzitutto, i diritti sociali. In questo senso, A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1989 (Vol. XI), p. 10.

²³⁸ Si noti come taluni di essi, come ad esempio, i diritti sociali, vengono genericamente ma ambigualmente chiamati diritti di cittadinanza, in quanto frutto delle grandi conquiste storiche della prima metà del Novecento che hanno determinato l'affermazione del principio secondo il quale lo *status* non comporta solo una mera soggezione allo Stato, ma un insieme di posizioni giuridiche soggettive sociali che l'individuo può vantare anche contro lo Stato. L'individuo, in altri termini, non è più il mero oggetto delle determinazioni statuali, ma diviene egli stesso soggetto all'interno dell'ordinamento giuridico.

²³⁹ Cfr. L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di) *La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti, cit.*, p. 269, il quale arriva a sostenere un declino della nozione della cittadinanza sulla base della considerazione secondo la quale *“la sola cosa che questi diritti [quelli civili] hanno in comune è che sono tutti diritti della persona, spettanti, secondo tutti i codici e le Costituzioni moderne, anche ai non cittadini”*.

²⁴⁰ S. RODOTÀ, *Cittadinanza: una postfazione*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma -Bari, 1994, pp. 295 ss., il

fenomeno finisce per comportare un declino del riferimento alla cittadinanza solo nel suo senso di in favore di una concezione sostanziale della medesima che tiene conto dei legami orizzontali che si creano nella società a partire dal godimento dei diritti che prescindono dal possesso dello *status* giuridico²⁴¹.

Alle medesime considerazioni, tuttavia, non si può giungere in riferimento ai diritti di partecipazione politica, ed, in particolare, al diritto di voto – diritto politico per eccellenza – i quali, sicuramente più degli altri soffrono dell’attaccamento alla nazionalità e da quel concetto di cittadinanza verticale che, come, sin qui si è avuto modo di vedere, non costituisce che una delle anime di tale complessa categoria.

Questi, invero, utilizzati spesso, più come meri attributi della nazionalità che come strumenti della democrazia, sembrano, da un lato, non riuscire a seguire il passo delle evoluzioni effettivamente registratesi in relazione al significato della natura della cittadinanza; dall’altro, in quanto tali, non paiono costituire più effettivi strumenti di realizzazione delle istanze democratiche provenienti dalla società.

Questa, colta dal sempre più accentuato pluralismo²⁴², determinato, in parte, anche dal multiculturalismo²⁴³, sembra richiedere, non solo un’evoluzione delle modalità di attribuzione degli stessi in maniera disgiunta dalla mera cittadinanza in senso formale, ma anche una rimodulazione dei sistemi di realizzazione

quale esorta ad “evitare che la cittadinanza diventi un contenitore non significativo, indizio di una inflazione o d’una perdita di capacità di distinzione”.

²⁴¹ Di “sostanza dell’idea di cittadinanza” parlano, anche, A. DI GIOVINE E M. DOGLIANI, *Dalla democrazia “emancipante” alla democrazia senza qualità?*, in *Questione giustizia*, 1993, p. 321.

²⁴² Per un’analisi della distinzione tra pluralismo e multiculturalismo, Cfr. G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo ed estranei*, Milano, Rizzoli, 2000, p. 29.

²⁴³ Il termine multiculturalismo viene sovente declinato, dal punto di vista giuridico, come “fenomeno empirico delle società statali europee” (Così, V. BALDINI, *Diritto, pluralismo culturale, Costituzione. La prospettiva storico-filosofica quale “precomprensione” per l’interpretazione dei “valori” costituzionali*, in www.dirittifondamentali.it, n. 1, 2012, p. 1) che, dal punto di vista sociologico, indica un “complesso di problematiche riconducibili alla presenza – per la prima volta all’interno delle omogeneità nazionali e sociali, delle identificazioni e delle individuazioni costruite nei secoli in Europa dall’azione uniformante della statualità moderna – di differenze culturali di cui sono portatori non tanto “nativi” quanto immigrati di diverse etnie e religioni che (...) sono una realtà del tutto nuova”. Così, C. GALLI, *Introduzione*, in C. GALLI, *Multiculturalismo*, Bologna, Il Mulino, pp. 9 e 10. Si veda, inoltre, la definizione fornita da W. KIMLICKA, *La cittadinanza multiculturale*, cit., p. 21 il quale ritiene che il multiculturalismo traduca la condizione di “forme di pluralismo culturale diverse tra loro, ciascuna delle quali rappresenta una sfida distinta dalle altre”.

della democrazia che sia in grado di andare oltre il solo sistema della rappresentanza politica creato dall'esercizio dei diritti politici.

É agli elementi di continuità ed ai fattori che hanno apportato e che, tuttavia, richiedono ancora ulteriori cambiamenti di rotta nella concezione attuale della categoria della cittadinanza che verrà dedicata la prossima sezione.

– SEZIONE QUARTA –

**LA CITTADINANZA NELLO STATO NAZIONALE E LE
PROPENSIONI SOVRANAZIONALI DEGLI
ORDINAMENTI CONTEMPORANEI**

Storia e tendenza verso il futuro sono contenuti
come momenti dialettici nella realtà di senso del presente
e perciò agiscono come forze di integrazione assai forti,
sebbene non autonomamente (...), Ma solo in qualità di
momenti costitutivi della realtà e soltanto nella misura in
cui possiedono questa qualità.
(R. Smend)²⁴⁴

SOMMARIO: 1. La cittadinanza rivoluzionaria e la cittadinanza ottocentesca come modelli di riferimento per le cittadinanze degli Stati contemporanei. I fattori di evoluzione del concetto che negli ordinamenti contemporanei comportano un coinvolgimento dei non cittadini nel discorso sulla cittadinanza

1. La cittadinanza rivoluzionaria e la cittadinanza ottocentesca come modelli di riferimento per le cittadinanze degli Stati contemporanei. I fattori di evoluzione del concetto che negli ordinamenti contemporanei comportano un coinvolgimento dei non cittadini nel discorso sulla cittadinanza.

L'analisi storico-evolutiva della cittadinanza fin qui condotta, mostrando la complessità di tale concetto, derivante dalla stratificazione di parametri e contesti differenti, sembra esprimere, altresì, l'impossibilità di rinvenire, nelle sue diverse componenti fondamentali, significati coerenti, unitari e tendenzialmente stabili circa la natura giuridica della cittadinanza²⁴⁵.

La genesi storica, tuttavia, offre gli strumenti per la comprensione e l'individuazione degli elementi da cui traggono ispirazione le categorizzazioni della cittadinanza negli ordinamenti contemporanei.

Emerge ormai chiaramente, invero, come sia spesso possibile rinvenire delle costanti: taluni lineamenti della nozione in esame che, pur se teorizzati per la definizione della categoria della cittadinanza in ordinamenti passati, sono stati adattati ai pur mutati ordinamenti europei contemporanei.

Ciò lo si può agevolmente dedurre dalla miriade di indagini condotte al fine di mettere a confronto le attuali legislazioni sulla cittadinanza dei paesi

²⁴⁴ R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, (1928) ed.it. a cura di Gustavo Zagrebelsky, Milano, Giuffrè, p. 107.

²⁴⁵ Cfr. V. LIPPOLIS, *Cittadinanza (Voce)*, *cit.*, p. 920.

dell'Unione Europea²⁴⁶ che mostrano come, ciò che la tradizione sembra avere tralasciato ai posteri risiede non solo nella circoscrizione prevalentemente, pur se non più esclusivamente, nazionale della cittadinanza, ma anche nel dato per il quale i confini della democrazia vengono tipicamente definiti sulla base del possesso formale dello *status* così che i diritti di partecipazione politica vengono ancora oggi generalmente considerati come il nocciolo duro della categoria della cittadinanza²⁴⁷.

Tuttavia, una serie di elementi, taluni relativi ai mutamenti sociali che hanno accompagnato gli Stati nazione alle porte del XXI secolo, talaltri riguardanti le evoluzioni tipicamente giuridiche del concetto in esame, hanno contribuito a scardinare in parte i caratteri tipici della cittadinanza²⁴⁸, rendendola ancora più difficile da afferrare se non a partire da distinti angoli visuali.

Invero, come si è avuto modo di constatare, nel contesto giuridico predominante tra fine Ottocento ed inizio Novecento, la concezione statalistica del diritto ha contribuito decisamente a saldare i concetti di cittadino, popolo, Stato e diritto così determinando un circolo in cui la titolarità dei diritti soggettivi – definita in termini di riconoscimento – viene necessariamente definita a partire da – ed in funzione de – l'appartenenza statale derivante dal possesso della cittadinanza-nazionalità.

Nel successivo contesto costituzionale, invece, taluni di questi ultimi concetti – Stato, sovranità, nazione – sembrano essere entrati in crisi in conseguenza dello sviluppo costituzionale e sovranazionale della cultura dei diritti fondamentali divenuti il connotato assiologico della forma di Stato di gran parte degli ordinamenti contemporanei.

Ciò ha chiaramente influenzato anche il contenuto e le funzioni tipiche della cittadinanza, la quale, se, da un lato, dal punto di vista sostanziale, ha

²⁴⁶ Si vedano, fra tutti, R. BAUBÖCK, E. ERSBØLL, K. GROENENDIJK, H. WALDRAUCH (eds.), *Acquisition and loss of nationality, Volume I: Comparative analyses – Policies and trends in 15 European Member States*, Amsterdam, Amsterdam University press, 2006; B. NASCIBENE (ed.), *Nationality laws in the European Union*, Milano, Butherworths e Giuffrè, 1996. Pur con qualche eccezione, pertanto, pare che la genesi storica e politica del concetto, a seguito delle rivoluzioni del XVIII secolo, abbia determinato un perpetuarsi della scelta da parte dei legislatori contemporanei di criteri di attribuzione della cittadinanza basati sul cosiddetto criterio dello *ius sanguinis* – ovvero del criterio secondo il quale lo *status* di cittadino si acquista per mero fatto naturale, cioè per nascita da padre e madre cittadini – quasi a volerne riaffermare il carattere puramente formale e la prevalenza della sua dimensione verticale.

²⁴⁷ Cfr. J.N. SHKLAR, *American citizenship: the quest for inclusion*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1991.

²⁴⁸ E. GROSSO, *Cittadinanza*, in <http://dirittiumani.utet.it>, p. 1.

perso la sua funzione di veicolo principale per il riconoscimento dei diritti, dall'altro, dal punto di vista giuridico, coniugata con i valori contemporanei della liberal-democrazia, ha acquistato una connotazione politico partecipativa ancora più ampia che era estranea al modello precedente.

La cittadinanza tipica del costituzionalismo contemporaneo, invero, viene generalmente pensata come categoria delimitante la partecipazione politica alla cosa comune²⁴⁹.

Al contempo, tuttavia, questa pare perdere la sua funzione preminente di veicolo privilegiato di diritti, grazie all'influenza su di essa spiegata dal recepimento, nei sistemi costituzionali statali, della cultura liberale dei diritti umani che ha, talvolta, portato autorevole dottrina a parlare di *“un nuovo ciclo della cittadinanza”*²⁵⁰.

Ciò è avvenuto, non solo mediante la codificazione a livello interno di un catalogo di diritti ritenuti dalle costituzioni come inviolabili, ma anche per influsso dei sistemi internazionali e sovranazionali di tutela di tali diritti che fortemente, come si vedrà nel capitolo che segue, hanno influito sulla configurazione della categoria della cittadinanza, nonché sul tradizionale modo di intendere la distinzione tra diritti dell'uomo e del cittadino.

L'analisi delle funzioni spiegate dalla cittadinanza negli ordinamenti tradizionali, dunque, richiede di esaminarne analiticamente l'influenza che sul suo contenuto hanno avuto tutte queste nuove dimensioni.

Nel prosieguo del lavoro, pertanto, si svolgerà, innanzitutto un'indagine sugli elementi che dall'“esterno”, sono intervenuti a provocare una crisi (o un'evoluzione) della categoria della cittadinanza così come tradizionalmente intesa; una volta percorso tale tragitto ci si addentrerà negli addentellati dell'ordinamento italiano per tentare di verificare quale sia la nozione di cittadinanza da questo accolta. Nel portare avanti tale parte di analisi, ci si renderà subito conto come, non si potrà prescindere dal tenere in considerazione tali nuovi elementi appena citati, nonché la tendenza, insita nello stesso disegno costituzionale, di abbracciare la cultura liberale dei diritti umani. L'analisi della categoria della cittadinanza in vigore nel nostro ordinamento, dunque, non può passare più unicamente dalla verifica dei criteri di acquisto e perdita definiti dalla legge, ma deve necessariamente guardare anche alle modalità di attribuzione dei diritti in generale disciplinate dalle carte internazionali e sovranazionali dei diritti dell'uomo, nonché dalla carta costituzionale.

²⁴⁹ Cfr. C. LUCIONI, *La cittadinanza fra tradizione e progetto giuridico*, in www.diritticomparati.it.

²⁵⁰ Cfr. G.ZINCONI, *Da sudditi a cittadini*, Bologna, Il Mulino, 1992, p. 233.

CAPITOLO 2

FATTORI DI CRISI (O DI EVOLUZIONE) DEL PARADIGMA TRADIZIONALE

– SEZIONE PRIMA –

L'INFLUENZA DEL DIRITTO INTERNAZIONALE

SOMMARIO: 1. Brevi note introduttive 2. Il processo di internazionalizzazione dei diritti. Una perdita di centralità della cittadinanza o una sua evoluzione? 3. L'esplosione del multiculturalismo e la cittadinanza nel diritto internazionale

1. Brevi note introduttive

A partire dal secondo dopoguerra, numerose sono state le evoluzioni giuridiche che hanno portato gli ordinamenti nazionali a fare dei diritti fondamentali il connotato assiologico della forma di Stato. Parallelamente, altrettanto rilevanti sono state le novità politico-istituzionali e normative che hanno caratterizzato il quadro giuridico sovranazionale ed internazionale.

Ci si riferisce, in particolare, a quello che viene spesso definito come “*costituzionalismo internazionale*”²⁵¹ dei diritti umani, nonché, al quasi coevo processo di integrazione europea, che un forte impatto hanno esercitato sul sistema di attribuzione dei diritti prevalentemente incentrato sulla cittadinanza e sulla nazionalità.

Una disamina di tali fattori che tanto hanno inciso anche sul significato e sul contenuto della cittadinanza, permette di cogliere la capacità di questa di essere un concetto strategico della concezione liberale di democrazia. Uno studio sull'impatto che essi hanno avuto sulla nozione tradizionale di cittadinanza, pertanto, dovrebbe consentire di inquadrare le vicende di quest'ultima non più da un punto di vista istituzionale, quanto piuttosto sotto il profilo dei diritti fondamentali²⁵².

Tali fattori, invero, come si vedrà, soprattutto in società fortemente colpite da fenomeni migratori stanziali, sembrano esprimere tutta la loro

²⁵¹ V. ONIDA, Relazione introduttiva al Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti su *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 4.

²⁵² S. ROSSI, *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post-nazionale*, paper presentato al corso di Alta Formazione “*La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*”, organizzato dal Consorzio Interuniversitario NovaUniversitas, Sesto San Giovanni, settembre 2007, disponibile al sito web: http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0038_rossi.pdf.

forza talvolta marginalizzando i delineati caratteri “escludenti” della cittadinanza e determinando finanche una “*rigenerazione semantica*”²⁵³ della tradizionale distinzione cittadino-straniero.

Se precedentemente si poteva parlare di dicotomia cittadino-straniero, l'avvento di un sistema sovranazionale di diritti fondamentali sembra avere portato ad un necessario accostamento dei due *status*, non più così nettamente distinguibili dal punto di vista del formale riconoscimento dei diritti²⁵⁴.

Più in particolare, se l'Unione Europea, con la creazione della cittadinanza europea, prima forma di cittadinanza sopranazionale, ne ha apparentemente fatto cadere il riferimento esclusivo agli ordinamenti nazionali, l'evoluzione in senso multiculturale delle società sembra avere dato nuova linfa alla forza dirompente dei diritti umani codificati già a partire dal Secondo dopoguerra anche a livello internazionale, facendo vacillare l'aspetto della cittadinanza di base giuridica privilegiata per l'attribuzione dei diritti e conseguentemente determinando anche un “*repositioning of alienage*”²⁵⁵.

Il tenere in considerazione quanto appena menzionato permette, in primo luogo, di cogliere a pieno le capacità più o meno inclusive degli ordinamenti giuridici nazionali, e consente, in secondo luogo, in maniera certamente più completa, di definire la natura e le funzioni che la cittadinanza svolge nel mondo globalizzato e la sua eventuale capacità di accogliere e sistemare le sempre nuove esigenze che l'uguaglianza costantemente propone in relazione alle nuove situazioni alle quali riconoscere tutela²⁵⁶.

²⁵³ A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali*, in Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 6/06/2011, p. 2.

²⁵⁴ Cfr. V. ONIDA, *Relazione introduttiva al Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti su Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit. il quale rileva che “*Il riconoscimento di un nucleo di diritti inviolabili comuni a tutti gli esseri umani introduce un cuneo che rende sempre problematica e meno giustificabile anche la differenza cittadino/non cittadino. I diritti del cittadino sono oggi sempre più visti e trattati come diritti dell'uomo: in questo l'universalizzazione dei diritti nata con la fondazione dell'ONU e lo spazio sempre maggiore conquistato da Corti e giurisprudenze sovranazionali, che operano non in nome di uno Stato, ma in nome di carte dei diritti a loro volta sovranazionali, cambia radicalmente il panorama*”.

²⁵⁵ S. SASSEN, *The repositioning of citizenship and alienage: emergent subjects and spaces for politics*, in *Globalizations*, Vol. 2, n. 1, pp. 79-94.

²⁵⁶ Cfr. E. FERRARI, *L'uguale libertà del cittadino europeo*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico n. 4, 2007, p. 932.

2. Il processo di internazionalizzazione dei diritti. Una perdita di centralità della cittadinanza o una sua evoluzione?

Il rapporto autorità-individuo cristallizzato nella nozione tradizionale di cittadinanza va oggi necessariamente integrato con gli elementi che, soprattutto a partire dal Secondo dopoguerra, ne hanno influenzato la forma ed i contenuti, talvolta provocando mutamenti radicali di prospettiva.

Invero, come si è avuto modo di vedere, lo sviluppo dello Stato moderno aveva portato ai tristi disastri del totalitarismo che ha drammaticamente connotato la storia della prima metà del XX secolo fino alle terribili evenienze della Seconda Guerra Mondiale²⁵⁷. Tali eventi hanno dimostrato, con una chiarezza disarmante, quanto possono essere pericolosi gli Stati²⁵⁸ quando il loro potere non è sottoposto ad alcun limite.

È proprio all'indomani della Seconda Guerra Mondiale, infatti, che, per scongiurare il ripetersi degli eventi, gli Stati, sia al loro interno, sia riuniti nella comunità internazionale, si sono dotati di un sistema di limiti e controlimiti idonei a circoscrivere il loro stesso potere entro ben determinati confini. Non solo, essi hanno introdotto nei loro ordinamenti costituzionali il principio democratico come fondamento dei loro sistemi costituzionali, ma si sono dotati di una serie di strumenti di tutela dei diritti fondamentali degli individui formalmente inviolabili finanche dal potere costituito.

L'idea dello Stato che limita se stesso individuando al suo interno gli strumenti di garanzia di tale limitazione, tuttavia, non è di certo un fattore nuovo nel panorama costituzionale moderno, costituendo piuttosto un elemento di continuità con i secoli precedenti.

Ciò che, invece, rende l'esperienza costituzionale del dopoguerra del tutto innovativa è la codificazione che gli Stati della Comunità internazionale hanno fatto degli stessi diritti e libertà fondamentali ad un livello esterno allo Stato. È proprio questo che sembra avere determinato un declino – se non proprio un tramonto definitivo – dell'era in cui l'assetto dei rapporti internazionali si incentrava attorno al principio di nazionalità, mediante la già discussa tendenziale identificazione tra Stato e

²⁵⁷ Lo sviluppo dei totalitarismi è stato spesso attribuito alla povertà della società civile che non ha avuto la capacità di resistere ai folli obiettivi statali Cfr. J. SCOTT, *Seeing like a State*, New Haven, Yale University press, 1998, p. 89.

²⁵⁸ Cfr. A. SAJÓ, *Limiting government: an introduction to Constitutionalism*, Budapest, Central European University Press, 1999, p. 20.

nazione, cittadinanza e nazionalità sulla base della quale si offriva “*un fondamento “naturale” alla distinzione fra cittadini e stranieri*”²⁵⁹.

Come si è visto, infatti, la cittadinanza, strettamente connessa al principio di nazionalità, aveva finito per frustrare le stesse aspirazioni di uguaglianza in essa intrinseche, finendo per connotarsi come un fattore che, in quanto determinante il “valore” giuridico dell’individuo rispetto allo Stato²⁶⁰, era divenuto *ad alios excludendos*.

La piena realizzazione dei diritti fondamentali solo nell’ambito della cittadinanza, alla stessa stregua delle antiche appartenenze cetuali, rendendo tale categoria misura per il riconoscimento di diritti e per la pretesa dell’adempimento di certi doveri, la rendeva necessariamente strumento di realizzazione delle disuguaglianze nei confronti dei non cittadini²⁶¹.

In tale quadro, è il processo di emersione di un ordinamento sovranazionale principalmente fondato sul diritto umanitario, che riprende e realizza per la prima volta lo slancio universalistico caratteristico della visione giusnaturalistica dei diritti.

In tal senso, il costituzionalismo internazionale ha sicuramente dato una spinta rivoluzionaria all’assetto sorto dalle rivoluzioni liberali in cui la coniugazione del principio di uguaglianza in relazione alla cittadinanza finiva per determinare dei fattori di discriminazione assimilabili alle tanto vituperate appartenenze di ceto o di gruppo, che gli ideali rivoluzionari avevano inteso abbattere.

Per effetto di tale processo, la stretta connessione tra cittadinanza e principio di uguaglianza, pur se spesso formalmente riformulata nelle attuali costituzioni nazionali, trova un quasi contemporaneo superamento nelle carte internazionali dei diritti che, recuperando l’originaria ispirazione universalistica dell’affermazione dei diritti umani, non solo riscrivono a tal livello i classici divieti di discriminazione per sesso, razza, colore, lingua, religione, condizione sociale, ma introducono, per la prima volta, il divieto di discriminazione in base alla “*origine nazionale*”²⁶², così determinando una svolta epocale nel rapporto tra appartenenza e diritti²⁶³.

²⁵⁹ V. ONIDA, Relazione introduttiva al Convegno dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti su *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, p. 7.

²⁶⁰ Cfr. E. GROSSO, *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, cit., p. 2.

²⁶¹ Cfr. P. COSTA, *La cittadinanza*, cit., p. 85.

²⁶² Da intendersi come discriminazione sulla base della cittadinanza, come è reso evidente, in qualche testo, anche dal distinto riferimento al divieto di discriminazione per gli appartenenti a “una minoranza nazionale” art. 14 Convenzione europea dei diritti umani. Nello stesso senso, si vedano le disposizioni dell’ art. 2 Dichiarazione Universale dei diritti, nonché dell’ art. 2, par. 1, Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

²⁶³ Cfr. P. COSTA, *La cittadinanza*, cit., p. 44.

Il nuovo costituzionalismo internazionale, dunque, tentando di superare la contraddizione che si annida nel connubio tra principio di uguaglianza – tendenzialmente universale – e cittadinanza – categoria necessariamente particolaristica – sembra, almeno nelle intenzioni, volere rideterminare i criteri dell'appartenenza a partire dal superamento dell'attribuzione dei diritti sulla base della mera nazionalità²⁶⁴.

L'evoluzione della concezione dei diritti influenza chiaramente anche la dinamica di determinazione dell'appartenenza determinando un netto cambiamento di prospettiva rispetto alle tradizioni ottocentesche che, creando una sorta di circolo tra Stato e diritti e conseguentemente abbandonando qualsivoglia carattere assoluto e prestatuale di questi ultimi, avevano infine portato alla tragiche involuzioni totalitarie.

Occorre, tuttavia, precisare come ciò che importa al nuovo costituzionalismo, sia statale sia internazionale, non sia tanto un recupero delle concezioni giusnaturalistiche o un ritorno al diritto naturale, quanto piuttosto, come già accennato, l'affermazione della inviolabilità dei diritti, nonché la loro indisponibilità alle decisioni del potere politico, la loro quantomeno tendenziale appartenenza alla c.d. "*sfera dell'indecidibile*"²⁶⁵.

Tale esigenza viene manifestata con forza per la prima volta a livello internazionale dall'Assemblea delle Nazioni Unite nella Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo del 1948 che torna ad usare, dopo un lungo oblio, l'espressione diritti dell'uomo, così rovesciando definitivamente il rapporto, quasi esclusivo secondo le teorie liberali ottocentesche, fra i diritti e lo Stato.

Questi, piuttosto che dipendere dallo Stato, divengono, ora il parametro sulla base del quale valutare la sua stessa legittimità, ora il fine stesso dell'attività statale il cui compito precipuo non può non coincidere con la loro tutela e realizzazione.

Ciò, tuttavia, chiaramente non porta a parlare di assoluto declino dei diritti del cittadino per effetto della sostituzione con i diritti dell'uomo, nè di interruzione di qualsivoglia rapporto tra l'appartenenza, la cittadinanza e diritti.

La questione, in realtà, è ben più delicata di quanto possa apparentemente sembrare.

Malgrado l'enunciazione di tali diritti come universali e sganciati dall'appartenenza, la loro realizzazione ed implementazione nei vari ordinamenti statuali ed interstatuali è pur sempre rimasta inscindibilmente

²⁶⁴ Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 40.

²⁶⁵ L'espressione è di L. FERRAJOLI, *Cittadinanza e diritti fondamentali*, in *Teoria politica*, 1993, p. 67.

legata ai particolarismi delle comunità politiche che riportano sulla scena il rilievo della cittadinanza che la dichiarazione tende a minimizzare.

L'universalismo dei diritti, cioè, deve ancora confrontarsi con il particolarismo delle comunità politiche la cui stessa esistenza fa sì che l'appartenenza continui ad incidere sul processo di attribuzione dei diritti, quando si passi dalla loro enunciazione alla loro piena implementazione²⁶⁶.

L'internazionalizzazione dei diritti, pertanto, ha sicuramente determinato una perdita di centralità della categoria della cittadinanza così come modernamente intesa, ma non nel senso di una sua sostituzione ad opera dei primi, quanto piuttosto di una sua evoluzione. Come si vedrà nel prosieguo dell'analisi, invero, l'universalismo dei diritti se, da un lato, ha provocato un indebolimento del rapporto fra l'appartenenza dei soggetti ad una determinata comunità e il riconoscimento dei loro diritti, ha, dall'altro, contribuito a riportare sulla scena il discorso sull'inclusività-esclusività dei vari ordinamenti giuridici statuali che, pur nell'implementazione dei primi, tendono sempre più a tutelare l'unità politica mediante un'operazione di irrigidimento dei loro confini, così tendenzialmente chiudendosi all'esterno ed attivando dispositivi di esclusione e di espulsione²⁶⁷.

In questo quadro, la cittadinanza ritorna ad assumere un valore fondamentale per la riflessione giuridica relativa al sempre più pervasivo fenomeno delle migrazioni di massa e del conseguente trattamento giuridico da garantire allo straniero, non-cittadino, come parametro di valutazione del livello di emancipazione dei diritti dalla logica dell'appartenenza.

Invero, l'incredibile aumento delle migrazioni internazionali²⁶⁸, da un lato, nonché l'affermazione dell'ideologia liberale²⁶⁹ e del diritto

²⁶⁶ Valga per tutti il concetto di "dignità umana" che, pur posto come base e fondamento di tutti i diritti umani e come principio fondamentale operante all'interno delle singole costituzioni, viene implementata sulla base delle specificità antropologico-culturali dei singoli Stati costituzionali. Cfr. P. HÄBERLE, *Concezione dei diritti fondamentali*, in P. HÄBERLE, *Cultura e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo. Saggi*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 105.

²⁶⁷ Cfr. R. KOSELLECK, *Per una semantica storico-politica di alcuni concetti antitetici asimmetrici*, in R. KOSELLECK, *Futuro passato. Per una semantica dei tempi storici*, Genova, Marietti, 1986, pp. 181-222.

²⁶⁸ Cfr. A. CARLOS, *The blurring of the lines: children and bans on interracial unions and same-sex marriages*, in *Fordham law review*, 2008, p. 273, il quale pone in evidenza come l'aumento del tasso migratorio abbia parallelamente determinato anche una crescita esponenziale dei matrimoni tra persone di nazionalità diverse. I figli nati a seguito di tali unioni hanno, inevitabilmente, provocato una rottura del dogma tradizionale della nazione come popolo di persone con una storia comune.

internazionale umanitario, dall'altro, hanno determinato l'impossibilità per gli Stati di continuare a mantenere le proprie peculiari caratteristiche fondate sul dogma, puramente ideologico, della nazione come organizzazione di individui con un'identità storico-culturale unitaria.

Ciò, come si avrà modo di vedere nelle pagine che seguono, pur non mettendo in discussione – in linea di principio – la competenza degli Stati a decidere delle leggi di acquisto e di perdita delle loro rispettive cittadinanze, ha, comunque, determinato una radicale inversione di tendenza in relazione al loro contenuto, talvolta minando alla base la possibilità di configurare la cittadinanza come una categoria giuridica *ad alios excludendos*.

Per influsso del diritto internazionale, dunque, ad una concezione fortemente stato-centrica che da sempre considerava gli Stati come unici soggetti – *rectius* arbitri indiscussi²⁷⁰ – delle sorti e dei contenuti di tale istituto, si è via via sovrapposta una più ricca concezione che, pur non rinnegando la competenza degli stessi in merito alle regolamentazioni delle modalità di acquisto e di perdita, ne ha comunque influenzato lentamente e progressivamente i contenuti.

Gli Stati democratici, conseguentemente, pur non avendo perso la competenza di decidere chi sono i propri cittadini, sembrano comunque avere perso la possibilità di immaginare sè stessi come profondamente radicati sull'ideologia di una società mono-culturale ed omogenea²⁷¹; il che ha portato a fondare la libertà degli individui su legami giuridici che, così come autorevolmente posto in evidenza, non possono che essere "*thin and procedural, not [anymore] thick and substantive*"²⁷².

È a ciò che, nel presente capitolo, si ritiene opportuno volgere l'attenzione, tentando di individuare i fattori e le modalità che hanno

²⁶⁹ Cfr. R. DWORKIN, *Foundation of liberal equality*, in S. DARWALL (ed.) *Equal freedom. Selected tanner lectures on human values*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1995, p. 90; C. JOPPKE, *Comparative Citizenship: A Restrictive Turn in Europe?*, in *Law & Ethics of Human Rights*, p. 534, Available at: <http://www.bepress.com/lehr/vol2/iss1/art6>

²⁷⁰ In epoca passata, secondo una posizione costantemente sostenuta dalla dottrina e dalla giurisprudenza internazionale, gli Stati erano "*libres, en principe, quant à la réglementation de l'acquisition et de la perte de la nationalité*". Cfr. H. KELSEN, *Théorie générale di droit international public – Problèmes choisis*, in *Recueil des cours*, 1932, IV, p. 121 ss.

²⁷¹ Cfr. C. JOPPKE, *Citizenship between de- and re-ethnicization*, in *European journal of sociology*, Vol. 44, 2003, pp. 437.

²⁷² Cfr. C. JOPPKE, *Comparative Citizenship: a restrictive turn in Europe?*, *cit.*, p. 535, il quale evidenzia come "*in a liberal society the ties that bind can only be thin and procedural not thick and substantive. Otherwise individuals could not be free*".

permesso l'evoluzione della cittadinanza come un istituto con due "anime" apparentemente antitetiche.

L'una, prettamente interna, di categoria di pertinenza della *domestic jurisdiction* statale, l'altra, di derivazione "esterna", che sembra aspirare a ridurre la prima ad una mera "procedura" di attribuzione di uno *status* i cui contenuti si configurano in maniera assai diversa dagli ordinamenti passati.

3. La cittadinanza nel diritto internazionale e l'esplosione del multiculturalismo

Come appena detto, il problema della qualificazione giuridica della cittadinanza ha assunto un rilievo internazionalistico per effetto della creazione ed espansione del diritto umanitario, nonché della conseguente emersione dell'individuo quale attore autonomo tra i soggetti di diritto²⁷³.

L'esponentiale espansione delle migrazioni internazionali, poi, ha contribuito a rendere pratica e quotidiana la questione giuridica del *quantum* di diritti da riconoscere ai non-cittadini, evidenziando con forza l'inerenza di tale materia ad un ambito di cooperazione internazionale tra Stati.

Tali fattori hanno certamente dato un forte impulso alla lenta ma incessante evoluzione della tradizionale dottrina della competenza esclusiva dello Stato in materia di cittadinanza, la quale, a partire dal Secondo

²⁷³ Non ci si addentrerà, qui, nell'ancora accesa disputa che divide la dottrina tra sostenitori ed oppositori della personalità giuridica internazionale dell'individuo. Sul punto, senza la pretesa di essere esaustivi, cfr., tra gli altri, H. KELSEN, *General theory of law and State*, Harvard University Press, 1945; G. SPERDUTI, *L'individuo nel diritto internazionale*, Milano, 1950; A. CASSESE, *Individuo (diritto internazionale)*, in Enciclopedia del diritto, vol XXI, Milano, 1971, p. 184, secondo il quale gli individui rivestono un ruolo "squilibrato" nella comunità internazionale, in quanto hanno degli obblighi giuridici nei confronti di tutti i membri della Comunità internazionale, mentre possono esercitare il diritto di ricorso individuale solo nei confronti degli Stati che lo hanno espressamente riconosciuto. Coloro che negano la personalità internazionale dell'individuo, sostengono che i destinatari delle norme consuetudinarie e pattizie sarebbero sempre e solo gli Stati. Solo nell'ambito degli ordinamenti dei singoli Stati e sempre che questi si adeguino, attraverso i procedimenti di adattamento, agli obblighi previsti sul piano interstatale, si produrrebbero le situazioni giuridiche individuali contemplate dalle norme internazionali. Si noti, tuttavia, come anche la Corte internazionale di giustizia ha avuto modo di pronunciarsi, anche se indirettamente, a favore della personalità internazionale dell'individuo. In particolare, nella sentenza del 26.06.2001 nel Caso LaGrand, Germania c. USA (CIG Recueil, 2001, p. 466, par. 76 e 77) e, più recentemente, nella sentenza del 31.03.2004 nel Caso Avena e altri cittadini messicani, Messico c. USA (CIG Recueil, 2004, p. 12, par. 40), essa ha ritenuto che l'art. 36 della Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari, che prevede il diritto dello straniero detenuto di comunicare con il proprio console, si indirizzi anche all'individuo.

dopoguerra, è stata mitigata proprio dall'introduzione nell'ordinamento internazionale di due distinti ma connessi strumenti di tutela dei diritti fondamentali degli individui.

Come già discusso nel paragrafo precedente, sono state le dichiarazioni di diritti che, come la citata Carta delle Nazioni Unite del 1948²⁷⁴, hanno dato la forza propulsiva al diritto internazionale per insinuarsi nei rapporti tra gli Stati ed i soggetti sottoposti alla propria giurisdizione. Queste, tuttavia, pur enunciando una serie di posizioni individuali che gli Stati si impegnano a garantire nell'esercizio della loro giurisdizione, si caratterizzano per lo più per l'essere mere dichiarazioni di principi, non prevedendo, per altro, alcuna tutela giurisdizionale direttamente azionabile dai singoli.

La spinta evolutiva più forte, tuttavia, sembra essere stata l'effetto dell'adozione di Convenzioni contenenti strumenti di garanzia dei diritti in esse enunciati che il singolo può azionare nei confronti degli Stati contraenti innanzi ad appositi organi internazionali a tal uopo istituiti²⁷⁵.

²⁷⁴ In relazione alle diverse posizioni della dottrina sulla natura della Dichiarazione, ci si richiama, fra gli altri, a R. HIGGINS, *The role of resolutions of international organizations in the process of creating norms in the international system*, in W. BUTLER (ed.), *International law and the international system*, Boston, Dordrecht, 1987, p. 20; M. KDHIR, *Quelques réflexions sur la nature juridique de la Déclaration Universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948*, in *Revue de droit international et de droit comparé*, 1999, p. 334. In giurisprudenza, si vedano Cass. SS.UU. 31.07.1967 n. 2035, in *Rivista di diritto internazionale*, 1969, p. 590, in cui, proprio in relazione all'articolo 15 della Dichiarazione, si sostiene che questa abbia valore di fonte di norme internazionali generali e sia come tale operante nel nostro ordinamento in base all'articolo 10 della Costituzione. La Corte usa questo argomento per statuire che gli ex cittadini libici rimasti in Italia dopo la Seconda Guerra Mondiale non hanno perso la cittadinanza italiana. Più recentemente, in seno alla giurisprudenza amministrativa, il TAR Friuli Venezia Giulia, nella sentenza del 13 marzo 1989, caso Szalankiewicz c. Questura di Udine, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1991, p. 417, ha sancito la riconducibilità delle disposizioni della Dichiarazione nell'alveo delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento italiano si conforma mediante il primo comma dell'articolo 10 della Costituzione. In senso contrario, non può qui non citarsi anche la più recente Cass. SS. UU. 29.05.1993 nel caso SNAM s.p.a. c. Ballali, in *Giurisprudenza italiana*, 1994, I, 1, p. 914 con nota di Santoro Passarelli, in cui i giudici di legittimità arrivano a sostenere l'assenza di qualsiasi valore giuridico vincolante della Dichiarazione, alla quale, spetterebbe, invece, il compito di esprimere una "direttiva di massima di valore morale".

²⁷⁵ Basti ricordare, per ciò che ci interessa, la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali il cui art. 32 prevede che i privati cittadini, oltre che gli Stati, possano ricorrere, qualora ritengano di essere vittime di una violazione riconosciuta dalla Convenzione, alla Corte europea dei

Queste, attribuendo al primo una vera e propria soggettività giuridica di diritto internazionale, sembrano avere determinato una ormai inequivocabile fuoriuscita della materia dei diritti di cittadinanza dall'ambito di competenza esclusiva dello Stato ed un suo spostamento verso un campo di competenza che, se non concorrente, è, al minimo, statale con pregnanti spunti di internazionalità. La cittadinanza, in altri termini, da categoria meramente statale, sembra sempre più divenire un concetto internazionalizzato o – come si vedrà nel prosieguo di tale capitolo – europeizzato di diritto interno.

Tale cammino pare essere stato intrapreso già con la citata prima tipologia di accordi, in cui le questioni riguardanti la cittadinanza sono emerse principalmente in relazione al trattamento degli stranieri²⁷⁶ ed in cui si comincia ad avvertire la necessità di considerare la cittadinanza come un diritto inerente all'essere umano, piuttosto che come prerogativa dello Stato.

Tale tendenza si coglie facilmente se solo si nota il mutamento di prospettiva registratosi negli atti internazionali adottati in materia subito dopo la prima guerra mondiale e quelli firmati a partire dalla fine del secondo dopoguerra.

I primi, principalmente incentrati, secondo la dottrina e la giurisprudenza prevalenti, sul principio della competenza esclusiva dello Stato²⁷⁷; i secondi

diritti dell'Uomo. La possibilità di ricorso individuale contro uno Stato è prevista, inoltre, dall'articolo 24 della Convenzione istitutiva dell'OIL che attribuisce alle associazioni di lavoratori o di datori di lavoro il diritto di presentare ricorsi all'Ufficio internazionale del lavoro nei confronti di uno qualsiasi dei membri che *“non ha assicurato in alcun modo l'osservanza effettiva all'interno della sua giurisdizione di una Convenzione della quale è parte”*. Sul sistema di protezione internazionale dei diritti dell'uomo e sulle possibilità di ricorso individuale, cfr. T. MERON, *Human rights in international law*, 1984; A. CASSESE, *I diritti fondamentali nel mondo contemporaneo*, IV ed., Bologna, 1999; M. R. SAULLE, *Dalla tutela giuridica alla protezione dei diritti umani*, Napoli, 1999; C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2006.

²⁷⁶ Si noti come la cittadinanza abbia assunto una rilevanza fondamentale anche in ambito di diritto internazionale privato convenzionale laddove questa è stata utilizzata spesso come criterio prevalente di risoluzione dei conflitti di legge che si possono verificare nelle singole fattispecie concrete. Nel diritto internazionale pubblico, poi, essa ha assunto rilievo, non solo in materia di trattamento giuridico dello straniero, ma anche, in materia di protezione diplomatica e successione degli Stati.

²⁷⁷ La competenza esclusiva in materia di cittadinanza dello Stato nazionale è riconosciuta espressamente nel progetto di Convenzione sulla cittadinanza preparato dalla Harvard Law School nel 1929 – per il cui testo si rimanda all'*American journal of international law*, 1929, p. 13. L'articolo 2 di tale progetto, infatti, stabilisce che *“each State may determine by its law who are its nationals”*. Non si può non notare, tuttavia, come lo stesso progetto contenesse un

precipuamente volti, come si diceva, a definire la cittadinanza come diritto fondamentale dell'individuo.

Ancora una volta, è l'influenza del nascente diritto umanitario ed, in particolare, la Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo del 10 dicembre 1948²⁷⁸ a determinare un'evoluzione della connotazione della cittadinanza, da manifestazione della competenza esclusiva dello Stato a diritto individuale.

L'articolo 15, par. 1, della Dichiarazione, infatti, stabilendo, da un lato, che *"tout individu a droit à une nationalité"*, e, dall'altro, che *"nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité"*, rappresenta certamente un superamento delle concezioni tradizionali fondate sulla centralità dello Stato, tipiche della dottrina del tempo, in quanto delinea, almeno in nuce, un principio destinato in futuro ad importanti sviluppi. Allo stesso modo, gli articoli 24, par. 3 del Patto sui diritti civili e politici, e 7, par. 1 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989, in riferimento ai minori, stabiliscono il loro generico diritto di acquisire una cittadinanza²⁷⁹.

Tuttavia, si tratta, con tutta evidenza, di norme generiche che non individuano puntualmente nè il soggetto su cui grava l'obbligo, nè le circostanze in cui tale diritto sorge²⁸⁰.

È, comunque, con il vistoso incremento di flussi migratori, spesso determinati dalla dissoluzione di precedenti compagini statali, che la Comunità internazionale si è trovata a dover far fronte all'esigenza di elaborare nuove norme idonee a stabilire obblighi precisi ed inequivocabili per gli Stati anche in materia di cittadinanza, per evitare che le disposizioni

"considerando" che prevedeva in termini molto generici che tale potere dello Stato fosse limitato oltre che da disposizioni in esso contenute, anche da eventuali distinti accordi stipulati dagli Stati, e da disposizioni più generali.

²⁷⁸ Approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione dell'A.G. n. 217 – III.

²⁷⁹ Cfr. J.M.M. CHAN, *The right to nationality as human right: the current trend towards recognition*, in *Human rights law journal*, 1991, p. 5, il quale sostiene che la mancata previsione del diritto ad una cittadinanza nei Patti è la dimostrazione, non solo della complessità del problema, ma anche della mancanza di una *communis opinio* tra gli Stati.

²⁸⁰ Cfr. I.ZIEMELE, *A commentary on the United Nations Convention on the right of the child; Articles on registration, Name and nationality and the right to know and be cared for by parents*, The Hague, Brill, 2007 che evidenzia come la diversità di opinioni espresso durante i lavori preparatori dei Patti sia espressiva del fatto che, all'epoca, non solo non si fosse ancora del tutto affermata l'esistenza del diritto in parola in capo all'individuo, ma anche che gli Stati non fossero ancora pronti ad assumere obblighi precisi, spingendosi oltre le mere dichiarazioni di principio come quelle contenute nella Dichiarazione Universale.

da questi adottati in tale materia portassero alla violazione dei diritti fondamentali dell'individuo, ormai universalmente riconosciuti.

A tal proposito, la principale caratteristica degli atti adottati sembra essere proprio quella di trovare un giusto equilibrio tra la sovranità statale ed i diritti dei singoli alla stessa sottoposti. Così, se da un lato, si è tentato di mantenere, in linea tendenziale, il potere degli Stati di definire, pur nel rispetto delle normative internazionali, le proprie politiche di contenimento e regolazione dei flussi migratori, dall'altro lato, l'intervento del diritto internazionale in tale ambito ha determinato una necessaria rivisitazione del concetto di cittadinanza nel senso di appartenenza ad uno Stato. Adesso, infatti, anche individui diversi dai cittadini sono legittimati a chiedere il rispetto di determinati diritti²⁸¹.

Malgrado, quindi, non si possa ancora ritenere affermata nell'ordinamento internazionale una norma consuetudinaria che stabilisce il diritto dello straniero di fare ingresso nel territorio di altri Stati, ciò non significa che lo Stato goda di una discrezionalità illimitata sul punto, dovendo gli stessi attenersi agli obblighi di diritto internazionale vevoli *erga omnes*.

Allo stesso modo, anche il tema del trattamento dello straniero successivo al suo ingresso viene considerato in chiave "umanitaria", nel senso che a questo devono applicarsi necessariamente tutte le disposizioni internazionali sui diritti umani che, tutelando la persona umana in quanto tale, lo riguardano pur quando egli non ne sia il diretto beneficiario²⁸². Ed è in ciò che probabilmente si manifesta maggiormente l'esistenza di un diritto individuale ad una "cittadinanza" intesa in senso lato come appartenenza ad una determinata comunità statale a prescindere dallo status giuridico, che riduce la contrapposizione cittadino-non cittadino ad

²⁸¹ Alcuni autori hanno tentato di definire il rapporto tra lo Stato e questi individui in maniera differente. G. SABATINI, *Stranieri*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, 1971, p. 542, per esempio, ha suggerito di usare, in relazione a questi, il termine *membership*, per indicare quella integrazione stabile in una comunità politica attuata in maniera volontaria che si viene a realizzare a seguito del soggiorno permanente di tali soggetti in Stati di cui non sono cittadini. Nello stesso senso, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, cit., p. 180; E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, cit., 1999, p. 170.

²⁸² L'integrazione tra diritto degli stranieri e diritti della persona può così ritenersi un dato ormai acquisito nella dottrina e nella prassi internazionale che rende necessario trovare un giusto equilibrio tra diritto umanitario e diritto dell'immigrazione. Cfr. B. NASCIBENE, *Flussi migratori tra sovranità statale e cooperazione internazionale*, in U. LEANZA (a cura di), *Le migrazioni, una sfida per il diritto internazionale, comunitario e interno*, Atti del IX Convegno della S.I.D.I. (Roma, 17-18 giugno 2004), Napoli, 2005, p. 72.

un mera definizione di distinte posizioni entrambe tutelate dal diritto secondo i principi ispiratori delle contemporanee politiche in materia di immigrazione.

Così, il possesso formale dello *status* di cittadino sta sempre più perdendo rilevanza come requisito di godimento di taluni diritti fondamentali, prima considerati chiave della cittadinanza, incluso finanche il diritto di rimanere nel territorio di un particolare Stato²⁸³.

Tale nozione estesa di cittadinanza sembra essere stata riconfermata dalla definizione datane dalla Corte internazionale di Giustizia, nel celebre caso Nottebohm del 1955²⁸⁴.

In tale decisione, invero, la Corte, pur sempre definendo la cittadinanza come un *legal bond*, ha chiaramente statuito come questa abbia *“its basis [on] a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties”*. La cittadinanza, conseguentemente, dal punto di vista giuridico, non esprime più l'esercizio di un potere dello Stato, nè tanto meno è espressiva di una origine etnica dell'individuo, costituendo, piuttosto, *“the juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred, either directly by the law or as a result of an act of the authorities, is in fact more closely connected with the population of the State, than with that of any other State”*

Tale principio sembra essere confermato, come si diceva, anche dagli atti internazionali adottati a livello regionale, ed amplificato dagli organi di giustizia ad essi annessi.

Così, ad esempio, il diritto individuale ad una cittadinanza è previsto nella Convenzione interamericana relativa ai diritti dell'uomo del 22 novembre

²⁸³ Cfr. D. KOCHENOV, *Ius tractum of many faces: European citizenship and the difficult relationship between status and rights*, in *The Columbia journal of European law*, 2009, p. 176, il quale evidenzia come vi possano essere diversi livelli di appartenenza non necessariamente dovuti al formale possesso dello *status* di cittadino. Egli asserisce, invero, che *“in the majority of cases, citizenship is viewed as a necessary precondition for the enjoyment of rights. Yet the formal status of a citizen is not always necessary to enjoy certain citizenship rights, resulting in the creation of the groups of de facto citizens enjoying citizenship rights without possessing the status. A different type of relationship between the status and rights is also possible: citizenship status is not always sufficient to provide all those in possession of such a status with citizenship rights. As a consequence of such developments, a distinction can be drawn between “formal” citizenship, resting on the status, and “informal” citizenship, emphasising the importance of the possibility of enjoying citizenship rights as opposed to the importance of possessing the formal legal status of a citizen”*.

²⁸⁴ Il testo della sentenza è rinvenibile al sito internet <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=lg&case=18&k=26>. Sul punto si veda A.F. PANZERA, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Napoli, Jovene editore, 1984.

1969²⁸⁵ che, all'articolo 20, sancisce il diritto di ciascuno *to the nationality of the State in whose territory he was born if he does not have the right to any other nationality*.

Sulla base di tale disposizione, la Corte interamericana dei diritti dell'uomo ha specificato come, malgrado non si possa negare che l'attribuzione e la regolamentazione della cittadinanza ricadano nella competenza statale, debbano altresì essere tenute in considerazione le limitazioni a tale principio che derivano dall'applicazione del diritto internazionale posto a protezione dei diritti umani. La competenza statale, cioè, deve essere compatibile con gli obblighi internazionali, pattizi e consuetudinari, che gli derivano dalle norme sulla protezione internazionale dei diritti umani. Tra tali diritti, la Corte ha rinvenuto il diritto alla cittadinanza definito dalla stessa come diritto fondamentale della persona umana che è espressione giuridica di un fatto sociale determinante una connessione tra un individuo ed uno Stato.

Discorso parzialmente diverso deve condursi in relazione alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa del 1950.

Questa, invero, come anche confermato dall'annessa Corte, non prevede il diritto di ogni individuo ad una cittadinanza. Tale assenza, tuttavia, pare essere temperata dalla più recente giurisprudenza che, sempre più frequentemente coniuga, il concetto di cittadinanza in relazione ad un concetto di appartenenza che tende a distinguere ed al contempo coniugare insieme i due concetti di nationalità formale e sostanziale, in funzione di un rispetto effettivo dei diritti dell'uomo.

Ciò è evidente, ad esempio, nella posizione adottata dalla Corte nel caso *Beldjoudi v. France*²⁸⁶, in cui i giudici di Strasburgo hanno ritenuto di dovere dichiarare illegittimo ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione l'ordine di

²⁸⁵ La Convenzione interamericana sui diritti dell'uomo è stata adottata dalla Conferenza interamericana sui diritti umani il 22 novembre 1969 ed è entrata in vigore il 18 luglio 1978. Ventuno Stati hanno accettato la competenza della Corte: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasile, Colombia, Costa Rica, Cile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Perù, Repubblica Dominicana, Surinam, Uruguay e Venezuela. Gli Stati Uniti hanno sottoscritto ma non ratificato la Convenzione. Sul punto, cfr. G. CITRONI, *Dalla Dichiarazione di Bogotà al sistema della Convenzione americana dei diritti umani*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie e prassi*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 607.

²⁸⁶ Corte Europea dei diritti dell'uomo, *Beldjoudi v. France*, App.No.12083/86, disponibile al sito internet <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=695644&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

espulsione rivolto nei confronti di un cittadino Algerino che aveva vissuto la sua intera vita in Francia.

In tali condizioni, invero, l'individuo, pur non in possesso dello *status* formale di cittadino, è sicuramente titolare di una "*effective nationality*" del Paese di residenza in quanto solo qui egli ha potuto stabilire quei legami affettivi che determinano, in definitiva, l'attaccamento di un soggetto ad un determinato territorio²⁸⁷. In altri termini, così come emerge anche dalla *concurring opinion* resa dal Giudice Martens in *Beldjoudi*, "*mere nationality does not constitute an objective and reasonable justification for the existence of a difference as regards the admissibility of expelling someone from what, in both cases, may be called his 'own country'*"²⁸⁸.

Per altro, la materia della cittadinanza, pur trattata dagli organi della Convenzione in via esclusivamente giurisprudenziale, non è assolutamente fuori dagli interessi del Consiglio d'Europa, i cui membri hanno dato espresso riconoscimento al diritto alla cittadinanza attraverso la Convenzione europea sulla cittadinanza aperta alla firma a Strasburgo il 6.11.1997²⁸⁹.

Così come espressamente stabilito in via generale dall'articolo 3 della Convenzione, la legislazione dello Stato, nel determinare i requisiti necessari per l'acquisto/perdita della propria cittadinanza, deve uniformarsi a *les conventions internationales applicables, à le droit international coutumier et aux principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité*. Gli Stati, inoltre, nell'adottare le rispettive legislazioni in materia di cittadinanza, devono rispettare una serie di principi tassativamente stabiliti dall'articolo 4, la cui lettera sembra codificare il definitivo passaggio della materia della cittadinanza da una competenza esclusiva dello Stato ad una competenza

²⁸⁷ Sull'argomento, in dottrina, cfr. V. STARACE, *La Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e l'ordinamento italiano*, Bari, Levante, 1997; M. DE SALVIA, *Nazionalità in senso formale e nazionalità in senso sostanziale nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1995, p. 10; S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Cedam, 2001.

²⁸⁸ Per Giurisprudenza conforme si veda anche il caso *Moustaquim v. Belgium*, App. No. 12313/86, 13, disponibile al sito internet <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Moustaquim%20%7C%20Belgium&sessionid=81163295&skin=hudoc-en>.

²⁸⁹ Per l'importanza che riveste la Convenzione e per la necessità di rafforzare la cooperazione tra gli Stati in tale materia, il suo articolo 28 prevede che essa è aperta anche all'adesione di Stati non membri del Consiglio d'Europa. La Convenzione è entrata in vigore il 1 marzo 2000 tre mesi dopo il deposito dello strumento di ratifica da parte di tra Stati membri del Consiglio d'Europa, così come stabilito dal suo articolo 27. Fino ad ora gli Stati che hanno ratificato la Convenzione sono 20 e tra questi non figura l'Italia.

concorrente – chiaramente valida solo per le Alte parti contraenti della Convenzione stessa – con il diritto internazionale²⁹⁰.

Se, quindi, quest'ultimo sembra ormai essere tendenzialmente competente a disciplinare il diritto dell'individuo ad una cittadinanza, spetterà alle norme di diritto interno definire le condizioni per l'acquisto delle singole cittadinanze statuali nel rispetto del principio generale di carattere internazionalistico.

²⁹⁰ Tale disposizione, infatti, prevede che *“The rules on nationality of each State Party shall be based on the following principles:*

- a. *everyone has the right to a nationality;*
- b. *statelessness shall be avoided;*
- c. *no one shall be arbitrarily deprived of his or her nationality;*
- d. *neither marriage nor the dissolution of a marriage between a national of a State Party and an alien, nor the change of nationality by one of the spouses during marriage, shall automatically affect the nationality of the other spouse”.*

– SEZIONE SECONDA –

LA CITTADINANZA DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Note introduttive 2. La persistenza del legame tra cittadinanza e nazionalità 3. La cittadinanza dell'Unione dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona 3.1 Il rapporto tra cittadinanza europea e cittadinanze degli Stati Membri al vaglio della Corte di Giustizia 3.2 Il potere sovrano degli Stati in materia di cittadinanza: una competenza non più completamente esclusiva? 3.2.1 *Janko Rottmann, Zambrano e Dereci*: la *vis expansiva* del diritto dell'Unione su situazioni apparentemente interne ma in grado di influire sulla cittadinanza europea, *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri 4. Considerazioni conclusive

1. Introduzione

Fino ad ora si è avuto modo di vedere come l'impetuoso sviluppo che il fenomeno migratorio ha assunto negli ultimi decenni nell'intera area europea, unitamente ai complementari fenomeni della globalizzazione²⁹¹ e della continua evoluzione di istituzioni internazionali e sovranazionali, oltre a determinare una serie di interrogativi legati alla tanto discussa crisi dello Stato nazione²⁹², abbiano messo in rilievo la necessità di riformulare taluni canoni tipici di quest'ultimo, quali anche il concetto di cittadinanza.

Ci si riferisce, in particolare, all'evoluzione dei caratteri tradizionali di quest'ultima che, se coniugata – così come per lungo tempo è avvenuto – in stretta relazione alla nazione ed al principio di nazionalità, non sembra essere più in grado di costituire il perno attorno cui costruire il rapporto rappresentativo in una società differenziata²⁹³.

²⁹¹ Cfr. R. BELLAMY, *Citizenship – A very short introduction*, Oxford, Oxford University press, 2008, p. 2; L. DE GRAZIA, *Immigrazione, cittadinanza e diritti politici*, in Archivio giuridico Filippo Serafini, n. 223, 2003, pp. 363-380, la quale evidenzia come “il processo di globalizzazione influenza il modo in cui il fenomeno dell'immigrazione va affrontato, non potendo oggi le politiche migratorie risolversi solo entro i confini dei singoli Stati”.

²⁹² Cfr. L. ZANFRINI, *Cittadinanze – Appartenenza e diritti nella società dell'immigrazione*, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. VIII, la quale ritiene che “l'immigrazione si fa interprete della crisi di sovranità dello Stato-nazione che, idealtipicamente, dovrebbe consistere non soltanto nel controllo dell'accesso al territorio, ma altresì dei criteri che definiscono la membership in tutte le organizzazioni in esso presenti”.

²⁹³ Cfr. J. BHABHA, *Belonging in Europe: citizenship and post-national rights*, UNESCO, 1999, p. 16.

Il tentativo di procedere ad una analisi giuridica della categoria della cittadinanza negli ordinamenti giuridici contemporanei, infatti, deve necessariamente tenere in considerazione, oltre ai caratteri che tradizionalmente la connotano – relazione tra lo Stato e gli individui attributari di tale *status* e dalla serie indefinita di diritti che dal possesso di questo ne derivano²⁹⁴ – due ulteriori fattori che progressivamente ne stanno invadendo i contenuti, colorendone il significato di “rivoluzionarie” novità.

Invero, come si è visto, la materia oggetto di esame sembra essere fortemente influenzata, innanzitutto, dalla ideologia dei diritti fondamentali che, sia a livello costituzionale sia a livello internazionale, pare svuotarne in parte i contenuti, se non altro, nella misura in cui determina una perdita della centralità della categoria della cittadinanza nel suo ruolo di *status* privilegiato per l’individuazione da parte dello Stato dei destinatari dei diritti. In altri termini, l’adesione all’ideologia liberale improntata alla preminente tutela dei diritti umani sembra avere privato gli Stati del potere di usare la cittadinanza come categoria giuridica ad *alios excludendos*.

Tale prospettiva, poi, sembra essere stata accentuata all’interno dell’Unione Europea in cui la cittadinanza Europea, introdotta, per la prima volta, nel Trattato di Maastricht del 1992, ha, da un lato, permesso di attenuare la dicotomia straniero-cittadino con riferimento ai cittadini degli Stati Membri e, dall’altro, determinato un necessario ripensamento della tradizionale percezione della cittadinanza come categoria fondante esclusivamente di sistemi giuridici a carattere statale.

La presente sezione mira ad esaminare il concetto – in costante evoluzione – della cittadinanza dell’Unione Europea in quanto primo esempio cittadinanza post-nazionale²⁹⁵ connesso sia con le organizzazioni statuali degli Stati Membri sia con l’ordinamento sovranazionale dell’Unione Europea²⁹⁶.

Si tenterà, in particolare, di rilevare le caratteristiche principali del rapporto che questa ha con le cittadinanze nazionali.

²⁹⁴ Cfr. E. GUILD, *The legal elements of European Identity; Eu citizenship and migration law*, The Hague, Kluwer law international, 2004, pp. 1-18.

²⁹⁵ Cfr. S. ROSSI, *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post-nazionale*, in Forum di quaderni costituzionali, 23 aprile 2008, p. 1.

²⁹⁶ Cfr. N.W. BARBER, *Citizenship, nationalism and the European Union*, in J. FERRER, M. IGLESIAS (eds.), *Law, politics and morality: European perspectives I; Globalisation, Democracy and citizenship – Prospects for the European Union*, pp. 201 – 226.

Invero, pur se inizialmente ascritta dal Trattato ad un ruolo formalmente e puramente ancillare delle cittadinanze nazionali, diversi sono gli spunti che farebbero pensare ad una, quanto meno tendenziale, inversione di tendenza. Malgrado, infatti, l'acquisto della cittadinanza sovranazionale sia sempre dipeso dal possesso di una delle cittadinanze degli Stati Membri la cui disciplina resta nella competenza esclusiva di questi ultimi, sia la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, sia taluni elementi del Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1 dicembre 2009, sembrano determinare un mutamento di tale relazione che da univoca, diviene biunivoca. Ci si avvicina, forse verso un futuro con una cittadinanza dell'Unione del tutto autonoma – nei criteri di acquisto e di perdita – da quelle degli Stati Membri?

Per tentare di rispondere a questi interrogativi relativi, uno, alla tipologia di relazione ad oggi esistente tra cittadinanza nazionale e sovranazionale, l'altro, alla probabile futura evoluzione di quest'ultima, nel prosieguo della trattazione si percorreranno le seguenti tappe.

Si ritiene, in primo luogo, necessario provare a ripercorrere sinteticamente quelle che sono state precedentemente individuate come caratteristiche che tradizionalmente connotano la categoria della cittadinanza nazionale, collocandole storicamente, così da riuscire a verificare la necessità o meno di taluni elementi che sembrano contrastare con il mutato contesto giuridico. Più in particolare, si tenterà qui di centrare maggiormente l'attenzione sui processi che hanno determinato l'evoluzione del concetto in esame durante il Ventesimo secolo, con particolare riguardo all'influenza che la cultura della protezione dei diritti fondamentali ha avuto sulle più tradizionali connotazioni della cittadinanza. Questa, invero, sembra avere determinato, da un lato, la definitiva fuoriuscita di determinati diritti dall'alveo della cittadinanza, dall'altro – conseguentemente – un necessario ripensamento delle nozioni di cittadinanza strettamente connesse al concetto etnicamente connotato di nazionalità

I risultati raggiunti nella prima parte del lavoro forniranno, poi, un quadro fondamentale in cui potere inserire, nel rinnovato contesto permeato dalla presenza della cultura liberale dei diritti fondamentali via via fatta propria anche dall'Unione Europea, l'analisi del concetto di cittadinanza dell'Unione Europea così come delineato dai Trattati ed interpretato dalla Corte di Giustizia.

Si tenterà di leggere, infine, le pur poco incidenti modifiche apportate alle disposizioni in materia di cittadinanza dal Trattato di

Lisbona, nel percorso intrapreso dalla Corte di Giustizia relativo alla definizione della cittadinanza europea come *status* fondamentale dei cittadini dell'Unione, come tale, dotato di una certa autonomia ed in grado di influenzare le discipline nazionali di acquisto e perdita della cittadinanza così da renderle non più di esclusiva competenza statale, quanto piuttosto categorie europeizzate di diritto pubblico interno.

2. La persistenza del legame tra cittadinanza e nazionalità

Si è già avuto modo di vedere, in apertura del presente lavoro di tesi, come la cittadinanza sia una categoria capace di assumere una molteplicità di significati a seconda del punto di vista prospettico tenuto in considerazione.

Se, da un punto di vista sociologico, il termine cittadinanza può indicare *“the full membership of a community”*²⁹⁷, altri approcci suggeriscono di tenere in considerazione la cittadinanza come categoria utile alla distinzione tra diritti soggettivi in generale – comunemente ormai riconnessi alla residenza – e i diritti politici prevalentemente riconosciuti sulla base della prima²⁹⁸.

Talvolta, si è anche proposto di considerare gli elementi concernenti la comunanza di linguaggio, religione, etnia e storia comune, sintetizzabili nella nozione di nazionalità²⁹⁹, come concetti-chiave della categoria della cittadinanza. Ed invero, il connubio con la nazionalità assume un valore cruciale anche nella dottrina costituzionalistica dell'Europa occidentale laddove si consideri che la maggior parte dei discorsi sulla cittadinanza sono, in realtà, discorsi sulla tutela della nazionalità che enfatizzano i diritti ed i doveri attribuiti ai cittadini in contrapposizione a quelli riconosciuti ai non-cittadini.

Tale relazione, talvolta ritenuta immutabile e necessaria, sembra essere, invece, frutto di un portato storico non del tutto ineludibile nel concetto di cittadinanza.

Il connubio tra cittadinanza e nazionalità, invero, assume rilievo soprattutto da un punto di vista storico e fa emergere l'aspetto prevalentemente dinamico della categoria in esame, la quale, come si è avuto modo di constatare, è un concetto in continua evoluzione

²⁹⁷ T. H. MARSHALL, *Citizenship and social class*, 1950, pp. 28-29.

²⁹⁸ N. RECHT, *Union citizenship – metaphor or source of rights?*, in *European law journal*, 2001, p. 16.

²⁹⁹ Cfr. S. BENHABIB, *Borders, boundaries and citizenship; democratic citizenship and the crisis of territoriality*, in *PSOnline*, www.apsanet.org, 2005, p. 675.

in relazione ai diversi periodi storici³⁰⁰ ed al centro delle altrettanto variegata esperienze costituzionali³⁰¹.

Tale “dinamismo”, in particolare, si è rivelato nella sua capacità di adattarsi alle diverse forme di Stato succedutesi nella storia³⁰² servendone i fini e ponendosi come espressione della concezione che ciascun ordinamento giuridico ha della convivenza politica³⁰³.

Di cittadinanza, come si è detto, si parla sin dai tempi delle antiche *πόλεις* Greche³⁰⁴, ma è a partire dalla Rivoluzione Francese,

³⁰⁰ Sulle origini e gli sviluppi dell'idea di cittadinanza si vedano: D.B. HEATER, *Citizenship: the civic ideal in world history, politics and education*, London, Longman 1990; M. WALZER, *Citizenship*, in R. L. HANSON, J. FARR, T. BALL (Eds.), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982. Si veda, inoltre, S. SASSEN, *The repositioning of citizenship and alienage: emergent subjects and spaces for politics*, in *Globalizations*, vol.2, 2005, pp. 79-94.

³⁰¹ Cfr. V. ONIDA, Relazione introduttiva al Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti su *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, svoltosi a Cagliari il 16-17 ottobre 2009, p. 1. Si veda, inoltre, G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza – Profili di diritto pubblico comparato*, Padova, Cedam, 1998, p. 19 il quale evidenzia come, mentre nello Stato unitario la cittadinanza contrassegna l'appartenenza del soggetto alla comunità politica nazionale, nello Stato federale questa configura l'appartenenza dell'individuo a due entità distinte seppure strettamente collegate: la federazione e lo stato membro.

³⁰² Malgrado la molteplicità delle teorie della cittadinanza sviluppatesi nel corso della storia, si ritiene di poterne tracciare le caratteristiche del suo complesso significato in relazione a due sue aspetti peculiari inerenti, l'uno, al significato di volta in volta attribuito alla parola “cittadino”, e l'altro, ai diritti e doveri che in differenti periodi storici e in diverse tipologie di ordinamenti giuridici sono stati connessi a tale *status*.

³⁰³ Cfr. A. SCHILLACI, *La riforma della legge n. 92 del 1991: i progetti in discussione*, in *Rivista dell'associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 00, 2010, p. 4.

³⁰⁴ È stato Aristotele, per primo, a porre l'accento sulla rilevanza “pubblicistica” di tale categoria declinandola, non dal punto di vista delle prerogative individuali, ma come una funzione pubblica le cui mansioni includono una partecipazione attiva nei processi politici decisionali. In altri termini, la cittadinanza e la libertà politica, nell'antica Grecia, sarebbero state espressione, non di diritti dei singoli individui, quanto piuttosto della stessa comunità politica storicamente determinata, ed il loro fine non sarebbe stato altro che la conservazione e la stabilizzazione della *polis* finalizzata ad evitare la *stasis*, la guerra civile o la tirannia. Per ARISTOTELE “cittadino in senso assoluto non è definito da altro che dalla partecipazione alle funzioni di giudice e alle cariche”. Cfr. ARISTOTELE, *Politica*, a cura di R. LAURENTI, Laterza, Roma-Bari, 1993, p. 1275 punti 22-24. Per un approfondita disamina sulle posizioni aristoteliche relative alla cittadinanza, si veda F. BELVISI, *Cittadinanza*, in A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 117; B. CONSTANT, *Della libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, in ID. *Principi di*

che questa diviene un portato tipico della concezione stessa dello Stato-nazione³⁰⁵, rappresentando la principale forma di relazione tra i cittadini “nazionali” e lo Stato estrinsecantesi nella fitta serie di diritti e doveri facenti capo ai primi³⁰⁶.

Al fine di realizzare, anche attraverso la categoria della cittadinanza, le istanze dell’uguaglianza di tutti i Francesi a lungo tempo messe a tacere dal precedente sistema di privilegi dell’*Anciene Régime*, i teorici della Rivoluzione rinchiudono tale concetto in quello di nazionalità, provocando un appiattimento dell’una sull’altra³⁰⁷. La *Nation*, cioè, in opposizione ai privilegi attribuiti sulla base della mera appartenenza “naturale” ad un ceto durante l’epoca precedente, diviene condizione essenziale per entrare a far parte, sia del corpo sociale della comunità statale, sia, eventualmente, della comunità politica³⁰⁸. Il *citoyen* – appartenente alla nazione – pertanto, diviene così il paradigma ideale con il quale designare l’uomo del popolo in

politica, Roma, Rubbettino, 1970; N.D. FUSTEL DE COULANGES, *La città antica*, Sansoni, Firenze, 1972. Per una approfondita analisi della categoria della cittadinanza negli ordinamenti antichi, ci si richiama a P. COSTA, *Cittadinanza, cit.*, nonché anche al pregevole lavoro di E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento, cit.*

³⁰⁵ Cfr. M. ALBERTINI, *Lo Stato nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 20ss.; L. LEVI, *Lecture su Stato nazionale e nazionalismo*, Torino, Celid, 1995; nello stesso senso, C. SHORE, *Whither European citizenship? Eros and civilization revisited*, in *European journal of social theory*, 2004, p. 27.

³⁰⁶ Cfr. Y. ZILBERSHATS, *Reconsidering the concept of citizenship*, in *Texas International Law Journal*, 2001, pp. 689 ss. la quale ritiene che “*citizenship is the embodiment of the strongest link between the individual and the State, a link which is reflected by the fact that the citizen is entitled to all the rights which the State grants and is subject to all the duties which it imposes*”.

³⁰⁷ Cfr. E. GROSSO, *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, relazione resa al Convegno “*La cittadinanza elettorale*” svoltosi a Firenze, 14-15 Dicembre 2006 reperibile sul sito internet della Società italiana di studi elettorali SISE, p.15. Nello stesso senso, si veda C. CLOSA, *The Concept of citizenship in the Treaty of the European Union*, in *Common Market law review*, 1992, p. 1138, il quale rileva come dall’identificazione che, a partire dalla creazione dello Stato moderno, è stata fatta tra cittadinanza e nazionalità, deriva una sostanziale perdita del significato politico della cittadinanza. L’autore, invero, sottolinea che “*The examination of the concept of citizenship nowadays does not particularly emphasize its basic political dimension. Within the framework of the modern State, the political subject is usually identified through the concepts of people or nation*”.

³⁰⁸ Cfr. R. BRUBAKER, *Nationhood in France and Germany, cit.*, 6, il quale evidenzia come “*In France reformist philosophes and the urban public opposed the nation to the privileged orders and corporations of the ancient regime, giving the concept of nationhood a critical edge and a new, dynamical, political significance*”.

contrapposizione alla suddivisione sociale e politica cetuale dell' *Ancien régime*³⁰⁹.

Tale connubio resiste al mutato contesto storico giuridico del Diciannovesimo secolo, pur esplicando una funzione diversa.

La teoria dello Stato liberale di diritto, invero, utilizza il principio di nazionalità – nato come strumento extragiuridico di identificazione reciproca di un popolo, attraverso la valorizzazione delle sue specificità storiche, culturali, etniche – come mezzo di identificazione dei cittadini chiamati a partecipare della comunità politica³¹⁰. La cittadinanza, così, assume valore unicamente nel suo senso verticale, divenendo un mero strumento di giustificazione della sovranità statale su un certo numero di soggetti individuati come appartenenti allo Stato³¹¹.

In tale quadro, l'accostamento tra cittadinanza e nazionalità e la prevalenza accordata alla nozione di cittadinanza come *status* derivante dal dato metagiuridico della nazionalità – intesa come

³⁰⁹ Cfr. G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, cit., p. 105, nonché C. CLOSA, *The Concept of citizenship in the Treaty of the European Union*, cit., p. 1138.

³¹⁰ Il riferimento alla Nazione consentiva sia di ancorare la rappresentanza ad un sovrano invisibile gli interessi generali della Nazione, sia di giustificare l'esclusione dal voto di chi non apparteneva alla classe borghese, l'unica in grado di esserne interprete. Va, pertanto, considerato che, nello Stato liberale di diritto, la rappresentanza degli interessi generali era assicurata dalla omogeneità dell'appartenenza sociale tra rappresentati e rappresentanti, ovvero de "i cittadini aventi nei riguardi della cosa pubblica interesse e competenza". J. STUART MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, a cura di M. PROSPERO, Roma, Editori riuniti, 1997. L'opera è del 1861.

³¹¹ Tale visione delle cose si ripercuote interamente sulla definizione delle funzioni della cittadinanza la quale, svolgendo una mera funzione definitoria del legame verticale tra il cittadino e lo Stato, perde qualsiasi connotato politico, per risolversi in un mero dato naturalistico che si rifletterà inevitabilmente anche sulle modalità di individuazione dei contorni della comunità politica. Cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 229; G. LOMBARDI, *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato (profili storici e costituzionali)*, Torino, Giappichelli, 1979, p. 20; S. RODOTÀ, *Cittadinanza: una postfazione*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*. Bari-Roma, Laterza, 1994, p. 321; C. LUCIONI, *Cittadinanza e diritti politici – Studio storico-comparatistico sui confini della comunità politica*, cit., p. 147. In senso contrario, si vedano: J. HABERMAS, *Cittadinanza politica e identità nazionale. Riflessioni sul futuro dell'Europa*, in J. HABERMAS (a cura di), *Morale, Diritto, Politica*, Torino, Einaudi 1992, p. 107; G.E. RUSCONI, *Se cessiamo di essere una nazione*, Bologna, il Mulino, 1993, pp. 143 ss. i quali ritengono che l'affermazione del mito della nazione sia una sorta di rappresentazione del trionfo della cittadinanza politica avvenuto sull'onda della Dichiarazione universale del '89.

sensu pregiuridico di appartenenza che deriva agli individui dalla comunanza di lingua, cultura, tradizione, religione, storia – appare essere un fattore abbastanza “recente”, connesso a precisi momenti ed esigenze storiche e, in quanto tale, affatto ineludibile.

Questo legame tra le due, dunque, appare essere frutto di una elaborazione artificiale³¹² volta a far confluire il sentimento di appartenenza etnico-culturale riferibile alla nazionalità nella categoria giuridica della cittadinanza teoricamente tesa a definire la comunità politica come associazione di uomini liberi ed eguali, che vi aderiscono volontariamente ed a prescindere da ogni criterio di ascrizione quale la nascita o la residenza. Cionondimeno, in un mondo globalizzato in cui sempre più fattori mettono in crisi il concetto stesso di Stato-nazione ed in cui la sovranità nazionale è in stato di palese sofferenza³¹³, tale connubio non è stato del tutto reciso e solo recentemente ha mostrato segni di erosione.

Lo si evince, in particolare, dall'avversione dimostrata fino a tempi non troppo lontani dalla maggior parte delle leggi statali in materia di cittadinanza verso le ipotesi di doppia nazionalità³¹⁴, considerate come e veri propri *vulnus* al rapporto di fedeltà tra il cittadino e lo Stato³¹⁵. I legami con uno Stato, cioè, hanno, per lungo tempo, continuato ad essere considerati come assolutamente esclusivi e ciò grazie anche alla scarsa attenzione prestata dal diritto internazionale, il quale, se, da un lato, ha mantenuto un

³¹² L'espressione è di G. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, cit., p. 37. Anche D. KOCHENOV, *Ius tractum of many faces: European citizenship and the difficult relationship between status and rights*, in *The Columbia journal of European law*, 2009, p. 176, parla di *Legal fiction* in riferimento alla tecnica correlazione tra cittadinanza e nazionalità. Di artificialità della cittadinanza parla, inoltre, M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit., p. 145.

³¹³ L'espressione è di A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: "Il governo deve avere la fiducia dei mercati"* (nota minima a commento della nascita del governo Monti), in *Federalismi.it* del 23.11.2011, p. 2.

³¹⁴ La precedente normativa italiana sulla cittadinanza, ad esempio, legge n. 555 del 13 giugno 1912, prevedeva la perdita automatica della cittadinanza italiana per coloro che acquistavano volontariamente una cittadinanza straniera.

³¹⁵ Effettivamente ancora oggi le discipline in materia di cittadinanza di un elevato numero di Stati, pur non facendo divieto di doppia nazionalità, continuano a dimostrare tale avversione. Lo si nota, in particolare, in quei casi in cui dalla cittadinanza acquisita tramite naturalizzazione derivano meno diritti che dalla cittadinanza acquisita *ius sanguinis*. Negli Stati Uniti, ad esempio, l'articolo II della Costituzione prevede che i cittadini naturalizzati americani siano esclusi dal diritto di voto passivo per l'ufficio di Presidente degli Stati Uniti.

atteggiamento di sostanziale indifferenza in relazione ai modi di acquisto della cittadinanza, ritenuti di mera competenza interna, dall'altro, ha partecipato "attivamente" alla lotta contro le fattispecie di doppia nazionalità, sostanzialmente avallando la tesi della cittadinanza come rapporto ancestrale di fedeltà che lega un individuo allo Stato³¹⁶.

È solo con gli sviluppi verificatisi all'indomani della Seconda Guerra Mondiale che diversi fattori hanno cominciato lentamente ma incessantemente a sfatare il mito della cittadinanza fondata sulla nazionalità, determinando una sempre più evidente difficoltà per gli Stati di continuare a pensare sé stessi come radicati su società culturalmente omogenee.

In particolare, le crescenti migrazioni internazionali, da un lato, nonché l'affermazione della cultura dei diritti umani e dell'ideologia liberale³¹⁷, dall'altro, hanno certamente influito con insistenza sull'impossibilità per gli Stati, non solo di operare distinzioni eccessive tra cittadini e non cittadini dal punto di vista del godimento dei diritti, ma anche di pensare ai loro stessi cittadini come membri di una comunità culturale nazionale immutabile.

Tali fattori in generale e l'ideologia democratica in particolare, cioè, hanno determinato un'evoluzione della categoria della cittadinanza comportandone un parziale distacco sia dai diritti sia dal concetto di identità nazionale³¹⁸, tendenzialmente smettendo di essere, quindi, non solo il principale *status* per l'attribuzione dei primi, ma anche l'espressione giuridica della nazionalità³¹⁹. Invero,

³¹⁶ Si pensi, ad esempio, alla Convenzione sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima e sugli obblighi militari in caso di cittadinanza plurima firmata a Strasburgo il 6 maggio 1963 ed entrata in vigore nel 1968 ed al suo Protocollo entrato in vigore nel 1977.

³¹⁷ Cfr. J. RAWLS, *Political liberalism*, New York, Columbia University press, 1993; M. SANDEL, *Review of political liberalism*, Harvard law review, 1994, p. 1765 in cui si nota come tale ideologia, non solo ha determinato una crisi del dogma della nazione, ma anche una sostanziale evoluzione delle nozioni di razza e famiglia.

³¹⁸ Così, C. JOPPKE, *Citizenship between de- and re-ethnization*, in European journal of sociology, Vol. 44, 2003, p. 433, il quale nota come "abstract character of State membership [...] is decoupled from rights and identity".

³¹⁹ In tal senso, J. CARENS, *Citizenship and Civil Society : What Rights for Residents?*, in R. HANSEN, P. WEIL. (Eds.), *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the US and Europe : The Reinvention of Citizenship*, New York, Berghahn Books, 2002, p. 110, il quale rileva come "At the heart of the liberal democratic conception of politics is the notion that the state exists for the sake of the members of society, and that the fundamental interests of some members should not be sacrificed even if a majority would find that to their advantage. What makes a person a member of society

se, da un lato, non può non notarsi la tendenza generalizzata a consentire sia i fenomeni di doppia cittadinanza, sia quelli di naturalizzazione – allontanando così la cittadinanza dall'idea dell'assimilazione – dall'altro, sempre più frequentemente, i diritti sociali e talvolta anche politici, precedentemente connessi con l'idea dell'appartenenza alla nazione, dipendono adesso dalla mera residenza, così disgregando profondamente il connubio tra cittadinanza e nazionalità e la dicotomia tra cittadino e straniero³²⁰.

Ciò è particolarmente evidente all'interno dell'Unione Europea dove la distinzione tra i cittadini degli Stati Membri con riferimento al godimento dei diritti sembra affievolirsi sempre più per effetto del funzionamento della Cittadinanza dell'Unione. Quest'ultima, invero, in quanto primo esempio di cittadinanza sovranazionale che si aggiunge senza sostituire le cittadinanze degli Stati Membri offre diversi spunti interessanti per l'analisi dell'evoluzione del concetto di cittadinanza. I diritti da questa derivanti non solo mettono i cittadini europei in relazione alle istituzioni dell'Unione, ma, molto innovativamente, li pongono in relazione – secondo uno schema molto simile a quella tradizionalmente ascrivibile alla cittadinanza nazionale – con le istituzioni degli altri Stati Membri.

3. La cittadinanza dell'Unione dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona

Quando il concetto di cittadinanza Europea è apparso per la prima volta nel Rapporto Tindemans sull'Unione Europea, alcuni

with these kinds of claims against the state cannot depend on the state's own categories and practices. It depends instead on the social facts". Ci si richiama qui, inoltre, anche a R. BAUBOCK, *Citizenship and national identities in the European Union*, Jean Monnet working papers, il quale evidenzia come *"Although liberal democracy does not abolish the distinction between citizens and aliens, it challenges all four traditional features of state sovereignty. Rights-based liberalism disconnects citizenship to some extent from territory and formal legal status and thereby sets into motion a dynamic of inclusion of non-citizens which implies a yet largely unrecognized reshaping of the boundaries of democratic polities"*.

³²⁰ P.H. SCHUCK, *Citizens, strangers and in-between: essays on immigration and citizenship*, New York, Westview press, 2000. Si veda anche W. R. BRUBAKER, *Membership without citizenship: the economic and social rights of noncitizens*, in W.M. BRUBAKER (ed.) *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*, Lanham, The German Marshall Fund of the United States and University Press of America, 1989, pp. 146, il quale ritiene che lo studio dei diritti sociali ed economici dei non-cittadini porta a dovere concludere che *"the decisive gap is between privileged non citizen residents and persons (...) without long-term residence rights"*, piuttosto che tra cittadini e stranieri.

autori³²¹ pensarono che, non appena una tale categoria fosse stata introdotta nei Trattati, si sarebbe verificata una svolta rivoluzionaria nell'evoluzione del concetto di cittadinanza.

Si pensava, invero, che la prima forma di cittadinanza sovranazionale sarebbe stata sviluppata attorno a tre fondamentali pilastri che l'avrebbero resa un'esperienza assolutamente innovativa nel panorama giuridico europeo: una classe di persone individuate secondo un criterio comune direttamente individuato dal diritto dell'Unione; l'individuazione di un catalogo di diritti da attribuire a tali individui; l'abolizione del principio di discriminazione tra di essi sulla base della nazionalità³²².

Quando, poi, con il Trattato di Maastricht nel 1992 si è finalmente fornita una codificazione a tale categoria, rimasta per molto tempo una semplice elaborazione teorica, sembrava che tali aspettative fossero andate frustrate, proprio per il carattere derivativo e complementare caratterizzante la neonata cittadinanza europea la quale, dunque, lungi dal potere essere attribuita in base a specifici criteri direttamente individuati dallo stesso Trattato, veniva semplicisticamente disegnata come un corollario delle cittadinanze nazionali degli Stati membri. Come chiarito dalla dichiarazione numero 2 sulla cittadinanza di uno Stato membro allegata al Trattato, invero, *“la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato membro [sarebbe stata] definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato”*.

Tale carenza di autonomia ed originarietà, determinante una perdurante sovrapposizione e confusione concettuale tra cittadinanza e nazionalità³²³, aveva di fatto deluso le aspettative degli studiosi che ritenevano la cittadinanza dell'Unione una *“purely decorative and symbolic institution”*³²⁴ dal contenuto sostanzialmente

³²¹ Cfr. R. PLENDER, *An incipient form of European citizenship*, in F. JACOBS (ed), *European Law and the Individual*, Dordrecht, North Holland, 1976, pp. 39-52; A. EVANS, *European Citizenship: A novel concept in EEC Law*, 1984, in *American Journal of Comparative Law*, pp. 679-715.

³²² Cfr. C. CLOSA, *The concept of citizenship in the Treaty on European Union*, in *Common Market law review*, 1992, p. 1141.

³²³ Così, Editoriale di *The federalist*, *Cittadinanza europea e identità post-nazionale*, 1993, n.1, p. 3 reperibile al sito internet http://www.thefederalist.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=73&lang=it

³²⁴ Così, D. KOSTAKOPOULOU, *European Union citizenship: writing the future*, in *European law journal*, 2007, p. 623, richiamandosi a C. LYONS, *Citizenship in the Constitution of the EU: Rhetoric or Reality?*, in R. BELLAMY, D. CASTIGLIONE (eds.), *Constitutionalism, Democracy and Sovereignty: American and European*

debole³²⁵ ed incapace di rivoluzionare effettivamente il sistema precedente dei diritti connessi alla mera libertà di circolazione³²⁶.

Essa, invero, appariva come una categoria meramente limitata al profilo economico dell'individuo al quale i diritti ad essa connessi venivano pur sempre attribuiti a garanzia della libertà di circolazione all'interno del territorio dell'Unione, e noncurante delle altre pur fondamentali dimensioni della cittadinanza legate alla sfera democratica della partecipazione politica³²⁷.

La cittadinanza dell'Unione, per altro, appariva debole anche sotto un altro punto di vista.

Diversamente dalle tradizionali cittadinanze nazionali, infatti, quella europea sembrava essere carente pure della dimensione identitaria del popolo che questa intendeva costituire, non riflettendo essa alcuna radice comune capace di esprimere un legame di appartenenza etnoculturale dei suoi titolari all'Unione³²⁸.

Pur nell'autorevole attendibilità di tali posizioni, non si può omettere di evidenziare come il leggere tale prima forma di cittadinanza sovra-nazionale in tale modo sembra nascondere un approccio metodologico che, non senza forzature, tenti di utilizzare le lenti utili all'analisi delle cittadinanze nazionali, per lo studio di una categoria del tutto nuova nel panorama giuridico europeo.

Resta innegabile, invero, il dato per il quale per la prima volta nella storia, dalla creazione degli ordinamenti giuridici Westfaliani,

Perspectives, Avebury, Ashgate, 1996, pp. 96-110; M. EVERSON, *The Legacy of the Market Citizen*, in J. SHAW and G. MORE (eds.), *The New Dynamics of European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1995, pp. 56-66; P. B. LEHNING, *European Citizenship: A Mirage?*, in P. B. LEHNING, A. WEALE (eds.), *Citizenship, Democracy and Justice in the New Europe*, New York, Routledge, 1997, pp. 175-199; R. BAUBOCK, *Citizenship and National Identities in the European Union*, Harvard Jean Monnet Working Paper, 1997; J. D'OLIVEIRA, *Union Citizenship: Pie in the Sky?*, in A. ROSAS, E. ANTOLA (eds.), *A Citizens' Europe: In search of a New Order*, London, Sage, 1995, pp. 58-84.

³²⁵ In realtà, la Cittadinanza Europea comportava – ed ancora comporta – diritti ulteriori rispetto alla mera libertà di circolazione, fra cui il diritto di ricorso al Mediatore, il diritto di presentare proposte legislative (iniziativa dei cittadini) e il diritto di votare e di essere eletti alle elezioni municipali ed europee. I cittadini dell'Unione godono, inoltre, anche della protezione diplomatica e consolare al di fuori dell'UE da parte di qualsiasi Stato membro.

³²⁶ Cfr. J. D'OLIVEIRA, *Union Citizenship: Pie in the Sky?*, *cit.*; P. B. LEHNING, *European Citizenship: A Mirage?*, *cit.*, p. 175

³²⁷ Cfr. M.P. VINK, *Limits of European citizenship: European integration and domestic immigration policies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005.

³²⁸ Cfr. A. D. SMITH, *National identity and the idea of European unity*, in *International affairs*, 1992, p. 55.

l'Unione Europea ha dato vita ad una categoria della cittadinanza che, pur connessa con le cittadinanze nazionali dei suoi Stati Membri, fosse in grado di andare oltre gli ordinamenti particolari di questi ultimi, in qualche modo indebolendo l'esclusività delle loro cittadinanze interne.

In altri termini, con l'istituzione della cittadinanza europea viene meno proprio quella connotazione ideologica storicamente determinata consistente nella corrispondenza tra cittadinanza e nazionalità³²⁹ e si disegna, per la prima volta, una forma di cittadinanza cui connettere un sistema composito di diritti sovranazionali che sembrano evidenziare la ormai insuperabile incompletezza ed inadeguatezza delle cittadinanze nazionali negli scenari politico istituzionali contemporanei³³⁰.

Per altro, a quasi vent'anni dalla sua introduzione nel testo dei Trattati, non può non notarsi come, malgrado tanto iniziale e non immotivato scetticismo, la cittadinanza dell'Unione si sia evoluta in una categoria che, lungi dall'essere insignificante e priva di contenuti, ha, invece, fortemente influito sull'evoluzione del concetto tradizionale di cittadinanza, assumendo una posizione di tutta centralità non solo simbolica ma anche sostanziale nel frastagliato processo di integrazione europea³³¹.

Ciò grazie ad una serie di fondamentali interventi della Corte di Giustizia, nonché ad alcune iniziative legislative che, passando per la c.d. Direttiva sulla cittadinanza – la 2004/38/CE³³², relativa al

³²⁹ Cfr. T. PADOA SCHIOPPA, *Europa, una pazienza attiva. Malinconia e riscatto del vecchio continente*, Milano, Rizzoli Editore, 2006, secondo il quale “*Che l'identità nazionale sia l'univo valido fondamento di un ordine politico è contraddetto dall'esperienza storica. Non solo, ma quel fondamento rivelo immediatamente la propria incapacità di assicurare la pace e la prosperità promesse*”.

³³⁰ Cfr. D. ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Bari, Laterza, 1994, pp. 44 il quale evidenzia come “*la tenuta dei legami identitari si fa sempre più incerta via via che l'ambito geopolitico di uno Stato si dilata sino ad includere culture molto diverse tra loro*”. Nello stesso senso, più recentemente, L.S. ROSSI, *I cittadini*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione Europea*, I, Torino, Utet, 2006, p. 103.

³³¹ Cfr. E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale*, in Studi sull'integrazione europea, 2006, p. 436.

³³² Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento n. 1612/68/CEE ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L158 del 30 aprile 2004.

diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri – hanno portato alle, forse non rivoluzionarie, ma certamente interessanti, modifiche del Trattato di Lisbona.

Quest'ultimo, invero, modificando il testo delle precedenti disposizioni, ha delineato il carattere "aggiuntivo", e non più semplicemente complementare, della cittadinanza dell'Unione, pur senza rinnegarne l'automaticità dell'acquisto per i cittadini degli Stati Membri. Inoltre, non è più presente alcuna Dichiarazione sull'esclusività della competenza degli Stati Membri in materia di attribuzione della cittadinanza.

Tali precisazioni puramente terminologiche apportate al Trattato da poco entrato in vigore non stupiscono se solo si pone a mente che, ad oggi, la cittadinanza dell'Unione comporta per i suoi titolari il godimento di un *set* sempre crescente di diritti che precedentemente venivano esclusivamente associati con le cittadinanze nazionali. Alcuni di questi sono diritti che, in quanto tradizionalmente considerati di stretta competenza nazionale, incidono in maniera pregnante sul tradizionale contenuto della cittadinanza³³³.

Tra questi vi rientra, invero, il diritto di ciascun cittadino europeo di fare ingresso e di soggiornare nel territorio di qualsiasi altro Paese Membro, nonché il connesso diritto di ivi esercitare la propria attività lavorativa, ferma restando la possibilità di chiedere il ricongiungimento dei propri familiari di qualsiasi altra nazionalità³³⁴.

L'articolo 22 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, poi, rende operativa la logica della non discriminazione sulla base della nazionalità anche nella sfera dei diritti di partecipazione politica³³⁵. Per effetto della cittadinanza dell'Unione,

³³³ D. KOCHENOV, *Ius tractum of many faces: European citizenship and the difficult relationship between status and rights*, cit., pp. 194-197; D. GARETH, *Nationality discrimination in the European internal market*, The Hague, Kluwer law international, 2003.

³³⁴ Cfr. Sentenza del 23 settembre 2003, Causa C-127/08 Blaise Baheten Metock e altri c. Minister for Justice, Equality and Law Reform, in Racc. p. I-06241.

³³⁵ Per una approfondita disamina, ci si richiama a J. SHAW, *The transformation of citizenship in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007; S. DAY, J. SHAW, *European Union electoral rights and the political participation of migrants in host policies*, in *International journal of population and geography*, 2002, p. 183; J. SHAW, *Alien suffrage in the European Union*, in *The good*

infatti, i cittadini hanno il diritto di petizione al Parlamento Europeo e di ricorso al Mediatore europeo, nonché il diritto di corrispondere con le istituzioni comunitarie in una lingua ufficiale dell'Unione ed il diritto ad una buona amministrazione. Ancora più significativamente essi sono attributari del diritto di voto attivo e passivo per le elezioni comunali ed europee, anche nel caso in cui risiedano in uno Stato membro di cui non sono cittadini alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato³³⁶. Tali diritti connessi alla cittadinanza europea sono senz'altro espressione della volontà di portare avanti un processo sempre più ampio di democratizzazione dell'ordinamento comunitario complessivamente inteso. Da questo punto di vista, la cittadinanza dell'Unione, creando una comunità politica comprendente una estesa varietà di popoli, ha costituito e continua a costituire un esperimento unico ed assolutamente originale di estensione dei confini sociali e politici oltre i ristretti confini dello Stato-nazione.

Appare evidente, allora, come essa, pur nell'apparenza della sua deludente formulazione iniziale, offra uno spunto originalissimo di studio dell'allargamento dei confini di godimento dei diritti sociali e politici oltre i ristretti limiti della nazionalità, lasciando spazio a numerose considerazioni sul graduale passaggio, forse in corso, da un tipo di cittadinanza nazionale ad un altro, prevalentemente – pur se non esclusivamente – sovranazionale, in cui la prima, pur senza scomparire, perde la capacità di influenzare le sorti della seconda.

La verifica dell'effettiva innovatività di tale categoria non può non passare dalla disamina della copiosa giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea che, in questi anni, ha fortemente contribuito a rendere più operativa e meno simbolica la cittadinanza dell'Unione.

Tale prospettiva offre l'opportunità di riconsiderare le caratteristiche tipiche di questa prima forma di cittadinanza sovranazionale, il cui "*constructive potential*"³³⁷ e la capacità di penetrare nei lineamenti tipici delle cittadinanze nazionali erano stati in un primo momento sottovalutati dagli studiosi che non ne

society, 2003, p. 29; G. ZINCONE, S. ARDOVINO, *I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 741.

³³⁶ Articolo 22, comma 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, Direttiva 94/80/CE, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* L368 del 31 dicembre 1994.

³³⁷ D. KOSTAKOPOULOU, *European Union citizenship: writing the future*, cit., p. 627.

avevano colto le potenzialità di provocare una graduale ma significativa trasformazione socio-politica ed istituzionale.

3.1 Il rapporto tra cittadinanza europea e cittadinanze degli Stati Membri al vaglio della Corte di Giustizia

I giudici di Lussemburgo hanno assiduamente mostrato un chiaro *favor civitatis* introducendo, nei limiti del giuridicamente possibile, elementi di comunitarizzazione del rapporto tra cittadinanze nazionali e cittadinanza europea³³⁸.

Ciò è stato realizzato dalla Corte mediante due distinte operazioni, ciascuna delle quali verrà esaminata nel prosieguo del presente paragrafo ed in quello che segue.

In una prima categoria di casi, l'atteggiamento della Corte si è distinto per la costante interpretazione restrittiva fornita alle disposizioni in materia di limitazioni dei diritti connessi alla cittadinanza europea, ed una parallela estensione dei confini di applicazione di questi ultimi, così da ridurre al massimo le possibilità per gli Stati Membri di abusare degli spazi ad essi concessi dai Trattati.

Tale operazione ermeneutica è stata realizzata dai giudici di Lussemburgo trattando una serie di questioni come connesse ai principi di libera circolazione delle persone tra gli Stati Membri, adottando, cioè, in relazione a diverse fattispecie, precedentemente ritenute di stretta competenza statale, una prospettiva di progressiva integrazione transnazionale³³⁹, tesa all'avvicinamento delle posizioni dei nazionali e dei cittadini di altri Stati dell'Unione nei Paesi ospitanti. In particolare, attraverso la coniugazione del principio di non discriminazione sulla base della nazionalità come corollario della cittadinanza europea, la Corte sembra essere riuscita a rendere sempre più effettivi i diritti conseguenti alle libertà fondamentali previste dal Trattato e dal diritto derivato, contemporaneamente privando gli Stati Membri del potere di regolare una serie di posizioni sulla base del mero diritto interno.

La cittadinanza dell'Unione, in definitiva, è stata utilizzata dalla Corte come strumento di valorizzazione, non solo delle libertà

³³⁸ Cfr. E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale*, cit., p. 450.

³³⁹ Cfr. E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale*, cit., p. 479.

fondamentali previste dal Trattato, ma anche dei diritti individuali ad esse connessi.

Ciò è particolarmente evidente nella decisione relativa al caso *Grzelczyk*³⁴⁰, in cui la Corte ha orientato il suo cammino, teso ad attribuire alla cittadinanza europea il valore di *status* fondamentale dei cittadini dell'Unione³⁴¹, verso il contrasto alla frequente percezione della rilevanza dell'individuo nel diritto dei Trattati dell'Unione unicamente quale attore economico.

A tal proposito, l'appena citata decisione è stata un'opportunità per la Corte di spingere in avanti il dibattito sul significato e le implicazioni della cittadinanza dell'Unione, chiamando in questione la relazione – precedentemente ritenuta necessaria – tra esercizio di un'attività economica e diritto di soggiorno in determinate circostanze (ad esempio in caso di temporanee difficoltà economiche).

³⁴⁰ Sentenza del 20 settembre 2001, Causa C-184/99, *Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, Racc. p. I-6193 relativa al caso del sig. *Grzelczyk*, studente di cittadinanza francese che aveva seguito studi di educazione fisica in Belgio presso l'università di Louvain-la-Neuve. Durante i primi tre anni di studio provvedeva egli stesso alle spese per il proprio mantenimento, alloggio e studi, svolgendo piccoli lavori retribuiti ed ottenendo agevolazioni di pagamento. Poiché il quarto anno richiedeva un maggior impegno personale, il sig. *Grzelczyk* chiedeva e otteneva, in un primo tempo, il pagamento del minimo dei mezzi di sussistenza (*minimex*) per gli anni 1998/1999 dal Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve (CPAS). Tuttavia, il beneficio di tale vantaggio sociale gli veniva ritirato a partire dal 1° gennaio 1999 e il Ministro competente motivava la sua decisione sulla base del fatto che il soggetto interessato rivestiva la qualifica di studente e non di lavoratore. Il sig. *Grzelczyk* impugnava dinanzi al giudice belga competente (Tribunale di Nivelles) la decisione con la quale il (CPAS) ritirava il beneficio del *minimex*. Il Tribunal de travail di Nivelles sollevava così questione pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee per sapere se la normativa belga fosse compatibile con il diritto comunitario. Il giudice belga chiedeva, in particolare, se il Trattato, e più esattamente i principi di cittadinanza europea e di non discriminazione ivi sanciti, ostassero a che il beneficio di una prestazione sociale di un regime non contributivo fosse subordinato alla condizione che i cittadini di altri Stati membri (nella specie, uno studente francese) fossero considerati lavoratori, quando invece tale condizione non era applicabile ai cittadini dello Stato membro ospitante (nella specie, gli studenti belgi).

³⁴¹ Cfr. Sentenza del 19 ottobre 2004, Causa C-200/02, *Zhu e Chen c. Secretary of State for the home department*, Racc. p. I-9925, punto 25, nonché anche Sentenze del 20 settembre 2001, Causa C-184/99, *Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, Racc. p. I-6193, punto 31 e del 17 settembre 2002, causa C-413/99, *Baumbast c. Secretary of State for the Home Department*, Racc. p. I-7091, punto 82.

In riguardo a tale caso, invero, i Giudici hanno per la prima volta specificato come, in virtù dell'introduzione di tale forma della cittadinanza comunitaria, i cittadini dell'Unione non possono non ottenere un trattamento giuridico identico, indipendentemente dalla loro nazionalità, nei settori coperti dal diritto comunitario, all'interno del quale vige il divieto di qualsiasi discriminazione – diretta o indiretta – fondata sulla cittadinanza³⁴².

Un'analoga impostazione, volta a statuire la preminenza dello *status* derivante dalla cittadinanza europea su quello delle cittadinanze nazionali, è rinvenibile anche nella decisione *Bidar*³⁴³.

In tal caso, la Corte era chiamata a valutare la conformità con il diritto comunitario, sotto il profilo del principio di non-discriminazione sulla base della nazionalità, delle condizioni di concessione dello *student support*, ovvero dell'aiuto offerto da Inghilterra e Galles a copertura dei costi di mantenimento per studenti.

In relazione a tale fattispecie, i giudici di Strasburgo non hanno mancato di riferirsi al concetto di cittadinanza dell'Unione per sostenere una parziale comunitarizzazione della materia degli aiuti concessi agli studenti che, in quanto corollario del diritto di soggiorno riconosciuto a tutti i cittadini europei, devono essere

³⁴² Cfr. S. WEATHERILL, *Cases and materials on EU law*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 490 che ritiene che la presente decisione abbia dato una “*strong appearance of case law moving away from the grant of particular rights to particular groups of (economic) actors and instead embracing a powerful mission of protection of individual rights*”.

³⁴³ Sentenza del 15 marzo 2005, Causa C-209/03, Dany Bidar c. London Borough of Ealing & Secretary of State for Education and Skills, in Racc. p. I-1219 riguardante il caso del cittadino francese Dany Bidar che, recatosi, nell'agosto 1998, nel Regno Unito, per accompagnare la madre che doveva ivi sottoporsi a cure mediche, aveva abitato presso la nonna ed aveva compiuto gli ultimi tre anni di studi secondari. Nel settembre 2001 si era iscritto allo University College London, chiedendo un sussidio economico al London Borough of Ealing. L'aiuto relativo alle tasse scolastiche gli era stato concesso, ma gli era stato rifiutato il prestito per il suo mantenimento, con la motivazione che non era “*stabilmente residente*” nel Regno Unito. Impugnando tale decisione, il sig. Bidar, affermava che la condizione di essere “*stabilmente residente*” costituiva una discriminazione in base alla nazionalità, vietata dal Trattato CE. La High Court si è rivolta alla Corte di giustizia per sapere se, a seguito degli sviluppi del diritto comunitario, compresa l'introduzione della cittadinanza dell'UE, l'aiuto per costi di mantenimento concesso agli studenti resti estraneo al campo di applicazione del Trattato CE. In caso contrario, il giudice inglese voleva sapere quali fossero i criteri da applicare per stabilire se le condizioni di concessione dell'aiuto possano considerarsi fondate su considerazioni obiettive.

attribuiti nel rispetto del su menzionato principio di non discriminazione. Cionondimeno, gli Stati Membri hanno la facoltà, in linea di principio, di subordinare la concessione dei sussidi a condizioni relative alla residenza; tale facoltà, tuttavia, non può essere esercitata oltre i limiti del necessario alla dimostrazione dell'esistenza di un nesso reale tra lo studente, il sistema di istruzione e la vita sociale nazionale.

In definitiva, le limitazioni e le condizioni cui subordinare il diritto di soggiorno dei cittadini comunitari devono essere previste ed applicate nel rispetto dei limiti del diritto dell'Unione e dei suoi principi generali. Invero, nell'ottica della Corte, per uno studente dell'Unione in possesso di un diploma di istruzione secondaria conseguito in uno qualsiasi degli Stati Membri, accedere al sistema superiore di istruzione universitaria in un altro Paese Membro costituisce l'essenza stessa della libertà di circolazione connessa al suo *status* di cittadino europeo.

La Corte, pertanto, ha ritenuto di dovere evidenziare la preminenza dei diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione sulla *ratio* posta alla base della legislazione britannica che intendeva premiare gli studenti non britannici solo previa dimostrazione dell'effettività dei loro legami con l'Inghilterra o il Galles, qualificata da una precedente residenza permanente e stabile. Tale considerazione, tuttavia, non ha, nel caso di specie, determinato una declaratoria di invalidità della legislazione statale, bensì un semplice confinamento della stessa alla necessità del rispetto del principio di proporzionalità³⁴⁴ di derivazione comunitaria³⁴⁵.

Ancora più recentemente, per altro, nella celebre sentenza **Bressol** emessa nella vigenza del nuovo Trattato, la Corte si è spinta fino a precisare come, in virtù degli articoli 165, n.1 e 166, n.1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, sono gli Stati Membri competenti in materia di organizzazione dei sistemi di istruzione e di formazione professionale. Questi, tuttavia, nell'esercizio di tale potere, sono tenuti, nella sfera di applicazione *ratione materiae* del diritto dell'Unione, a rispettare i principi di quest'ultimo. In particolare, le disposizioni di cui agli artt. 18 e 21

³⁴⁴ Sul principio di proporzionalità, si veda, M. DOUGAN, *The constitutional dimension of the case law on Union citizenship*, in *European law review*, 2006, p. 613.

³⁴⁵ Nello stesso senso, Sentenza del 7 settembre 2004, Causa C-456/02, in Racc. p. I-7573 in cui la Corte aveva statuito la possibilità per un cittadino dell'Unione economicamente non attivo di invocare l'art. 12 del Trattato CE qualora egli abbia soggiornato legalmente nello Stato membro ospitante durante un certo periodo o disponga di un titolo di soggiorno.

del medesimo Trattato, prevedendo il diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente sul territorio di uno Stato membro senza subire discriminazioni dirette o indirette sulla base loro nazionalità, influiscono certamente sull'esercizio della competenza pur riservata agli Stati³⁴⁶.

L'interpretazione offerta dalla Corte in tali fattispecie ha sicuramente contribuito a configurare la cittadinanza dell'Unione come uno *status* fondamentale riconosciuto agli individui cittadini degli Stati Membri in quanto tali e non come operatori economici che per ciò solo godono della libertà di circolazione.

Gli esempi riportati, invero, dimostrano come il concetto di cittadinanza europea abbia sensibilmente contribuito a fare gradualmente acquistare alle libertà fondamentali ed ai diritti ad esse connessi una forza pervasiva nel sistema del diritto dell'Unione, tale da incidere su competenze che gli Stati ritenevano precedentemente spettargli esclusivamente.

Tale dimensione personalistica è particolarmente evidente anche in casi che, pur non riguardando direttamente la libertà di soggiorno di cittadini europei, hanno portato la Corte a tutelare la posizione dei di loro familiari con il fine di garantire l'effettività dello *status* dei primi.

In relazione a tali fattispecie, la Corte, statuendo un vero e proprio diritto del familiare affidatario del minore cittadino – o studente residente – sembra essere andata “*beyond the predictive confines of settled law in order to bring about institutional change*”³⁴⁷

Sotto questo punto di vista, le potenzialità di sviluppo insite nel concetto di cittadinanza dell'Unione – destinato a divenire lo *status* fondamentale dei cittadini dell'Unione – sono state evidenziate dalla giurisprudenza maturata dalla Corte nel caso **Chen**³⁴⁸.

³⁴⁶ Cfr. Sentenza del 13 aprile 2010, Causa C-73/08, Bressol et al. e Céline Chaverot et al. C. Gouvernement de la Communauté française de Belgique in Racc. pagina I-02735.

³⁴⁷ Così, D. KOSTAKOPOULOU, *European Union citizenship: writing the future, cit.*, p. 637.

³⁴⁸ Cfr. Sentenza del 19 ottobre 2004, Causa C-200/02, Zhu e Chen c. Secretary of State for the home department, Racc. p. I-9925 relativa al caso della sig.ra Chen, cittadina cinese che, per eludere la politica di contenimento delle nascite (politica del figlio unico) attuata dalla Repubblica popolare cinese, aveva deciso di recarsi a Belfast, nell'Irlanda del Nord (Regno Unito) per ivi dare alla luce la sua secondogenita, Catherine, che sulla base dello *ius soli*, aveva così ottenuto la cittadinanza irlandese, attribuita dalla normativa nazionale a chiunque nasca su tutto il territorio dell'isola. Catherine non ha, invece, ottenuto la cittadinanza britannica, nè quella cinese. Non dipendendo, nè la

In relazione a tale fattispecie, la Corte, accogliendo le conclusioni dell'avvocato generale Tizzano svolte sulla base delle disposizioni del Trattato sulla Comunità europea relative alla cittadinanza europea, è giunta a riconoscere il diritto di circolazione e di soggiorno negli Stati membri ad una signora cinese, madre di una bimba irlandese in tenera età. Si è posto un limite, dunque, alla possibilità del giudice interno di interpretare restrittivamente le limitazioni e le condizioni a tale libertà indicate dall'allora articolo 18 del Trattato sulla Comunità europea e definite dalla direttiva 90/364/CEE³⁴⁹. In particolare, il rigetto della domanda di un permesso di soggiorno di lunga durata presentata dalla madre – cittadina di uno Stato terzo – avrebbe privato di effetto utile il diritto di soggiorno riconosciuto al figlio in quanto cittadino dell'Unione Europea.

In tale caso, pertanto, la forza pervasiva dei diritti derivanti dallo *status* di cittadina europea della figlia minorenni è stata tale da estendere sulla madre, sua principale affidataria, le medesime libertà di circolazione e soggiorno.

I successivi interventi normativi hanno probabilmente accolto e fatto proprio tale approccio “*rights-based*” della giurisprudenza fin qui esaminata fondato sulla coniugazione della cittadinanza sulla base del principio di non discriminazione.

A tal proposito va menzionata, innanzitutto, la su citata direttiva 2004/38/CE, la quale, probabilmente ispirandosi ad esso, ha, infine, dato un fondamento normativo specifico al diritto di residenza permanente che gli Stati Membri devono riconoscere ai cittadini dell'Unione ed ai loro familiari che hanno scelto di trasferirsi a tempo indeterminato nello Stato membro ospitante dopo un periodo massimo di cinque anni di soggiorno. Tale diritto, invero, lungi dal tutelare la posizione del cittadino europeo esclusivamente in qualità *homo oeconomicus*, avrebbe dovuto contribuire a rafforzare, secondo quanto ritenuto dai redattori della

sig.ra Chen nè la di Lei figlia da fondi pubblici del Regno Unito e disponendo entrambe di un'assicurazione malattia, avevano richiesto un permesso di soggiorno di lunga durata in Gran Bretagna, rifiutatogli in primo grado. In sede di delibazione del ricorso giurisdizionale presentatole, l'Immigration Appellate Authority ha chiesto alla Corte se il diritto comunitario conferisca a Catherine e a sua madre un diritto di soggiorno nel Regno Unito.

³⁴⁹ Direttiva 90/364/CEE del Consiglio Europeo del 28 giugno 1990, in Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 180 del 13 luglio 1990 p. 0026.

direttiva stessa, *“il senso di appartenenza alla cittadinanza dell’Unione, [costituendo] un essenziale elemento di promozione della coesione sociale”*³⁵⁰.

Ciò emerge con evidenza anche dall’articolo 24 della medesima direttiva che prevede che ogni cittadino dell’Unione che risiede permanentemente nel territorio dello Stato membro ospitante goda di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del Trattato. Il beneficio di tale diritto, poi, si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente.

Tale direttiva, inoltre, pur nell’immediata applicabilità della libertà di circolazione e soggiorno garantita ai cittadini dal Trattato³⁵¹, ha chiaramente rafforzato e reso più effettivi i diritti dei cittadini dell’Unione, anche in relazione a periodi di soggiorno più brevi.

Essa, in particolare, attribuendo agli Stati membri ospitanti la possibilità di richiedere l’iscrizione presso le autorità competenti³⁵² ai cittadini europei che intendano soggiornarvi già a partire da un periodo superiore a tre mesi, sancisce al contempo l’impossibilità per una violazione di tali formalità di costituire un motivo di espulsione degli stessi.

Invero, poichè l’allontanamento dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari costituisce una misura che può nuocere gravemente alle persone che, essendosi avvalse dei diritti e delle libertà loro conferite dal Trattato, si siano effettivamente integrate nello Stato membro ospitante, ciascuno Stato Membro dovrà sempre preoccuparsi di limitare la portata di tali misure conformemente al principio di proporzionalità, tenendo altresì in considerazione altri fattori relativi al soggetto interessato, quale il suo grado d’integrazione, la sua età, le sue condizioni di salute, nonché anche

³⁵⁰ Cfr. Considerando (17), Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE in Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea L 158, p. 77.

³⁵¹ Cfr. Sentenza del 17 settembre 2002, causa C-413/99, Baumbast c. Secretary of state for the home department, in Racc. p. I 7091.

³⁵² Cfr. art. 8 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

la sua situazione familiare ed economica e dei legami col Paese di origine.

Anche il nuovo Trattato sul funzionamento dell'Unione, inoltre, sembra avere dato un seguito legislativo alla prassi giurisprudenziale di utilizzare il principio generale di non discriminazione come fondamento delle proprie argomentazioni in materia di diritti connessi alla cittadinanza europea. Nel nuovo testo normativo, infatti, diversamente dai precedenti Trattati, la non discriminazione e la cittadinanza dell'Unione sono disciplinate congiuntamente quasi a volere sottolineare l'impossibilità di dare effettività ai diritti connessi a quest'ultima senza rispetto della prima³⁵³.

Come emerge con evidenza da questa breve disamina, la progressiva costruzione –giurisprudenziale prima e normativa poi – di un sistema di diritti tesi a rendere effettive le libertà ed ai principi che sorreggono la cittadinanza dell'Unione, ha di fatto permesso di potenziare il contenuto “sociale” di quest'ultima provocando, altresì, la fuoriuscita di una serie di diritti aventi ad oggetto prestazioni sociali dall'alveo delle cittadinanze nazionali.

Le disposizioni in materia di cittadinanza dell'Unione complessivamente considerate sembrano essere riuscite a modificare e superare i ristretti limiti caratterizzanti il tradizionale concetto di cittadinanza nazionale. Attenuando il nesso tra quest'ultima ed il godimento di determinati diritti, ha reso possibile e funzionante un modello di cittadinanza più inclusivo e rispettoso delle differenze, capace di integrare i cittadini dell'Unione pur rispettando le loro rispettive nazionalità.

3.2 Il potere sovrano degli Stati in materia di cittadinanza: una competenza non più completamente esclusiva?

L'analisi sin qui condotta ha mostrato come la progressiva espansione dell'apparentemente vuota categoria della cittadinanza dell'Unione sia stata in grado di spostare una serie di diritti dall'alveo delle cittadinanze nazionali a quello del diritto europeo, di fatto comunitarizzando una serie di posizioni giuridiche individuali

³⁵³ Cfr. Parte seconda del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, intitolata “Non discriminazione e cittadinanza dell'Unione”. Nella vigenza del precedente Trattato, nella pur ovvia interdipendenza tra i due, il principio di non discriminazione veniva annoverato tra i principi generali all'articolo 12 del Trattato CE e la cittadinanza veniva disciplinata autonomamente nella parte seconda dello stesso.

utili a rendere effettivi i diritti connessi dal Trattato e dalla legislazione derivata a tale prima forma di cittadinanza.

Il potenziale insito nella cittadinanza europea, tuttavia, non si è espresso esclusivamente in tal senso.

Un altro filone di decisioni, infatti, si è spinto oltre, facendo della cittadinanza dell'Unione non solo un mezzo per giustificare l'europeizzazione di determinati diritti precedentemente ascritti nell'ambito delle cittadinanze nazionali, ma anche un fine, un obiettivo teso alla – almeno parziale – europeizzazione del concetto stesso di cittadinanza³⁵⁴.

Tali decisioni si connotano, in particolare, per dotare la cittadinanza dell'Unione oltre che del carattere dell'effettività per il tramite dell'attuazione, sulla base del principio di non-discriminazione, dei diritti ad essa connessi, anche di un elevato grado di autonomia dalle cittadinanze degli Stati Membri.

Tale percorso è stato avanzato dalla Corte, dapprima, statuendo una primazia delle disposizioni del Trattato in materia di cittadinanza sulle normative nazionali relative a materie che, pur essendo di competenza esclusiva statale, potessero comunque incidere, restringendolo, il campo applicativo delle prime. Più recentemente, poi, i giudici di Lussemburgo si sono spinti fino a statuire espressamente la necessità di contemperare le stesse normative interne in materia di acquisto e perdita delle cittadinanze nazionali con i principi cardine dell'ordinamento europeo posti a tutela dei cittadini dell'Unione. Da ultimo, infine, la Corte è giunta a pronunciarsi su questioni che, pur apparentemente di rilevanza solo interna, vengono ritenute di interesse europeo per il solo fatto di riguardare individui dotati dello *status* di cittadino europeo.

Il primo passo compiuto dalla Corte è stato quello di fornire una propria lettura della massima di diritto internazionale secondo cui la cittadinanza deve connotare non soltanto un legame legale tra un individuo ed un dato ordinamento, ma anche un connubio genuino ed effettivo tra i due.

In particolare, pur facendo propria la massima internazionalistica secondo cui la determinazione della cittadinanza rientra nella *domestic jurisdiction* degli Stati Membri³⁵⁵, in diversi casi

³⁵⁴ Cfr. C. M. CANTORE, *La sentenza Zambrano della CGUE: Una 'rivoluzione copernicana'?*, cit.

³⁵⁵ Si veda, a tal proposito, la Sentenza 20 febbraio 2001, causa C-192/99, *Kaur c. Secretary of State for the Home Department*, Racc. p. I-1237 riguardante il caso di una cittadina britannica d'oltremare, nata nel Kenia, la quale, in forza del diritto nazionale, non aveva né il diritto di entrare né il diritto

la Corte ha promosso un necessario contemporaneo rispetto del diritto dell'Unione³⁵⁶, anche, talvolta, a scapito del menzionato criterio dell'effettività generalmente richiesto dal diritto internazionale al fine dell'attribuzione della cittadinanza³⁵⁷.

di soggiornare nel Regno Unito, salvo autorizzazione speciale. Nel ricorso innanzi al giudice nazionale avverso la decisione con la quale il Secretary of State for Home Department le aveva negato il diritto di soggiornare nel territorio britannico, la sig.ra Kaur faceva valere la sua intenzione di soggiornare e di ottenere un'occupazione nel Regno Unito, nonché di recarsi periodicamente in altri Stati membri anche al fine, eventualmente, di lavorarvi. Ritenendo che la soluzione della controversia ad essa sottoposta dipendesse dall'interpretazione del diritto comunitario, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), sospendeva il procedimento e di sottoponeva alla Corte la questione pregiudiziale relativa alla possibilità per il Regno Unito di ritenere che i propri cittadini britannici d'oltremare – non aventi titolo (ai sensi della legge britannica) per entrare o rimanere nel Regno Unito – non fossero tra le persone aventi “la cittadinanza di uno Stato membro” e quindi la cittadinanza dell'Unione ai sensi dell'allora articolo 8 del Trattato CE. In tal caso la Corte ha statuito che “Per determinare se una persona abbia la qualità di cittadino del Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord ai sensi del diritto comunitario, occorre far riferimento alla dichiarazione del 1982 del governo del Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord relativa alla definizione del termine «cittadini» (...), allegata all'atto finale del Trattato relativo all'adesione alle Comunità europee del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord”. Invero, benché unilaterale, questa dichiarazione era destinata a chiarire una questione che era particolarmente importante per gli altri contraenti, in quanto essa aveva come obiettivo di definire i cittadini del Regno Unito che sarebbero stati beneficiari delle disposizioni del Trattato e, in particolare, di quelle relative alla libera circolazione delle persone. Gli altri contraenti avevano piena conoscenza del suo contenuto e le condizioni di adesione sono state determinate su tale base.

³⁵⁶ Sul tema si veda, in dottrina, S. ROSSI, *Uguaglianza-Cittadinanza*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 109 ss.

³⁵⁷ Cfr. Tale nozione di cittadinanza deriva dalla definizione datane dalla Corte internazionale di Giustizia, nel celebre caso *Nottebohm* del 1955. In tale decisione, invero, la Corte, pur sempre definendo la cittadinanza come un *legal bond*, ha chiaramente statuito come questa abbia “its basis [on] a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties”. La cittadinanza, conseguentemente, dal punto di vista giuridico, non esprime più l'esercizio di un potere dello Stato, nè tanto meno è espressiva di una origine etnica dell'individuo, costituendo, piuttosto, “the juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred, either directly by the law or as a result of an act of the authorities, is in fact more closely connected with the population of the State, than with that of any other State”. Il testo della sentenza è rinvenibile al sito internet <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=lg&case=18&k=26>. Sul punto,

Così, già da poco prima dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht nel 1992³⁵⁸, la Corte ha determinato, in nome della tutela dello *status* della cittadinanza europea e dei diritti ad essa connessi, una sistematica riduzione dei poteri degli Stati in materia di cittadinanza.

Il caso *Micheletti*³⁵⁹ è stata l'occasione per sancire il principio secondo il quale l'attribuzione ad un individuo della cittadinanza da parte di uno Stato Membro non può essere messa in discussione da un altro Stato membro che tenti di limitare gli effetti di siffatta attribuzione pretendendo un requisito ulteriore – quale l'effettività – per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio di una libertà fondamentale prevista dal Trattato.

Secondo i giudici di Lussemburgo, invero, il principio di effettività della nazionalità riconosciuto dal diritto internazionale generale non può costituire una deroga al dovere assoluto ed incondizionato degli Stati Membri di riconoscimento delle rispettive cittadinanze. Se così non fosse, il campo d'applicazione *ratione personae* delle norme europee potrebbe variare da uno Stato membro all'altro.

L'aver determinato la necessità per un ordinamento nazionale – nella fattispecie quello spagnolo – di adeguare il proprio concetto di cittadinanza in chiave comunitaria ha significativamente contribuito a costruire una preminenza del diritto dell'Unione in tale materia, limitando il potere sovrano degli Stati di determinare i contenuti della propria legislazione sulla cittadinanza.

si veda A.F. PANZERA, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Napoli, Jovene editore, 1984.

³⁵⁸ Si noti come la Sentenza Micheletti di cui si sta per parlare sia stata resa nel periodo in cui il Trattato di Maastricht era stato concluso ma non ancora ratificato, anticipandone pertanto il mutamento costituzionale da esso implicitamente introdotto in tema di cittadinanza.

³⁵⁹ Sentenza 7 luglio 1992, Causa C-369/90, Micheletti e a. c. Delegacion del Gobierno en Cantabria, Racc. p. I-4239, riguardante il caso di un dentista argentino – divenuto cittadino italiano grazie all'origine italiana dei suoi nonni o bisnonni – che, emigrato in Spagna per esercitarvi la professione, si è visto rifiutare il permesso di residenza dalle autorità spagnole, che hanno ritenuto fittizia la sua cittadinanza italiana. La Spagna, in particolare, motivava il proprio rifiuto sulla base della massima di diritto internazionale sancita nella celebre sentenza *Nottebbom* del 6 aprile 1955 (*Guatemala c. Lichtenstein*) secondo cui ogni Stato membro della comunità internazionale ha il dovere di riconoscere la cittadinanza conferita da un altro Stato, a meno che essa non sia effettiva.

Ciò è bene evidente nella celeberrima decisione *García Avello*³⁶⁰, in cui la Corte ha ribadito il principio secondo il quale gli Stati Membri, anche nell'esercizio delle loro competenze esclusive – quali, ad esempio, quelle relative alla predisposizione di norme che disciplinano il cognome di una persona – devono pur sempre rispettare il diritto dell'Unione ed, in particolare, le disposizioni del Trattato relative alla libertà, riconosciuta a ogni cittadino dell'Unione, di circolare e di soggiornare sul territorio degli Stati membri.

Dalla lettura della sentenza emerge chiaramente, dunque, l'assunto secondo il quale i cittadini dell'Unione possono invocare la tutela dei diritti e libertà ad essi spettanti sulla base del Trattato anche qualora la materia interessata o la prestazione richiesta non siano disciplinate dal diritto dell'Unione³⁶¹.

3.2.1 *Janko Rottmann, Zambrano e Dereci: la vis espansiva del diritto dell'Unione su situazioni apparentemente interne ma in grado di influire sulla cittadinanza europea, status fondamentale dei cittadini degli Stati membri*

Ancora più pregnanti e significativi appaiono tre recenti casi trattati in modo così originale dalla Corte di Giustizia da essere stati

³⁶⁰ Sentenza 2 ottobre 2003, Causa C-148/02, Carlos Garcia Avello c. Stato belga, in Racc. p. I-11613 relativa al caso del signor Garcia Avello, cittadino spagnolo, e la signora Weber, cittadina belga, residenti in Belgio e genitori di due figli nati dalla loro unione, Esmeralda e Diego, titolari della doppia cittadinanza, belga e spagnola. Sulla base del diritto belga, l'ufficiale di stato civile belga aveva indicato sull'atto di nascita dei figli esclusivamente il cognome del padre, vale a dire «Garcia Avello». Con istanza motivata indirizzata al Ministro della Giustizia il 7 novembre 1995, i due coniugi avevano chiesto, in qualità di legali rappresentanti dei loro due figli, il cambiamento del cognome di questi ultimi in «Garcia Weber», affermando che, secondo il diritto spagnolo, il cognome dei figli di una coppia coniugata è composto dal primo cognome del padre seguito da quello della madre. Avverso il decreto di rigetto emesso dal Ministro della Giustizia, il ricorrente nella causa principale, proponeva ricorso di annullamento dinanzi al Conseil d'État, il quale decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale al fine di stabilire se i principi del diritto comunitario in materia di cittadinanza europea e di libertà di circolazione delle persone, dovessero essere interpretati nel senso che ostano a che l'autorità amministrativa belga, rifiuti tale cambiamento di cognome.

³⁶¹ Cfr. punti 24 e 25.

a ragione definiti da attenta dottrina una “*rivoluzione copernicana*”³⁶² in materia di cittadinanza dell’Unione.

Ci si riferisce, in particolare, al caso Janko Rottmann, in cui la Corte per la prima volta si è “intromessa” nelle discipline nazionali di acquisto e perdita della cittadinanza ed ai casi Zambrano e Dereci in cui la Corte ha adattato la propria giurisprudenza relativa all’esaminato caso Chen anche a questioni apparentemente relative a fattispecie puramente interne.

Nella sentenza *Janko Rottman*³⁶³, la Corte di giustizia ha affrontato la questione del rapporto tra cittadinanza nazionale e cittadinanza dell’Unione europea, chiarendo il quesito postole dal *Bundesverwaltungsgericht* tedesco relativo alla possibilità, secondo il diritto dell’Unione, di revocare ad un individuo la cittadinanza di uno Stato membro, da questi acquisita in modo fraudolento, allorché la sua perdita comporti l’apolidia dell’interessato e, conseguentemente, il venir meno del suo *status* di cittadino Europeo.

Anche in questo caso, la Corte di Giustizia, pur richiamandosi alla regola di diritto internazionale secondo cui nulla osta al potere di uno Stato di revocare la cittadinanza dei propri cittadini³⁶⁴, se ne

³⁶² C. M. CANTORE, *La sentenza Zambrano della CGUE: Una ‘rivoluzione copernicana’?*, in <http://www.diritticomparati.it>.

³⁶³ Sentenza del 2 marzo 2010, C-135/08, Janko Rottman c. Freistaat Bayern, in Racc. p. I-01449 relativa al caso del Sig. Janko Rottmann, che, avendo perduto la propria cittadinanza a seguito della naturalizzazione tedesca e, dopo la revoca di quest’ultima poiché ottenuta con frode, rimane apolide a causa del rifiuto austriaco di riconcedergli la propria nazionalità. Con la sua sentenza la Corte risponde ad una questione sollevata dal Bundesverwaltungsgericht (Corte suprema amministrativa tedesca), in cui i giudici si chiedono se l’eventuale apolidia derivante da una decisione contraria alle richieste del ricorrente, potrebbe comportare una lesione per la cittadinanza europea ed il diritto comunitario e pertanto se uno dei due Stati membri non sia costretto a concedergli una cittadinanza.

³⁶⁴ La Corte si richiama, in particolare all’art. 8, n. 2, della Convenzione sulla riduzione dell’apolidia, la quale stabilisce che una persona può vedersi privata della cittadinanza di uno Stato membro qualora questa sia stata ottenuta mediante false dichiarazioni o qualsiasi altro atto fraudolento. Parimenti, l’art. 7, nn. 1 e 3, della Convenzione europea sulla cittadinanza consente ad uno Stato contraente di privare taluno della sua cittadinanza, nel caso in cui tale cittadinanza sia stata ottenuta dall’interessato mediante una condotta fraudolenta, fornendo false dichiarazioni oppure dissimulando un fatto rilevante, senza che alcun rilievo assuma l’eventuale conseguente situazione di apolidia dell’interessato. Più in generale, la Corte ha ritenuto che la perdita della cittadinanza nelle circostanze del caso di specie risulti conforme al principio di diritto internazionale generale secondo cui nessuno può essere arbitrariamente

è parzialmente discostata in nome della tutela della primazia del diritto dell'Unione e dello *status* derivante dal possesso della cittadinanza europea³⁶⁵.

Tale decisione, invero, si distingue per una elevata accentuazione la rilevanza dello *status* di cittadino dell'Unione che, lungi dal porsi – come pure suggerito dall'avvocato generale Maduro nelle sue conclusioni – come mera “*cittadinanza interstatale*”³⁶⁶, si configura come *status* dotato di una propria autonomia nella misura in cui è capace di incidere su situazioni che, pur non avendo alcun palese elemento transfrontaliero ricadono, comunque, per la loro natura e per le conseguenze che sono in grado di produrre, nella sfera del diritto dell'Unione³⁶⁷.

Lo *status* di cittadino dell'Unione, invero, in quanto destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri, determinerebbe un obbligo per gli Stati membri di esercitare la loro competenza in materia di cittadinanza nel rispetto del diritto dell'Unione. Conseguentemente, pur essendo – in via di principio – la revoca della cittadinanza acquisita in modo fraudolento legittima, anche laddove comporti la perdita della cittadinanza dell'Unione, è necessario che il giudice del rinvio, nel pronunciarsi su di essa, tenga in considerazione i principi generali del diritto dell'Unione Europea, ed, in particolare, il principio di proporzionalità in

privato della propria cittadinanza, dal momento che non può considerarsi un atto arbitrario la decisione di uno Stato di privare una persona della sua cittadinanza a motivo della condotta fraudolenta, legalmente accertata, posta in essere da tale persona (para. 53).

³⁶⁵ La Corte, in particolare, ha accolto le osservazioni dell'Avvocato Generale in relazione alla ricevibilità del ricorso sulla base della dimensione transfrontaliera della causa. Egli, invero, pur ammettendo l'assenza di un nesso diretto tra l'esercizio delle libertà fondamentali del Trattato e la revoca della naturalizzazione, aveva rilevato come l'acquisto della cittadinanza aveva fatto seguito all'esercizio del diritto del Rottman, in quanto cittadino dell'Unione, della propria libertà di circolare nel territorio degli Stati membri, di cui all'art. 21 TFEU. Cfr. Conclusioni dell'Avvocato Generale M. Poiares Maduro, presentate il 30 settembre 2009, Causa C-135/08, Janko Rottmann c. Freistaat Bayern, para. 13, in Racc. I-7955.

³⁶⁶ Cfr. Conclusioni dell'Avvocato Generale M. Poiares Maduro, presentate il 30 settembre 2009, Causa C-135/08, Janko Rottmann c. Freistaat Bayern, para. 16, in Racc. I-7955.

³⁶⁷ Cfr. Corte di Giustizia, C-135/08, Sentenza del 2 marzo 2010, Janko Rottman c. Freistaat Bayern, para. 43, in Racc. p. I-01449.

relazione alle conseguenze che essa determina sulla situazione dell'interessato in rapporto al diritto dell'Unione³⁶⁸.

In altri termini, pur se la perdita della cittadinanza europea non costituisce *tout court* un limite alla perdita della cittadinanza di uno Stato membro, la Corte ha aperto le porte alla possibile verifica di ipotesi in cui la cittadinanza dell'Unione è in grado di limitare in tal senso il potere discrezionale degli Stati membri, così determinando un parziale disconoscimento del potere discrezionale degli Stati membri di determinare le condizioni per l'acquisto e la perdita della cittadinanza nazionale³⁶⁹.

La sentenza rappresenta, quindi, un concreto esempio della *vis expansiva* del diritto dell'Unione, in grado di esercitare la propria interferenza anche in questi settori di competenza nazionale che sono l'espressione più diretta della sovranità degli Stati membri.

Per effetto del lungo cammino giurisprudenziale fin qui descritto, è ormai evidente come la cittadinanza europea sia qualcosa di più e di diverso rispetto alle libertà di circolazione, concernendo essa tutta una serie di diritti e doveri posti direttamente in capo ai cittadini che, non solo vanno al di là della mera possibilità di muoversi e stabilirsi nel territorio dell'Unione, ma che prescindono, ormai, dall'esercizio della stessa libertà di circolazione.

Se tale dato emerge dalla sentenza resa nel caso Rottmann, in cui la Corte ai fini della ricevibilità ha statuito la natura non solo interna della fattispecie sottoposta alla sua cognizione, esso viene evidenziato, in termini ancora più chiari e lampanti, nelle decisioni relative agli ancora più recenti casi Zambrano e Derici³⁷⁰. La

³⁶⁸ Si noti come la Corte si è addirittura spinta ad enucleare alcuni dei parametri che devono essere considerati nella valutazione della legittimità della decisione: il giudice nazionale deve verificare se la perdita è giustificata dalla gravità dell'infrazione commessa, al tempo trascorso tra la naturalizzazione e la decisione di revoca, e alla possibilità per l'interessato di riacquisire la cittadinanza originaria. Cfr. Sentenza del 2 marzo 2010, C-135/08, Janko Rottman c. Freistaat Bayern, para. 58, in Racc. p. I-01449.

³⁶⁹ Nello stesso senso, si veda G. T. DAVIES, *The entirely conventional supremacy of Union citizenship and rights*, disponibile al sito internet <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-forum/254-has-the-european-court-of-justice-challenged-member-state-sovereignty-in-nationality-law?start=1>, in cui l'autore ritiene che Rottmann "is a case which we will probably look back on as an important step in the gradual absorption of national citizenship within Union citizenship".

³⁷⁰ Cfr. N. LAZZERINI, *Cittadinanza dell'Unione: uno status derivato...ma anche un po' autonomo. La sentenza della Corte di Giustizia nel caso Rottman*, in Osservatorio sulle fonti, n. 2, 2010, p. 4.

decisione *Zambrano*³⁷¹, in particolare, relativa alla richiesta di due coniugi colombiani di ottenere un permesso di soggiorno in Belgio solo in quanto genitori di due bambini belgi – e dunque cittadini europei – che non hanno mai esercitato la propria libertà di circolazione, rappresenta una vera e propria svolta nella giurisprudenza della Corte di Giustizia relativamente alla materia della cittadinanza dell'Unione europea.

Diversamente dal passato, infatti, i giudici di Lussemburgo hanno trattato una situazione dal carattere completamente interno – i soggetti interessati non si erano mai spostati da un Paese all'altro – come rilevante per il diritto dell'Unione. In altri termini, se, precedentemente³⁷², questioni del genere di quella in esame

³⁷¹ Cfr. Sentenza dell'8 marzo 2011, C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm), non ancora pubblicata ma comunque disponibile al sito internet <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=80236&pageIndex=0&doclang=IT&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=1159>, riguardante il caso del Sig. Ruiz Zambrano e sua moglie, entrambi cittadini colombiani e richiedenti asilo in Belgio a causa dello stato di guerra civile prevalente in Colombia. Le autorità belghe hanno negato loro lo *status* di rifugiati e hanno loro ordinato di abbandonare il territorio belga. Durante il tempo necessario ad ottenere l'esito dell'istanza di regolarizzazione del soggiorno, la moglie del sig. Ruiz Zambrano ha dato alla luce due figli, che hanno acquisito la cittadinanza belga. I coniugi Ruiz Zambrano, così, hanno chiesto, in qualità di ascendenti di cittadini belgi, il permesso di soggiorno in Belgio, puntualmente rinnegatogli dalle autorità belghe. Il sig. Ruiz Zambrano ha così impugnato dinanzi al giudice le decisioni di rigetto della domanda di permesso di soggiorno poiché, in particolare, in qualità di ascendente di figli belgi in tenera età, egli dovrebbe poter soggiornare e lavorare in Belgio. Il *Tribunal du travail de Bruxelles* (Belgio), giudice del lavoro competente, adito per l'annullamento delle decisioni di rigetto delle indennità di disoccupazione, chiede alla Corte di giustizia se il Sig. Ruiz Zambrano possa soggiornare e lavorare in Belgio in base al diritto dell'Unione. Con tali questioni, il giudice belga vorrebbe sapere, in particolare, se il diritto dell'Unione sia applicabile al caso di specie anche qualora i figli belgi del sig. Ruiz Zambrano non abbiano mai esercitato il loro diritto alla libera circolazione nel territorio degli Stati membri.

³⁷² Ad esempio, nella non troppo datata sentenza del 2 ottobre 2003, Carlos Garcia Avello c. Stato belga, Causa C-148/02, in Racc. p. 1-11613, la Corte aveva chiaramente statuito come la cittadinanza dell'Unione, sancita dall'art. 17 CE, non avesse lo scopo di ampliare la sfera di applicazione *ratione materiae* del Trattato a situazioni nazionali che non abbiano alcun collegamento con il diritto comunitario. Tuttavia, sussiste un simile collegamento con il diritto comunitario nel caso di persone che si trovino in una situazione come quella del cittadino di uno Stato membro che soggiorni legalmente sul territorio di un altro Stato membro.

venivano decise dalla Corte solo se ed in quanto connesse ai principi di libera circolazione delle persone tra gli Stati membri – ed in particolare all'esercizio del diritto alla libera circolazione nel territorio degli Stati membri da parte del cittadino dell'Unione – adesso la prospettiva transnazionale viene completamente ribaltata a favore di un approccio decisamente europeo.

Il diritto di cittadinanza dell'Unione, infatti, viene ora di fatto sganciato dalla libertà circolazione fra Stati membri, e viene trattato come un diritto a sè stante, indipendente da tale pur fondamentale libertà. Sotto questo punto di vista, sembra che la Corte abbia fatto raggiungere il capolino alla visione interstatale dell'idea di cittadinanza dell'Unione per dare avvio ad un approccio unitario ed indipendente capace di influenzare le normative nazionali concernenti la cittadinanza ed i diritti ad essa connessi, piuttosto che essere da queste influenzato³⁷³.

Nella prospettiva della Corte, in particolare, in relazione al caso di specie, il fatto che la Direttiva 2004/38 non possa trovare applicazione – riguardando essa i cittadini dell'Unione che si rechino o soggiornino in Stati membri diversi da quello di cittadinanza e i loro familiari – non significa che non vi sia spazio alcuno di funzionalità per il diritto dell'Unione.

È, invero, proprio l'art 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea che deve essere applicato in tutti i casi in cui è necessario tutelare la posizione derivante dal possesso dello *status* di cittadino dell'Unione, pur quando questi non abbia esercitato i propri diritti di mobilità garantiti dall'Unione. E nell'ottica dei giudici di Lussemburgo, l'ampiezza della disposizione citata è tale da impedire essa stessa qualsiasi tipo di restrizione al godimento pieno ed effettivo dei diritti connessi a tale *status*³⁷⁴.

Il cambio di prospettiva rispetto al passato è notevole: la cittadinanza dell'Unione non è più lo strumento per promuovere il godimento dei diritti connessi allo *status* di cittadino di uno Stato Membro, ma il mezzo per garantire la protezione dei diritti

³⁷³ Cfr. E. GUILD, *The Court of Justice of the European Union and Citizens of the Union: a Revolution Underway?* – The *Zambrano* judgment 8 March 2011, reperibile al sito internet, <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/Zambrano.pdf>.

³⁷⁴ Sulla base di ciò la Corte ha ritenuto che un diniego del diritto di soggiorno al genitore cittadino di un Paese terzo, che abbia in carico due minori cittadini di uno Stato dell'Unione, rappresenta un'eccessiva compressione dei diritti di questi ultimi connessi alla cittadinanza dell'Unione e un ostacolo al pieno ed effettivo godimento degli stessi.

fondamentali, come per altro riconosciuti dalla Carta di Nizza ai cittadini europei. Il diritto dell'Unione, conseguentemente, non può che ostare a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro *status* di cittadini dell'Unione.

Sotto questo punto di vista, il diniego di soggiorno opposto a cittadino di uno Stato terzo, nello Stato membro dove risiedono i suoi figli in tenera età, cittadini di detto Stato membro e che questi abbia a proprio carico, nonché il diniego di concedere a detta persona un permesso di lavoro possono produrre un effetto del genere.

Negli stessi termini, poi, la già citata recentissima sentenza *Dereci*³⁷⁵, ancora una volta relativa a cittadini europei che non avevano mai esercitato la propria libertà di circolazione, ha nuovamente statuito la assoluta necessità di adottare il criterio del “*godimento effettivo e reale*” dei diritti legati alla cittadinanza dell'Unione per tutelare la posizione dei cittadini che, non essendo autonomi, si trovano obbligati, “*di fatto, ad abbandonare il territorio non solo dello Stato membro di cui è cittadino, ma anche dell'Unione considerata nel suo complesso*” in seguito ad un provvedimento nazionale di espulsione dei propri familiari.

La Corte, tuttavia, in questo caso ha anche colto l'occasione di specificare – come non aveva fatto in relazione al caso *Zambrano* - la natura eccezionale di tale criterio, teoricamente applicabile solo a quelle situazioni in cui i cittadini europei saranno privati del godimento reale della sostanza dei loro diritti, attraverso il rifiuto di un permesso di residenza al familiare proveniente da uno Stato extraeuropeo³⁷⁶.

L'ambito di applicazione di tale clausola viene così delimitato ai casi di assoluta necessità, risultando insufficiente il semplice

³⁷⁵ Sentenza del 15 Novembre 2011, *Dereci et al. c. Bundesministerium für Inneres*, Causa C-256/11, non ancora pubblicata ma comunque disponibile al sito <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=114222&pageIndex=0&doclang=IT&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=3753> relativo ai casi di cinque cittadini di Paesi terzi richiedenti il diritto di soggiorno per motivi familiari essendo gli stessi tutti familiari di un cittadino europeo che non ha mai esercitato la propria libertà di circolazione. Tutti i ricorrenti, inoltre, non avevano ottenuto il permesso di soggiorno dal Bundesministerium für Inneres che aveva ritenuto di non potere applicare la Direttiva 2004/38/CE, proprio in ragione dell'assenza dell'esercizio della libertà di movimento.

³⁷⁶ Cfr. Sentenza del 15 Novembre 2011, *Dereci et al. c. Bundesministerium für Inneres*, Causa C-256/11, par. 67.

desiderio di risiedere insieme a un membro della famiglia dalla cui eventuale espulsione trarre la conseguenza che il cittadino dell'Unione sarà costretto a lasciare il territorio dello Stato di appartenenza.

4. Considerazioni conclusive

Le considerazioni fin qui svolte non possono non indurre ad applicare anche alla cittadinanza dell'Unione la qualifica di concetto dinamico capace di essere ulteriormente riempito e rafforzato, ma non sminuito³⁷⁷.

Essa, come si è visto, ha, innanzitutto, rappresentato un “*conceptual challenge*”³⁷⁸: la stessa circostanza di definire una cittadinanza che andasse oltre i ristretti limiti dello Stato nazione, pur talvolta ritenuta una contraddizione, ha di certo costituito una significativa novità per l'evoluzione del diritto. Di ciò si è sin da subito resa conto la Corte di Giustizia, la cui giurisprudenza, malgrado la debole formulazione delle disposizioni del Trattato, si è distinta per avere originalmente riempito di significato una figura giuridica che sarebbe altrimenti stata condannata a rimanere una mera sommatoria di diritti già, per altro, in larga parte esistenti al momento dell'introduzione della cittadinanza dell'Unione nel Trattato di Maastricht.

Per effetto dell'incessante lavoro dei giudici della Corte, invero, la cittadinanza dell'Unione ha ricevuto l'impulso adatto ad evolversi come una categoria centrale, sotto un profilo, non solo simbolico, ma anche sostanziale, dell'intero processo di integrazione europea.

La cittadinanza, cioè, ha fornito le basi ed ha costituito il perno di un sistema di integrazione che ha via via assunto come suo fulcro la persona in quanto “cittadino” e non più in quanto operatore economico.

Tale impulso è stato certamente colto dal legislatore europeo il quale, se, da un lato, con la direttiva 2004/38 ha reso effettivi taluni diritti dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari connessi con la loro fondamentale libertà di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, dall'altro si è anche impegnato a

³⁷⁷ Cfr. P. O'KEEFFE, *Union citizenship*, in P. TWOMEY (eds.), *Legal issues of the Maastricht Treaty*, London, Chancery, 1994, p. 106, il quale considera la cittadinanza europea “*a dynamic one, capable of being added or strengthened, but not diminished*”.

³⁷⁸ D. KOSTAKOPOULOU, *European Union citizenship: writing the future*, cit., p. 642.

caratterizzare la cittadinanza nel Trattato non più come complementare, quanto piuttosto come “aggiuntiva”.

Questo cambiamento, pur forse non epocale, ha dato l’impulso ai giudici di Lussemburgo per iniziare una nuova stagione di tutela dei diritti dei cittadini europei, dotati di uno *status* che, seppur non giuridicamente autonomo al momento del suo acquisto, è certamente indipendente al momento del suo funzionamento in maniera così incisiva da riuscire anche ad influire su materie – quali le legislazioni in materia di cittadinanza – e situazioni – quali quelle relative a cittadini “statici” – un tempo considerate di pura competenza nazionale.

La cittadinanza dell’Unione, così, si conforma come un tipico esempio di categoria del diritto prodotto di un lavoro a più mani³⁷⁹ che dalla disposizione giuridica passa per l’interpretazione della giurisprudenza per approdare nuovamente – arricchita di nuovi contenuti – ai testi legislativi.

Il mutamento di prospettiva adottato nel Trattato e già accolto dalla giurisprudenza, invero, è ben chiaro: l’“aggiunzione” della cittadinanza sembra indicare la volontà di intraprendere il sentiero della configurazione di una cittadinanza dell’Unione come una vera e propria seconda cittadinanza, autonoma dalle cittadinanze nazionali.

Al contempo, a fronte di un rafforzamento dei diritti connessi alla cittadinanza europea, non è improbabile che ad un certo punto si renda opportuno un intervento armonizzatore, promosso dall’Unione, delle legislazioni sulla cittadinanza degli Stati Membri³⁸⁰.

Al momento, tuttavia, queste non possono che restare profezie, un’immaginazione che si nutre quotidianamente di una reciproca ed interessante contaminazione tra vecchie e nuove dimensioni della cittadinanza, legate al complesso rapporto tra la dimensione nazionale e quella transnazionale nella tutela delle posizioni soggettive³⁸¹.

³⁷⁹ L’espressione è di V. VILLA, *Lineamenti di una teoria pragmaticamente orientata dell’interpretazione giuridica*, in Cassazione penale, 7-8, 2005, pp. 2424-2436.

³⁸⁰ Cfr. P. CARETTI, *La cittadinanza europea: spunti di riflessione dalla prassi*, in AA. VV., *Studi in memoria di G. Floridia*, Napoli, Jovene, 2009, pp. 131 ss.; nello stesso senso G.R. DE GROOT, *Towards a European nationality law*, in electronic journal of comparative law, 2004, reperibile all’indirizzo internet www.ecjl.org.

³⁸¹ Cfr. R. BELLAMY, *Between past and future: the democratic limits of EU citizenship*, in R. BELLAMY, D. CASTIGLIONE, J. SHAW (eds.), *Making European*

CAPITOLO 3

LO *STATUS CIVITATIS* E LA DISCIPLINA COSTITUZIONALE DEL CONNUBIO TRA CITTADINANZA E DIRITTI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

– SEZIONE PRIMA –

LA CITTADINANZA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO TRA DISCIPLINA DI ACQUISTO E DIRITTI FONDAMENTALI

SOMMARIO: 1. Osservazioni introduttive: la cittadinanza come concetto chiave di diritto pubblico

1. Osservazioni introduttive: la cittadinanza come concetto chiave di diritto pubblico

Nelle pagine che precedono si è, dapprima, tentato di inquadrare storicamente la complessa categoria della cittadinanza con l'esplicito fine di individuare le caratteristiche generali tipiche di quest'ultima e le sue dimensioni peculiari, per poi analizzare il contesto giuridico e politico-culturale in cui si sviluppano oggi i principali modelli di cittadinanza del contesto europeo.

Con le riflessioni che seguono, si tenterà adesso di incanalare le considerazioni svolte nel concreto funzionamento dell'ordinamento italiano.

Tenendo in debito conto le conclusioni cui si è pervenuti nella prima parte del presente lavoro, si proverà a verificare l'assorbimento che in tale ordinamento è avvenuto sia dei caratteri "tradizionali" del concetto di cittadinanza, sia degli spunti provenienti dal diritto internazionale e dell'Unione Europea, sia, anche, delle esigenze promananti dal mutato contesto sociale.

Partendo da una disamina del testo costituzionale, emerge immediatamente il dato per il quale la nostra Costituzione non dedica alla categoria della cittadinanza alcuna disciplina normativa organica³⁸²,

citizens. Civic inclusion in a transnational context, Palgrave Macmillan, New York, 2006, p. 258.

³⁸² Cfr. E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, cit., p. 7, osserva che "i riferimenti alla cittadinanza contenuti nella Costituzione italiana del 1948 richiamano una nozione [...] data per presupposta; alla cui definizione, in altri termini, il

risultando del tutto assenti disposizioni finalizzate a delinearne i caratteri sia in relazione alle modalità di accesso allo *status civitatis*, sia con riguardo alle prerogative ad essa connesse³⁸³.

I costituenti, pertanto, hanno scelto di non cristallizzarne la disciplina in disposizioni di rango costituzionale, rimettendo così al legislatore ordinario la definizione dell'intera materia da regolare nel modo di volta in volta meglio rispondente alle esigenze della collettività nazionale³⁸⁴.

La cittadinanza formale, invero, viene presa in considerazione soltanto due volte dalla Costituzione, all'articolo 22, che stabilisce che *“nessuno può essere privato per motivi politici della (...) cittadinanza (...)”*, nonché dall'articolo 117, comma 2, lett. I), in base al quale lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di *“cittadinanza, stato civile, anagrafi”*.³⁸⁵

Tale “assenza” ha ingenerato delle posizioni critiche in dottrina che non di rado hanno denunciato il carattere contraddittorio ed ambiguo dell'assenza di indicazioni costituzionali in relazione ai soggetti titolari della cittadinanza. La contraddizione, invero, si manifesterebbe nel dato per il quale, pur occupandosi la Costituzione di definire i contorni del contenuto della cittadinanza, essa rimane del tutto indifferente circa i presupposti per l'attribuzione della stessa e la definizione dei canali di accesso allo *status*

costituente sembra non aver contribuito, né sotto il profilo soggettivo (di coloro, cioè, che ne sono titolari), né per connotazioni, qualità o qualsiasi altro elemento di puntuale e specifica comprensione e delimitazione concettuale”.

³⁸³ La scelta di lasciare al legislatore ordinario la competenza a disciplinare la materia in questione sembra comunque in linea con quanto avvenuto nella maggior parte degli ordinamenti stranieri. La cittadinanza francese, ad esempio, è disciplinata dal Codice civile agli artt. 17-33 (2), nonché dalla legge n. 93 del 22 luglio del 1993 e dai suoi decreti applicativi n- 93-1362 del 30 dicembre del 1993 e 98-720 del 20 agosto del 1998, nonché, infine, dalla legge 98-170 del 16 marzo del 1998. Anche la cittadinanza britannica è disciplinata dal British nationality act del 1981 del 1 gennaio 1983, successivamente in parte modificato con le disposizioni introdotte dal *British overseas nationality act* del 2002. Si distingue, da questi, l'ordinamento tedesco la cui *Grundgesetz* si limita comunque a prevedere all'articolo 16 che *“La cittadinanza tedesca non può essere revocata. La perdita della cittadinanza può avvenire soltanto in base ad una legge e, nel caso che l'interessato si opponga, solo se questi non divenga in conseguenza di ciò un apolide”*.

³⁸⁴ Cfr. A. APOSTOLI, *Irragionevoli scelte legislative versus decisioni giudiziarie di ripristino della legalità costituzionale: il “non cittadino” nell'ordinamento italiano*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 4 del 2011, p. 1.

³⁸⁵ Cfr. E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, cit., p. 7 il quale osserva che *“i riferimenti alla cittadinanza contenuti nella Costituzione italiana del 1948 richiamano una nozione [...] data per presupposta; alla cui definizione, in altri termini, il Costituente sembra non aver contribuito, né sotto il profilo soggettivo (di coloro, cioè, che ne sono titolari), né per connotazioni, qualità o qualsiasi altro elemento di puntuale e specifica comprensione e delimitazione concettuale”*.

civitatis. Sembrerebbe, cioè, che il costituente abbia inteso operare la scelta di lasciare al legislatore ordinario “la chiave di accesso alla sovranità popolare”, teoricamente fulcro di tutto l’edificio costituzionale³⁸⁶.

Tale posizione, pur incontrovertibile, in realtà, per essere bene intesa, va necessariamente completata con un’altra considerazione, pure tenuta presente dalla medesima dottrina.

Ci si riferisce, in particolare, al dato per il quale il lasciare il legislatore ordinario tendenzialmente libero di disciplinare i criteri di acquisto e perdita dello *status civitatis* permette – almeno in linea di principio – di mantenere un continuo controllo sulla rispondenza di tali norme sia all’evoluzione sociale, sia all’ordinamento sovranazionale ed internazionale³⁸⁷.

Per altro, il fatto che tale regolamentazione sia affidata al legislatore ordinario non significa che la cittadinanza non abbia una qualche rilevanza costituzionale.

Costanti sono, invero, i riferimenti ad essa, soprattutto in relazione ai destinatari soggettivi delle posizioni giuridiche di volta in volta prese in considerazione dalle disposizioni costituzionali tese a definire la sfera dei diritti e dei doveri costituzionali che caratterizzano la condizione di cittadino.

La rilevazione del contenuto dello *status civitatis*, pertanto, coinvolge necessariamente anche la questione della corretta individuazione della comunità di diritti. Essa più volte è stata oggetto delle pronunce della Corte costituzionale, la quale, in relazione a diverse categorie di posizioni giuridiche soggettive, nonchè, principalmente, sulla base dei parametri degli artt. 2 e 3 della

³⁸⁶ M. CUNIBERTI, *La cittadinanza – Libertà dell’uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, cit., p. 94. In particolare, l’Autore rileva come l’Assemblea Costituente abbia lasciato la porta aperta “all’insoddisfacente conclusione secondo cui la chiave di accesso alla sovranità popolare, rappresentata dalla cittadinanza, rimarrebbe affidata alle determinazioni del legislatore ordinario: il principio cardine di tutto l’edificio costituzionale sarebbe dunque del tutto scoperto di fronte alle scelte compiute dalle maggioranze politiche all’atto della determinazione dei presupposti del riconoscimento della cittadinanza, e la solenne proclamazione della “sovranità popolare” sarebbe in sostanza vanificata dal fatto che, in ultima analisi, è lo stesso stato, nelle vesti del legislatore, il soggetto abilitato a decidere chi fa parte del “popolo” e chi ad esso è estraneo”.

³⁸⁷ M. CUNIBERTI, *La cittadinanza – Libertà dell’uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, cit., p. 192 il quale, pertanto, si discosta dalla tradizionale e più rigida tesi di chi aveva sostenuto l’imprescindibile pertinenza della materia della cittadinanza al diritto costituzionale. Cfr. R. QUADRI, *Cittadinanza*, cit., p. 316. L’Autore da ultimo citato specifica, inoltre, come ancorchè ragioni tecniche scongiolino di inserire in Costituzione il corpo completo delle norme sulla cittadinanza, ciò non esclude che la materia debba egualmente venire considerata di rango costituzionale.

Costituzione, non ha mancato di rilevare come vi sia una forma di cittadinanza riferita proprio alla comunità dei diritti, sicuramente più ampia di quella fondata sul criterio della “*cittadinanza in senso stretto*”. Sembra, cioè, che la Corte abbia voluto suggerire la necessità di considerare l’esistenza di un concetto – o di più concetti – di *cittadinanza costituzionale*³⁸⁸, ulteriore, ma non necessariamente contrapposta rispetto alla mera cittadinanza in senso giuridico³⁸⁹.

Tale concetto, probabilmente, sarebbe così onnicomprensivo da essere in grado di spiegare meglio l’attuale rapporto individuo autorità, rispondendo alle esigenze inclusive poste dal multiculturalismo ed integrandosi al meglio sia con la dimensione universalistica della tutela internazionale dei diritti dell’uomo, sia con le trasformazioni in senso sovranazionale della categoria in esame.

Solo vista sotto questo punto di vista prospettico, l’analisi della questione può essere in grado di descrivere come l’ordinamento italiano abbia sotto certi aspetti assorbito, non solo, il connubio tra cittadinanza-nazionalità – cristallizzato nei criteri che la legge ordinaria fissa per l’ottenimento del relativo *status* – ma anche la già esaminata nozione di cittadinanza-partecipazione indipendente dal possesso dello stesso *status* che, prevalentemente fondata sui principi costituzionali e grazie all’affermazione della cultura dei diritti umani e dell’ideologia liberale³⁹⁰, sembra costituire un complemento, se non anche un superamento della prima, consentendo un avvicinamento sostanziale tra la posizione del cittadino e quella dello straniero nel godimento dei diritti fondamentali.

Nel prosieguo della disamina, pertanto, si tenterà di studiare, prima, il profilo dello *status civitatis*, così come emergente dalle disposizioni contenute nella legge che stabilisce le condizioni di acquisto, di perdita e di eventuale riacquisto della stessa.

³⁸⁸ L’espressione è di M. CUNIBERTI, *La cittadinanza – Libertà dell’uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, cit..

³⁸⁹ Cfr. M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L’esperienza italiana*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1992, pp. 203 ss. L’autore distingue una nozione giuridico-formale di cittadinanza, “*del tutto indifferente alla quantità e alla qualità del patrimonio di diritti e doveri assegnati al cittadino*”, da una nozione sostanziale, rappresentata da “*un consistente patrimonio di diritti fondamentali (di libertà, politici e sociali)*”, tipica delle democrazie pluraliste contemporanee.

³⁹⁰ Cfr. J. RAWLS, *Political liberalism*, cit.; M. SANDEL, *Review of political liberalism*, cit.

In un secondo momento, poi, si adotterà un approccio sistematico costituzionalmente orientato per verificare l'ampiezza e l'elasticità delle maglie della comunità dei diritti disegnata nella nostra carta fondamentale, la cui interpretazione offerta dalla giurisprudenza costituzionale ha talvolta portato autorevole dottrina a parlare di "un nuovo ciclo della cittadinanza"³⁹¹.

Un'analisi del concetto di cittadinanza in vigore in un dato ordinamento³⁹², invero, tesa a capire a pieno l'approccio che esso mantiene nei confronti di una così dinamica categoria, non si può fermare alla pur rilevante analisi delle disposizioni in materia di attribuzione e perdita della stessa, ma si deve necessariamente estendere ad uno studio che sia in grado di descrivere e coniugare tra loro le tre diverse prospettive – giuridica, teorica generale e costituzionale – costantemente tenute in considerazione nel corso del presente percorso di ricerca.

Il sistema che un ordinamento giuridico delinea della cittadinanza, cioè, non si caratterizza solo per le regole più o meno inclusive inerenti all'accesso al relativo *status*, ma anche per lo scopo e la qualità dei diritti che l'essere cittadino in senso lato comporta all'interno di un determinato territorio³⁹³.

In tal senso, gli elementi di teoria generale del diritto in materia di cittadinanza, che sono stati forniti nella prima parte del presente lavoro, dovrebbero fungere da cartina di tornasole delle scelte ordinamentali attuali influenzate, più o meno correttamente, dalle diverse concezioni di cittadinanza succedutesi nella storia.

Da un punto di vista sistematico, poi, appare opportuno indugiare in una operazione ermeneutica delle stesse capace di tenere in considerazione, oltre che la legge in materia di cittadinanza, anche l'approccio che il nostro costituente ha avuto in materia di diritti a questa correlati, da un lato, e in materia di straniero e tutela dei diritti fondamentali dall'altro.

La comprensione della specifica concezione che uno Stato ha della categoria della cittadinanza, infatti, aiuta a rivelare e

³⁹¹ Cfr. G. ZINCONI, *Da sudditi a cittadini*, Bologna, Il Mulino, 1992, p. 233.

³⁹² Cfr. G. GOZZI, *Cittadinanza e democrazia. Elementi per una teoria costituzionale della democrazia contemporanea*, in G. GOZZI (a cura di), *Democrazia, diritti, costituzione – i fondamenti costituzionali delle democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 1997.

³⁹³ Cfr. E. HORVÁTH, R. RUBIO-MARIN, "Alles oder nichts"? the outer boundaries of the german citizenship debate, in *International journal of constitutional law*, n. 8, 2010, p. 72.

“*smascherare*”³⁹⁴, non solo il modo in cui esso pensa sè stesso, ma anche la sua concezione dello straniero e dell’immigrazione, talvolta presupponendo, talaltra rinnegando, la moderna coincidenza tra popolo, nazione, sovranità e cittadinanza.

³⁹⁴ Cfr. A. SAYAD, *La doppia pena del migrante. Riflessioni sul “pensiero di Stato”*, in *Aut aut*, 1996, pp. 9-10.

– SEZIONE SECONDA –

I PERCORSI DI ACQUISTO DELLA CITTADINANZA
ITALIANA: IL PERSISTENTE LEGAME TRA
CITTADINANZA E NAZIONALITÀ

“una nazione può cessare d’esserlo.
La nazione infatti non è una struttura statale fissa ed
indistruttibile. Non è neppure un dato etnico
disancorato dalle sue forme politiche storiche. La
nazione democratica, in particolare, è una costruzione
sociale delicata e complicata,
fatta di culture e storie condivise, di consenso manifesto e
corrisposto, basato sulla reciprocità tra i cittadini.
È un vincolo di cittadinanza, motivato da lealtà
e da memorie comuni”³⁹⁵

SOMMARIO: 1. Premessa 2. L’evoluzione della disciplina italiana in materia di acquisto e perdita della cittadinanza: la rilevanza costituzionale della materia dell’acquisto e della perdita della cittadinanza. Il percorso della Giurisprudenza costituzionale in materia di attribuzione e perdita dello *status civitatis* 2.1 Le nuove norme in materia di cittadinanza: la l. 91 del 5 febbraio 1992 2.2. Le diverse posizioni giuridiche soggettive derivanti dall’utilizzo dei molteplici criteri di attribuzione della cittadinanza 3. Le più recenti proposte di legge in materia di cittadinanza: una prospettiva *de jure condendo* 4. Qualche considerazione sull’acquisto e la perdita della cittadinanza nell’ordinamento italiano tra prospettive *de jure condito* e *de jure condendo*

1. Premessa

Si è visto nella ricostruzione storica svolta nella prima parte del presente lavoro, come il concetto di cittadinanza nazionale, nasca con l’idea di Stato nazione che ha reso tale categoria espressione dell’identità nazionale, nonchè dei valori che la nazione stessa esprime. Con l’avvento dello Stato nazione, cioè, la cittadinanza diviene strumento di definizione di tale identità, richiudendo all’interno di questa anche il suo ruolo eminentemente politico di definizione della collettività –il popolo – cui, in vario modo, nei contemporanei Stati democratici, viene devoluta la sovranità, così come è detto espressamente nell’articolo 1 della nostra Costituzione.

³⁹⁵ G. E. RUSCONI, *Se cessiamo di essere una nazione*, Bologna, Il Mulino, 1996, p.7.

Divenire cittadini significa, quindi, sia entrare a far parte della nazione sia, in conseguenza di ciò, essere partecipi del potere di contribuire a determinare decisioni rilevanti per l'intera comunità nazionale.

Le regole per l'attribuzione della cittadinanza variano da Stato a Stato, in relazione ai valori fondanti dell'identità nazionale. Storicamente, esse rispondono ad esigenze politiche, ed a visioni ideologiche e culturali che, in quanto variabili nel tempo, sono frutto di interessi concreti degli Stati.

Da questo punto di vista, emerge chiaramente come le disposizioni normative che un qualsiasi ordinamento sceglie di introdurre in ordine alla disciplina dei presupposti di accesso alla cittadinanza sono fondamentali per capire i presupposti in base ai quali una comunità – forse meglio il legislatore di quella comunità – percepisce se stessa e i legami di appartenenza interni ad essa.

La definizione dei percorsi di accesso allo *status civitatis* insita nelle leggi sull'acquisto e la perdita della cittadinanza avviene mediante l'utilizzo –sovente combinato – di diversi criteri la cui disamina tanto può dirci circa il rispetto o il discostamento dalle tradizioni politico-culturali che ispirano i vari ordinamenti.

Tra questi, lo *jus sanguinis* e lo *jus soli* sono i maggiormente usati dalle democrazie contemporanee ed il loro utilizzo da parte del legislatore esprime, in maniera quasi inequivocabile, l'idea che uno Stato ha dello *status* della cittadinanza³⁹⁶.

In particolare, le regole di attribuzione della cittadinanza, i cui criteri vengono utilizzati in maniera combinata e quasi mai esclusiva, attribuiscono di volta in volta la prevalenza all'uno o all'altro, così definendo la concezione della cittadinanza: etnica o elettiva.

Lo *jus sanguinis* lega l'attribuzione della cittadinanza all'appartenenza alla medesima etnia o comunità di razza, nella visione secondo cui gli individui non sono che il prodotto della nazione.

Non a caso esso si afferma nell'ambito continentale con l'emersione ed il consolidamento delle monarchie nazionali. Questo è, pertanto, il criterio che, più di ogni altro, il legislatore usa per fare risaltare il vincolo derivante dall'appartenenza alla stessa comunità

³⁹⁶ Cfr. C. JOPPKE, *Citizenship between de- and re-ethnicization*, cit., pp. 435-436, secondo il quale le leggi sull'acquisto e la perdita della cittadinanza piuttosto che porsi come programmi politici tesi a tutelare ben determinate finalità, sono spesso il mero frutto di tradizioni culturali.

etnica e la sua applicazione prevalente rispetto agli altri criteri tende ad evitare il più possibile l'ingresso di soggetti estranei nella comunità nazionale. Di soggetti, in particolare, che, pur se talvolta stabilmente residenti nel territorio dello Stato, non sono etnicamente e culturalmente omogenei.

Lo *jus soli*, invece, è proprio degli ordinamenti anglosassoni ed è teso ad esaltare il rapporto – piuttosto che un mero *status* – dell'individuo con l'autorità sovrana sul territorio³⁹⁷.

Tale criterio sembra riflettere l'idea secondo la quale non esistendo più, nell'epoca corrente, la nazione, se non per l'adesione dei suoi membri, è necessario il momento volontaristico, di accettazione del contratto sociale connesso allo *status* di cittadino. In altri termini, le comunità statuali non si identificherebbero più sulla base di profili nazionali di tipo etnico, quanto, piuttosto, su affinità che sfociano nella condivisione di finalità generali che la comunità si prepone mediante il proprio esercizio sovrano³⁹⁸.

La stessa funzione svolgono le regole di attribuzione della cittadinanza sulla base della così detta naturalizzazione o ancora *jure communicatio* tese a garantire la concessione dello *status civitatis* a soggetti che, mostrando una reale integrazione in un determinato ordinamento giuridico, desiderano entrare a farvi parte, partecipandovi pienamente.

In definitiva, se il primo criterio, lo *jus sanguinis*, sembra suggerire l'idea di uno Stato che adotta la tradizionale concezione della cittadinanza come *status* piuttosto che come rapporto giuridico³⁹⁹; il secondo, lo *jus soli* – così come anche le discipline in materia di naturalizzazione – sembrerebbe esprimere, al contrario, la volontà

³⁹⁷ Esso è stato utilizzato da Stati di formazione più recente e scarsamente popolati per radicare gli immigrati. Esigenze in parte analoghe sono quelle dei paesi che si trovano a fronteggiare deficit demografici e che hanno scarsità di addetti nel loro sistema economico per cui tendono ad attirare un'immigrazione stabile. In tal caso, oltre all'applicazione dello *jus soli*, rapide procedure di naturalizzazione assolvono la funzione di inserire nuova linfa nella comunità nazionale.

³⁹⁸ Cfr. J. BAECHLER, *Individual, group and democracy*, in J. CHAPMAN – I. SHAPIRO, *Democratic community*, New York, New York University Press, 1993, p. 25 il quale rileva come “*Individuals are free and groups are founded to achieve certain ends that would otherwise be impossible for an isolated individual to attain*”.

³⁹⁹ Così, R. QUADRI, *Cittadinanza*, cit., p. 315, il quale rileva come di cittadinanza si possa parlare unicamente come d'una qualifica o di uno *status*, ma non come di “*un rapporto giuridico poichè i requisiti di cui si è detto consistono in situazioni di fatto oppure in situazioni giuridiche alle quali l'idea di rapporto giuridico non può attagliarsi*”.

di creare un sistema di cittadinanza elettiva alla cui base starebbe proprio un rapporto giuridico tra l'individuo e lo Stato⁴⁰⁰.

Nelle pagine che seguono, si tenterà di comprendere il significato delle scelte effettuate dall'ordinamento italiano con le ultime due leggi sulla cittadinanza, per individuarne le motivazioni più profonde, nonché la sua (ina)adeguatezza rispetto all'evoluzioni socio-giuridiche attuali.

Come si vedrà, le scelte in materia di attribuzione della cittadinanza, pur affidate al legislatore ordinario, non sono affatto indifferenti al disegno costituzionale, incidendo lo stesso, sotto svariati punti di vista.

2. L'evoluzione della disciplina italiana in materia di acquisto e perdita della cittadinanza: la rilevanza costituzionale della materia dell'acquisto e della perdita della cittadinanza. Il percorso della Giurisprudenza costituzionale in materia di attribuzione e perdita dello *status civitatis*

Le due principali tappe compiute dall'ordinamento italiano in materia di regolamentazione dei criteri di acquisto della cittadinanza sono costituite dalla legge n. 555 del 13 giugno 1912, nonché dalla più recente l. n. 91 del 5 febbraio 1992⁴⁰¹.

È soprattutto in relazione alla formulazione della precedente legge – elaborata ed emanata nella vigenza dell'ordinamento giuridico precostituzionale – che i limiti costituzionali alla potestà statale nella disciplina *de qua* si sono manifestati in maniera molto pregnante, facendo così emergere la rilevanza costituzionale anche della materia dell'acquisto e della perdita dello *status* di cittadino.

⁴⁰⁰ Così, S. ROSSI, *Nuova legge sulla cittadinanza, ovvero il minimalismo del compromesso*, in www.forumcostituzionale.it il quale rileva come il vincolo tra individuo e comunità canonizzato dalla cittadinanza si definirebbe meglio come “adesione” alla comunità politica. L'Autore ritiene, in particolare, che all'accezione della cittadinanza basata sull'appartenenza etnica si sia “progressivamente affiancata una visione che tende a porre in rilievo l'importanza della dimensione della partecipazione, in al modo mutando la portata del concetto di cittadinanza stessa in linea con un'evoluzione dei diritti di cittadinanza corrispondente alle nuove esigenze manifestate dalla società civile”. Sull'antitesi teorica tra cittadinanza come *status* e la cittadinanza come rapporto giuridico, cfr. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e del cittadino nella costituzione italiana*, cit., p. 13.

⁴⁰¹ A questa ha fatto seguito il d.P.R. del 12 ottobre 1993, n. 572 recante il regolamento di esecuzione della stessa. Ulteriori modifiche normative sono nel tempo intervenute al fine di correggere previsioni particolari perchè divenute nel tempo incongruenti rispetto allo stesso impianto costituzionale.

In particolare, l'articolo 22 della Costituzione⁴⁰² – che prevede che nessuno possa essere privato, per motivi politici, della cittadinanza – ha fornito alla Corte costituzionale il parametro espressivo del principio della rilevanza della volontà individuale nelle vicende che importino modificazioni dello *status civitatis*. Evidentemente, la Corte ha inserito tale disposizione all'interno del più ampio sistema di libertà costituzionali così attribuendo al principio in essa statuito un significato (non solo negativo) più ampio di quello che risulta dal tenore letterale della stessa ed una portata che va al di là dei meri “motivi politici”.

Così, già nella sentenza n. 87 del 1975, la Corte traeva dall'articolo 22 della Costituzione la necessità di accentuare il ruolo della volontà individuale nelle vicende dello *status civitatis*, così ritenendo di dovere censurare il comma 3 dell'articolo 10 della legge del 1912 nella parte in cui questo prevedeva la perdita automatica della cittadinanza per la donna che sposasse uno straniero e per effetto del matrimonio acquistasse la cittadinanza del marito⁴⁰³.

L'articolo 22, poi, è stato interpretato estensivamente dalla Corte come norma implicante un divieto di automatismi anche nell'acquisto – e non più solo nella perdita – della cittadinanza italiana nell'ordinanza n. 258 del 1982, con la quale la Corte sollevava innanzi a sé stessa la questione di legittimità costituzionale del comma 2 dell'articolo 10 della l. 555 del 1912 contenente proprio l'ipotesi di acquisto automatico della cittadinanza italiana da parte della donna straniera che avesse sposato un cittadino italiano⁴⁰⁴.

⁴⁰² Cfr. U. DE SIERVO, *Commento all'art. 22 Cost.*, in Commentario della Costituzione, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Zanichelli, Bologna-Roma, 1990, pp. 1 ss.

⁴⁰³ Cfr. Corte Costituzionale, Sentenza n. 87 del 16 aprile 1975, punto 2 del “considerato in diritto”.

⁴⁰⁴ Tale disposizione, per altro, era già stata censurata anche dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee, Sentenza 20 febbraio 1975, causa 21/74 in Racc. 1976, pp. 227 ss. che aveva accolto il ricorso di una cittadina belga sposata ad un italiano che lamentava di avere dovuto subire la cittadinanza italiana “*d'ufficio ed in maniera irrevocabile*”. Sul punto, R. CLERICI, *Nuove prospettive in tema di cittadinanza della donna maritata*, in Rivista di diritto internazionale privato e processuale, 1975, pp. 689 ss., B. NASCIBENE, *Nuove norme e recenti pronunce in tema di cittadinanza*, in Foro italiano, 1983, I, p. 1547. La decisione di merito della Corte costituzionale è stata poi fu precusa dall'entrata in vigore della legge n. 123 del 1983 che, all'articolo 1, introdusse, per il coniuge di cittadino italiano, uno speciale procedimento dipendente dall'istanza

La tendenza inaugurata dalla Corte costituzionale di costruire, sulla base dell'articolo 22 della Costituzione, il principio della rilevanza della volontà individuale nelle vicende che importino modificazioni dello *status civitatis*, trova conforto anche nella giurisprudenza di merito.

In particolare, la giurisprudenza ha sovente adottato un'interpretazione estremamente restrittiva dell'articolo 8, n.1, della legge 555 del 1912 relativo alla perdita della cittadinanza per chi spontaneamente acquistasse una cittadinanza straniera e stabilisse all'estero la propria residenza. La disposizione costituzionale, infatti, porterebbe ad escludere l'effetto della perdita della cittadinanza in ogni caso in cui l'acquisto della cittadinanza straniera non fosse riconducibile ad una chiara e libera manifestazione di volontà del soggetto, essendo essa piuttosto espressione di una situazione di "necessità"⁴⁰⁵.

Anche con riferimento a fattispecie di riacquisto automatico della nazionalità, il principio della volontà individuale, ricavato dall'interpretazione estensiva dell'articolo 22, è stato riaffermato con forza pure dalla giurisprudenza di legittimità⁴⁰⁶.

In relazione a tali ipotesi, in particolare, sotto la spinta di diverse accezioni di incostituzionalità, l'articolo 22 è stato letto come

dell'interessato. Con l'ordinanza 21 dicembre 1983 n. 354, pertanto, la Corte ordinò la restituzione degli atti per la necessità di un riesame della questione alla luce della sopravvenienza della legge n. 123.

⁴⁰⁵ Cfr. Tribunale di Milano, 26 maggio 1988, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1989, p. 690; nonché anche Tribunale di Roma 25 maggio 1989, in *Diritto di famiglia* 1990, p. 519; Tribunale di Roma 19 marzo 1994 in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1996, p. 136 tutte relative alla disposizione dell'articolo 8, n. 1 della legge 555 del 1912 che sanciva la perdita della cittadinanza conseguente all'acquisto volontario di cittadinanza straniera. In tali decisioni, in particolare, si esclude l'effetto della perdita della cittadinanza per i cittadini italiani costretti ad emigrare in Palestina al tempo delle persecuzioni razziali, ed ivi divenuti, sia pure in base a loro espressa dichiarazione, cittadini israeliani, in quanto si afferma che in questo caso non si è in presenza di libere determinazioni dei soggetti interessati, ma, appunto, di situazioni di necessità.

⁴⁰⁶ Cfr. Cass., Sentenza n. 2425 del 7 marzo 1991, in *Giurisprudenza italiana*, 1991, I, pp. 1177 ss., con nota di F. BASILE, *Il ruolo della volontà in caso di riacquisto della cittadinanza a seguito di residenza biennale in Italia* e in *Foro italiano*, 1991, I, pp. 3155 ss., con nota di A.F. PANZERA, *Sul riacquisto automatico della cittadinanza italiana*. In tale decisione la sentenza respinge l'eccezione di incostituzionalità sollevata proprio alla luce dell'articolo 22 in quanto la disposizione impugnata lascia spazio ad una interpretazione costituzionalmente orientata che chiude le porte ad un automatismo nell'acquisto della cittadinanza.

espressione di un principio più ampio, che troverebbe conferma anche negli analizzati principi di diritto internazionale relativi sia alla tutela dei diritti umani sia al criterio della c.d. cittadinanza effettiva.

La lettura in sistema della disposizione costituzionale e dei citati principi di derivazione internazionalistica, invero, impedirebbe, in ogni caso, che sia la privazione, sia il riconoscimento della cittadinanza a titolo non originario vengano di fatto collegati ad una determinazione unilaterale dell'ordinamento giuridico statale, del tutto svincolata dal comportamento e dalla volontà individuale del soggetto interessato.

La rilevanza delle disposizioni in materia di acquisto e perdita della cittadinanza, sono, poi, state oggetto di disamina e censura da parte della Corte costituzionale in relazione sia ai principi costituzionali relativi alla tutela della vita familiare, sia ai principi più generali rappresentati dalla garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo e dal principio di uguaglianza.

Numerose pronunce della Corte, invero, sono intervenute sull'antica legge n. 555 del 1912 al fine di adeguare la disciplina in essa contenuta alle complessive evoluzioni dell'ordinamento in particolare, maturate nel diritto di famiglia.

La Corte costituzionale, infatti, ha statuito tale rilevanza con estrema chiarezza sin dalla sua prima sentenza in materia, la citata n. 87 del 1975.

In tale decisione emerge evidentemente la volontà della Corte di censurare la disposizione impugnata a motivo della sua stessa *ratio* espressiva delle concezioni dominanti all'epoca dell'entrata in vigore della legge circa la posizione della donna all'interno del nucleo familiare e della società in genere e la sua incompatibilità con l'opposta configurazione dei sessi realizzata dal disegno costituzionale in generale e dagli articoli 3 e 29 in particolare.

La Corte evidenzia come, malgrado sia inopinabile l'attribuzione al potere discrezionale del legislatore della scelta circa la rilevanza da attribuire ai criteri per l'accesso e la perdita dello *status* di cittadino, ciò non significa che il legislatore non sia altrettanto tenuto ad adeguare la disciplina della materia all'evoluzione degli istituti che assume come indicatori della sussistenza di un legame tra il soggetto e la collettività.

Ancora più incisivamente, e sempre in riferimento alla mancata rispondenza delle disposizioni censurate ai principi costituzionali

del diritto familiare⁴⁰⁷, nella sentenza della Corte Costituzionale n. 30 del 28 gennaio 1983, la previgente disciplina veniva annullata all'articolo 1, comma 1, nella parte in cui la disposizione non attribuiva la cittadinanza *iure sanguinis* anche al figlio di madre, oltre che di padre, italiani, nonchè all'articolo 1 comma 2 nella parte in cui si attribuiva prevalenza per l'acquisto della cittadinanza in favore del minore riconosciuto, al riconoscimento paterno anche se successivo al quello materno⁴⁰⁸.

L'intervento costante della giurisprudenza costituzionale su diverse disposizioni della legge 555 del 1912 ha portato il legislatore ad intervenire nuovamente sulla materia, adottando una nuova disciplina sistematica della cittadinanza che tenesse in considerazione i diversi moniti provenienti dalla Corte, nonchè le esigenze di evoluzione della stessa derivanti dal mutato sostrato sociale e culturale.

Tale intervento è, infine, sfociato nell'adozione della legge n. 91 del 5 febbraio 1992, con la quale l'Italia ha riconfermato la propria

⁴⁰⁷ In particolare, in relazione al principio dell'esclusiva pertinenza al padre della potestà genitoriale. La Corte afferma, infatti, l'esistenza di un interesse giuridico di ciascun genitore a che il proprio figlio sia riconosciuto cittadino: interesse che, pur se non consistente in un "*diritto del genitore a trasmettere al figlio il proprio status civitatis*", non consente comunque di ammettere una disparità di trattamento che si sostanzia comunque in una "*lesione della posizione giuridica della madre nei suoi rapporti con lo Stato e con la famiglia*".

⁴⁰⁸ Sul punto, si veda A. SINAGRA, *La sentenza n. 30 del 1983 della Corte costituzionale e la l. 21 aprile 1983 recante disposizioni in materia di cittadinanza*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1983, pp. 578 ss.; G. BATTAGLINI, *Diritto internazionale privato e cittadinanza italiana tra giudizio della Corte e legge di riforma*, in *Nuove leggi civili commentate*, 1983, pp. 821. Si noti, inoltre, come dalla decisione in esame siano scaturiti diversi problemi di diritto intertemporale. Da un lato, infatti, il Consiglio di Stato, sez. I, parere 15 aprile 1983 n. 105, in *Foro italiano* 1986, III, pp. 411 ss., distingue tra figli di madre italiana nati anteriormente al 1 gennaio 1948 e quelli nati successivamente a tale data. Ai primi non sarebbe stato possibile riconoscere la cittadinanza italiana per la dovuta applicazione del principio di irretroattività derivante dalla disciplina ordinaria della successione delle leggi nel tempo. Nello stesso senso, Trib. Di Milano 17 maggio 1990, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1991, pp. 760 ss. In senso contrario, T.A.R. Lazio, sez. I 9 luglio 1987. Sul parere del Consiglio di Stato, si veda B. NASCIMBENE, *Acquisto e perdita della cittadinanza italiana a seguito di opzione: recenti problemi interpretativi*, in *Foro italiano*, 1986, III, p. 411 ss.. Sulla generale questione di diritto intertemporale, si veda R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., pp. 154 ss. che ritiene, a conclusione della disamina del copioso percorso giurisprudenziale, di potere considerare superabile il limite temporale dell'entrata in vigore della costituzione.

tendenza a collocarsi nella fascia di “severità” e chiusura estrema, mostrando un rinnovato e rinvigorito *favor* per la tutela dei legami familiari attraverso lo *jus sanguinis*, ed una perdurante ostilità per l’utilizzo di altri criteri⁴⁰⁹.

2.1 Le nuove norme in materia di cittadinanza: la l. n. 91 del 5 febbraio 1992

Dati i copiosi ed incisivi interventi della Corte costituzionale, grandi aspettative erano state riposte, sia da parte di larghi settori dell’opinione pubblica sia all’interno del mondo scientifico, nella riforma della legge sulla cittadinanza.

La nuova legge, infatti, avrebbe, innanzitutto, dovuto risolvere i problemi già esaminati dalla Corte costituzionale inerenti alla necessità di dare piena realizzazione al disegno costituzionale relativo al commentato principio della rilevanza della scelta individuale in materia di acquisizione e perdita della cittadinanza ed all’uguaglianza tra uomo e donna. In secondo luogo, si sperava anche che la nuova disciplina avesse dato risposta sia alle istanze provenienti dalle comunità italiane all’estero, sia alla questione dell’integrazione europea, nonché anche alle nuove prospettive aperte dal fenomeno dell’immigrazione⁴¹⁰.

Dall’analisi dei meccanismi insiti in tale ultima legge che l’ordinamento italiano ha dedicato alla cittadinanza (*rectius* alla attribuzione ed alla revoca della cittadinanza), emerge, tuttavia, come le innovazioni da questa introdotte non siano state altro che frutto della ricezione di novità già introdotte dal legislatore nell’ultimo ventennio sulla scorta di talune delle indicazioni giurisprudenziali appena esaminate⁴¹¹, nonché della recezione delle

⁴⁰⁹ Cfr. S. ROSSI, *Note a margine del disegno di legge governativo in materia di cittadinanza*, in www.forumcostituzionale.it, p. 5, il quale ritiene, per l’appunto, che “*l’Italia [si collochi] dopo la legge del 1992, nella fascia di severità estrema, che è anche la soglia massima prevista dalla Convenzione del Consiglio d’Europa del 1997, ma il fatto più singolare è che l’Italia è l’unico Paese che, nel dopoguerra, ha aumentato e non ridotto gli anni di residenza richiesti, passando da 5 a 10 per i non comunitari*”.

⁴¹⁰ Cfr. S.BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1996. Nello stesso senso, T. BALLARINO, B. NASCIBENE, B. BAREL (a cura di), *Commentario alla legge n. 91 del 1992*, in *Nuove leggi civili commentate*, 1993, pp. 1 ss.

⁴¹¹ Ci si riferisce, in particolare, alla legge sulla riforma del diritto di famiglia – n. 151 del 19 maggio del 1975 che ha recepito il contenuto della citata sentenza della Corte costituzionale n. 87 del 1975 – in seguito alla quale si è eliminato dall’ordinamento il principio della perdita della cittadinanza italiana per la donna

istanze emerse in seno al diritto dell'Unione concernenti la previsione di alcune facilitazioni nell'accesso allo *status* da parte dei cittadini degli altri Stati Membri.

Ancora con più incisività, inoltre, il legislatore del 1992 sembra essersi impegnato nella garanzia di una maggiore tutela della conservazione della cittadinanza italiana da parte degli italiani all'estero.

Infatti, il primo dato immediatamente evidente dall'analisi della legge appena citata è un chiaro *favor* per il criterio che permette di tutelare i legami familiari, lo *ius sanguinis*, per il criterio, cioè, secondo il quale la cittadinanza si acquisterebbe, piuttosto che in seguito ad un atto di volontà dell'individuo, per discendenza o filiazione⁴¹².

Ciò, occorre precisare nuovamente, non significa che non vi sia spazio alcuno per le naturalizzazioni o per il principio dello *jus soli*, ovvero per la concessione della cittadinanza in seguito a residenza prolungata o perchè si è nati sul territorio italiano, in quanto tali criteri funzionano comunque in maniera limitata e residuale.

Se, invero, tutta la struttura della legge è permeata dalla preponderanza del menzionato *jus sanguinis*, che permette di acquistare con molta agilità la cittadinanza ai figli di genitori italiani pur se non residenti, nonchè ai discendenti fino al secondo grado, vi sono comunque margini limitatissimi di attribuibilità della stessa anche a coloro i quali, pur essendo nati o risiedendo da lungo tempo nel territorio dello Stato, non abbiano alcun legame parentale con i cittadini dello Stato⁴¹³.

che sposasse un cittadino straniero acquistandone la cittadinanza. Non può non menzionarsi, inoltre, anche la legge n. 123 del 1983 che, volta all'eliminazione di ogni automatismo e delle disparità di trattamento tra uomo e donna connesse all'acquisto della cittadinanza *iure communicatione*.

⁴¹² Alcuni Autori correttamente rilevano come la struttura della legge sia tale da favorire non solo *sic et simpliciter* il criterio dello *jus sanguinis*, ma anche quello dello *jus communicatione* entrambi riferibili ad ipotesi di acquisto della cittadinanza relativi a *status familiari*. L'uso residuale degli altri criteri, invero – quello dello *jus soli* e la naturalizzazione confluirebbero in una distinta categoria di casi di acquisto relativi a circostanze particolari disciplinate dalla legge. Cfr. R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., pp. 209 e 307.

⁴¹³ Cfr. P. BONETTI, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in www.federalismi.it, n. 11/2003, p. 25, nonchè S. ROSSI, *Note a margine del disegno di legge governativo in materia di cittadinanza*, in www.forumcostituzionale.it, p. 3. Nello stesso senso, si veda, inoltre, R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., p. 309, la quale evidenzia come “dall'esame comparatistico delle leggi sulla cittadinanza non è dato riscontrare – in linea generale – l'esistenza di sistemi che

Diverse disposizioni sembrano essere fondate sulla precisa *ratio* di tutelare, attraverso la concessione della cittadinanza, i legami familiari. Essa è rinvenibile, invero, in quelle norme che ne prevedono un acquisto automatico per il figlio di padre o madre cittadini (art. 1), o l'attribuzione a seguito del "riconoscimento o dichiarazione giudiziale della filiazione durante la minore età del figlio" (art. 2, comma 1)⁴¹⁴.

Tali previsioni ricalcano essenzialmente l'impostazione contenuta nella previgente disciplina della legge del 1912 in cui il criterio principe per la trasmissione della cittadinanza coincideva con l'essere figlio di padre⁴¹⁵ cittadino⁴¹⁶.

Il nostro ordinamento, dunque, storicamente, così come nella legislazione vigente, è nettamente incline al favore per l'utilizzo del criterio di acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*, pur essendo quest'ultimo chiamato talvolta ad operare in combinazione con altri criteri quali lo *ius soli* o la *iuris communicatio*⁴¹⁷.

Alla medesima considerazione circa la prevalente *ratio* di tutela dei legami familiari, inoltre, conduce anche la disciplina dell'articolo 4 che, in relazione ai cittadini stranieri che vogliano acquisire la cittadinanza, prevede requisiti molto meno rigidi per quelli che vantano ascendenze in linea retta fino al secondo grado con

adottino il criterio dello ius sanguinis o dello ius soli in modo assoluto. In effetti ogni stato compie la propria scelta a favore di uno di tali criteri in base a valutazioni autonome, nell'ambito della propria competenza in materia. Tuttavia, le norme sulla cittadinanza assegnano al criterio giudicato più idoneo un ruolo preponderante ma non esclusivo. Viene così lasciato pur sempre un certo margine al criterio alternativo".

⁴¹⁴ Ciò, ai sensi del secondo comma dell'articolo 2, si applica anche "nei confronti degli adottati prima della data di entrata in vigore della legge".

⁴¹⁵ Come si è già accennato nelle precedenti note, la trasmissione della cittadinanza italiana per linea materna, nell'impianto della vecchia legge, era limitata ai soli casi in cui il padre fosse stato ignoto o non avesse avuto la cittadinanza italiana, né quella di altro Stato. Allo stesso modo, l'articolo 2 della l. 555 del 1912 prevedeva che "il riconoscimento o la dichiarazione giudiziale della filiazione durante la minore età del figlio che non [fosse] emancipato, ne [avrebbe] determinato la cittadinanza (...) È, a tale effetto, prevalente la cittadinanza del padre, anche se la paternità sia riconosciuta o dichiarata posteriormente alla maternità".

⁴¹⁶ Tale disposizione, poi, ereditava i criteri già sanciti nella codificazione civilistica del 1865, il cui articolo 4 prevedeva: "è cittadino il figlio di padre cittadino". Tali previsioni, poi, seguivano a loro volta l'impianto generale del Codice napoleonico i cui articoli 9 e 10 prevedevano rispettivamente che "Ogni individuo nato in Francia da uno straniero può, nell'anno successivo al raggiungimento della maggiore età richiedere lo status di francese" e che "Il figlio di un francese nato in uno Stato straniero è francese".

⁴¹⁷ Cfr. S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, cit., p. 15.

cittadini per nascita⁴¹⁸, ed invece una limitatissima applicazione dello *jus soli* per gli stranieri nati in Italia da genitori stranieri. Questi ultimi, invero, solo qualora risiedano legalmente ed ininterrottamente nel territorio dello Stato fino al raggiungimento della maggiore età, potranno dichiarare, entro l'anno successivo a tale data, di volere acquisire la cittadinanza italiana⁴¹⁹.

Altri casi di acquisto *jure soli* sono poi previsti per i nati in Italia da figli di genitori ignoti o apolidi o la cui cittadinanza dei genitori non può essere trasmessa secondo le leggi dello Stato di provenienza, nonché per i figli di ignoti trovati nel territorio della Repubblica, se non venga provato il possesso di altra cittadinanza (art. 1, commi 1 b) e 2).

Anche la disciplina della naturalizzazione, ovvero della possibilità dell'acquisto della cittadinanza a seguito di un prolungato periodo di residenza, sembra essere ispirata alla volontà di tutelare un tipo di integrazione dovuta a legami familiari piuttosto che a quelli deducibili da un determinato periodo di residenza nel territorio dello Stato.

In questi casi, invero, la cittadinanza potrà essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il parere del Consiglio di Stato e su proposta del Ministro dell'interno, dopo un periodo di residenza di soli tre anni se, lo straniero, pur non nato in Italia, vanta comunque un'ascendenza in linea retta fino al secondo grado di cittadini per nascita.

Gli altri stranieri – ad eccezione dei cittadini degli altri Stati Membri dell'Unione Europea per i quali è previsto un periodo di residenza di 4 anni – potranno ottenere la cittadinanza italiana per naturalizzazione solo dopo un periodo ininterrotto di residenza legale di ben dieci anni nel territorio della Repubblica⁴²⁰.

⁴¹⁸ Ai sensi di tale disposizione, i menzionati soggetti potranno divenire cittadini italiani: a) se prestano effettivo servizio militare per lo Stato italiano e dichiara preventivamente di voler acquistare la cittadinanza italiana; b) se assumono pubblico impiego alle dipendenze dello Stato, anche all'estero, e dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana; c) se, al raggiungimento della maggiore età, risiedono legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica e dichiarano, entro un anno dal raggiungimento, di voler acquistare la cittadinanza italiana.

⁴¹⁹ Qualora, invece, tale residenza continuata ed ininterrotta non avvenga, il nato in Italia potrà comunque richiedere l'instaurazione del procedimento di naturalizzazione ai sensi dell'articolo 9 comma 1, lett a)

⁴²⁰ Sono tuttavia previste delle eccezioni a tale rigido regime. Innanzitutto, per gli apolidi o per gli stranieri che abbiano prestato servizio, anche all'estero, alle dipendenze dello Stato, il periodo di residenza legale è ridotto a cinque anni;

A tale ultimo proposito, è interessante notare come la normativa del 1992 abbia introdotto una disciplina ancora più restrittiva rispetto alla precedente la cui omologa previsione consentiva l'accesso alla cittadinanza da parte dello straniero decorsi soli cinque anni dall'inizio della permanenza dello stesso sul territorio della Repubblica⁴²¹.

Non si può omettere di menzionare, poi, la disciplina della fattispecie di acquisto della cittadinanza *iure communicatione*, per matrimonio, la cui disposizione di riferimento, pur aggiornando e rivisitando per molti versi la precedente, continua comunque ad essere improntata ad un pur comprensibile criterio di tutela del legame familiare discendente del matrimonio.

A mente di quanto disposto dall'articolo 5, invero, *“Il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero, qualora, al momento dell'adozione del decreto [del Ministro dell'interno] di cui all'articolo 7, comma 1, non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi”*.

La lettera di tale disposizione, così come appena richiamata, risulta essere frutto di un recente intervento normativo effettuato ad opera dell'articolo 11 della l. 94 del 2009 con il quale il legislatore ha inteso restringere il suo ambito applicativo che, in corrispondenza delle crescenti pressioni migratorie, aveva dato adito ad un aumento esponenziale dei matrimoni “di comodo”, contratti al solo fine di estendere al coniuge fittizio i benefici correlati allo *status* di cittadino italiano.

Tale novella, non solo ha innovato rispetto alla richiesta di più robusti requisiti temporali, ma ha anche determinato il mutamento della posizione giuridica soggettiva del richiedente, il quale, se prima godeva di un vero e proprio diritto soggettivo

inoltre, il comma 2 dell'articolo 9 – interamente dedicato alle naturalizzazioni – prevede che con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno e di concerto con il Ministro degli affari esteri, la cittadinanza possa essere concessa allo straniero quando questi abbia reso eminenti servizi all'Italia, ovvero quando ricorra un eccezionale interesse dello Stato.

⁴²¹ Secondo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, della legge n. 555 del 1912, *“la cittadinanza italiana, comprendente il godimento dei diritti politici, può essere concessa, con decreto reale, sentito il Consiglio di Stato: (...) 2. Allo straniero che risiede da almeno cinque anni nel Regno; 3. Allo straniero che risiede da due anni nel Regno ed abbia reso notevoli servizi all'Italia o abbia contratto matrimonio con una cittadina italiana”*.

all'ottenimento dello *status civitatis*, adesso è destinatario di un mero interesse legittimo – come si può dedurre dall'uso del verbo “può” – discrezionalmente valutabile dall'amministrazione ricevente⁴²².

Una accurata conoscenza delle scelte legislative in tema di cittadinanza ancora in vigore nel nostro ordinamento richiede di completare l'analisi fin qui condotta dei diversi criteri per l'accesso alla stessa con una disamina relativa alla diversità delle posizioni giuridiche soggettive derivanti dall'applicazione dei medesimi.

L'acquisto della cittadinanza, invero, viene trattato dal nostro ordinamento, talvolta – quando connessa allo *ius sanguinis* – come pieno diritto soggettivo, talaltra – quando connessa ad altri criteri di accesso – come interesse legittimo.

2.2. Le diverse posizioni giuridiche soggettive derivanti dall'utilizzo dei molteplici criteri di attribuzione della cittadinanza

La dominanza del criterio di trasmissione della cittadinanza attraverso il vincolo di sangue emerge anche dall'analisi delle situazioni giuridiche soggettive connesse alle differenti modalità di accesso allo *status civitatis* previste dall'ordinamento.

Invero, le diverse prerogative riconosciute in capo ai pubblici poteri in materia di riconoscimento della cittadinanza offrono una significativa prospettiva di analisi del reale concetto che il legislatore italiano ha della stessa.

Tale disamina, cioè, sembra essere in grado di mostrare come dal diverso tasso di integrazione etno-culturale dell'individuo nella comunità nazionale, la legge deduca, in maniera inversamente proporzionale, una distinta ampiezza di poteri per l'amministrazione dello Stato.

Così, in particolare, sulla base dei margini di discrezionalità concessi dalla legge all'amministrazione dello Stato, si tende a distinguere tra diritto soggettivo ed interesse legittimo all'ottenimento della cittadinanza⁴²³.

⁴²² Della diversità delle posizioni giuridiche soggettive derivanti dall'applicazione dei diversi criteri di attribuzione della cittadinanza, si parlerà nel prossimo paragrafo.

⁴²³ Per dovizia di particolari si rileva come taluno, pur non indicando l'esistenza di tali fattispecie nel sistema complessivo della legge italiana sulla cittadinanza, ha parlato anche dell'esistenza di posizioni ascrivibili alla categoria privatistica del diritto potestativo, in relazione alla situazione di coloro i quali vantano la titolarità di una posizione giuridica soggettiva innanzi alla quale

Si parlerebbe, pertanto, di vera e propria posizione piena di diritto soggettivo immediatamente esercitabile in ogni caso di acquisto automatico *ope legis* della cittadinanza *iure sanguinis*; viceversa, in ogni occasione in cui l'amministrazione vanta un margine di discrezionalità – sia esso più o meno ampio – la posizione del richiedente può ragionevolmente ascriversi al c.d. interesse legittimo⁴²⁴.

Quest'ultima ipotesi sembra potersi ravvisare in tutte quelle disposizioni in cui la legge parla di mera possibilità di concessione della cittadinanza da parte delle autorità dello Stato, così attribuendo all'amministrazione dello Stato un potere di natura squisitamente discrezionale tale che quest'ultima è chiamata a verificare la sussistenza, non solo dei requisiti prescritti dalla legge, ma anche dell'insieme di ulteriori elementi che motivino l'opportunità della concessione⁴²⁵.

Tale sarebbe, ad esempio, la fattispecie riguardante lo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano e residente legalmente nel territorio della Repubblica da almeno cinque anni successivi all'adozione, al quale l'articolo 9 della legge n. 92 del 1992 riconnette la possibilità⁴²⁶ di ottenere la cittadinanza mediante

l'amministrazione dello Stato è sostanzialmente priva di discrezionalità. L'idea di mutuare, magari tecnicamente, nel diritto pubblico una categoria tipicamente privatistica quale quella dei diritti potestativi rende bene l'idea della struttura del rapporto che talvolta si viene a formare, in relazione alle richieste di acquisto della cittadinanza, tra singolo individuo richiedente ed amministrazione. La piena titolarità in capo al primo della "potestà" di realizzare una modificazione nella propria sfera giuridica soggettiva senza che la controparte del rapporto possa incidere su tale effetto, risulta assai simile alla posizione in cui viene a trovarsi lo straniero quando per ottenere uno *status* deve semplicemente presentare una dichiarazione innanzi alla quale l'amministrazione non può che determinarsi secondo il fine statuito dalla legge. Cfr. D. PORENA, *Il problema della cittadinanza – Diritti, sovranità, democrazia*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 216.

⁴²⁴ Cfr. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, cit., p. 481. L'Autore evidenzia la distinzione da ultimo esaminata in relazione alla tradizionale bipartizione dei metodi di acquisto della cittadinanza per beneficio di legge e per naturalizzazione. In particolare, in relazione alla prima ipotesi, una volta realizzati i requisiti richiesti dalla legge, si parlerebbe di un vero e proprio diritto soggettivo; invece, in relazione alla seconda categoria di fattispecie, in cui per il perfezionamento dell'acquisto della cittadinanza si richiede l'adozione più o meno discrezionale di un provvedimento amministrativo, si configurerebbe un vero e proprio interesse legittimo.

⁴²⁵ Cfr. Circolare del Ministero dell'Interno del 5 gennaio 2007.

⁴²⁶ Nella posizione dello straniero maggiorenne adottato, la giurisprudenza amministrativa ha rinvenuto un'ipotesi in cui l'amministrazione gode di un

concessione del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno⁴²⁷.

Così, anche la posizione del coniuge di cittadino italiano – per il quale l'articolo 11, come si è visto, prevede una mera possibilità di acquisto della cittadinanza in presenza di determinati requisiti – sembra potersi tradurre in un mero interesse legittimo discrezionalmente valutabile da parte dell'Amministrazione ricevente⁴²⁸.

altissimo grado di discrezionalità. L'inserimento di tale soggetto nella comunità nazionale, infatti, configura, secondo la giurisprudenza e la dottrina dominante, un atto rientrante tra quelli di "alta amministrazione". Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, Sentenza n. 10518 del 28 ottobre 2009.

⁴²⁷ Tale previsione è stata oggetto di un'ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale da parte del Tribunale di Savoia del 7 ottobre 2002 con la quale il giudice di merito evidenziava la violazione, da parte di questa, dei parametri degli articoli 2 e 3 della Costituzione. Secondo il giudice di merito, in particolare, l'articolo 2 sarebbe violato per effetto della compressione, effettuata dalla disposizione impugnata, del diritto inviolabile di ciascuno ad avere una cittadinanza. L'articolo 3, poi, subirebbe una violazione perchè la disciplina in esame sarebbe foriera di una disparità di trattamento non giustificata rispetto al minore straniero adottato da cittadino italiano per il quale, secondo la disposizione dell'articolo 3 della legge, il legislatore italiano ha evitato l'ipotesi di apolidia. Con ordinanza del 4 agosto 2003 rispondeva che "la previsione - innovativa rispetto alla precedente disciplina, che non conteneva alcun beneficio per l'adottato maggiorenne - del termine quinquennale, invece di quello decennale stabilito per le altre fattispecie di naturalizzazione, costituisce una ragionevole e giustificata cautela del legislatore per evitare l'insorgenza di adozioni fittizie, con la conseguenza che la possibilità - per effetto delle disposizioni della legge nazionale d'origine - che alcuni adottati si trovino temporaneamente senza alcuna cittadinanza, appare giustificata in relazione agli interessi da comparare, tanto più che il riconoscimento amministrativo o giudiziale *medio tempore* dello stato di apolide (art. 17, d.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572, *Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza*) attribuisce agli interessati la possibilità di ottenere un titolo di viaggio per l'estero e di essere iscritti nel registro dell'anagrafe del Comune di residenza e di essere titolari di tutti gli altri diritti connessi allo stato di apolide, in Italia sostanzialmente equiparato al cittadino".

⁴²⁸ Tuttavia, in relazione al caso dell'acquisto della cittadinanza *iure communicatione*, differentemente dagli altri casi, il potere discrezionale dell'amministrazione si connoterebbe in negativo. L'ufficio ricevente, cioè, non dovrebbe in questo caso valutare il grado di integrazione dello straniero, quanto piuttosto l'inesistenza di cause ostative all'attribuzione della cittadinanza delineate dall'articolo 6, comma 1, della l. 5 febbraio 1992 n.91. In tal senso, T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I., Sentenza n.1373 del 18 maggio 2007. In tali fattispecie, invero, dato il carattere tendenzialmente omogeneo dell'interesse pubblico dello Stato e di quello privato dell'istante – e testimoniato dal già avvenuto inserimento del coniuge straniero nella consociazione familiare – non

Ancora, anche le fattispecie disciplinate dall'articolo 9 alle lettere d), e) e f) – che richiedono almeno quattro anni di residenza per il cittadino dell'Unione Europea a fronte dei cinque richiesti all'apolide ed ai dieci di residenza legare previsti per il cittadino extracomunitario⁴²⁹ – si inseriscono nel quadro delle posizioni giuridiche soggettive che la legge del 1992 configura come meri interessi legittimi⁴³⁰.

In tutte queste ipotesi, la normativa relativa al rilascio della cittadinanza italiana, pur fissando a livello legislativo i requisiti necessari e le cause ostative all'ottenimento dello *status*, attribuisce all'amministrazione competente ulteriori poteri discrezionali di indagine circa *“le ragioni che inducono lo straniero a chiedere la nazionalità italiana e delle sue possibilità di rispettare i doveri che derivano dall'appartenenza alla comunità nazionale, ivi compresi quelli di solidarietà economica e sociale”*⁴³¹.

Al contrario, tutte le fattispecie connesse ad un acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*, delineando un secco automatismo nell'acquisto della cittadinanza, assumono tutti i caratteri di un diritto soggettivo vero e proprio.

Questo è il caso, in particolare, non solo dei soggetti rientranti nella sfera di applicazione degli articoli 1⁴³² e 2⁴³³, ma anche dei così

vi è spazio per la valutazione di ulteriori indicatori se non quelli strettamente correlati alle indicazioni fornite dalla stessa normativa.

⁴²⁹ A tal proposito, ci si richiama alle considerazioni svolte da M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, p. 494, in cui l'Autore evidenzia come *“se da un lato si deve apprezzare il fatto che il legislatore cominci a differenziare tra diverse categorie di “stranieri” (...) non appare molto giuridicata l'enfasi con cui si sono annunciate le presunte facilitazioni all'acquisto della cittadinanza da parte del «cittadino comunitario». Non si comprende cioè per quale ragione un «cittadino comunitario» dovrebbe avere un particolare interesse al conseguimento della cittadinanza italiana: allo stato attuale, infatti, è proprio questa categoria di soggetti che appaiono meno interessati a tale acquisto, visto che, essendo la loro condizione per larghi tratti ormai integralmente assimilata a quella del cittadino italiano, decisamente minori sono i vantaggi legati all'ottenimento della cittadinanza”*.

⁴³⁰ Tali provvedimenti sono, per costante giurisprudenza amministrativa, atti ampiamente discrezionali, in ordine al cui rilascio si possono forse ravvisare aspettative giuridicamente tutelate, ma non certo diritti soggettivi. Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. VI, Sentenza n. 4748 del 1 ottobre 2008.

⁴³¹ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, Sentenza n. 1474 del 16 settembre 1999.

⁴³² Il quale, come si è visto, considera cittadino per nascita il figlio di padre o di madre cittadini; chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolide, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono; nonché anche il figlio di ignoti trovato nel territorio della Repubblica, se non venga provato il possesso di altra cittadinanza.

detti casi di cittadinanza “elettiva”, derivante cioè da una precisa scelta del soggetto che, nato in Italia da genitori stranieri, abbia ivi risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, ed abbia dichiarato di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data.

Di diritto soggettivo si può parlare anche in riferimento al minore straniero adottato da genitori italiani, per il quale l'articolo 3, comma 1, della legge n. 91 del 1992 configura un vero e proprio automatismo nell'acquisto della cittadinanza dipendente dal fatto stesso dell'avvenuta adozione.

Ciò emergerebbe, in particolare, anche dalle determinazioni cui è giunta sul punto la Corte Costituzionale, la quale, in relazione alla qualità di *cittadino “potenziale”* del minore straniero, si è espressa addirittura in termini di diritto costituzionalmente garantito. La sua pretesa all'acquisto della cittadinanza, invero, riceverebbe una particolare tutela in quanto “*diritto alla famiglia degli affetti*” garantito dall'articolo 30, comma 2, della Costituzione, in collegamento con l'articolo 2⁴³⁴.

Il legislatore ha dunque chiaramente fatto uso di un criterio di valutazione relativo, rispettivamente, all'appartenenza alla comunità nazionale derivante dall'acquisto parentale della cittadinanza o all'inserimento nella stessa, valutato caso per caso, nelle altre ipotesi, per determinare i confini della discrezionalità dell'amministrazione in materia di cittadinanza. Tale scelta, così come quella di privilegiare l'acquisto della cittadinanza *jure sanguinis*, rispetto agli altri criteri, è altamente eloquente sulle finalità perseguite dal legislatore del 1992.

Sembra, cioè, che, con una tale differenziazione di disciplina, in tutti i casi diversi dall'acquisto *jure sanguinis* della cittadinanza, il legislatore abbia voluto contemperare tra un presunto interesse dello Stato a restringere l'accesso alla comunità nazionale e

⁴³³ È opportuno ricordare come tale disposizione preveda che il riconoscimento o la dichiarazione giudiziale della filiazione durante la minore età del figlio ne determini automaticamente la cittadinanza. Ciò anche, nel caso in cui il figlio riconosciuto o dichiarato è maggiorenne conservi il proprio stato di cittadinanza. In tale ipotesi, questi può sempre dichiarare, entro un anno dal riconoscimento o dalla dichiarazione giudiziale, ovvero dalla dichiarazione di efficacia del provvedimento straniero, di eleggere la cittadinanza determinata dalla filiazione. In relazione ai figli per i quali la paternità o maternità non può essere dichiarata, poi, la disposizione prevede il medesimo automatismo purché sia stato riconosciuto giudizialmente il loro diritto al mantenimento o agli alimenti.

⁴³⁴ Corte Costituzionale, Sentenza n. 199 del 18 luglio 1986.

l'interesse del singolo individuo all'ottenimento dello *status* di cittadino, ritenendo comunque quest'ultimo secondario rispetto al primo.

Ciò emergerebbe, in particolare, dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, il quale, in più occasioni, trovatosi a pronunciarsi sui poteri dell'amministrazione statale in tale ambito, ha ritenuto di dovere configurare la concessione della cittadinanza come un potere ampiamente discrezionale in cui l'amministrazione deve valutare l'interesse di cui è portatore lo Stato italiano come predominante su quello del soggetto istante. Tale procedura, dunque, *"implica l'accertamento di un interesse pubblico da valutarsi in relazione ai fini della società nazionale e non già il semplice riconoscimento dell'interesse privato di chi si risolve a chiedere la cittadinanza per comodità di carriera, di professione o di vita"*⁴³⁵.

I Giudici di Palazzo Spada hanno, pertanto, chiaramente ed espressamente statuito come la decisione circa il conferimento della cittadinanza debba necessariamente tenere in considerazione l'interesse pubblico alla tutela della società nazionale, da valutarsi caso per caso ed indipendentemente dalla sussistenza dell'interesse privato del singolo richiedente⁴³⁶.

In relazione alle ipotesi di naturalizzazione, in particolare, il provvedimento di concessione della stessa deve essere adottato *"sulla base di valutazioni ampiamente discrezionali circa l'esistenza di un'avvenuta integrazione dello straniero in Italia, tale da poterne affermare la compiuta appartenenza alla comunità nazionale"*, nonchè anche avendo riguardo a *considerazioni di carattere economico-patrimoniale relative al possesso di adeguate fonti di sussistenza*⁴³⁷.

⁴³⁵ Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 196 del 31 gennaio 2005.

⁴³⁶ Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 6063 del 7 novembre 2002 in cui, proprio in relazione ad un caso di naturalizzazione di cui alla lettera f), si osserva che *"Il conferimento della cittadinanza italiana presuppone l'accertamento dell'interesse pubblico, da valutarsi anche in relazione ai fini propri della società nazionale e non già solo sul semplice riferimento all'interesse privato di chi si risolve a domandare la cittadinanza per il soddisfacimento di esigenze personali; pertanto, la valutazione discrezionale dell'Amministrazione deve tenere conto, oltre che dell'aspirazione all'acquisto della cittadinanza, anche della possibilità di assumere gli obblighi di carattere economico derivanti dall'ammissione alla comunità dello Stato, nonchè dalla serietà delle ragioni che inducono ad abbandonare la collettività di origine per scegliere la nazionalità italiana"*. Nello stesso senso, Consiglio di Stato, Sezione IV, Sentenza n. 3958 del 17 luglio 2000; Sentenza n. 1474 del 16 settembre 1999; Sentenza n. 942 del 2 giugno 1999.

⁴³⁷ Così Consiglio di Stato, Sezione IV, Sentenza n. 3958 del 17 luglio 2000, *"L'Amministrazione, infatti, dopo avere accertato l'esistenza dei presupposti per proporre la*

Tale – forse criticabile – impostazione sembra coerente, non solo con i principi ispiratori della riforma operata con la l. n. 91 del 5 febbraio 1992, ma, più in generale, anche con tutto l’atteggiamento mostrato dal legislatore, anche nella successiva evoluzione normativa relativa al fenomeno migratorio.

La linea politico-legislativa adottata negli ultimi decenni, infatti, esprime sicuramente la volontà del legislatore di rispondere all’incremento esponenziale dei flussi migratori, attraverso interventi –talvolta emergenziali – di contenimento quantitativo e qualitativo del fenomeno, volti, in qualche modo, a rendere meno “*appetibile*”⁴³⁸ il nostro ordinamento per i non-cittadini. Questa è, molto probabilmente, la *ratio* ispiratrice non solo della normativa in materia di cittadinanza, ma anche delle successive leggi sull’immigrazione – la l. n. 40 del 6 marzo 1998, nonché la l. n. 189 del 30 luglio 2002 e le disposizioni contenute nella l. n. 94 del 15 luglio 2009, tutte rifluite nel T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e la condizione dello straniero⁴³⁹.

Sembra, pertanto, che, malgrado la necessità di modificare il precedente sistema della cittadinanza, imperniato sulla legge n. 555

domanda di cittadinanza, deve effettuare una valutazione delle ragioni che inducono il richiedente a scegliere la nazionalità italiana e delle sue possibilità di rispettare i doveri che derivano dall'appartenenza alla comunità nazionale, compresi quelli della solidarietà economica e sociale posti dalla Costituzione". Nello stesso senso, Consiglio di Stato, sez. I, Sentenza n. 2254/96 del 28 luglio 1998, e Sentenza n. 3145 del 17 giugno 1998. Conformemente a tale indirizzo, ci si richiama anche a quanto ossevato dal T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, Sentenza 10 novembre 2009 n. 11015 in cui si ritiene che dalla sintesi dei principi normativi in materia debba dedursi che “*l’inserimento dello straniero nella comunità nazionale [sia] legittimo allorquando l’Amministrazione ritenga che quest’ultimo possieda ogni requisito atto ad inserirsi in modo duraturo nella comunità, mediante un giudizio prognostico che escluda che il richiedente possa successivamente creare inconvenienti o, addirittura, commettere fatti di rilievo penale*”.

⁴³⁸ Così, D. PORENA, *Il problema della cittadinanza, cit.*, pp. 223- 224 il quale evidenzia come l’interesse dello Stato non sia necessariamente ontologicamente opposto e confliggente con quello individuale. Invero, come osservato a tal proposito da M. CUNIBERTI, *La cittadinanza, cit.*, p. 464 “*sino a quando si ragiona contrapponendo astrattamente volontà (sovranità) statuale e volontà (libertà) individuale, l’antinomia non è riducibile*”.

⁴³⁹ Tali interventi, complessivamente considerati, hanno, da un lato, disciplinato i flussi migratori ancorandoli a quote annuali predisposte dal Governo e, dall’altro, agganciato la validità del titolo di permanenza alla sussistenza di stabili condizioni di lavoro. Tale approccio normativo ha creato numerosi dubbi soprattutto tra quella parte della dottrina che lo ha ritenuto contrario ai profili di tutela costituzionale dei diritti fondamentali. Si rinvia, a tal proposito, alle osservazioni di F. CERRONE, *La cittadinanza e i diritti*, in R. NANIA-P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. I, Torino, 2001, p. 284.

del 1912, per molti versi già ampiamente superata con l'avvento della Costituzione⁴⁴⁰, il legislatore dei primi anni novanta – nonchè, anche quello più recente – non sia stato per niente abile ad interpretare le esigenze dei tempi.

Al momento della redazione delle “Nuove norme in materia di cittadinanza”, invero, l'Italia non si presentava più come Paese di emigrazione⁴⁴¹ ma come Paese di immigrazione⁴⁴², in cui non era più necessario, come in passato, una pregnante tutela dei legami con lo Stato di origine dei soggetti emigrati all'estero, quanto piuttosto una meno rigida regolamentazione dei processi di integrazione degli stranieri stabilmente stabilitisi nel territorio della Repubblica.

Conseguentemente, se si intende valutare l'adeguatezza all'evoluzione della situazione sociale dell'ordinamento⁴⁴³, ci si

⁴⁴⁰ Ci si riferisce, in particolare, alla necessità, manifestatasi principalmente a seguito delle sentenze della Corte Costituzionale n. 87 del 16 aprile 1975 e n. 30 del 9 febbraio del 1983, di portare a compimento il processo di adeguamento della disciplina legislativa al principio costituzionale di eguaglianza all'interno della famiglia. Cfr. A. VACCARI, *Cittadinanza*, in AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 922.

⁴⁴¹ Secondo i dati emergenti dalle ricerche Istat, nei cento anni compresi tra il 1876 ed il 1976, 24 milioni di individui hanno abbandonato il Paese. Cfr. Rielaborazione dati Istat in G. ROSOLI, *Un secolo di emigrazione italiana 1876-1976*, Roma, Cser, 1978.

⁴⁴² Oggi la popolazione reale mostra la presenza approssimativa di non meno di quattro milioni di stranieri sul territorio dello Stato. Secondo il rapporto Ocse del 2009 sull'immigrazione, la popolazione straniera immigrata in Italia si attesta al 4,7% dell'intera popolazione ed è pari quasi a quattro milioni di individui. Sino alla metà degli anni settanta, considerando a parte i fenomeni migratori dovuti a specifiche contingenze postbelliche, il saldo migratorio del Paese era sempre negativo. E, se il primo censimento Istat degli stranieri calcolava, nel 1981, la presenza più o meno stabile sul territorio della Repubblica di 321.000 stranieri, non si può non notare la differenza con l'indagine condotta ad appena dieci anni di distanza in cui il numero della popolazione straniera stabilmente residente era passato a 621.000 unità e nel 1993 addirittura a 924.000 in seguito alla prima immigrazione di massa dall'Albania.

⁴⁴³ Le scelte compiute dal legislatore andrebbero lette avendo riguardo, innanzitutto, all'inversione migratoria verificatasi intorno agli anni 80 del secolo scorso, quando l'Italia da Paese a forte emigrazione si è rapidamente trasformata in Paese di immigrazione. Tale dato, invero, assume una rilevanza fondamentale soprattutto nell'ottica di verificare le capacità dimostrate dal nostro ordinamento di adattarsi e governare tale citato cambiamento radicale. A tal proposito, si vedano: C. BONIFAZI, *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1998, nonchè E. PUGLIESE, *L'immigrazione*, in F. BARBAGALLO (a cura di) *Storia dell'Italia Repubblicana* – Vol III, Tomo I, Torino, Einaudi. Per una

accorge come, il legislatore del 1992 abbia dimostrato una particolare miopia nella pur sempre necessaria operazione di adattamento all'inversione migratoria verificatasi intorno alla fine degli anni '80 del secolo scorso. Sarebbe stato piuttosto auspicabile, oltre alla messa in atto di politiche di gestione dei flussi migratori in entrata⁴⁴⁴, l'adozione di c.d. politiche di integrazione realizzate attraverso la regolamentazione dell'accesso alla cittadinanza⁴⁴⁵.

Tale incapacità, per altro, emerge chiaramente dalla *ratio* – non deduttivamente interpretata ma chiaramente espressa – risultante dalla relazione introduttiva al disegno di legge originario in cui, in risposta alle istanze delle comunità di italiani stabilitesi all'estero piuttosto che degli individui stabilmente residenti in Italia⁴⁴⁶, ci si è preoccupati di evidenziare come “*in un'epoca in cui i flussi migratori si sono assai considerevolmente ridotti e le comunità all'estero si vanno ormai stabilizzando ed integrando nelle rispettive società locali [...] appare [...] nell'interesse della comunità nazionale – oltre a rispondere ad una viva aspettativa delle comunità italiane all'estero – rendere possibile, per chi lo desidera, il mantenimento del legame giuridico, ma anche culturale e sentimentale, costituito dalla cittadinanza*”⁴⁴⁷.

Ciò, ovviamente, ha determinato e continua a determinare degli evidenti paradossi, laddove si verificano, con una certa frequenza,

disamina più propriamente statistica, si vedano i dati pubblicati dal Centro studi sull'emigrazione (CSER), *Profilo statistico dell'emigrazione italiana nell'ultimo quarantennio – Rapporto elaborato per la II Conferenza nazionale dell'emigrazione*, Roma, Fratelli Palombi Editori.

⁴⁴⁴ Ci si riferisce qui, in particolare, alle politiche in materia di immigrazione ed asilo che attengono al momento dell'ingresso dello straniero nel territorio dello Stato.

⁴⁴⁵ Cfr. F. PASTORE, *La Comunità sbilanciata – Diritto alla cittadinanza e politiche migratorie nell'Italia post-unitaria*, in Cespi.it, p. 3.

⁴⁴⁶ Si noti come l'articolo 8 della legge 555 del 1912 prevedeva la perdita della cittadinanza per tutti coloro i quali spontaneamente avessero acquistato una cittadinanza straniera ed avessero stabilito all'estero la propria residenza; nonchè per chi, avendo acquistata senza concorso di volontà propria, una cittadinanza straniera avesse dichiarato di rinunciare alla cittadinanza italiana, ed avesse stabilito all'estero la propria residenza. Non stupisce, pertanto, che l'auspicio di una sostanziale riforma della legge 555/1912 fosse emerso come una delle richieste fondamentali rivolte allo Stato italiano dai rappresentanti delle comunità emigrate che si erano riuniti a Roma nel 1988, in occasione della II Conferenza nazionale dell'emigrazione. Cfr. Ministero degli Affari esteri, 1990, in particolare ci si richiama qui alla relazione conclusiva sull'attività della Quinta Commissione (“Italiani all'estero – Cittadini in Italia”), svolta dal senatore Mario Fioret.

⁴⁴⁷ Atti Parlamentari, X Legislatura, Senato della Repubblica, disegno di legge n. 1460, recante “*Nuove norme sulla cittadinanza*”, p. 2.

casi di persone che, sol perchè di stirpe italiana, sono facilitati rispetto ad altri nell'acquisto della cittadinanza.

3. Le più recenti proposte di legge in materia di cittadinanza: una prospettiva *de jure condendo*

La necessità di realizzare un sistema di accesso alla cittadinanza più conforme alle esigenze della composizione sociale sembra essere stata avvertita anche dal legislatore più recente il quale si è più volte mosso, purtroppo ancora senza alcun successo, per realizzare un nuovo sistema di attribuzione della stessa che, pur non rinunciando alla scelta di privilegiare il criterio dello *jus sanguinis*, stabilisse dei margini più aperti di applicabilità dello *jus solii* e dello *jus domicili*⁴⁴⁸.

Sembra, infatti, che una riforma della legge sulla cittadinanza possa essere lo strumento più idoneo a gestire il fenomeno migratorio in maniera sistematica con una prospettiva di lungo periodo⁴⁴⁹.

Da un lato, così come, per altro, rilevato dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 187 del 2010, la revisione dei criteri e dei procedimenti volti all'ottenimento della cittadinanza consentirebbe di risolvere la questione della protezione dei diritti fondamentali nei confronti dei non cittadini residenti di lungo periodo⁴⁵⁰.

Dall'altro lato, una modifica delle attuali condizioni di accesso allo *status civitatis* permetterebbe di risolvere le questioni relative alla titolarità di taluni specifici diritti fondamentali quali, in primo luogo, i diritti politici. Facilitando, infatti, l'accesso a tale *status*, il fenomeno migratorio potrebbe essere inserito in una riflessione relativa alle più profonde ragioni di unità della comunità politica, mediante l'introduzione di disposizioni che dimostrino di avere preso una volta per tutte coscienza della necessità di tutelare

⁴⁴⁸ Da ultimo, il 22 novembre 2011 anche il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano ha riaperto il dibattito auspicando che *"in Parlamento si possa affrontare anche la questione della cittadinanza ai bambini nati in Italia da immigrati stranieri. Negarla è un'autentica follia, un'assurdità. I bambini hanno questa aspirazione"*. La questione relativa alla revisione della disciplina sull'accesso alla cittadinanza italiana è così tornata a far parte dell'agenda politica del nostro Paese.

⁴⁴⁹ Cfr. F. PASTORE, *Nationality law and international migration: the Italian case*, in R. HANSEN, P. WEIL (EDS.), *Towards a European nationality. Citizenship, Immigration and Nationality law in the EU*, Basingstoke, Palgrave, 2001, p. 4.

⁴⁵⁰ A. SCHILLACI, *La riforma della legge 92 del 1991: i progetti in discussione*, cit., p. 1.

l'innegabile progressivo aumento della presenza stabile di stranieri sul territorio della Repubblica.

Negli ultimi anni si è registrata, rispetto a tale fenomeno, una consapevolezza certamente superiore a quella mostrata dal legislatore del 1992.

Invero, ultimamente sono emerse alcune proposte che sembrano volere dare ingresso nel nostro ordinamento a concezioni distinte dall'idea – promanante dalla legge tutt'oggi in vigore – secondo cui lo *status* di cittadino altro non è se non una ascrizione verticalmente determinata alla comunità politica che avviene o sulla base del vincolo di sangue o come esito di un lungo e tortuoso processo di integrazione caratterizzato dalla condivisione dei principi e dei valori fondanti l'identità politica e culturale sottesa alla condizione di cittadino italiano. Talune di queste proposte, in particolare, sembrano volere sostituire alla tradizionale concettualizzazione etnica della cittadinanza come proiezione giuridica di una relazione tra lo Stato ed il soggetto fondata sul principio della nazionalità, un'altra concezione che, utilizzando la cittadinanza come premessa di un percorso di integrazione già iniziato, riesce a riempirla nuovamente nella funzione egalitaria che le è propria⁴⁵¹.

La tensione tra le due concezioni emergerebbe, tuttavia, non solo tra le nuove proposte e la legge di cui si propone la modifica ma tra gli stessi progetti legislativi recentemente oggetto di discussione.

⁴⁵¹ Vale rilevare che le diverse alternative teoriche tratteggiate rinviano a tendenze presenti nelle esperienze costituzionali europee. Il quadro comparativo mostra, infatti, che, nei diversi Stati dell'Unione, sui modelli di definizione e acquisto (o concessione) della cittadinanza hanno inciso i diversi itinerari ricordati, talora con significativi mutamenti di prospettiva nel corso del tempo. Se, ad esempio, in alcuni casi, si è passati da un modello inclusivo – con riferimento a momenti di flusso migratorio “debole” – a modelli più severi, in considerazione dell'aumento delle migrazioni (si pensi al caso inglese), in altri casi il processo è stato inverso; allo stesso tempo, in altre esperienze si è progressivamente approfondita l'esigenza – ed è questa, a ben vedere, una tendenza abbastanza uniforme – a fare dell'acquisto della cittadinanza il luogo di verifica dell'integrazione culturale (il riferimento va ai test di cittadinanza). Sul quadro comparato non è possibile diffondersi oltre e si rinvia all'interessante e ricco lavoro di C. JOPPKE, *Comparative Citizenship: a restrictive turn in europe*, in *Law and Ethics of Human Rights*, Vol. 2/2008 Issue 1;

Ci si riferisce, in particolare, ai più recenti disegni di legge presentati sul tema – A.C. 103 e 104⁴⁵² – unificati nella discussione in seno alle commissioni competenti, dalla cui disamina è riemersa la divaricazione nell’approccio al problema⁴⁵³.

Nel primo, invero, così come si può evincere dalla relazione di accompagnamento, si afferma che *“la cittadinanza non rappresenta un mezzo per la migliore integrazione [quanto piuttosto] la conclusione di un percorso di integrazione avvenuta”*, essendo ben altri i percorsi di integrazione sociale da attivare per gli stranieri stabilmente residenti che comunque non sempre sono interessati ad ottenerla⁴⁵⁴.

Dal secondo, invece, emerge chiaramente il legame della cittadinanza con le nozioni di *“uguaglianza, i diritti fondamentali, forma di stato, democrazia”* che richiedono – anche sulla scorta degli apporti del diritto internazionale ed europeo – una riforma che consideri la cittadinanza come fattore di uguaglianza di integrazione, come *“punto di arrivo di un processo di integrazione sociale e culturale già avviato e come punto di partenza per un approfondimento per il completamento di esso”*.

Alla base di quest’ultimo, dunque, risiede la convinzione secondo la quale *“l’integrazione, più che un risultato, è un processo molto graduale e forse mai del tutto compiuto (all’estremo, nemmeno per chi cittadino già), stante il carattere inevitabilmente dialettico del rapporto tra individuo e contesto sociale”*.

Tali divergenze, oltre che delle idee espresse nelle relazioni di accompagnamento, emergono anche in relazione alle soluzioni tecniche adottate sui singoli punti.

Particolarmente eloquenti a tale riguardo sono le distinte soluzioni adottate dalle due proposte di legge in relazione all’attribuzione della cittadinanza ai minori stranieri nati o non nati in Italia.

⁴⁵² Confluiti poi nella Proposta di testo unificato del relatore adottato come testo base delle norme in materia di cittadinanza (C. 103 Angeli, C. 104 Angeli, C. 457 Bressa, C. 566 De Corato, C. 718 Fedi, C. 995 Ricardo Antonio Merlo, C. 1048 Santelli, C. 1592 Cota, C. 2006 Paroli, C. 2035 Sbai, C. 2431 Di Biagio, C. 2670 Sarubbi, C. 2684 Mantini, C. 2904 Sbai e C. 2910 Garagnani). Cfr. Testo unificato approvato dalla Commissione affari Costituzionali in sede referente in data 17 dicembre 2009.

⁴⁵³ Cfr. D. BOLOGNINO, *Le nuove frontiere della cittadinanza nel confronto tra ‘cittadinanza legale’ e ‘cittadinanza sociale’: verso una riforma della legge 5 febbraio 1992, n. 91*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, p. 44.

⁴⁵⁴ Relazione della I Commissione permanente (Affari Costituzionali) della Camera dei deputati, presentata in data 17 dicembre 2009, relative alle proposte di legge in tema di riforma della cittadinanza AC 103.

Come si è visto, il testo vigente dell'articolo 4, comma 2, della legge n. 91 del 1992 stabilisce che *“lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di volere acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data”*.

Ora, se il primo disegno di legge menzionato aggrava ulteriormente tali requisiti introducendo l'obbligo per il minore straniero nato in Italia di frequentare *“con profitto” scuole riconosciute dallo Stato italiano “fino all'assolvimento del diritto dovere all'istruzione”*, la proposta A.C. n. 104 adotta una soluzione che, pur se certamente più articolata, sembra essere più aperta alle istanze dovute alla conformazione culturale della società.

Questa stabilisce, in primo luogo, una previsione di carattere generale relativa alla possibilità dell'acquisto della cittadinanza *jure soli* da parte dello straniero nato in Italia a condizione che almeno uno dei genitori risieda legalmente nel territorio della Repubblica senza interruzioni da cinque anni e dietro un'apposita istanza da parte di questi ultimi che, presentata al momento della nascita, verrà acclusa all'atto di nascita stesso. Tale sistema si preoccupa di garantire, non solo la volontà dei genitori al momento della nascita del proprio figlio, ma anche quella di quest'ultimo il quale, entro l'anno dal raggiungimento della maggiore età, potrà comunque decidere di rinunciare alla cittadinanza italiana, qualora sia in possesso di altra cittadinanza. Il progetto si preoccupa, inoltre, di disciplinare anche il caso in cui la menzionata dichiarazione non sia stata resa dal genitore momento della nascita. In tale eventualità, infatti, la cittadinanza viene attribuita *“senza ulteriori condizioni”* se l'interessato ne fa richiesta entro due anni dal raggiungimento della maggiore età.

Anche in relazione al minore straniero non nato in Italia, poi, il secondo disegno di legge appare essere ben più articolato del primo il quale, non contenendo disposizioni specifiche le riguardo, determinerebbe la necessità di applicare analogicamente la disciplina contenuta nella nuova formulazione dell'articolo 4, comma 2.

La seconda proposta, invece, interviene sulla medesima disposizione allargando la possibilità ivi prevista di un acquisto dello *status jure soli* differito al raggiungimento della maggiore età, anche al minore entrato in Italia entro il quinto anno di età.

Quest'ultima, inoltre, facilita anche le condizioni d'accesso per i minori – anche non nati in Italia – figli di genitori stranieri residenti.

A tal proposito l'articolo 2, comma 2, del d.d.l. prevede la possibilità per tali fanciulli di acquistare la cittadinanza su istanza del genitore o del soggetto esercente la potestà genitoriale *“se ha frequentato un corso di istruzione primaria o secondaria di primo grado ovvero secondaria superiore presso istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione, ovvero un percorso di istruzione formazione professionale idoneo al conseguimento di una qualifica professionale”*.

Il soggetto che ha così acquisito la cittadinanza conserva, poi, la possibilità di rinunciare alla stessa entro un anno dal raggiungimento della maggiore età e sempre che egli/ella sia in possesso di altra cittadinanza.

Anche in relazione a tale categoria di ipotesi, si prevede una disposizione, il comma 2^{ter}, che, in assenza dell'istanza dei genitori e nella sussistenza dei medesimi requisiti relativi alla formazione ed all'istruzione, prevede la possibilità per il soggetto di acquistare la cittadinanza dietro espressione di una chiara dichiarazione di volontà in tal senso entro due anni dal raggiungimento della maggiore età.

A tale riguardo, non si può omettere di menzionare, l'esistenza di un altro d.d.l., il A.C. n. 2670, il quale, in relazione al minore straniero nato in Italia o entrato entro il quinto anno di età, prevede un acquisto automatico della cittadinanza al raggiungimento della maggiore età, salvo rifiuto espresso dai genitori al momento della nascita o dallo stesso soggetto interessato entro i due anni da raggiungimento della maggiore età. Tale proposta, poi, prevede la possibilità di accedere altrettanto automaticamente – salvo rifiuto – allo *status civitatis*, anche per il minore che, pur in assenza di una apposita istanza dei genitori, al compimento della maggiore età abbia frequentato un ciclo scolastico.

Malgrado la diversità di prospettiva e la portata più o meno restrittiva delle singole previsioni, entrambi i disegni di legge sin qui esaminati, in relazione all'acquisto della cittadinanza da parte del minore straniero, sembrano essere animati dallo stesso intento di evidenziare lo stretto legame sussistente tra l'attribuzione dello *status* e l'integrazione sociale del non cittadino. La principale distinzione, pertanto, risiederebbe, sempre in relazione a tale categoria di fattispecie, nel dato per il quale il primo fa dell'integrazione sociale all'interno della comunità nazionale una premessa per la concessione della cittadinanza; il secondo, invece, pur considerando prevalentemente la cittadinanza come una tappa di un volontario processo di integrazione, tenta di evitare

l'ingessatura del sistema che da una tale concezione potrebbe derivare, tutelando, forse anche in accoglimento delle già esaminate determinazioni provenienti dalla Corte costituzionale, la volontà prevalente dell'interessato.

Al medesimo ordine di considerazioni si giunge se si ha riguardo alla disciplina prevista dalle due proposte di legge in relazione all'attribuzione della cittadinanza allo straniero adulto.

Al momento, come si è visto, l'articolo 9, lettera f), della legge attualmente in vigore, prevede la possibilità di concedere la cittadinanza con Decreto del Presidente della Repubblica previa richiesta e solo dopo dieci anni di residenza legale sul territorio italiano.

In relazione a tale ipotesi, il primo disegno di legge menzionato, all'articolo 9^{ter}, prevede un aggravamento delle condizioni di acquisto richiedendo al soggetto interessato l'espletamento di un c.d. "*percorso di cittadinanza*" che consiste in tutta una serie di requisiti tassativamente individuati dalla legge dei quali potere desumere la sussistenza di un processo di integrazione nella comunità nazionale⁴⁵⁵.

Più semplicemente, l'altro disegno di legge, invece, prevede la riduzione da dieci a cinque anni della soglia minima di residenza per ottenere l'attribuzione della cittadinanza e l'indipendenza di questo percorso da quello relativo al possesso del permesso di soggiorno CE per i soggiornanti di lungo periodo, nonché la dimostrazione della reale integrazione sociale e linguistica dello straniero al quale viene richiesta una conoscenza della lingua italiana "parlata" pari ad un livello A2. Tale disciplina, dunque, esprime il chiaro intento di dare rilevanza alla volontà del non cittadino di divenire parte della comunità politica mediante l'ottenimento dello *status civitatis* a preferenza di altri *status* pur disciplinati dall'ordinamento giuridico (quale, ad esempio quello di

⁴⁵⁵ Tale disposizione prevede, in particolare, in particolare: il possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (art. 9, comma 1, lett. a), le condizioni per il rilascio del quale (reddito e alloggio) devono essere "mantenute" lungo tutto il "percorso" e fino alla concessione della cittadinanza, unitamente all'assenza di carichi pendenti (lett. e); il rispetto degli obblighi fiscali (lett. d); due requisiti di ordine socio-culturale, vale a dire, per un verso, la frequenza di un corso finalizzato alla conoscenza della cultura e della storia italiana ed europea, dell'educazione civica e dei principi costituzionali e per altro verso la previsione della verifica di un "effettivo grado di integrazione sociale" con riferimento al "rispetto, anche in ambito familiare, delle leggi dello Stato e dei principi fondamentali della Costituzione".

soggiornante di lungo periodo⁴⁵⁶). Egli, pertanto, non solo dovrà dimostrare di essere interessato ad avere riconosciuto il proprio percorso di integrazione sociale e culturale, ma anche dovrà esprimere una chiara volontà di ottenere proprio lo *status civitatis*, quello che più di ogni altro determina la sua appartenenza alla comunità politica.

4. Qualche considerazione sull'acquisto e la perdita della cittadinanza nell'ordinamento italiano tra prospettive *de jure condito* e *de jure condendo*

L'aspirazione etnicizzante insita nelle disposizioni in materia di cittadinanza, come si è visto nella precedente disamina, emerge con chiara evidenza sia dal sistema costruito nella stessa legge, sia più espressamente dalla relazione introduttiva al disegno di legge in cui si esprime la necessità di utilizzare il criterio dello *jus sanguinis* a tutela dell'interesse della *comunità nazionale* a mantenere con gli italiani all'estero che lo desiderano il legame giuridico, culturale e sentimentale, costituito dalla cittadinanza⁴⁵⁷.

Tuttavia, la considerazione della cittadinanza come legame persistente che si tramanda a prescindere dal luogo di nascita e di residenza e si estingue solo in casi eccezionali⁴⁵⁸ o per libera scelta individuale, sembra scontare il prezzo dell'accettazione passiva di una tradizione che, accomunandola con la mera nozione di appartenenza allo stato nazionale e definendo quest'ultima sulla base del vincolo che si instaura tra un individuo e la nazione cui *iure sanguinis* appartiene, si dimentica di altri aspetti della cittadinanza⁴⁵⁹.

Ci si riferisce, in particolare, a quelle caratteristiche che hanno nel tempo fatto di questa categoria un'istituzione a funzione sempre più egalaritaria con notevoli potenzialità inclusive che, in

⁴⁵⁶ Tale *status* è stato introdotto dall'ordinamento dell'Unione Europea dalla direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo. Esso è stato attuato nel nostro ordinamento mediante il Decreto legislativo n. 3 dell'8 gennaio 2007, nonché attraverso la Circolare del ministero dell'Interno del 16 febbraio 2007 relativa al nuovo permesso Ce per soggiornanti di lungo periodo.

⁴⁵⁷ Atti Parlamentari, X Legislatura, Senato della Repubblica, disegno di legge n. 1460, *cit.*, p. 2.

⁴⁵⁸ Ciò, salvo casi eccezionali quali, ad esempio, l'accettazione di un pubblico impiego pubblico alle dipendenze di uno Stato straniero con cui vige uno stato di guerra.

⁴⁵⁹ Cfr. A. SCHILLACI, *La riforma della legge n. 92 del 1991: i progetti in discussione*, in Rivista dell'associazione italiana dei costituzionalisti, n. 00, 2010, p. 4.

società etnicamente differenziate, richiederebbe probabilmente di spingersi, se non proprio “*fino alla piena coincidenza fra cittadino e persona*”⁴⁶⁰, quanto meno ad una sua rimodulazione capace di rapportarsi con l’esistenza di “*comunità di diritti e di doveri più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto*”⁴⁶¹.

Ora, a livello legislativo, pare emergere la valutazione secondo la quale la categoria della cittadinanza giuridica continua ad essere percepita come un utile strumento di definizione della relazione tra il soggetto e la comunità politica statale.

Sotto una prospettiva *de jure condito*, però, non si può annotare l’incapacità del legislatore italiano di cogliere l’anacronismo consistente nell’identificazione tra tale categoria e l’appartenenza quasi “*tribale*”⁴⁶² allo Stato nazionale. In una società ormai irreversibilmente multi-etnica, quale quella contemporanea, ed in ordinamenti ormai inscindibilmente legati ad organizzazioni sovranazionali ed internazionali, non sembra possibile pensare utilmente alla cittadinanza se non in termini di vincolo relazionale orizzontale tra gli individui che compongono l’ordinamento stesso basato su una comune adesione al sistema complessivo di valori fondanti i contemporanei ordinamenti democratici. Pluralismo, democrazia, tolleranza, laicità, diritti fondamentali, divisione dei poteri dovrebbero costituire la chiave prospettica complessiva attraverso la quale configurare l’accesso allo *status civitatis*, categoria che, altrimenti, potrebbe anche cessare di essere un istituto necessario.

Tuttavia, quando ci si approccia all’analisi del concetto (o dei concetti) di cittadinanza in vigore nell’ordinamento italiano, è necessario prendere in considerazione diverse e parallele – benchè

⁴⁶⁰ Cfr. A. BARBERA, *Popolo*, in AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 4381.

⁴⁶¹ Corte Costituzionale, Sentenza n. 172 del 18 maggio 1999. La Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, primo comma, lettera c), del d.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237 (Leva e reclutamento obbligatorio nell’Esercito, nella Marina e nell’Aeronautica) e 16, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza) sollevata, in riferimento agli artt. 10 e 52 della Costituzione, ritenendo che non fosse irragionevole richiedere agli apolidi l’adempimento del dovere di prestazione del servizio militare.

⁴⁶² Cfr. D. PORENA, *Il problema della cittadinanza – Diritti, sovranità, democrazia*, cit., p. 266, il quale osserva correttamente come “*ad orientare i canali di accesso alla cittadinanza non dovrebbero essere, per così dire, interrogativi su “da dove si proviene”, quanto piuttosto sul “dove si intende andare”*”.

interdipendenti – prospettive, ciascuna delle quali sembrano essere presenti nel testo costituzionale di riferimento.

Pertanto, accanto alla concezione della cittadinanza come *status* comunque delineato e pur conforme a taluni dei canoni ispiratori della Costituzione, sembra opportuno tenere in considerazione anche altri profili, anche essi possibilmente dotati di agganci costituzionali, ma talvolta ignorati o semplicemente sconsiderati dal legislatore ordinario.

Ci si riferisce, in particolare, agli elementi che, come visto, pur se spesso ritenuti come fattori di crisi della moderna concezione della cittadinanza⁴⁶³, non necessariamente si pongono in antinomia con quest'ultima. Essi, piuttosto che porsi dal punto di vista dell'attribuzione o negazione dell'accesso allo *status*, tengono in considerazione il profilo dell'accesso che un ordinamento concede al sistema di godimento dei diritti così determinando, come già menzionato, un "*nuovo ciclo della cittadinanza*"⁴⁶⁴.

⁴⁶³ Cfr. A. VACCARI, *Cittadinanza*, cit. p. 924; F. CERRONE, *La cittadinanza e i diritti*, in R. NANIA e P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2001, I, p. 209 ss.; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza: libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, cit..

⁴⁶⁴ Cfr. G. ZINCONE, *Da sudditi a cittadini*, cit., p. 233.

– SEZIONE TERZA –

**LA CITTADINANZA “COSTITUZIONALE” COME
SINTESI DI POSIZIONI GIURIDICHE INDIVIDUALI**

*“In un contesto come quello attuale
in cui l’unità culturale della società
è continuamente esposta alla sfida
del pluralismo e delle diversità, è
vitale la riflessione sul terreno comune che
consente ad individui e gruppi di riconoscersi
come componenti un “corpo” sociale.
Questo è il terreno della Costituzione”⁴⁶⁵*

SOMMARIO: **1.** Osservazioni introduttive sulla qualificazione giuridica della cittadinanza nel sistema costituzionale italiano **2.** Il binomio uomo-cittadino nell’orizzonte del principio personalista **2.1.** Il delicato rapporto tra diritti fondamentali e cittadinanza al vaglio della dottrina e della Giurisprudenza Costituzionale

**1. Osservazioni introduttive sulla qualificazione giuridica
della cittadinanza nel sistema costituzionale italiano**

La trattazione fin qui compiuta relativa alla nozione di cittadinanza sottesa alla disciplina allo stato vigente nell’ordinamento italiano ha tenuto conto della dimensione che tale categoria assume nel momento in cui la si considera come uno *status* descrivente il rapporto “privilegiato” tra gli individui titolari dello stesso e l’ordinamento statale.

Quanto sin qui detto, dunque, serve a valutare il profilo verticale della cittadinanza come categoria che mette in relazione l’individuo con lo Stato che fissa le regole per individuare la comunità di diritti ad esso sottostante.

Accanto a questo profilo, tuttavia, ne esiste un altro per niente trascurabile – quello orizzontale – dal quale provengono, tanto a livello interno quanto per effetto dell’esaminato contesto internazionale e sopranazionale, le più forti e significative spinte per l’evoluzione della categoria.

L’influenza esplicita dai fattori esaminati nei capitoli precedenti, infatti, impedisce sempre più il verificarsi della coincidenza della

⁴⁶⁵ Cfr. V. ONIDA, *Costituzione, valori sociali comuni, scuola*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 2.

cittadinanza giuridica – consistente nel mero possesso dello *status* – con la cittadinanza reale – la c.d. cittadinanza partecipazione⁴⁶⁶ – ovvero con quel profilo orizzontale della categoria che esprime un concreto inserimento dell’individuo nella società attraverso l’instaurazione concreta di una rete di relazioni personali, economiche e sociali derivanti dal godimento dei diritti riconosciutigli⁴⁶⁷.

La presenza di soggetti privi della cittadinanza che risiedono e lavorano stabilmente in un Paese, all’interno del quale sono soggetti, parimenti ai cittadini, all’osservanza delle leggi, così come ai doveri contributivi e di solidarietà, rende sempre più intenso e frequente il problema della loro collocazione “giuridica” all’interno dell’ordinamento derivante dal riconoscimento in capo a costoro, se non della condizione di cittadini *pleno iure*, quantomeno di alcuni diritti di cittadinanza, come già per altro avviene – almeno formalmente – nella stragrande maggioranza degli ordinamenti europei⁴⁶⁸.

Sotto questo punto di vista, la cittadinanza si porrebbe come criterio – *rectius* uno dei criteri – di collegamento tra individuo e diritti, dalla cui attribuzione ed esercizio deriverebbe un senso di appartenenza e di relazione con lo Stato. Essa cioè, piuttosto che configurarsi verticalmente come veicolo di diritti, si porrebbe come fine, forse traguardo, che deriva dall’esercizio degli stessi. Con l’espressione “diritti di cittadinanza”, allora, non si intenderebbe più – o quanto meno non solo – indicare quel complesso di posizioni giuridiche derivanti dal possesso dello *status*, quanto, piuttosto, “*un patrimonio di diritti che dovrebbe essere tipicamente*

⁴⁶⁶ G. BRUNELLI, *Divieto di discriminazione e diritti di cittadinanza*, in C. CALVIERI (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale – Atti del seminario di Perugia del 18 marzo 2005*, Torino, Giappichelli, 2005.

⁴⁶⁷ Cfr. M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L’esperienza italiana*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1992, pp. 203 ss. il quale individua una nozione di cittadinanza “*giuridico-formale (...) del tutto indifferente alla quantità e qualità del patrimonio di diritti e doveri assegnati al cittadino*” ed una nozione sostanziale, rappresentata da “un consistente patrimonio di diritti fondamentali (di libertà, politici e sociali)” tipica delle democrazie pluraliste contemporanee. Nello stesso senso, come si è visto nella precedente parte del lavoro, E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit.; nonché anche M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit.

⁴⁶⁸ Cfr. E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione ed appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2001. p. 10.

(“normalmente”) riconosciuto dai sistemi giuridici democraticamente sviluppati”⁴⁶⁹.

Le due dimensioni ora accennate, lungi dal porsi in contrapposizione tra loro, costituirebbero le due facce della stessa medaglia⁴⁷⁰, ponendosi la prima come espressione dello *status* di cittadino, l'altra come manifestazione del rapporto tra l'individuo e lo Stato che si viene a formare tramite l'attribuzione ed il godimento dei diritti individuali.

Entrambi i profili, pertanto, stanno in stretta correlazione tra loro, sorreggendosi a vicenda ed esprimendo il senso trasversale della categoria giuridica della cittadinanza.

Se il primo rimanda l'idea della cittadinanza come precondizione e *prins* logico dei diritti e delle situazioni giuridiche in generale, il secondo vede la cittadinanza come categoria capace di sintetizzare concettualmente la pluralità di diritti e doveri riconosciuti agli individui in un dato ordinamento⁴⁷¹. Quest'ultima dimensione, pertanto, piuttosto che guardare al profilo quantitativo della cittadinanza – automaticamente derivante dall'acquisto dello *status* sulla base dell'applicazione dello *jus sanguinis* o dello *jus soli* – riesce a coglierne l'aspetto qualitativo, dipendente da una valutazione *rights-based* dell'integrazione del soggetto nell'ordinamento.

Tale ultima prospettiva assume un rilievo fondante nei contemporanei ordinamenti costituzionali democratici che – pur riferendosi agli ordinamenti nazionali e ponendosi come espressione di una cultura, di una storia e di una civiltà particolari – collocano al centro dell'edificio costituzionale non più lo Stato, così come avveniva nel precedente modello di Stato ottocentesco, quanto, piuttosto, la persona in quanto tale⁴⁷².

⁴⁶⁹ M. LUCIANI, *Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali*, in *Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati*, Roma 21 giugno 1999, in www.cestim.it/commissione_integrazione/convegno_partecipazione_immigrati.doc.

⁴⁷⁰ Cfr. S. ROSSI, *Nuova legge sulla cittadinanza, ovvero il minimalismo del compromesso*, in forumdiquadernicostituzionali.it, 21 aprile 2010, p. 2.

⁴⁷¹ Cfr. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 29.

⁴⁷² Cfr. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 31 il quale nota come l'avvento delle Costituzioni contemporanee fondate sulla centralità della persona nel sistema costituzionale toglie ogni dubbio circa il significato da attribuire alla cittadinanza come “rapporto”. L'Autore, in particolare, nota come generalmente si possa ritenere “che sia il rapporto a fondare i diritti ed obblighi di un soggetto verso l'altro, o, all'opposto, che siano le distinte posizioni giuridiche in cui due soggetti si trovano a potere essere riassuntivamente comprese nella nozione di rapporto giuridico (...) In

Un siffatto cambiamento di prospettiva permette di utilizzare il principio personalista come fulcro del sistema costituzionale, così dotando l'individuo di un proprio patrimonio originario di diritti che rende il rapporto tra questo e lo Stato non più fondamento delle posizioni giuridiche di cui il primo è titolare quanto, piuttosto, il risultato del loro esercizio⁴⁷³.

La cittadinanza, conseguentemente, non sembra più potersi semplicemente risolvere nella qualità – nello *status* – di cittadino attribuita dalla legge ordinaria, che ne regola casi e modi di acquisto e di perdita, ma necessita di essere specificata attraverso un'indagine che sia capace di cogliere la diversa posizione dell'individuo rispetto al potere pubblico che caratterizza il sistema costituzionale e che sia compatibile con la logica che ispira la garanzia delle libertà costituzionali.

In riferimento all'ordinamento italiano, tuttavia, tale pur innegabile affermazione va necessariamente completata con il dato per il quale la nostra Costituzione, pur invertendo complessivamente, rispetto al precedente sistema, il rapporto individuo-società-Stato proprio mediante la collocazione della persona e della società civile al centro del sistema, sembra continuare ad utilizzare, per il perseguimento di questi stessi fini, gli strumenti tipici della dottrina ottocentesca⁴⁷⁴.

una visione [come quella ottocentesca] in cui la dimensione statale è ritenuta assorbente rispetto alla stessa esistenza dell'individuo nella sfera del diritto pubblico, il "rapporto" tra individuo e stato, raffigurato e formalizzato giuridicamente nell'istituto della cittadinanza, può effettivamente svolgere un ruolo decisivo nell'individuazione e nel riconoscimento dei diritti e delle libertà del singolo". Così non avviene, invece, con l'avvento delle Costituzioni contemporanee che fanno dell'individuo il fondamento ed il fine dell'ordinamento giuridico. La "persona", invero, nel suo patrimonio identificativo ed irretrattabile, costituisce nella nostra Costituzione il soggetto attorno al quale si incentrano diritti e doveri. Cfr. Corte Costituzionale, Sentenza n. 11 del 1956.

⁴⁷³ Cfr. C. LUCIONI, *La cittadinanza tra tradizione e progetto giuridico*, cit., il quale evidenzia come "Dopo la parentesi della forma di Stato liberale, tuttavia, la cittadinanza torna a riproporsi, anche in ambito giuridico, come un progetto di eguaglianza, oggi rinvigorita e rafforzata da un'inedita componente anche sostanziale: essa ridiventa, con le costituzioni del secondo dopoguerra, lo strumento di costruzione (non importa, a questo punto, l'esito) di una sfera partecipativa, non tanto politica, quanto economica e sociale, perseguita attraverso l'effettività del godimento dei diritti".

⁴⁷⁴ In questo senso, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., pp. 71 ss., secondo il quale in Assemblea costituente si è registrata "una costante tensione tra le istanze di rinnovamento e gli strumenti giuridici attraverso cui queste vengono incanalate". Ciò a causa dell'influenza prevalente tra i costituenti ed, in particolare, presso i giuristi, "di una cultura giuridica ancora strettamente legata ai modelli teorici e dogmatici dello Stato di

Ciò non può che ingenerare quella che in dottrina è stata correttamente definita una “*latente tensione*”⁴⁷⁵ tra il limitato e tecnico concetto di cittadinanza ereditato dalla tradizione e comunque presente nel nostro ordinamento – così come nella maggior parte degli ordinamenti statali contemporanei – ed il modello di titolarità di diritti fondato sulla persona delineato dalla Costituzione.

Da un lato, infatti, non sembra del tutto scomparsa la tradizionale configurazione della categoria della cittadinanza fondata sul principio di nazionalità, elaborata, come si è visto, in relazione ad ordinamenti che consideravano lo Stato-persona quale fulcro del sistema costituzionale con conseguente compressione del significato delle dichiarazioni costituzionali dei diritti delle libertà a mere autolimitazioni espressione di concessioni dello Stato ai propri cittadini⁴⁷⁶.

Dall'altro, il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo comporta inevitabilmente un accostamento – per altro in continua evoluzione – tra le posizioni del cittadino e del non cittadino⁴⁷⁷, i cui *status*, specie nell'esperienza più recente, si presentano con contorni confusi ed approssimativi⁴⁷⁸ dato il mutato e sempre in evoluzione contesto costituzionale ed internazionale.

Nel prosieguo della trattazione, pertanto, pur nell'esiguità e nell'ambiguità dei dati che emergono dal testo costituzionale, si tenterà di fornire le linee ricostruttive dell'immagine della cittadinanza che risulta oltre che dai fattori “esterni”

diritto “liberale” ereditato dall'Ottocento”. Nello stesso senso, C. LUCIONI, *Cittadinanza e diritti politici*, cit., p. 54, nonché, meno recentemente, A. BARBERA, *Articolo 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, *I principi fondamentali*, Bologna-Roma, Zanichelli – Il foro italiano, 1975, pp. 50 ss.

⁴⁷⁵ Cfr. C. LUCIONI, *Cittadinanza e diritti politici*, cit., p. 53.

⁴⁷⁶ In tal senso si espresse, tra gli altri, Astuti nella sua relazione preliminare alla commissione Forti sui diritti di libertà, in G. D'ALESSIO (a cura di) *Alle origini della Costituzione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 256.

⁴⁷⁷ La loro assolutezza emerge chiaramente, non solo nel testo costituzionale, ma anche dalle intenzioni espresse dai costituenti intesi a discostarsi dalle costruzioni dottrinali giustpubblicistiche che, considerando lo Stato-persona quale fulcro del sistema costituzionale, non potevano che comprimere il significato delle dichiarazioni costituzionali dei diritti delle libertà a mere autolimitazioni espressione di concessioni dello Stato ai propri cittadini. In tal senso si espresse, tra gli altri, Astuti nella sua relazione preliminare alla commissione Forti sui diritti di libertà, in G. D'ALESSIO (a cura di) *Alle origini della Costituzione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 256.

⁴⁷⁸ Cfr. A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e doveri costituzionali degli stranieri*, cit., p. 2.

precedentemente esaminati, anche, più in particolare, da tale accennata e controversa dimensione “costituzionale”.

Attraverso l’analisi delle disposizioni costituzionali a tal fine rilevanti, e dell’evoluzione della loro interpretazione⁴⁷⁹, si proverà, in definitiva, ad operare una ricostruzione del ruolo dell’istituto nel sistema delle libertà costituzionali.

2. Il binomio uomo-cittadino nell’orizzonte del principio personalista

Come già emerso dall’analisi precedente, la Costituzione non offre spunti determinanti in relazione ai canali di accesso alla cittadinanza, se non all’articolo 22, la cui disposizione, sfruttata dalla Corte costituzionale nella sua massima precettività⁴⁸⁰, ha offerto ai giudici il parametro espressivo della natura irretirabile della cittadinanza, nonché del principio della rilevanza della volontà individuale nelle vicende che importino modificazioni dello *status civitatis*.

Molto più copiosi ed interessanti sono, invece, gli spunti che il testo costituzionale offre per l’analisi delle posizioni giuridiche che caratterizzano il binomio uomo-cittadino che offrono spunti interessanti per l’individuazione dei limiti della distinzione tra la posizione dei cittadini e quella degli stranieri⁴⁸¹, ed aiutano,

⁴⁷⁹ La Costituzione non dovrebbe, infatti, essere considerata come un mero atto, quanto piuttosto come un processo “*siccome soggetta ad incessante rigenerazione semantica alla luce e per effetto sia del mutato contesto sociale e politico-istituzionale nel quale la Costituzione stessa si iscrive ed opera*”. Cfr. A. RUGGERI, *ibidem*. Nello stesso senso, A. SPADARO, *Dalla Costituzione come “atto” puntuale nel tempo alla Costituzione come “processo” storico. Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in Quaderni costituzionali, n. 3 del 1998, pp. 343 ss.

⁴⁸⁰ L’espressione è di E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, cit., p. 157.

⁴⁸¹ Si noti come, non di rado, autorevoli voci dottrinarie evidenziano l’insussistenza, almeno a livello costituzionale, di una sostanziale distinzione tra cittadino e straniero. Cfr. A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e doveri costituzionali degli stranieri*, cit., p. 4, il quale nota come nel modello disegnato dalla carta costituzionale essa “*resista solo per profili di non primario rilievo*”. La forbice tra le due situazioni, invece, resisterebbe tanto nella legislazione ordinaria, quanto nella prassi. Sullo stesso argomento, si veda, AA.VV., *Immigrazione e diritti umani nel quadro legislativo attuale*, a cura di P. COSTANZO-S. MORDEGLIA-L. TRUCCO, Milano, Giuffrè, 2008; A. DEFFENU, *La condizione giuridica dello straniero nel “dialogo” tra Corte costituzionale e giudice amministrativo*, in AA.VV., *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, a

conseguentemente, a determinare i contenuti costituzionali della cittadinanza, nonché, anche, *a contrario*, le restrizioni che l'ordinamento pone alla condizione del non cittadino⁴⁸².

Sotto questo punto di vista, le posizioni fondamentali attribuite dalla Costituzione all'uomo – cittadino e non – non possono che assumere carattere prodromico rispetto alle prerogative apparentemente riconosciute al solo cittadino sia logicamente sia giuridicamente, data la loro natura di principi supremi dell'ordinamento che qualificano altresì la stessa natura democratica dello Stato⁴⁸³.

Come autorevolmente sostenuto in dottrina, invero, i diritti fondamentali, in quanto patrimonio comune ed inalienabile dell'umanità, si configurano ormai come l'archetipo principale delle Costituzioni contemporanee occidentali per lo più tese alla tutela di tali diritti⁴⁸⁴. Essi, anzi, a qualsiasi livello enunciati, costituirebbero il *proprium* del costituzionalismo contemporaneo tutto imperniato e finalizzato alla realizzazione dei diritti della persona a superamento della concezione della centralità dello Stato nell'ordinamento giuridico⁴⁸⁵.

cura di G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI-N. GRASSO-TONDI DELLA MURA, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 106 ss.

⁴⁸² Molti autori ritengono che il percorso metodologico più corretto ed efficace per la rilevazione dei caratteri propri dello *status civitatis* sia proprio quello che parte dai limiti e dalle restrizioni che la Costituzione individuerrebbe per la posizione del non cittadino. Così, tra i tanti, RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa, cit.*, p. 40, nonché, più recentemente, A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali*, in Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 6/06/2011, nonché A. APOSTOLI, *Irragionevoli scelte legislative versus decisioni giudiziarie di ripristino della legalità costituzionale: il "non cittadino" nell'ordinamento italiano, cit.*

⁴⁸³ Cfr. Corte Costituzionale, Sentenze nn. 366 del 1991 e n. 1146 del 1988 le quali statuiscono il carattere fondante dei diritti inviolabili "*rispetto al sistema democratico voluto dal costituente*" che non possono "*essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali [perché] appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana*". Cfr., anche, CORTE COSTITUZIONALE, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale – Relazione predisposta in occasione dell'incontro della delegazione della Corte costituzionale della Repubblica di Polonia – Varsavia 30-31 marzo 2006*, p. 1.

⁴⁸⁴ Cfr. V. ONIDA, *Relazione*, in AA. VV., *I diritti fondamentali oggi*, Padova, Cedam, 1995, p. 89.

⁴⁸⁵ Sull'attenuazione del legame tra cittadinanza e diritti fondamentali a cui hanno contribuito le riforme costituzionali degli artt. 111 e 117 co. I Cost., si veda E. CAVASINO, *Refoulement verso rischio di tortura e rischi per la sicurezza*

Con la loro preponderante incidenza, pertanto, essi sembrano avere avuto l'effetto di svuotare la tradizionale categoria della cittadinanza del suo "contenuto ontologico"⁴⁸⁶ privandola di definire i contorni della capacità della persona in ordine alla titolarità delle situazioni fondamentali.

La Costituzione italiana, come noto, li disciplina all'articolo 2, laddove dispone che "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"⁴⁸⁷.

Prima facie, sembra che la disposizione tenti di recuperare e far propria la terminologia e la prospettiva tipica delle più consolidate acquisizioni del giusnaturalismo settecentesco⁴⁸⁸, realizzando a livello costituzionale il principio personalistico nella sua massima espressione tendente a considerare il soggetto non come monade

nazionale. *Riflessioni sulle forme di un difficile bilanciamento*, in www.forumdiquadernicostituzionali.it.

⁴⁸⁶ E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, cit., p. 175.

⁴⁸⁷ E, tuttavia, vi è pure chi, non senza argomentazioni valide, ritiene che la disposizione richiamata esibisca gli accennati termini compromissori del dibattito costituyente. Cfr. P. RIDOLA, *Diritti costituzionali*, in *Il diritto. Enciclopedia giuridica*, V, Milano, Giuffrè, 2007, p. 146, il quale osserva come "nella Costituzione italiana, l'architettura dei diritti inviolabili (secondo la dizione accolta dall'articolo 2) ha risentito dei caratteri peculiari del compromesso costituente, cui parteciparono forze politiche che si richiamavano al cattolicesimo democratico, al liberalismo, al marxismo". La medesima posizione di tale autore risulta anche dal suo lavoro monografico, *Diritti fondamentali. Un'introduzione*, Torino, Giappichelli, 2006. Tra le altre numerose voci che in letteratura si sono accupate della configurazione dei diritti fondamentali nella nostra Costituzione non possono non menzionarsi anche A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1997; A. BARBERA, *Articolo 2 Cost.*, cit.; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984; F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995.

⁴⁸⁸ Ci si riferisce, come ovvio, alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 la cui enunciazione di apertura proclama: "Gli uomini nascono e restano liberi ed uguali nei diritti". A tal proposito, si rinvia a quanto sostenuto da A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 3, il quale, per l'appunto, avanza la considerazione secondo la quale le fondamenta del costituzionalismo contemporaneo andrebbero ricercate proprio nella tradizione legata alle prime dichiarazioni dei diritti. Allo stesso modo, non può non menzionarsi anche, N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Giappichelli, 1990, p. 74, il quale correttamente osserva che "la dottrina dei diritti dell'uomo è nata dalla filosofia giusnaturalistica, la quale per giustificare l'esistenza di diritti appartenenti all'uomo in quanto tale, indipendentemente dallo Stato, era partita dall'ipotesi di uno stato di natura, dove i diritti dell'uomo sono pochi ed essenziali".

isolata, bensì come “persona” esplicante la propria individualità nei rapporti sociali di relazione che sostanziano le contemporanee società pluralistiche⁴⁸⁹.

Parlando di riconoscimento, piuttosto che di attribuzione o di concessione dei diritti, l'articolo 2 evoca, concretizzandolo⁴⁹⁰, il lessico tipico della dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, ripreso, come si è visto, a livello internazionale, dalla Dichiarazione Universale dei diritti umani del 1948 che, all'articolo 1, aveva ribadito per la prima volta all'indomani della fine della seconda guerra mondiale il concetto secondo cui “*tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti*”⁴⁹¹. La nostra Costituzione, cioè, sembra accogliere e fare propria la volontà, già proclamata dalla comunità internazionale, di dare avvio all'età dei diritti come realtà preesistente all'ordinamento stesso ricomprendente un insieme di posizioni giuridiche anteriori e logicamente prodromiche a questo e che esso si limita a riconoscere e proteggere⁴⁹².

Il grande risalto conferito dalla Carta costituzionale a tali diritti sembra, per altro, avere intaccato gli elementi tipici dello Stato nazionale, quale il popolo o il territorio, nel senso che “*il popolo non è*

⁴⁸⁹ Cfr. CORTE COSTITUZIONALE, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., p. 2.

⁴⁹⁰ Come noto, le Costituzioni novecentesche, pur rievocando nei principi le prime Dichiarazioni dei diritti, da queste si discostano per la concretizzazione e la sostanzializzazione del principio di uguaglianza che in passato era stato declamato su un piano unicamente formale. Adesso si prevede, infatti, l'intervento dei poteri pubblici per la realizzazione dello stesso, attraverso la rimozione di quelle condizioni che, in via di fatto, continuano a rappresentare un fattore di disuguaglianza sociale tra gli individui.

⁴⁹¹ Come evidenziato da N. BOBBIO, *op. ult. cit.*, p. 117 a seguito di tale dichiarazione “*ogni individuo è stato elevato a soggetto potenziale della comunità internazionale, i cui soggetti erano stati considerati sinora eminentemente gli stati sovrani. In tal modo, il diritto delle genti è stato trasformato in diritto delle genti e degli individui, e accanto al diritto internazionale come diritto pubblico esterno, il jus publicum europaeum, sta crescendo un nuovo diritto che potremmo chiamare, prendendo in prestito la parola da Kant, “cosmopolitico”*”.

⁴⁹² Non tutti, tuttavia, sarebbero concordi in tal senso. Si veda, ad esempio, E. ROSSI, Articolo 2, in R. BIFULCO- A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *La Costituzione italiana. Principi fondamentali. Diritti e doveri dei cittadini. Commento agli articoli 1-54*, p. 43, il quale evidenzia come “*dai lavori della Costituente non sembra dedursi una chiara e condivisa posizione in ordine al fondamento giusnaturalistico dei diritti inviolabili*”. L'elaborazione del principio in esame, in particolare, vide in Assemblea il contributo fondamentale del cattolico Giorgio La Pira la cui impostazione “*organicistica*” è stata attenuata dal necessario compromesso raggiunto con le forze liberali e marxiste.

solo [...]quello che si lega al territorio, per nascita, storia, lingua. Se la nazionalità era tutto sommato un artificio creato dalla politica per chiudere i confini dello Stato e premere con la potenza dentro e fuori di esso, la non nazionalità ha un contenuto molto più autentico e veritiero”⁴⁹³.

La dimensione universalistica insita in tale disposizione, tuttavia, si scontra con l’enuciiazione del principio di uguaglianza di cui alla successiva disposizione dell’articolo 3, che sembra radicare nella cittadinanza il presupposto necessario ed, al tempo stesso, l’oggetto cui andrebbe finalizzata l’azione della Repubblica di rimozione degli ostacoli che impediscono una piena e completa soddisfazione dell’appartenenza all’organizzazione politica, economica e sociale dei cittadini⁴⁹⁴.

Tale tensione derivante dal dato testuale delle due disposizioni ha formato l’oggetto di un ampio dibattito dottrinale quasi contemporaneamente arricchito da una copiosa giurisprudenza costituzionale tesa a risolvere l’apparente contrasto mediante soluzioni ermeneutiche sistematiche espressive dello spirito complessivo della carta costituzionale, piuttosto che di singole disposizioni atomicamente considerate.

2.1. Il delicato rapporto tra diritti fondamentali e cittadinanza al vaglio della dottrina e della Giurisprudenza Costituzionale

I principi di eguaglianza formale e sostanziale – in quanto condizionanti “*tutto l’ordinamento nella sua obiettiva struttura*”⁴⁹⁵ – rappresentano, forse, i parametri costituzionali sui quali più diffusamente si è dibattuta la dottrina giuspubblicistica del dopoguerra e la giurisprudenza costituzionale italiana, soprattutto

⁴⁹³ Così, G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in Rivista di diritto costituzionale, 1997, p. 11.

⁴⁹⁴ Il tenore testuale della disposizione dell’articolo 3 viene tenuto in ampia considerazione da C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell’articolo 3 della Costituzione*, in La Costituzione italiana, Padova, Saggi Cedam, 1954, il quale esclude che la proclamazione dell’eguaglianza in relazione ai cittadini si possa estendere anche agli stranieri. In senso contrario, C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in *Studi economici-giuridici della Facoltà di giurisprudenza dell’Università di Cagliari, 1953*, Padova, Cedam, 1953, p. 751. L’Autore, ritiene “assurda” la riferibilità ai soli cittadini del primo comma della disposizione richiamata.

⁴⁹⁵ Così, Corte Costituzionale, Sentenza n. 25 del 23 marzo 1966.

in relazione alle problematiche ermeneutiche connesse all'ambito soggettivo cui la disposizione fa riferimento⁴⁹⁶.

Taluno, infatti, si è espresso a favore della necessità di interpretare letteralmente l'espressione "cittadini" utilizzata dalla disposizione in esame, per evitare di connotare ideologicamente l'interpretazione di uno dei principi cardine del sistema costituzionale, valorizzando, invece, la volontà del costituente di individuare, nella trama dei principi fondamentali, distinte posizioni giuridiche in relazione alle differenti categorie di "uomo", "cittadino" e "straniero"⁴⁹⁷.

Altri, invece, in considerazione dei fattori caratterizzanti il costituzionalismo contemporaneo, ritengono indubbiamente irrilevante, nella costruzione del catalogo dei diritti dello straniero, il dato puramente testuale del riferimento che la Costituzione fa talvolta ai "cittadini", talaltra a "tutti"⁴⁹⁸.

La Giurisprudenza costituzionale si è ben presto "inserita" nell'annoso dibattito, già a partire dalla storica sentenza n. 120 del 1967, con la quale la Consulta sembra prudentemente porsi nella linea mediana sussistente tra l'interpretazione estensiva della norma di cui all'articolo 3 e quella letterale⁴⁹⁹.

⁴⁹⁶ A tal proposito, tra i principali riferimenti, si vedano N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino, Giappichelli, 1995; P. BARILE, *Eguaglianza e tutela delle diversità in Costituzione*, in Quaderni costituzionali, 1994, pp. 53 ss.; F. GHERA, *Il Principio di uguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Padova, Cedam, 2003; A. MOSCARINI, *Principio costituzionale di uguaglianza e diritti fondamentali*, in P. RIDOLA – R. NANIA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 159.

⁴⁹⁷ Così, E. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'articolo 3 della Costituzione*, cit., p. 22 ss; nonché, anche, A. PACE, *Problematica delle libertà fondamentali. Parte generale*, Padova, Cedam, 1983, pp. 316 ss. il quale ritiene, per l'appunto, che l'espressione "cittadini" di cui all'articolo 3 della Costituzione corrisponda all'intenzione del Costituente di diversificare le posizioni giuridiche soggettive riconosciute ai cittadini ed ai non cittadini.

⁴⁹⁸ Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Stranieri non per la Costituzione*, Relazione presentata al Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti su *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, svoltosi a Cagliari il 16-17 ottobre 2009, p. 2 disponibile al sito internet www.forumcostituzionale.it, nonché, anche, S. AGRÒ, *Articolo 3*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, *I principi fondamentali*, Bologna-Roma, Zanichelli – Il foro italiano, 1975, il quale è giunto a sostenere che la questione relativa all'estensione del principio di uguaglianza al di fuori dei limiti della cittadinanza sia uno "pseudo-problema".

⁴⁹⁹ Così, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza – Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, cit., p. 159, nonché, anche, C. LUCIONI, *Cittadinanza e diritti politici – studio storico-comparatistico sui confini della comunità politica*, cit., p. 59

I Giudici, in particolare, hanno ritenuto che *“il principio di uguaglianza, pur essendo dall’articolo 3 della Costituzione riferito ai cittadini, debba ritenersi esteso agli stranieri allorchè si tratti della tutela individuale dei diritti inviolabili dell’uomo, garantiti allo straniero anche in conformità all’ordinamento internazionale”*.

La Corte, pertanto, considerando che il presupposto che sostiene l’intera impalcatura costituzionale si annida – come si è detto – nell’intenzione dei Costituenti di riconoscere e tutelare la dignità ed il valore umano, ha statuito, in relazione ai diritti inviolabili, l’estensibilità dell’interpretazione del principio di uguaglianza, anche oltre i ristretti limiti del disposto, formalmente coniugato in relazione allo *status civitatis*.

La Consulta, dunque, sembra avere fatto leva sulla capacità dei diritti fondamentali di fare “sistema”, per insinuarsi nell’ambito di applicazione anche di quelle disposizioni che, così come il principio di uguaglianza di cui all’articolo 3, sono apparentemente riferite ai soli cittadini.

Tale principio, infatti, ad opinione del Giudice delle leggi, non può che essere interpretato sistematicamente con l’articolo 2 che garantisce e riconosce all’uomo – e non soltanto al cittadino – i diritti fondamentali, per altro ricollegabili, attraverso il richiamo di cui all’articolo 10, comma 2, a Convenzioni o ad Atti internazionali⁵⁰⁰.

Ciò in quanto, *“se è vero che l’articolo 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di uguaglianza vale pure per lo straniero quanto trattasi di rispettare quei diritti fondamentali”*⁵⁰¹.

In sostanza, sembra che la Corte abbia fatto discendere l’applicazione del principio di uguaglianza alla tutela dei diritti fondamentali, più dall’articolo 2 e dall’articolo 10 che non

⁵⁰⁰ Nella motivazione della sentenza, si legge, più precisamente, che *“il raffronto tra la disposizione [impugnata] e l’articolo 3 della Costituzione non deve farsi con questa norma, isolatamente considerata, ma con la norma stessa in connessione con l’articolo 2 e con l’articolo 10, comma 2, della Costituzione”*.

⁵⁰¹ Cfr. con quanto osservato anche da R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 397 e 398, laddove si evidenzia come *“attraverso un doppio meccanismo – l’interpretazione dei diritti inviolabili alla luce dell’articolo 2 della Costituzione, e quindi come diritti “dell’uomo”, e non solo del “cittadino”, l’applicazione delle garanzie riconosciute agli stranieri in base ai Trattati internazionali, a cui le leggi sono vincolate in forza dell’articolo 10, secondo comma, Costituzione – la Corte è giunta ad affermare il principio secondo cui la garanzia dei diritti “inviolabili” si estende allo straniero nche laddove la Costituzione li attribuisce ai soli cittadini”*.

dall'articolo 3 in quanto tali posizioni giuridiche non possono comunque essere compromesse.

Tale lettura, per altro, rimasta costante nel suo impianto essenziale, ha avuto l'inconfutabile pregio di statuire come la disciplina costituzionale della condizione giuridica dello straniero non possa ridursi alle sole scarse norme dell'articolo 10.

Posta in tali termini la questione, tuttavia, avrebbe potuto – e potrebbe ancora – “portare più problemi di quanti non ne risolve”⁵⁰², posta la difficoltà di stabilire quali siano i diritti e le libertà tratteggiati in Costituzione da definirsi come fondamentali⁵⁰³.

A tal proposito è soccorsa, almeno in parte⁵⁰⁴, la Corte, la quale, nella successiva altrettanto nota sentenza n. 120 del 19 giugno 1969, ha colto l'occasione per effettuare un parziale arresto a precisazione del pur corretto impianto interpretativo della sentenza precedente.

In tale decisione, i Giudici hanno tenuto ad esprimere la posizione secondo la quale l'equiparazione delle posizioni dello straniero e del cittadino nel godimento dei diritti fondamentali debba essere realizzata non tanto e non solo da un punto di vista formale, quanto, piuttosto, da un punto di vista sostanziale. Pertanto, le scelte legislative in tale ambito non devono aprioristicamente evitare trattamenti differenziati poiché “la riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi tra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento”⁵⁰⁵.

Le condizioni di esercizio o di godimento concreto dei diritti e delle libertà, dunque, possono legittimamente essere differenziate dal legislatore sulla base delle “differenze di fatto” rilevanti esistenti tra

⁵⁰² C. CORSI, *Diritti fondamentali e cittadinanza*, in *Diritto pubblico*, 2000, p. 796. Nello stesso senso, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza – Libertà dell'uomo e del cittadino nella Costituzione italiana*, cit., pp. 159 ss.

⁵⁰³ Cfr. M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali*, *L'esperienza italiana*, cit., pp. 214 ss.

⁵⁰⁴ Come evidenziato da E. GROSSO, *Straniero*, cit., p. 5790 “La variegata casistica sui cui è, di volta in volta, intervenuta la Corte, non consente una ricostruzione perfettamente coerente dei criteri utilizzati dal giudice costituzionale per individuare e selezionare i singoli diritti per i quali è ammessa una “equiparazione” tra cittadini e stranieri”.

⁵⁰⁵ In senso conforme alle due decisioni sin qui esaminate, si vedano anche, fra le altre, la Sentenza n. 144 del 2 luglio 1970; Sentenza n. 109 del 5 aprile 1974; Sentenza n. 244 del 10 luglio 1974; Sentenza n. 46 del 4 gennaio 1977.

cittadino e straniero, purchè ciò avvenga sulla base del principio di ragionevolezza⁵⁰⁶.

Per altro, l'applicazione del principio di uguaglianza agli stranieri da parte della Corte costituzionale sembra avere operato, principalmente, sul piano dei diritti inviolabili ed inalienabili della persona umana, quali, ad esempio, la libertà personale e la presunzione di non colpevolezza. Non tutte le posizioni giuridiche soggettive, perciò, rifluirebbero nella garanzia di un trattamento egualitario in relazione ai titolari delle stesse.

Un ragionamento più articolato, a tal proposito, è stato adoperato dalla Consulta, in relazione alla attribuibilità incondizionata al non cittadino anche dei diritti sociali.

È proprio in riferimento a tale tipologia di posizioni giuridiche, infatti, che la Corte ha costantemente mantenuto fermo il limite delle differenziazioni “*di fatto*” esistenti tra cittadino e straniero che richiedono l'utilizzo costante della stella polare costituita dal criterio di ragionevolezza.

Nell'attribuzione di diritti e posizioni che per natura non coinvolgono aspetti correlati alla tutela dei diritti fondamentali il legislatore godrebbe, infatti, di un certo margine di discrezionalità nella diversificazione della posizione del cittadino e dello straniero⁵⁰⁷.

Così, ad esempio, si è espressa la Consulta nella nota Sentenza n. 252 del 2001, nella quale, in relazione al diritto alla salute, ha statuito la necessità di garantire “*Un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela che possono pregiudicare l'attuazione di quel diritto. Tale “nucleo irriducibile” di tutela della salute quale diritto fondamentale della persona deve perciò essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità dello stesso*”⁵⁰⁸.

Complessivamente emerge, dunque, come la Giurisprudenza della Consulta sembra essere prevalentemente orientata a superare sì il riferimento testuale ai “cittadini” in relazione al principio di uguaglianza, senza erigere, però, tale assunto a criterio generale di

⁵⁰⁶ Cfr. Corte Costituzionale, Sentenza n. 62 del 24 febbraio 1994.

⁵⁰⁷ Cfr. Corte Costituzionale, Sentenza n. 62 del 24 febbraio 1994; Sentenza n. 219 del 1 giugno 1995.

⁵⁰⁸ Nello stesso senso, cfr., *ex plurimis*, Corte Costituzionale, le Sentenze n. 509 del 20 novembre 2000, n. 309 del 16 luglio 1999, n. 267 del 17 luglio 1998.

interpretazione dei diritti e le libertà costituzionali⁵⁰⁹. Dall'esame complessivo del testo costituzionale, cioè, dovrebbe dedursi l'impossibilità per la legge ordinaria di adottare criteri arbitrari ed irragionevoli per introdurre delle disparità di trattamento che non tengano conto dell'intero impianto e patrimonio costituzionale⁵¹⁰.

La Corte sembra anzi volere con decisione preservare le predette garanzie di uguaglianza con esclusivo riferimento alla tutela del "nucleo irriducibile" delle posizioni fondamentali ed inviolabili, ferma restando la necessità che il legislatore tenga in considerazione di volta in volta le singole situazioni di fatto per le differenziazioni "ragionevoli" di disciplina⁵¹¹.

Ciò conduce ad almeno due considerazioni.

Da un lato, è sì vero che la differenziazione delle posizioni di cittadini e non cittadini fondate su ragioni di fatto – e non di diritto – possono portare a trattamenti differenti nel *quantum* del godimento dei diritti fondamentali, con conseguente libertà del legislatore di valutare diversamente – nei limiti della ragionevolezza – i legami e le relazioni che l'individuo intrattiene, in concreto, con il resto della comunità statale. Pare, cioè, che agli stranieri la Corte abbia voluto in riconoscere l'applicabilità dell'articolo 2, astrattamente ritenendolo titolare di tutti i diritti inviolabili dell'uomo, ma non dell'articolo 3, quasi a volere rilevare che nei loro confronti il principio di uguaglianza formale non impone "la regola dell'indistinzione, bensì quella della distinzione ragionevole"⁵¹².

Dall'altro, tuttavia, la precisazione costantemente fatta dalla Consulta della possibilità di lasciare al legislatore spazi di differenziazione nella disciplina rivolta ai cittadini e non cittadini sulla base delle mere situazioni di fatto, porta a dovere escludere dal

⁵⁰⁹ Cfr. E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, cit., pp. 17 ss. il quale, sottolinea che "il crinale lungo il quale si possono variamente realizzare assetti equilibrati della disciplina concernente le posizioni di libertà (anche civili) risulta fortemente condizionato dal principio inviolabile della pari dignità di ogni uomo, accolto con assoluta convinzione nella nostra Legge fondamentale [...]. Tale constatazione va tenuta nel debito conto, anche se non si può prescindere da eventuali e, a volte, indispensabili differenze di trattamento giuridico tra gli uni (cittadini) e gli altri (stranieri), a meno di voler porre in discussione [...] lo stesso concetto di Stato, con i suoi caratteri di identità ed indipendenza di fronte alle comunità pariordinate, in ragione della singolarità ed individuabilità impresseglia proprio dall'elemento personale e dal territorio".

⁵¹⁰ Cfr. A. APOSTOLI, *Irragionevoli scelte legislative versus decisioni giudiziarie di ripristino della legalità costituzionale: il "non cittadino" nell'ordinamento italiano*, cit., p. 3.

⁵¹¹ Cfr. E. GROSSO, *Straniero (status dello)*, cit., p. 5790.

⁵¹² C. SALAZAR, "Tutto scorre": riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito, in *Politica del diritto*, 2001, p. 377.

novero delle ragioni della differenziazioni gli *status* giuridici di tali individui.

In altri termini, così come autorevolmente osservato, dal ragionamento complessivo portato avanti dalla Consulta pare potersi ragionevolmente dedurre che la regola imposta dalla Costituzione sia quella dell'eguaglianza giuridica tra cittadino e straniero, non potendo il difetto della cittadinanza costituire di per sè il fondamento di una sorta di "*stato di eccezione*" valevole solo per i non cittadini⁵¹³.

Questi ultimi, pertanto, sarebbero partecipi di quella c.d. cittadinanza costituzionale che, per niente estranea alla giurisprudenza del giudice delle leggi, indicherebbe una "*comunità di diritti e di doveri più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto*", la quale, "*accoglie ed accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'articolo 2 della Costituzione, là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto (...) dal legame di cittadinanza*"⁵¹⁴.

⁵¹³ Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Stranieri non per la Costituzione*, cit., p. 125. Nello stesso senso, D. PORENA, *Il problema della cittadinanza – Diritti, sovranità e democrazia*, p. 125.

⁵¹⁴ Corte costituzionale, Sentenza n. 172 del 18 maggio 1999.

– SEZIONE QUARTA –

**IL GODIMENTO DEI DIRITTI POLITICI TRA
COMUNITÀ STATALE E COMUNITÀ POLITICA**

SOMMARIO: 1. I diritti politici dei non cittadini di fronte al pluralismo identitario: la cittadinanza come velo della democrazia? 2. I diritti politici tra comunità politica e comunità statale: il ruolo della cittadinanza giuridica nell'individuazione della comunità politica 3. Le prerogative politiche del cittadino ed il problema dell'estensione del diritto di voto oltre i limiti della cittadinanza nella Costituzione italiana 3.1 I disegni di legge all'esame del Parlamento 3.2. Il ruolo svolto dalle Regioni e dagli enti locali: la controversa determinazione del riparto di competenze 4. I diritti politici come strumenti di democrazia o attributi della nazionalità?

1. I diritti politici dei non cittadini di fronte al pluralismo identitario: la cittadinanza come velo della democrazia?

Come fin qui enucleato, la dottrina prevalente, con il conforto della Giurisprudenza costituzionale, tende ad allargare notevolmente il novero dei diritti costituzionali da attribuire all'uomo – cittadino e non – così ponendo in evidenza il sempre più netto distacco dalla concezione che collega i c.d. diritti fondamentali al possesso dello *status* della cittadinanza⁵¹⁵.

⁵¹⁵ Il novero dei diritti da riconoscere anche agli stranieri oltre che ai cittadini, investe anche la *querelle* circa l'interpretazione dell'articolo 2 della Costituzione come clausola chiusa meramente riassuntiva delle libertà riconosciute dalla Costituzione o come clausola a fattispecie aperta. Nel primo senso, cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà fondamentali, cit.*, pp. 20 ss.; Nel secondo senso, cfr. A. BARBERA, *Art. 2, cit.*, pp. 60 ss.. Secondo la prima ipotesi ricostruttiva, l'art. 2 Cost. riassumerebbe semplicemente le singole libertà disciplinate dal testo costituzionale così che, per verificare l'attribuibilità di un diritto solo ai cittadini o anche agli stranieri, occorrerebbe valutare se gli interessi generali tutelati dalla disposizione possano essere soddisfatti solo dal cittadino in quanto tale. Da questo punto di vista, solo i cittadini sarebbero titolari esclusivi dei meri diritti politici. In tutti gli altri casi, invece, una parificazione nella la posizione tra cittadini e stranieri sarebbe, non solo possibile ma anche dovuta. La seconda ricostruzione dottrinarica, invece, considera l'articolo 2 come riferibile, oltre che ai diritti menzionati in Costituzione, anche a quelli che via via emergono dall'evoluzione del contesto sociale. In questo senso la stessa vocazione dell'art. 2 giustificerebbe una tutela dei diritti inviolabili dell'uomo in quanto tale a prescindere dalla cittadinanza posseduta. Rilevato, secondo i sostenitori di quest'ultima posizione, hanno quindi le distinzioni testuali che si rinvengono nelle varie disposizioni costituzionali quanto alla titolarità dei vari diritti (tutti, cittadini, stranieri ecc.).

Ciò emerge, d'altronde, dalla stessa consolidata eppur tortuosa interpretazione sistematica della Carta costituzionale operata dalla Consulta.

L'apporto della copiosa Giurisprudenza sui diritti fondamentali ha influentemente contribuito negli anni a stemperare il disposto rigido di alcune norme costituzionali che, già a partire dal principio di uguaglianza di cui all'articolo 3, avrebbero potuto costituire un ostacolo nell'attribuzione di diverse libertà ai non cittadini.

Tale assunto può considerarsi una verità ormai generalmente accettabile sia nell'ambito dei diritti civili che nell'ambito dei diritti sociali, pacificamente ritenuti riconosciuti – almeno nel loro nucleo essenziale – direttamente alla persona, indipendentemente dal rapporto formale sussistente tra questa e lo Stato.

Conseguentemente, da questo punto di vista, può ragionevolmente sostenersi come il profilo della cittadinanza connesso all'appartenenza (nazionale) sembra avere perso la propria funzione formale di criterio privilegiato di collegamento tra l'individuo e le posizioni giuridiche soggettive a questo costituzionalmente riconosciute dall'ordinamento. Pare, cioè, che la sistematica costituzionale dei diritti fondamentali contribuisca notevolmente – e forse irreversibilmente – a descrivere quel cammino, per altro suggerito dai livelli sovranazionali del diritto, teso ad allontanare la cittadinanza dal suo rigido significato tradizionale per avvicinarsi alla sua dimensione “*costituzionale*” fondata piuttosto che sulla prospettiva tecnico-positiva della descrizione dello *status*, sull'aspetto orizzontale che deriva dall'attribuzione e dal godimento dei diritti.

La cittadinanza, quindi, diverrebbe un concetto che, acquisendo la funzione di descrivere il generale statuto della persona di fronte all'autorità pubblica, tende ad acquistare un nuovo ruolo che la qualifica, piuttosto che come elemento costitutivo dello Stato, come categoria centrale per l'individuazione del ruolo della persona e dei suoi diritti nell'ordinamento giuridico⁵¹⁶.

Tale determinazione, tuttavia, se può, come sin qui esaminato, riferirsi agevolmente ai diritti civili e sociali, non è altrettanto adattabile ai c.d. diritti di partecipazione politica che, soffrendo più degli altri della necessarietà e dell'indissolubilità del connubio con il

⁵¹⁶ Cfr. R. CAVALLO PERIN, *L'ossimoro nella locuzione “cittadinanza globale”*, in *Diritto amministrativo*, 2005, vol. 1, p. 211.

possesso dello *status* di cittadino, sembrano essere i più “abili” a mettere sotto stress la teoria sin qui prospettata⁵¹⁷.

Se, infatti, in relazione ai diritti civili e sociali, il rapporto con la cittadinanza risulta essere stato reciso, o comunque fortemente indebolito dalla teoria e dalla pratica dei diritti fondamentali, i diritti politici si muovono su un sentiero più incerto⁵¹⁸.

Essi sembrano, infatti, tesi tra l'apparentemente costituzionalizzato connubio con lo *status* della cittadinanza – che rende teoricamente coincidente la comunità politica con la comunità statale – e la loro natura di diritti fondamentali per il corretto funzionamento di una Repubblica democratica⁵¹⁹, quale quella italiana⁵²⁰, in cui la partecipazione dovrebbe essere garantita a tutti coloro che, stabilmente residenti, effettivamente contribuiscono alla crescita politica, economica e sociale dell'ordinamento, essendo, per altro, anche destinatari delle scelte politiche⁵²¹.

⁵¹⁷ Così, anche, A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali*, cit., p. 18, nonché, R. RUBIO MARIN, *National limits to democratic citizenship*, op. cit., p. 51.

⁵¹⁸ Il tema dell'estensione soggettiva della titolarità dei diritti politici oltre i ristretti limiti della cittadinanza non è nuovo. Basti pensare, solo per fare alcuni esempi, che in Irlanda gli stranieri residenti possono votare alle elezioni comunali fin dal 1963, e in Svezia dal 1975. Un regime peculiare, poi, è stato adottato per i cittadini delle ex colonie inglesi e portoghesi residenti nella ex madre patria i quali possono votare anche per l'elezione delle assemblee rappresentative nazionali rispettivamente dal 1946 e dal 1971. Cfr. D. SARDO, *Il dibattito sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti*, in Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti - N.00 del 02.07.2010, p. 1.

⁵¹⁹ Esempari risultano a tal proposito le parole usate dalla Corte Suprema degli Stati Uniti, la quale, nella sentenza *Wesberry v. Sanders* 376 U.S., I, 17 del 1964, ha ritenuto, in relazione al diritto di voto che “*no right is more precious in a free country than that of having a choice in the election of those who make the laws under which, as good citizens, they must live. Other rights, even the most basic, are illusory if the right to vote is undermined*”.

⁵²⁰ Cfr. C. LUCIONI, *Cittadinanza e diritti politici*, cit., p. 71, il quale evidenzia come “*La cittadinanza-appartenenza, dopo avere perso la funzione di generale criterio di collegamento con i diritti, sembra venire a sovrapporsi e coincidere con la cittadinanza-partecipazione: di conseguenza, da un lato, il contenuto specifico della cittadinanza, oggi, sarebbe riconducibile ai diritti politici e, dall'altro, questo determinerebbe un rapporto biunivoco per cui la comunità statale apparirebbe come necessariamente politica e la comunità politica come necessariamente statale*”.

⁵²¹ Secondo il noto “*all affected principle*” di R. DAHL, *After the Revolution? Authority in a Good Society*, New Haven, Yale University Press, 1970, “*Everyone who is affected by a decision of a government has a right to participate in that government*”. Sul tema, si vedano anche, J. KARLSSON, *Affected and subjected - the all-affected principle*

Il processo di trasformazione in senso multiculturale della società contemporanea rende sempre più “urgente”⁵²² dal punto di vista socio-politico lo scostamento tra comunità statale e comunità politica la cui relazione, in riferimento ai diritti politici, sembra rendere la cittadinanza una categoria giuridica che impedisce la piena realizzazione delle istanze democratiche⁵²³.

Ciò in quanto, gli stimoli provenienti dalla società richiedono di rendere partecipi, non solo e non tanto⁵²⁴ coloro i quali godono dello *status* giuridico della cittadinanza, ma anche coloro i quali sono effettivamente partecipi della vita politica del Paese.

A tal proposito, di recente, ha cominciato a diffondersi l’idea secondo la quale l’insieme dei diritti latamente definibili come politici non necessariamente debba configurare un patrimonio esclusivo dei cittadini, e che, in particolare, il diritto di voto possa

in transnational democratic theory, Discussion Paper SP IV 2006-304, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2006, disponibile al sito internet: <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2006/iv06-304.pdf>; S. NÄSTRÖM, *The Challenge of the all-affected principle*, in *Political studies*, vo.1, 2011, pp. 116 ss.; J. KARLSSON, *The boundaries of transnational democracy: alternatives to the all-affected principle of democratic inclusion*, Paper prepared for the 50th Annual Convention of the International Studies Association, New York City, NY, USA, February 15–18, 2009, disponibile al sito internet <http://www.mothugg.se/wp-content/uploads/2010/04/Johan-Karlsson-Alternatives-to-the-AAP-ISA09.pdf>.

⁵²² Cfr. D. SARDO, *Il dibattito sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti*, *cit.*, il quale evidenzia come la sostanziale identificazione tra corpo elettorale e popolo inteso come insieme di individui uniti da un vincolo identitario di nazionalità e di cittadinanza, non aveva mai posto problemi fino a che non è divenuta numericamente rilevante la parte di popolazione priva della cittadinanza che, per ciò stesso, non è inclusa nel popolo.

⁵²³ Nello stesso senso, D. SARDO, *Il dibattito sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti*, *cit.*, p. 2, il quale ritiene che “La rigidità del tradizionale nesso tra identità, cittadinanza ed esercizio dei diritti politici ha contribuito, quindi, a creare un cortocircuito nel sistema della rappresentanza democratica”.

⁵²⁴ Così, E. GROSSO, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2000, vol. II, pp. 505 ss. il quale trova paradossale la situazione per la quale molti cittadini italiani all’estero – taluni dei quali non hanno mai risieduto in Italia – sono ora ammessi alla partecipazione politica, al contrario di molti non-cittadini stabilmente residenti che solo in quanto non in possesso dello *status* sono esclusi dal suffragio.

essere riletto anche nell'ottica di una sua estensione al di fuori del perimetro della cittadinanza⁵²⁵.

Dal punto di vista giuridico, tuttavia, il problema presenta delle peculiarità che lo rendono di più difficile risoluzione rispetto alla prospettiva sociologica o politica.

Si tratta, infatti, di stabilire se l'eventuale estensione dei diritti politici al non cittadino sia permessa o meno nell'ordinamento interno dal vigente testo della Carta Costituzionale.

Da questo punto di vista, emerge evidente come, costituendo i diritti politici delle posizioni chiave per la definizione del contenuto della categoria della cittadinanza complessivamente intesa, un'operazione relativa alla loro eventuale estensione oltre i confini di tale istituto dovrebbe essere fondata su diversi ordini di riflessioni.

La tematica rileva, infatti, in primo luogo, da un punto di vista teorico generale, in quanto, come si può dedurre dalla disamina storica effettuata nella prima parte del presente lavoro, l'eventuale estensione di taluni diritti di partecipazione politica ai non cittadini romperebbe necessariamente con lo schema tradizionale della cittadinanza moderna come categoria determinante per la costruzione dell'ordine politico⁵²⁶ apparentemente accolto anche dalla nostra Costituzione, la quale puntualmente si riferisce ai cittadini, ogni qual volta faccia riferimento ai diritti elettorali, e che attribuisce al "popolo" la sovranità.

D'altro canto, anche la struttura delle libertà politiche non può semplicemente essere assimilata alle altre posizioni giuridiche fin qui ascritte nella più generale categoria dei diritti fondamentali.

Tali diritti, invero, presentando una stretta, strettissima connessione con l'evoluzione storica del sistema politico-rappresentativo e con lo sviluppo delle strutture politico-sociali tipiche della forma di stato democratica, richiedono di essere

⁵²⁵ Cfr. Tale prospettiva è stata di recente proposta da A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, Napoli, Jovene, 2006, p. 2, la quale ritiene che sia necessario "spezzare il legame tra diritti politici e cittadinanza e riconoscere che i diritti politici sono propri di ogni individuo alla sola condizione che risieda stabilmente in un determinato territorio (che può essere qualificato come "il suo Paese").

⁵²⁶ Cfr. G. VOLPE, *Diritti politici*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, XI, Roma, Treccani, 1989, p. 1 il quale ritiene che la stessa espressione "diritti politici" non possa essere pienamente compresa se non a partire dall'analisi del significato che tale espressione ha assunto nella storia del pensiero giuridico. Nello stesso senso, E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto*, cit., p. 1.

esaminati come posizioni dinamiche e non come dati ontologici o dogmatici.

Pertanto, si ritiene, innanzitutto, opportuna una sintetica ricostruzione del concetto di diritto politico ed una indagine sulla sua titolarità che sia in grado di verificare quale sia la più corretta interpretazione delle disposizioni costituzionali rilevanti.

Dal più ristretto punto di vista del rispetto della legalità costituzionale, poi, nel silenzio quasi assoluto del legislatore e della Giurisprudenza, verranno analizzate le posizioni dottrinarie spesso contrapposte tra loro, formatesi sull'interpretazione delle disposizioni costituzionali rilevanti.

Entrambe le prospettive sin qui richiamate – quella teorico generale e quella più strettamente connessa con l'attuale sistema costituzionale – necessitano di un ulteriore approfondimento. Nessuna delle due, infatti, singolarmente considerata, sembra essere in grado di dare risposte esaurienti sul tema, in quanto, senza una previa disamina della questione da un punto di vista teorico-generale, non sembra possibile valutare l'impatto costituzionale dell'eventuale novità legislativa, a qualsiasi livello adottata, sulla categoria della cittadinanza e sul rapporto individuo-autorità.

2. I diritti politici tra comunità politica e comunità statale: il ruolo della cittadinanza giuridica nell'individuazione della comunità politica

Le questioni che si profilano in relazione alla teorica generale dell'estensione soggettiva dei diritti di partecipazione politica tendono a ruotare preliminarmente attorno alla questione della natura che tali posizioni giuridiche assumono nel sistema costituzionale, come diritti dell'uomo o diritti del cittadino.

L'alternativa illustrata trae, innanzitutto, ispirazione dalla vocazione universalistica insita nella *citoyenneté* della Francia rivoluzionaria che in epoca giacobina⁵²⁷, spogliandosi di ogni vincolo nazionalistico, aveva delineato i contorni della cittadinanza sulla base della mera adesione politica agli ideali rivoluzionari.

⁵²⁷ Come si è visto nel corso della trattazione, tuttavia, la cittadinanza rivoluzionaria, pur caratterizzandosi principalmente per il proprio contenuto politico, non fu sempre, nella pratica, incline ad assecondare tendenze di tipo inclusivo, caratterizzandosi, piuttosto, per un sistema di accesso particolarmente rigoroso. Sul punto, già trattato nella prima parte della presente trattazione, si veda, inoltre, E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento, cit.*, pp. 187 ss.

Il modello rivoluzionario tutto imperniato sulla forza inclusiva della società civile è stato poi diametralmente rinnegato dalla dottrina liberale del diritto del secolo successivo. Nel modello stato-centrico da quest'ultima propinato, l'inclusione nella comunità politica veniva determinata dal riconoscimento statale dello *status activae civitatis* espressivo della appartenenza alla comunità nazionale e della capacità del singolo determinata su base censitaria di essere contemporaneamente parte della comunità politica⁵²⁸.

In una tale tipologia di ordinamento, la partecipazione politica viene ascritta, come si è avuto modo di vedere, all'ambito dei diritti pubblici soggettivi, configurando l'esercizio dei diritti politici come una funzione pubblica del cittadino rimessa esclusivamente ai titolari dello *status activae civitatis*.

La tendenza inclusivistica tipica del modello rivoluzionario sembra, poi, essere tornata a far parte del panorama giuridico con le prime autorevoli positivizzazioni internazionali dei diritti fondamentali elaborate, come si è visto, all'indomani della Seconda guerra mondiale.

Pur tacendo in relazione all'estensione soggettiva dei diritti di partecipazione politica, la Dichiarazione universale dei diritti enuncia sia il diritto di ogni individuo di partecipare al governo del proprio Paese, sia il diritto di ciascuno ad avere una cittadinanza⁵²⁹. La comunità internazionale, pertanto, pur lasciando gli Stati liberi di decidere quale concetto di cittadinanza adottare nel proprio ordinamento e, conseguentemente, cosa interpretare per "*proprio Paese*", sembra esprimere una preferenza in favore della massima estensione dei meccanismi di coinvolgimento dell'individuo alla partecipazione alla vita democratica, forse pure a prescindere dalla nazionalità.

Anche dal punto di vista interno, con lo Stato di democrazia pluralista, la partecipazione politica è divenuta un vero e proprio diritto del singolo, in contrapposizione con le dottrine dello Stato

⁵²⁸ F. LANCHESTER, *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo*, in S. ROGARI (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*. Atti del convegno di studi Firenze, 28-29 ottobre 2004, Firenze, Firenze University Press, 2006, p. 15.

⁵²⁹ Cfr. articolo 21, primo comma, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, secondo il quale "*ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio Paese, sia direttamente sia attraverso rappresentanti liberamente scelti*", nonché l'articolo 15, primo comma, secondo cui "*ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza*".

liberale che l'avevano ascritta nell'ambito dei diritti pubblici soggettivi, come funzione pubblica del cittadino.

In tale mutata prospettiva, l'elaborazione dottrinarica, pur non rinnegando in toto la rilevanza del legame tra cittadinanza e diritti politici, ha costantemente posto in luce come sia possibile dare ingresso in ordinamenti siffatti a forme di partecipazione alla vita pubblica sulla base di requisiti – quali la stabile residenza in un certo territorio per un periodo di tempo determinato – anche indipendenti dal possesso dello *status*.

Chi sostiene ciò, in particolare, fa leva sulla necessità di rendere il principio democratico indipendente dalla cittadinanza. Questo, in precedenza inteso come veicolo di garanzia della partecipazione del cittadino alla vita dello Stato, potrebbe essere rielaborato nei termini di una nuova relazione che, anche alla luce dei profondi mutamenti intervenuti nel tessuto sociale, si instaura tra democrazia e diritti umani⁵³⁰.

Tali ricostruzioni teoriche si mostrano inclini a valorizzare la relazione sussistente tra principio democratico e diritti umani, con il fine precipuo di assecondare le evoluzioni in senso multiculturale della composizione sociale verificatesi nell'ultimo ventennio.

La realtà composita del tessuto sociale, invero, come più volte evidenziato, sembra avere provocato una profonda divaricazione tra Paese legale e Paese reale, nella misura in cui spesso l'ordinamento non permette di rispettare *“l'essenza del principio democratico”* (...), *“quella di mettere nelle condizioni chi è sottoposto ad una scelta politico-normativa di concorrere alla sua definizione”*⁵³¹.

Altre voci dottrinarie giungono alle medesime conclusioni discutendo la questione non più su un piano unicamente sociale, quanto piuttosto su quello più autenticamente istituzionale. Da questo punto di vista, il processo di progressiva “denazionalizzazione” del principio democratico, – sia verso l'alto su livelli sovra-statali, sia verso il basso su livelli sub-statali– è

⁵³⁰ Così, A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, cit., p. 5, la quale così si esprime: *“Una rilettura delle norme costituzionali – in particolar modo del principio democratico – può supportare un'interpretazione che supera il dato testuale del riferimento ai “cittadini” delle norme che sanciscono i diritti politici (e la nozione di diritto politico come tradizionalmente intesa) per affermare il diritto politico come diritto della persona umana e non del cittadino”*.

⁵³¹ B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei “non cittadini”*. *Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, Relazione al Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, “Lo statuto costituzionale del non cittadino”, Cagliari, 16 ottobre 2009, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 5.

capace di mostrare l'incapacità di quest'ultimo, quando esclusivamente declinato in relazione allo Stato ed alla cittadinanza, di cogliere la già avvenuta scomposizione ai vari livelli di governo della rappresentanza politica⁵³².

Un'apertura verso tali istanze sembra essere stata mostrata dal nostro ordinamento sia attraverso l'adesione, seppur parziale, a Convenzioni internazionali a tal uopo predisposte, sia attraverso la conseguente legislazione di implementazione.

A ciò, ad esempio, sembra essere ispirata l'operazione legislativa attraverso la quale è avvenuta l'introduzione di istituti finalizzati a garantire una seppur minima inclusione del non cittadino residente nello spazio pubblico della comunità di residenza, in conformità con quanto previsto dalla legge di ratifica della Convenzione di Strasburgo, Parte B relativa alla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale⁵³³.

Ci si riferisce, in particolare, alla previsione contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000 – c.d. T.U. degli enti locali - relativa alla possibilità di disciplinare nei regolamenti comunali forme di partecipazione politica meramente consultiva – e non decisionale⁵³⁴ – delle minoranze e dei non cittadini nei propri organi di governo.

Nello specifico, l'articolo 6, comma 2, di tale Testo Unico riserva all'autonomia statutaria dell'ente "*forme di garanzia*" e di "*partecipazione delle minoranze*". L'articolo 8, comma 5, poi, prescrive agli statuti di promuovere "*forme di partecipazione alla vita politica locale*

⁵³² Cfr. G. STELLA, *Stato e sovranità nella dottrina pura del diritto*, Roma, Aracne, 2000, p. 6.

⁵³³ Cfr. l. 8 marzo 1994 con cui l'Italia ha ratificato la Convenzione di Strasburgo del 1992 sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale solo limitatamente ai Capitoli A e B. Tale Convenzione, in particolare, presupponeva una adesione obbligatoria solo in riferimento alla parte A contenente i principi in materia di diritti fondamentali civili e politici già contenuti nei Patti ONU del 1966. Essa, poi, conteneva altre due parti: la B – relativa all'istituzione di organismi di rappresentanza degli extracomunitari con funzioni consultive a livello locale – e la C – relativa al riconoscimento dei diritti elettorali a livello locale. Gli Stati firmatari avevano la facoltà di sottoscrivere anche solo la prima parte, non acconsentendo a partecipare alle parti B e C. L'Italia ha ratificato la Convenzione limitatamente alle parti A e B. Non ha aderito, invece, alla parte C che più incisivamente prevede che "*ciascuna parte contraente si impegna (...) a concedere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali ad ogni residente straniero, a condizione che questi... abbia risieduto legalmente ed abitualmente nello Stato in questione nei cinque anni precedenti le elezioni*".

⁵³⁴ Cfr. B. NASCIBENE, *Politica di immigrazione e Costituzione europea*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5, 2004, pp. 850 e ss.

dei cittadini dell'Unione Europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti"⁵³⁵.

Tali aperture da parte del legislatore nazionale sono sovente state accolte dai legislatori locali mediante la previsione nei propri statuti e regolamenti della figura del consigliere comunale aggiunto – organo individuale eletti dalle comunità di immigrati residenti aventi diritto a partecipare alle sedute del consiglio senza diritto di voto⁵³⁶ – e della c.d. consulta degli stranieri, nonché attraverso l'ammissione degli stranieri extracomunitari ai referendum.

La Consulta degli Stranieri, si configura come un organo collegiale elettivo, legittimato dal voto degli elettori immigrati residenti avente la funzione di rappresentare i gruppi provenienti da aree geografiche diverse i cui componenti – secondo quanto previsto dalla maggior parte dei regolamenti comunali che prevedono e disciplinano la formazione ed il funzionamento di tale organismo – vengono generalmente selezionati in proporzione al numero di residenti presenti per ciascuna area di provenienza⁵³⁷.

Ancora una volta, dunque, la rappresentanza – già a partire dalla disciplina dell'individuazione dei candidati – viene disciplinata, non

⁵³⁵ Si noti, per altro, come il comma 3 preveda pure che *"Nello statuto [siano] previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e [siano], altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame"*.

⁵³⁶ Peculiare, in riferimento alla previsione del Consigliere aggiunto, è l'esperienza del Comune di Roma che, sulla base di una deliberazione del relativo Consiglio comunale ha indetto, per la prima volta nel 2004, un'apposita elezione. Si veda, in particolare, la Delibera n. 190, adottata nella seduta del 14 ottobre 2003 che previsto quattro rappresentanti degli stranieri nel Consiglio comunale, deputati, per altro, ad eleggere un rappresentante nei Consigli dei Municipi dove risiedono. All'iscrizione alle liste elettorali speciali, presso la sede di ciascun municipio, sono stati ammessi, sia gli stranieri formalmente residenti a Roma, sia i non cittadini che, pur residenti in altri comuni, svolgessero attività di lavoro o di studio nella capitale. Per l'iscrizione nelle liste elettorali ciascuno ha dovuto presentare un documento di riconoscimento e la fotocopia del permesso di soggiorno, anche in fase di rinnovo, o anche il relativo atto di richiesta. Per gli stranieri non anagraficamente residenti è, inoltre, stato richiesto il certificato di iscrizione presso un istituto di istruzione o un'istituzione universitaria, oppure una dichiarazione di assunzione da parte del datore di lavoro. Ulteriori dettagli sono disponibili al sito internet www.meltingpot.org/archivio226.html.

⁵³⁷ I rappresentanti, quindi vengono individuati in proporzione al numero di residenti: ad esempio 1 ogni 100 residenti; 2 fino a 400 connazionali residenti e così via. Ogni area ha la possibilità di presentare più liste con un numero di candidati non inferiore ad 1/3.

sulla base degli interessi concretamente presenti in un determinato sostrato sociale, quanto piuttosto sulla base di dati etnico-nazionalistici relativi ai soggetti residenti nel nostro territorio⁵³⁸.

Malgrado ciò, tuttavia, non si può non notare come l'introduzione di tali pur limitati strumenti di partecipazione politica del non cittadino extracomunitario alla vita pubblica locale abbia avuto l'indiscutibile pregio – per altro mai sospettato fino ad ora di incostituzionalità – di rompere il legame tra comunità politica e comunità statale, così recrinando anche il connubio apparentemente necessario tra cittadinanza giuridica e godimento dei diritti politici.

Il problema, in realtà, richiede un ulteriore approfondimento.

Sotto un primo profilo, non pare potersi mettere in dubbio che il riconoscimento e la garanzia quantomeno di talune posizioni fondamentali a prescindere dal vincolo di cittadinanza sia un valore fondamentale alla stessa connotazione della forma di Stato democratica.

Così, anche nella nostra Costituzione, la libertà di opinione ed, in generale, i diritti inviolabili della persona si conformano sicuramente come preconditione di realizzazione della democrazia, ponendosi come espressione della volontà del costituente di disegnare un legame di continuità tra i primi e la seconda.

Tuttavia, pur nell'inegabilità di questa affermazione e malgrado l'encomiabile proposito di rendere l'ordinamento costituzionale maggiormente democratico mediante l'allargamento della partecipazione politica a maglie della società che in quanto prive della cittadinanza ne sarebbero altrimenti escluse, non si può rischiare di mettere a repentaglio la legalità dell'ordinamento stesso.

Il problema si pone, in particolare, in relazione al diritto politico per eccellenza, il diritto di voto, disciplinato dalla nostra costituzione agli articoli 48 e 51.

⁵³⁸ Sul rischio che la rappresentanza in tali casi si possa etnicizzare, Cfr. E. BETTINELLI, *Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e Costituzione inclusiva*, cit., pp. 12 e ss.; V. RAPARELLI, *Recenti sviluppi del dibattito sul diritto di voto agli stranieri immigrati*, in *Federalismi*, n. 2, 2006, p. 20. Nonostante l'elettore possa votare senza vincolo etnico, il rischio di una etnicizzazione della rappresentanza sussiste. Così come notato da SCIORTINO, inoltre, tale rischio, per altro, potrebbe poi inevitabilmente ripercuotersi sulle relazioni interne alla Consulta, poco fruttuose o addirittura conflittuali se, in sede elettorale, come spesso accade, vengono favoriti i rappresentanti di aree etnico-nazionali precostituite senza un previo dialogo e accordo con le espressioni associative che lavorano sul territorio.

Al fine di comprendere quale sia il disegno costituzionale in riferimento all'estensione soggettiva di tale diritto, infatti, non appare possibile prescindere, oltre che da ragionamenti generali, da una disamina delle disposizioni costituzionali specifiche ad essi dedicate dalla Costituzione in relazione alla categoria della sovranità ed ai suoi rapporti con il concetto di popolo⁵³⁹, nonché ai principi costituzionali che assumono diretto rilievo rispetto all'istituto della cittadinanza.

3. Il cittadino ed il problema dell'estensione del diritto di voto oltre i limiti della cittadinanza nella Costituzione italiana

La questione dell'estensione soggettiva dei diritti politici elettorali a soggetti privi della cittadinanza viene trattata in maniera differente a seconda che si tratti di non cittadini in possesso della cittadinanza dell'Unione o di non cittadini extracomunitari. In riferimento ai primi, infatti, la cittadinanza dell'Unione europea – come già visto nella parte della trattazione a questa dedicata – ha conferito il diritto di voto e di eleggibilità (ad esclusione delle posizioni apicali) alle elezioni locali ed al Parlamento europeo a tutti coloro che risiedono in un Paese Membro diverso da quello di cui posseggono la cittadinanza⁵⁴⁰.

In riferimento al cittadino extracomunitario, invece, la possibilità di operare un'estensione soggettiva del suffragio ha creato non pochi problemi relativi all'interpretazione del dato costituzionale non palesemente aperto a soluzioni inclusive dei non cittadini.

In particolare, il principio di cui al primo comma della Costituzione, ai sensi del quale *“la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”*, letto in combinato disposto con l'articolo 48 secondo cui *“sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne che hanno raggiunto la maggiore età”*, sembrerebbe non

⁵³⁹ Cfr. S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in www.federalismi.it, 5 novembre 2008, p. 26 il quale osserva come *“il nodo sovranità-cittadinanza sia ancora dominante quanto all'attribuzione del diritto elettorale, ed è indissolubile sul versante interno dell'ordinamento statale”*.

⁵⁴⁰ Per le modalità di esercizio del diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo si veda la direttiva del Consiglio del 6 dicembre n. 93/109/CE pubbl. in GUCE L 329 del 30 dicembre 1993; per le modalità del diritto di voto alle elezioni locali v. direttiva del Consiglio del 19 dicembre 1994 n. 94/80 CE (modificata dalla direttiva del Consiglio del 13 maggio 1996, pubbl. in GUCE L 122 del 22 maggio 1996) pubbl. in GUCE L 368 del 31 dicembre 1994.

lasciare spazio ad alcun interrogativo circa l'estensione soggettiva del suffragio apparentemente circoscritto nell'ambito della cittadinanza⁵⁴¹.

La dottrina, tuttavia, come già anticipato, si è nel corso degli ultimi anni impegnata ad approfondire la specifica questione relativa alla rigidità o meno del riferimento ai "cittadini" o al "popolo" nelle disposizioni appena richiamate, manifestando, per altro, reazioni diverse a seconda che si tratti di manifestazione di un voto politico per l'elezione del Parlamento nazionale o di voto amministrativo per la composizione degli organi rappresentativi delle amministrazioni locali.

Tali posizioni, come si vedrà, comprendono, talvolta, l'impossibilità di operare una tale scelta a Costituzione immutata⁵⁴², talaltra, finanche la prospettazione di un vero e proprio obbligo costituzionale di estensione in funzione della piena attuazione dei principi e dei valori costituzionali di cui si è parlato nella precedente sezione del presente capitolo⁵⁴³.

Tra i due estremi, poi, sembrano potersi annoverare quelle voci che tentano di indagare sullo strumento più adeguato per la realizzazione del fine ritenuto socialmente o costituzionalmente necessario e che si chiedono se sia necessaria una legge di revisione costituzionale o, al contrario, se sia sufficiente anche solo la legge ordinaria⁵⁴⁴.

Secondo il primo orientamento dottrinario, non vi sarebbe alcun dato rilevante nel testo della Costituzione, dal quale potere trarre una estensione soggettiva della garanzia del diritto di voto più ampia di quella deducibile dal novero dei titolari della cittadinanza. Tali autori ritengono di dovere interpretare il

⁵⁴¹ Nessun dubbio circa tale assunto emerge anche a volere tenere in considerazione il dibattito avvenuto in Assemblea costituente per la scrittura delle disposizioni richiamate. I Costituenti, infatti, discussero prevalentemente intorno alla opportunità o meno di accordare il diritto di voto ai cittadini italiani residenti all'estero, piuttosto che della possibilità di attribuire i diritti di partecipazione politica sulla base della residenza piuttosto che della cittadinanza. Cfr. A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, cit., pp. 38 ss.

⁵⁴² Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit. p. 1154, il quale ritiene impossibile anche una riforma costituzionale in tal senso; più aperta, invece, la posizione di T.E. FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in *forumcostituzionale.it*, 17 maggio 2004.

⁵⁴³ Cfr. A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, cit., p. 20.

⁵⁴⁴ Cfr. E.GROSSO, *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, p. 14; M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, cit.

riferimento testuale ai cittadini nelle disposizioni appena richiamate, sia in senso positivo che negativo. Tali norme, in altri termini, oltre a non attribuire direttamente alcun diritto di voto ai non cittadini, escluderebbero implicitamente la possibilità di operare una scelta legislativa di qualsiasi livello in tal senso. Talune di tali voci dottrinarie, poi, giustificano il proprio ragionamento richiamandosi alla presunta impossibilità di sfruttare le potenzialità insite nel principio democratico per l'emanazione di una disciplina sulla legittimazione dei pubblici poteri non rispettosa del legame sussistente tra comunità nazionale e comunità politica⁵⁴⁵.

Nella visione della tesi meno restrittiva, invece, l'assenza, nel testo costituzionale, di un divieto di estensione del diritto di voto agli stranieri, sarebbe significativa della volontà del legislatore costituente di lasciare libera ed eventuale la scelta futura circa le possibili estensioni del suffragio. Pertanto, il riferimento ai cittadini operato dalla disposizione dell'articolo 48 della Costituzione avrebbe la funzione di configurare il diritto di voto come diritto fondamentale solo in relazione ai cittadini che fossero in possesso degli ulteriori requisiti dalla medesima richiesti.

Tale ricostruzione interpretativa, in altri termini, apre le porte alla possibilità di realizzare nel nostro ordinamento l'estensione del suffragio oltre i limiti della cittadinanza giuridica, in quanto, dal punto di vista prospettico proposto, gli articoli 48 e 51, pur non prevedendo alcuna partecipazione politica per i non cittadini, non ne escluderebbero un'eventuale realizzazione per via legislativa. La Costituzione, dunque, pur contenendo il divieto per il legislatore di negare ai cittadini la titolarità o l'esercizio del diritto di voto, non precluderebbe in nessun modo un intervento legislativo volto a riconoscere tale diritto anche agli stranieri, lasciando così al libero gioco delle parti la scelta da compiere nei confronti dei non-cittadini⁵⁴⁶.

⁵⁴⁵ Cfr. T. F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, cit., p. 5, il quale anzi ritiene che sia "lo stesso principio democratico ad esigere che la legittimazione dei pubblici poteri all'interno di una determinata comunità politica sia attuata tramite libere scelte di chi vi appartiene: circostanza che risulta essere, ad un tempo, diritto e dovere di ciascun cittadino". Nello stesso senso, G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1992, il quale ritiene che l'esclusione del non-cittadino dalla partecipazione elettorale sia "un limite connaturale e consustanziale della condizione giuridica dello straniero".

⁵⁴⁶ Così, M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1992, p. 207 il quale ritiene che l' "esclusione degli stranieri dal godimento di tutti quei diritti che sono

Tale posizione, per altro, troverebbe conforto anche nella richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 11 del 1968, con la quale i Giudici della Consulta, statuendo che la Costituzione garantisce tutti i diritti fondamentali anche agli stranieri, hanno specificato che per tali debbano intendersi “*tutti quei fondamentali diritti democratici che non sono strettamente inerenti allo status civitatis*”⁵⁴⁷.

Più recentemente, per altro, si potrebbe trovare uno spiraglio aperto in questo senso in quella sentenza n. 172 del 1999 con la quale la Corte Costituzionale ha espressamente riconosciuto l'esistenza di una “*comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto [capace] di accoglie[re] tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione*”.

Tale argomentazione, tuttavia, prevalentemente utilizzata da Grosso⁵⁴⁸, sembra utilizzare, ad opinione di chi scrive, un approccio eccessivamente teorico che rischia di andare a ledere il dato emergente dal testo costituzionale.

intimamente connessi allo status activae civitatis, (...) si riferisce (...) solo al godimento dei diritti politici come diritti fondamentali (inviolabili). Nulla esclude, invece, che quei diritti possano essere goduti (ma appunto in quanto diritti “legislativi” o tutt'al più “costituzionali”, non mai anche “fondamentali”) se il legislatore decide di ampliare l'ambito della tutela.

⁵⁴⁷ In senso conforme, si veda anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 87 del 16 aprile 1975.

⁵⁴⁸ Cfr. E. GROSSO, *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, cit., p. 24 in cui l'autore sostiene la propria teoria della libertà del legislatore di prevedere un'estensione legislativa del diritto di voto, ricorrendo alle ragioni di diritto che la Corte ha utilizzato nella sentenza da ultimo richiamata per sostenere la possibilità di estendere l'obbligo di leva agli apolidi. Sottolinea l'Autore che, “*la Corte, chiamata a confrontare la legge impugnata con l'articolo 52 della Costituzione, a norma del quale la difesa della patria è “sacro dovere del cittadino”, riconosce che la disposizione costituzionale è palesemente diretta ai soli cittadini italiani. Da ciò tuttavia non discende affatto l'incostituzionalità di una legge che imponga il servizio di leva ad alcune categorie di non-cittadini, in quanto “la portata normativa della disposizione costituzionale è, palesemente, quella di stabilire in positivo, non già di circoscrivere in negativo i limiti soggettivi del dovere costituzionale”. Quindi, a giudizio della Corte, non è decisivo stabilire quali siano i titolari del dovere costituzionale di difesa della patria, e del connesso obbligo di prestazione del servizio militare. È anzi palese che tali titolari siano i cittadini. Ma ciò non esclude che il legislatore possa – nei limiti della ragionevolezza – estenderne discrezionalmente la portata ad altri individui, diversi dai cittadini, rispetto ai quali giudichi essenziale la previsione dell'adempimento di tale obbligo, in considerazione di particolari interessi ritenuti meritevoli di tutela. Insomma, “il silenzio della norma costituzionale non comporta divieto. Perciò deve ritenersi esistere uno spazio vuoto di diritto costituzionale nel quale il legislatore può far uso del proprio potere discrezionale nell'apprezzare ragioni che inducano a estendere la cerchia dei soggetti chiamati alla prestazione del servizio militare”.*

In altri termini, nella pur condivisibile considerazione di ordine generale secondo cui la cittadinanza giuridica non costituirebbe più il “limite connaturale” che osta alla concessione del diritto di voto a chi non è legato alla comunità statale dal vincolo della cittadinanza, da questo non sembra potersi trarre uno snaturamento della lettera delle disposizioni costituzionali.

3.1 I disegni di legge all'esame del Parlamento

La vivacità della questione dello strumento più idoneo a realizzare l'integrazione politica dello straniero nel nostro ordinamento costituzionale si è manifestata anche nei diversi disegni di legge presentati talvolta mediante proposte di legge ordinaria, talaltra mediante disegni di legge costituzionale.

Eloquente a tal proposito è la vicenda che ha riguardato una disposizione contenuta nel disegno di legge governativo (A.C. 3240) che sarebbe poi divenuto il testo della legge n. 40 del 1998 su delega della quale è stato emanato il T.U. sull'immigrazione. L'articolo 38 di tale disegno, invero, estendeva l'elettorato attivo e passivo nel comune di residenza allo straniero extracomunitario titolare della carta di soggiorno ed in possesso degli ulteriori requisiti e condizioni stabiliti dalla legge per il cittadino. Tale dettagliata disposizione, tuttavia, non fu neanche discussa dalla Commissione in quanto il Governo, prima dell'approvazione della legge, decise di trasferirla in un altro apposito disegno di legge costituzionale (A.C. 4167) e di lasciare nel testo – poi infine approvato – la più generica disposizione dell'articolo 7, comma 4, lettera d) che prevede il diritto dello straniero titolare di carta di soggiorno di *“partecipare alla vita locale, esercitando l'elettorato quando previsto dall'ordinamento e in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione per la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992”*⁵⁴⁹. Malgrado l'entrata in vigore della legge – comprensiva di tale disposizione – si è ritenuto di non dovere riconoscere a quest'ultima alcuna portata precettiva.

Successivamente a questo tentativo, la questione dell'attribuzione del diritto di voto agli stranieri extracomunitari stabilmente residenti è stata trattata – sempre senza alcun successo

⁵⁴⁹ Tale disposizione è stata poi trasfusa senza modifiche nell'attuale articolo 9, comma 4, lettera d) del d.lgs. n. 286 del 1998.

– parallelamente al problema della necessità di operare una revisione delle modalità di acquisto della cittadinanza.

Si segnalano, a tal proposito, il d.d.l. costituzionale Fini-Anedda (A.C. 4397) – depositato nell’ottobre 2003 – ed il d.d.l. Amato-Ferrero (A.C. 2976) – depositato nel luglio del 2007.

Con il primo di questi, si proponeva di utilizzare lo strumento della revisione Costituzionale, per aggiungere in Costituzione, un articolo 48*bis* in base al quale gli stranieri non comunitari in possesso di determinati requisiti – tra cui il soggiorno stabile e regolare in Italia da almeno sei anni, un reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei familiari, l’assenza di carichi penali e l’impegno a rispettare i principi fondamentali della Costituzione italiana – sarebbero stati equiparati ai cittadini comunitari per ciò che riguarda l’elettorato attivo e passivo nelle elezioni amministrative.

Diversamente, con il secondo disegno di legge ordinaria menzionato, presentato nel Luglio 2007 dai ministri Amato e Ferrero, si sarebbe inteso conferire al Governo una delega volta a riformare il Testo unico sull’immigrazione anche nella parte relativa alla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale. Invero, tra i principi e i criteri direttivi presenti in tale proposta, si trovava la previsione di delegare al Governo la disciplina dell’elettorato attivo e passivo per le elezioni amministrative a favore degli stranieri titolari del permesso di soggiorno CE che fossero soggiornanti di lungo periodo, previa ratifica del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992.

Nessuna di queste proposte, tuttavia, è mai andata a buon fine, per motivi attinenti, talvolta, al colore politico del proponente – che non riusciva a trovare consensi neanche all’interno del suo stesso schieramento politico – talaltra, a questioni giuridiche relative proprio all’opportunità di utilizzare uno strumento giuridico piuttosto che un altro⁵⁵⁰.

L’unica riforma più di recente apportata alla disciplina dell’articolo 48, per altro, è andata nel senso esattamente opposto a quello sin qui prospettato. Nella direzione, cioè, non di allargare le maglie dell’elettorato verso soggetti che, pur privi della

⁵⁵⁰ Il dibattito politico, a parte sporadiche seppur autorevoli dichiarazioni extraparlamentari, sembra essersi sostanzialmente spento sul punto. Tuttavia si noti come nella legislatura attualmente in corso siano stati presentati già nove disegni di legge in materia (A.S. 81; A.S. 259; A.C. 848; A.C. 1343; A.C. 1635; A.C. 2249; A.C. 2840; A.S. 1868; A.S. 1871).

cittadinanza, risiedono nel territorio nazionale ed ivi esercitano i diritti ad essi spettanti, quanto piuttosto verso individui che, residenti all'estero, vantassero un vincolo di cittadinanza con l'ordinamento.

Le leggi costituzionali n. 1 del 2000 e n. 1 del 2001 seguite dalla l. 459/2001, hanno istituito, infatti, un'apposita circoscrizione elettorale "estera" per consentire l'esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini italiani residenti all'estero.

Tale disciplina, così come quella relativa all'acquisto ed alla perdita della cittadinanza, quasi a volere sconsiderare le esigenze promananti dalla società e dal diritto internazionale, sembra volere ancora una volta riconfermare la volontà del nostro legislatore di valorizzare, ai fini dell'esercizio del diritto di voto, l'appartenenza *iure sanguinis*⁵⁵¹. Ciò agevola chiaramente la coincidenza tra comunità politica e appartenenza allo Stato derivante dal formale possesso dello *status* di cittadino ed accentua la paradossale idiosincrasia consistente nel chiamare alla partecipazione politica soggetti ormai di fatto esterni alla comunità reale⁵⁵², pur continuando ad escludere individui che, invece, ne fanno quotidianamente parte.

3.2. Il ruolo svolto dalle Regioni e dagli enti locali: la controversa determinazione del riparto di competenze

Anche in tema di diritto di voto, la questione dell'esclusione dei non cittadini stabilmente residenti sembra essere stata trattata con più attenzione dalle amministrazioni locali – comunali e regionali – che, forse proprio in virtù della loro peculiare vicinanza alla gestione delle dinamiche concrete del territorio, si sono distinte per un attivismo di gran lunga superiore a quello del legislatore statale.

Ciò ha portato ad interrogarsi, oltre che sul mezzo idoneo a livello nazionale per operare una estensione del suffragio, anche sulle competenze che la Costituzione attribuisce ora alla legge nazionale ora a quella regionale.

⁵⁵¹ Cfr. D. SARDO, *Il dibattito sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti*, cit., p. 9.

⁵⁵² Cfr. G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali: l'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, Jovene, 2007, p. 300 il quale rileva come così, la cittadinanza viene ridotta a requisito formale per l'esercizio del diritto in questione, così "allentando ogni legame sostanziale tra partecipazione politica e condivisione concreta delle vicende e degli interessi comuni".

Un particolare attivismo si è registrato, innanzitutto, in talune Regioni i cui Statuti – quello della Toscana approvato il 14 settembre 2004 e quello dell’Emilia-Romagna approvato il 19 luglio 2004 – comprendevano disposizioni tendenti a rendere possibile la realizzazione futura di una partecipazione alle elezioni amministrative per i cittadini extracomunitari stabilmente residenti. In particolare, l’art. 3, comma 6 dello Statuto della Regione Toscana stabilisce che *“La regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l’estensione del diritto di voto agli immigrati”*; dello stesso tenore, la disposizione dell’ art. 2 comma 1 lett. f) dello Statuto dell’Emilia Romagna che annovera tra gli obiettivi della Regione la promozione del godimento dei diritti degli immigrati assicurando tra questi il diritto di voto degli immigrati residenti.

Tali scelte si contraddistinguono, oltre che per il loro valore intrinseco, anche per le vicende costituzionali che hanno interessato le relative disposizioni. Esse, infatti, sono state entrambe oggetto di due giudizi di legittimità Costituzionale in via principale promossi dal Governo per violazione degli artt. 48 e 117 comma 2 lett. f) e lett. p) della Costituzione, dal cui combinato disposto si trarrebbe che la materia dell’estensione dell’elettorato sia uno spazio riservato al legislatore.

La Corte Costituzionale, intervenuta sul punto con le sentenze n. 372 e 379 del 2004, sembra avere evitato una pronuncia sul merito della questione della fonte statale o regionale competente a disciplinare la materia⁵⁵³, dichiarando inammissibile il ricorso sulla base della natura meramente “promozionale” delle disposizioni impugnate. Invero, alle *“enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica(...) [esplicando le stesse] una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa”*⁵⁵⁴.

⁵⁵³ Critico rispetto alla posizione assunta dalla Corte, D. SARDO, *Il dibattito sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri, cit.*, p. 12, il quale ritiene discutibile la scelta operata dalla Consulta di non dare ai quesiti una soluzione chiara e definitiva, così non pronunciandosi sulla la legittimità o meno dell’intervento della legge regionale in materia. Nello stesso senso, G.BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali: l’esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee, cit.* p. 250, il quale evidenzia come tale scelta, non senza qualche contraddizione, proponga una *“svalutazione della radice socio-culturale dei processi di creazione del diritto a favore di un formalismo che rischia di inaridire importanti percorsi di sviluppo della cultura costituzionale”*.

⁵⁵⁴ Su tali decisioni, si veda il dibattito *Le norme programmatiche degli Statuti dopo le sentenze della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 11 ss.; nonché le voci presenti su *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, pp. 4047 ss. ; ANZON, *La Corte*

Ancora più interessanti – e forse anche più audaci – sono state le iniziative adottate da alcune amministrazioni comunali che, tramite alcune apposite delibere consiliari o previsioni statutarie, hanno previsto l’attribuzione del diritto di voto agli stranieri residenti talvolta nelle elezioni comunali e circoscrizionali talaltra solo a queste ultime, talaltra ancora anche o esclusivamente nei referendum consultivi⁵⁵⁵.

Esemplari sono state, tra le altre, le esperienze dei Comuni di Genova e Forlì protagonisti, con il Ministero dell’Interno, di una articolata vicenda giudiziaria svoltasi innanzi al Consiglio di Stato.

Il Ministero, infatti, aveva in un primo momento tentato di arginare il fenomeno attraverso l’emanazione di una circolare, la n. 4 del 22.1.2004, con la quale le amministrazioni comunali venivano diffidate dal continuare a mantenere in vigore le citate previsioni. Il Ministero, in particolare, riteneva necessario interpretare sistematicamente gli articoli 48 e 51 della Costituzione, con gli artt. 8 e 17 del D.lgs n. 267 del 2000 (T.U. sull’ordinamento degli enti locali), i quali, volendo incentivare le forme di partecipazione popolare all’amministrazione locale, specificano *“che gli organi delle circoscrizioni di decentramento comunale rappresentano le esigenze della popolazione delle circoscrizioni nell’ambito dell’unità del Comune e sono eletti nelle forme stabilite dallo statuto e dal regolamento.* Tale combinato disposto, a parere del Ministero, avrebbe dovuto essere interpretato nel senso di non permettere alle amministrazioni comunali un’estensione soggettiva della titolarità dei diritti elettorali agli stranieri⁵⁵⁶.

condanna all’ “inefficacia giuridica” le norme “programmatiche” degli Statuti regionali ordinari; F. CUOCOLO, I nuovi statuti regionali fra Governo e Corte costituzionale; A. MANGIA, Il ritorno delle norme programmatiche; E. RINALDI, Corte costituzionale, riforme e statuti regionali: dall’inefficacia giuridica delle norme programmatiche al superamento dell’ambigua distinzione tra contenuto “necessario” e contenuto “eventuale”; D. NOCILLA, Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle regioni; M. BENVENUTI, Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei c.d. contenuti eventuali degli statuti regionali.

⁵⁵⁵ Si ricordino, a tal proposito, le esperienze dei Comuni di Cesena, Ragusa, Forlì e Genova, ma anche Brescia e Venezia, e, successivamente, Ancona, Torino, Firenze, solo per menzionarne alcuni: si trattava di tentativi piuttosto variegati, non tutti destinati a giungere a compimento, e contenenti previsioni differenziate quanto ai requisiti necessari per accedere all’elettorato.

⁵⁵⁶ Sulla circolare del 22 gennaio 2004, n. 4, cfr. V. ANGIOLINI, *Diritto di voto – i comuni possono usufruire della legge ordinaria*, in www.meltingpot.org; E. BETTINELLI, *Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e Costituzione inclusiva*, cit., pp. 43 e ss.

Tuttavia, lungi dall'averne la circolare sortito l'effetto sperato, essa ha anzi costituito il primo passo di un lungo contenzioso tra i comuni ed il Governo svoltosi innanzi al Consiglio di Stato.

Esemplare, a tal proposito, è la vicenda che ha riguardato i casi di Genova e Forlì⁵⁵⁷, che, su impulso della Regione Emilia Romagna, sono state oggetto, nell'arco di un anno, di tre pronunce del Consiglio di Stato in sede consultiva.

La seconda sezione del Consiglio di Stato, con il parere 8007 del 28 luglio 2004, in risposta al quesito posto dalla regione Emilia Romagna, si è in un primo momento pronunciata in conformità alle argomentazioni fornite dal Comune di Forlì. Gli artt. 8 e 17 T.U.E.L., secondo il parere appena richiamato, riferendosi alla "popolazione"⁵⁵⁸, consentirebbero l'attribuzione agli stranieri residenti del diritto di elettorato attivo e passivo ai fini della costituzione dei consigli circoscrizionali, senza con ciò contrastare con i principi di valore costituzionale che disciplinano la materia.

Il Consiglio di Stato, dunque, ha, in un primo momento, chiaramente aderito all'impostazione secondo la quale nel concetto di popolazione vi rientrerebbero tutti i residenti, cittadini e non, ritenendo anche questi ultimi pienamente legittimati a far valere le proprie istanze partecipative di fronte alle istituzioni della circoscrizione in cui sono radicati.

Per altro, anche avendo riguardo alla natura ed ai compiti dei consigli circoscrizionali, il testo costituzionale non si sarebbe potuto ritenere violato, non costituendo gli stessi espressione di esercizio di sovranità ed essendo questi dei meri organi sub-comunali privi di indirizzo politico, chiamati ad esercitare esclusivamente funzioni consultive e partecipative in materia di servizi di base⁵⁵⁹.

Conseguentemente a tale pronuncia, il Consiglio comunale di Genova ha prontamente deciso di modificare il proprio Statuto inserendo una disposizione volta ad estendere l'elettorato attivo e

⁵⁵⁷ Il Comune di Forlì, con una deliberazione consiliare, estese agli stranieri extracomunitari stabilmente residenti l'elettorato circoscrizionale. Il comune di Genova, a seguito di una modifica statutaria adottata con deliberazione n. 105 del 2004, introdusse una disposizione con cui si estendeva agli stranieri extracomunitari il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni comunali e circoscrizionali.

⁵⁵⁸ L'utilizzo di tale termine, secondo tale parere, "implica chiaramente, nella sua onnicomprensività, che di essa fanno parte tutti i residenti, cittadini e non, ivi compresi cioè gli stranieri che, per ragioni di lavoro, vivono stabilmente nel territorio comunale".

⁵⁵⁹Cfr. T. F. GIUPPONI, *Il voto agli stranieri extracomunitari: sì, no, forse...*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2004, p. 850.

passivo nelle elezioni comunali e circoscrizionali agli stranieri extracomunitari regolarmente residenti.

Nuovamente chiamato a rispondere su sollecitazione del Governo, il Consiglio di Stato ha emesso un ulteriore parere in merito alla possibilità di annullare la delibera adottata dal Consiglio comunale di Genova *ex* articolo 138 TUEL.

Investita della questione, la prima sezione ha reso il parere n. 9771 del 16 marzo 2005, con il quale i giudici di palazzo Spada hanno ritenuto possibile che il governo provvedesse all'annullamento straordinario della disposizione statutaria.

Operando un arresto rispetto alle proprie precedenti determinazioni, i Giudici hanno, infatti, escluso la competenza dell'amministrazione comunale a definire il novero dei soggetti titolari del diritto all'elettorato attivo e passivo, sia relativamente alle elezioni comunali, sia anche relativamente alle elezioni circoscrizionali. A tal proposito, il Consiglio di Stato ha rilevato come l'articolo 117, comma 2, lettera p) della Costituzione fondi una competenza esclusiva del legislatore statale con riguardo all'estensione dell'elettorato, e, sulla scorta di quest'ultimo, il disposto dell'articolo 17 TULPS non potrebbe che essere letto nel senso di demandare *“alla potestà statutaria e regolamentare del Comune la [mera] definizione delle forme del procedimento elettorale, alle quali non è riconducibile il riconoscimento del diritto di elettorato, che non attiene a profili formali del procedimento, bensì al contenuto sostanziale della capacità giuridica degli stranieri”*.

Sull'onda dell'appena commentato parere, il Governo ha allora ancora una volta sollecitato il massimo organo di Giustizia rappresentativa a pronunciarsi circa l'ammissibilità di un provvedimento di annullamento straordinario *ex* articolo 138 TULPS di quelle stesse disposizioni dello Statuto comunale di Forlì che erano già state oggetto del parere 8007/04.

Il Consiglio di Stato, riunito nell'Adunanza delle Sezioni Prima e Seconda, ha così confermato, con il parere 11074/04 del 6-13 luglio 2005, l'impostazione del secondo parere secondo la quale l'articolo 17 TUEL assegna alla competenza comunale la disciplina delle modalità di organizzazione dell'esercizio del diritto di voto, restando di competenza statale la determinazione dell'ambito soggettivo dei titolari del diritto⁵⁶⁰.

⁵⁶⁰ Tale orientamento, per altro, non sarà più smentito. Il Governo, nei mesi successivi, ha infatti proceduto all'annullamento straordinario di tutte altre disposizioni statutarie comunali e provinciali dello stesso tenore con il conforto

4. I diritti politici come strumenti di democrazia o attributi della nazionalità?

La disamina appena condotta mette in evidenza i problemi derivanti dalla configurazione dei diritti politici – precipui strumenti di realizzazione della democrazia nel senso di partecipazione del popolo alle scelte politiche che stanno alla base della disciplina della società – come attributi della nazionalità, concessi cioè sul mero presupposto del possesso della cittadinanza.

L'indagine, tuttavia, oltre a rilevare criticamente il paradosso insito nella rigidità ed esclusività caratterizzante il nesso stabilito tra identità originaria, cittadinanza e diritti politici, evidenzia altresì l'inopportunità – se non anche l'impossibilità – di realizzare l'auspicata estensione del suffragio senza una previa modifica costituzionale.

Tra i presupposti fondanti del funzionamento del principio democratico, invero, risiederebbe l'esigenza primaria di realizzare la democrazia nelle forme e nei limiti stabiliti dalla legge – in *primis* dalla Costituzione – a rischio, altrimenti, di una rottura con l'intero assetto costituzionale fondato sul principio di legalità che potrebbe determinare conseguenze ben peggiori della mancata estensione del suffragio oltre i limiti della cittadinanza.

La questione, dunque, investe contemporaneamente snodi formali e sostanziali cruciali del diritto costituzionale, nonché una dimensione giuridica strettamente intrecciata con quella politica.

Ciò emerge con chiara evidenza dalle esaminate vicende che hanno riguardato l'adozione del c.d. T.U. sull'immigrazione in cui la disposizione, prevista nell'originario disegno di legge, volta ad introdurre il diritto di voto per i non cittadini stabilmente residenti alle elezioni locali, è stata poi stralciata per inserirla in un disegno di legge costituzionale che non è mai stato discusso.

Il problema si è poi complicato a seguito della riforma del titolo V che, intervenendo sia sulla forma di Stato – dal punto di vista del rapporto tra Istituzioni centrali e decentrate – sia, conseguentemente, sull'assetto delle fonti del nostro ordinamento, e mettendo in dubbio l'esclusività della competenza statale, ha

della giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato che, interpellato in materia, confermerà essenzialmente le argomentazioni contenute nei pareri 9771 e 11074/04 (tra le ultime pronunce, si vedano i pareri: Sez. I n. 1796/08; Sez. I n. 1797/08; Sez. I n. 3714/08).

contribuito all'arricchimento di un dibattito già confuso e di difficile soluzione.

Volendo ragionare a partire da tali molteplici dati inerenti all'assetto costituzionale e normativo, sembra che la soluzione della legge costituzionale sia quella più persuasiva e più garantista, nonchè quella maggiormente in grado di mettere ordine al *caos* ingenerato dalla ricchezza di spunti offerti dal dibattito esaminato.

Una riforma costituzionale permetterebbe, invero, di ripensare al più alto livello delle fonti interne nel nostro ordinamento la necessarietà del connubio tra cittadinanza e titolarità dei diritti politici, così risolvendo in un'unica soluzione l'innegabile *deficit* democratico e l'ormai anacronistica configurazione di tali posizioni giuridiche soggettive come attributi della nazionalità.

La disamina dell'estensibilità o meno dei diritti politici al di là dei ristretti limiti della cittadinanza, invero, mette in evidenza con nitida chiarezza l'attuale duplice anima di questa categoria: da un lato, estremamente statica, conservatrice e tesa a preservare le ragioni della nazionalità su quelle dell'inclusività, e, dall'altro, abile a cogliere parzialmente le istanze del multiculturalismo insite in quella "comunità allargata" prospettata dai giudici della Consulta nel 1999.

Tale considerazione, per altro, mostra anche come la soluzione prospettata sembri essere la via più coerente anche con l'approccio adottato dalla Corte Costituzionale la quale, pur non direttamente pronunciata sul punto, con la citata sentenza n. 172 del 1999, ha, da un lato, accolto l'ormai forse ineludibile verità della complessità e della polisemia della categoria della cittadinanza – riferendosi ad "*una seconda cittadinanza*" in relazione all'innegabile esistenza di una comunità di diritti e doveri più ampia di quella fondata sul mero possesso dello *status* – senza, tuttavia, dall'altro lato, arrivare mai a destituire di fondamento giuridico il significato tradizionale della stessa⁵⁶¹.

Sembra, invero, azzardato provare a trarre da tali decisioni l'orientamento secondo il quale la Corte costituzionale abbia fatto propria l'idea di una nuova comunità che, andando al di là dei meri confini della cittadinanza giuridica, si sia sostituita completamente a quest'ultima nella descrizione del rapporto tra individuo ed autorità nell'ordinamento statale. Come si è visto nel corso della disamina, infatti, tale concezione, lungi dal soppiantare la tradizionale visione

⁵⁶¹ Nello stesso senso, più recentemente, cfr. Corte costituzionale, Sentenza n. 131 del 15 aprile 2001.

della cittadinanza come condizione di appartenenza allo Stato, sembra più semplicemente essersi affiancata ad essa nelle forme dell'attribuzione e del godimento di alcuni, non tutti, diritti⁵⁶².

⁵⁶² Cfr. P. STANCATI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: le libertà civili*, Relazione al Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Cagliari 17-19 ottobre 2009, in www.astrid-online.it, p. 13.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

SOMMARIO: 1. La complessità della cittadinanza: uno sguardo di insieme 2. Le tensioni della disciplina italiana rispetto all'evoluzione del contesto socio-giuridico-culturale 3. Il significato residuo (necessario?) della cittadinanza moderna

1. La complessità della cittadinanza. Uno sguardo di insieme

La cittadinanza, come si è costantemente potuto constatare nel corso della ricerca, si è rivelata un concetto giuridico ricco di significati ed impossibile da afferrare nel suo contenuto essenziale se non a partire da distinti angoli visuali che ne permettono una comprensione pur sempre parziale e mutevole nel tempo.

Essa è, probabilmente, una categoria la cui complessità determina una fisiologica incompletezza di qualsiasi analisi che la prenda ad oggetto. Essa si declina, invero, come un concetto costantemente capace di mettersi in discussione adattandosi alla natura dell'ordinamento giuridico cui si riferisce. La sua composita natura la rende un mosaico i cui tasselli sembrano essere in grado di permeare di sé tutti i rami dell'ordinamento, assumendo rilevanza nella disciplina di svariati istituti, talvolta anche apparentemente estranei alla cittadinanza complessivamente intesa.

Tale assunto trova un'ulteriore conferma nella fase attuale in cui la cittadinanza – concetto un tempo ritenuto come indiscutibilmente rientrante nell'alveo del diritto pubblico interno – comincia sempre più influentemente ad interessare anche ordinamenti giuridici sovranazionali ed internazionali che, pur basati su atti di volontà degli Stati nazionali, ne costituiscono un seppur parziale superamento.

Lungi dal volere profetizzare qui una imminente fine dello Stato nazione e/o delle sue categorie tipiche, si intende rivolgere le presenti considerazioni conclusive al rilievo che la nozione di cittadinanza assume negli ordinamenti contemporanei inseriti ed inscindibilmente integrati con l'ordinamento internazionale e gli ordinamenti sovranazionali particolari.

In tale quadro, la cittadinanza, così come delineata nelle pagine che precedono, continua ad esprimere la sua funzione nel costante ed ormai ineludibile rapporto tra i confini nazionali e sovranazionali del diritto, ponendosi come un criterio capace di definire la posizione dell'individuo non solo nei confronti del

proprio ordinamento giuridico statale, ma anche nei confronti di tutti gli altri ordinamenti – statuali e non – in cui egli, così come lo Stato, si trova ad interagire.

Una sua quanto più possibile compiuta disamina, dunque, non solo non avrebbe potuto fare a meno dell'analisi dei pilastri storici sui cui la contemporanea accezione di cittadinanza si fonda, ma non avrebbe neanche potuto prescindere da una proiezione nel contesto internazionale ed europeo in cui si colloca il nostro ordinamento.

L'analisi storica ha fatto da cartina di tornasole per l'individuazione dei caratteri tipici e forse ineliminabili della categoria giuridica della cittadinanza, individuati nella sua doppia natura di *status* verticale, nonché di “*proiezione giuridica di un insieme di rapporti intersoggettivi che trovano il loro fulcro nella partecipazione alla vita della comunità*”⁵⁶³.

L'indagine relativa ai c.d. fattori di crisi del paradigma tradizionale, poi, ha mostrato il potenziale insito nella categoria oggetto di esame consistente nella sua menzionata capacità di adattamento alle continue evoluzioni degli ordinamenti giuridici, nonché la precarietà della concezione che la vorrebbe necessariamente connessa con la nazionalità.

Come ormai è evidente, con ciò ci si riferisce all'irruzione del sistema multilivello di tutela dei diritti umani inviolabili in cui si inseriscono, a livello regionale, le disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché anche il processo di integrazione europea che ha dato origine all'Unione Europea e alla prima forma di cittadinanza sovranazionale. Tali ordinamenti, sovraordinati a quelli interni, costituiscono la cornice ineliminabile entro cui collocare lo studio di categorie giuridiche pur tradizionalmente ascritte al diritto pubblico interno⁵⁶⁴.

⁵⁶³ E. GROSSO, *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, cit., p. 14. A tal proposito, si veda pure R. SMEND, *Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht* (Prolusione pronunciata in occasione della celebrazione per la fondazione del Reich presso l'Università di Berlino il 18 Gennaio 1933, in *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin, Dunkler & Humblot, 1955, p. 316. Sul significato letterale di *Staatsbürgerschaft*, si veda J. HABERMAS, *Cittadinanza politica ed identità nazionale*, cit., p. 106.

⁵⁶⁴ Cfr. S. ROSSI, *Nuova legge sulla cittadinanza, ovvero il minimalismo compromesso*, in *forumcostituzionale.it*, p. 3, il quale ritiene che “*Limitarsi a ribadire la persistenza del tratto statico della cittadinanza, sarebbe però come disconoscere che quella “comunità allargata”, prospettata nella sentenza del 1999, sia ormai una realtà sociale, prima che giuridica, inevitabilmente destinata a crescere a seguito dei flussi migratori. Se poi a ciò si aggiunge il progressivo rafforzarsi dell'integrazione europea, la trasformazione delle comunità*

Il costituzionalismo internazionale multilivello, pertanto, ben sorretto, al livello interno, dalla fondazione sul principio personalista della nostra Costituzione, porta ad arricchire la categoria in esame di nuovi contenuti giuridici, ulteriori, ma non sempre necessariamente contrapposti, alla c.d. cittadinanza giuridica.

L'impressione che si ricava dal percorso di ricerca appena svolto è che nel nostro ordinamento convivano ormai diversi concetti di cittadinanza.

Già a livello interno, invero, emerge come, oltre alla dimensione statica della cittadinanza ascrivibile allo *status* che connota il cittadino italiano – attribuito e regolato sulla base della legge sulla cittadinanza – se ne può individuare un'altra, più dinamica⁵⁶⁵, certamente in linea con lo spirito universalistico della nostra Costituzione⁵⁶⁶ e corrispondente al significato costantemente attribuito dalla Corte Costituzionale al termine cittadino utilizzato nella disciplina di svariate libertà costituzionali.

Quest'ultima dimensione, pertanto, lungi dal riferirsi alla cittadinanza come *status* personale del soggetto designante un rapporto tra questo e lo Stato, declina la categoria in esame “*dal basso*”, non dunque come uno *status*, ma come una categoria descrittiva della condizione giuridica tipica degli individui che – a prescindere dal possesso dello *status* – godono della titolarità e dell'esercizio pieno ed effettivo dei diritti e delle libertà democratiche consacrate dalla Costituzione.

*economiche in Unione, e la conseguente libertà di circolazione e stabilimento, la previsione esplicita di una cittadinanza europea sussidiaria rispetto a quelle nazionali, ed infine la riforma del Titolo V della Costituzione in ordine ai livelli delle prestazioni pubbliche, si giunge a comprendere come mai cominci ad imporsi l'idea che di “cittadinanza costituzionale”, integrata dai contenuti delle libertà e dei diritti direttamente dovuti per Costituzione, indifferentemente ai cittadini e non”. Nello stesso senso, P. FORTE, *Appunti per una base costituzionale della cittadinanza*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.*

⁵⁶⁵ Cfr. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza – libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, cit., p. 514, il quale ritiene che la prima accezione corrisponda ad “*un concetto che si potrebbe definire statico di cittadinanza, come qualità personale del soggetto che designa un rapporto tra questo e lo Stato e che viene assunta dall'ordinamento per individuare i destinatari di determinate prescrizioni*”. La seconda accezione, invece, si riferirebbe ad una dimensione che è, “*all'opposto, dinamica, per cui la cittadinanza viene a coincidere con l'esercizio pieno ed effettivo dei diritti e delle libertà democratiche consacrate nella costituzione*”.

⁵⁶⁶ Nello stesso senso, V. ONIDA, *Relazione introduttiva al Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, cit., p. 3.

Il primo profilo della cittadinanza, quindi, corrisponde alla c.d. accezione tradizionale del termine per cui essa, intesa come nazionalità, rappresenta la categoria giuridica che, da un lato, delinea i confini dell'appartenenza su base nazionale dell'individuo allo Stato e, dall'altro, costituisce anche la condizione necessaria e sufficiente per l'attribuzione al soggetto di determinati diritti e doveri individuali. Tale accezione viene a ragione definita da taluno come cittadinanza in senso giuridico⁵⁶⁷, in quanto, pur essendo "fonte" formale di una serie indeterminabile di situazioni soggettive, non riesce a coglierne anche l'aspetto dinamico relativo all'effettività del loro esercizio⁵⁶⁸.

Il secondo profilo – non necessariamente distaccato dal primo – guarda alla cittadinanza da un punto di vista sostanziale, disinteressandosi di quello formale ed attribuendo, invece, rilevanza al rapporto individuo-autorità descritto dalla partecipazione attiva alla vita economica, sociale e politica della comunità di riferimento⁵⁶⁹.

Tale prospettiva, come visto, ha ultimamente attratto linfa vitale con il sempre più denso emergere di fenomeni sociologici quali l'aumento costante delle migrazioni di massa o l'allargamento delle ipotesi di doppia o plurima cittadinanza che hanno fortemente contribuito a mettere in crisi il ruolo della cittadinanza giuridica come criterio di descrizione del rapporto tra soggetto, comunità ed autorità.

Tale dimensione, inoltre, sembra essere l'unica in grado di permettere una proiezione transnazionale della categoria della cittadinanza – tradizionalmente connessa ad ordinamenti giuridici

⁵⁶⁷ Cfr. E. GROSSO, *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, cit., p. 9, che arriva persino a sostenere che "l'idea che la titolarità dei diritti politici debba essere attribuita in base al (in quanto costituzionalmente fondata sul) criterio formale del possesso della cittadinanza giuridica, è figlia della persistente influenza della dottrina ottocentesca dei diritti pubblici soggettivi".

⁵⁶⁸ Cfr. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza – libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, cit., p. 514.

⁵⁶⁹ Cfr. G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, Cedam, 1994, che, rivedendo alla radice il rapporto tra popolo, territorio ed ordinamento giuridico statutale alla luce del principio della sovranità popolare (pp. 93 ss.), pone la figura del cittadino, inteso in senso sostanziale, all'inizio della riflessione sulle libertà costituzionali (pp. 377 ss.). Si veda, inoltre, L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza – appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 263 ss. il quale rilevava sul punto una iniziale incomunicabilità tra gli studi giuridici e quelli sociologici e politologici.

di tipo statale – verso forme nuove che, pur ponendosi in relazione ad essa, ne alterano inevitabilmente i contorni, influenzandola in senso sostanziale. Sembra, infatti, potersi fondatamente ritenere che, innanzi alle limitazioni alla Sovranità degli Stati nazionali ed al conseguente infittirsi dei vincoli internazionali e transnazionali all’azione degli stessi, unitamente all’intensificazione dei movimenti migratori tra gli ormai morbidi confini statali, il ruolo della cittadinanza nella garanzia delle libertà costituzionali sembra sovrapporsi sempre più a quello che lo stesso istituto svolge nell’ambito del diritto internazionale.

2. Le tensioni della disciplina italiana rispetto all’evoluzione del contesto socio-giuridico-culturale

Sulla base di quanto sino ad ora detto, appare evidente come l’ordinamento italiano risulti caratterizzato da una intrinseca tensione tra le due menzionate accezioni del concetto di cittadinanza.

Una, più nazionalistica, espressa dalla legge sull’attribuzione e la perdita dello *status* e dalla stretta connessione sussistente tra diritti di partecipazione politica – diritto di voto – e cittadinanza; l’altra, più aperta, insita nella forza inclusiva espressa dalla Legge fondamentale che, pur spiegando un’attitudine alla realizzazione dell’unità politica, tutela il pluralismo ed il multiculturalismo come valore fondamentale.

Questi ultimi, in particolare, vengono garantiti in quanto espressione di *“un cammino pieno di contraddizioni e di travagli, ma anche di idee-forza e di processi volti ad affermare e tradurre nella realtà (...) valori essenziali che fondano la convivenza civile: uguaglianza degli esseri umani, diritti inviolabili della persona, “giusta autorità” dei governi fondata sul consenso”*⁵⁷⁰.

Tuttavia, proprio tale ultimo aspetto, presentando nel nostro ordinamento problemi non indifferenti, sembra far emergere quel profilo della cittadinanza nazionale che la vede trasformarsi da fattore di uguaglianza a fattore di disuguaglianza⁵⁷¹.

La realizzazione di forme di partecipazione politica dei non cittadini alla vita politica dell’ordinamento di residenza appare

⁵⁷⁰ Cfr. V. ONIDA, *Costituzione, valori sociali comuni scuola*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 2.

⁵⁷¹ Cfr. V. ONIDA, Relazione introduttiva al Convegno dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti su *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 17.

essere, infatti, uno dei più suggestivi punti di osservazione del grado di integrazione degli stessi. Essa, cioè, non si può ritenere compiuta fin tanto che esistano individui che, pur residenti e pur partecipanti dello sviluppo socio-economico del nostro Paese e, dunque, destinatari di decisioni politiche, non sono ammessi alla partecipazione elettorale. La questione del possesso e dell'esercizio dei diritti politici, invero, inerisce al problema della partecipazione effettiva all'esercizio di potere politico, al potere, cioè, di assumere decisioni che siano collettivamente vincolanti e non necessariamente dirette ai soli cittadini⁵⁷².

Tanti sono stati, come si è potuto constatare nel corso della disamina, i tentativi che, così a livello locale, come anche a livello regionale, hanno riguardato un coinvolgimento (prevalentemente consultivo) degli stranieri nella vita pubblica locale.

Tali fenomeni sembrano rappresentare la volontà di realizzare una seppur basilare integrazione politica, finanche mettendo in discussione i tradizionali confini della comunità politica e ponendo fine all'aprioristica esclusione insita nella limitazione della possibilità per gli individui in questione di partecipazione ai processi decisionali cui devono soggiacere.

Purtuttavia, ad opinione di chi scrive, per potersi veramente parlare di crisi del tradizionale concetto di popolo inteso come comunità di soli cittadini e di transito verso una società multiculturale, non solo sociologicamente ma anche giuridicamente, sarebbe necessario realizzare un'estensione costituzionale omogenea ed effettiva della partecipazione politica che sia quantomeno in grado di garantire un parallellismo tra governati e governanti.

Se, invero, da un lato, tali esperienze vissute a livello locale possono avere avuto il pregio di *“orientare il legislatore nazionale, anticipando e sperimentando soluzioni, suscitando un comune sentire a sostegno dell'introduzione degli istituti di maggiore significato e maggiore rendimento”*⁵⁷³, l'insuccesso delle medesime, dall'altro lato, sembra essere espressivo della tendenza – se non anche della volontà – a lasciare tale aspetto fermo allo *status quo*. Sembra cioè che l'evoluzione socio-culturale in atto non abbia ancora influito sulla società nel senso di una presa di coscienza del *deficit* democratico

⁵⁷² Cfr. E. GROSSO, *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, cit., p. 5.

⁵⁷³ S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene, Napoli 2008, p. 24, nota 82, disponibile anche su www.federalismi.it.

che si realizza a livello giuridico, rimediabile esclusivamente mediante una realizzazione dell'integrazione politica al di là dei ristretti limiti della cittadinanza.

Il tema, tuttavia, è di grande ed urgente rilevanza proprio perchè coinvolge il (mal)funzionamento di un principio cardine del costituzionalismo contemporaneo, la democrazia, nel suo significato di governo fondato sul consenso dei governati che pare determinare una irriducibile contraddizione insita proprio nel definire "democratica" una Repubblica che nega i diritti politici a una consistente quota di individui che in essa risiedono stabilmente.

Tale contraddizione, per altro, come si è visto, sembra essere già presente nello stesso testo della Costituzione che, pur ispirata a criteri e principi universalistici, confina espressamente entro i limiti ristretti della cittadinanza la partecipazione politica⁵⁷⁴.

Da questo punto di vista, non può non notarsi con rammarico come il testo costituzionale, così come la continua esitazione delle forze politiche a realizzare una riforma costituzionale in tal senso, si pongano in continuità con l' "eterno passato" dei diritti politici sempre tesi nella contraddizione della realizzazione della democrazia attraverso la limitazione – ora per sesso, ora per censo, ora per cultura – del suffragio⁵⁷⁵. Sembra che ci si trovi, cioè, in una fase in cui nè la Costituzione, nè la politica, sono in grado di soddisfare la pur urgente esigenza di rivitalizzazione dei processi democratici.

⁵⁷⁴ Cfr. V. ONIDA, Relazione introduttiva al Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti su *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 18 il quale rileva come "Pure, non solo in Italia, stenta a farsi strada l'idea di una estensione dei diritti politici ai non cittadini. Colpisce il fatto che la convenzione promossa dal Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale, stipulata nel 1992 ed entrata in vigore nel 1997, sia stata finora, a 17 anni di distanza ormai, firmata da soli 13 Stati membri del Consiglio, ratificata da soli 8 fra questi, e per di più talvolta, come nel caso dell'Italia (legge n. 203 del 1994), limitando l'adesione ad un parte soltanto del trattato, in particolare con l'esclusione della parte relativa all'esercizio del diritto di voto nelle elezioni locali. Evidentemente in larga parte dell'Europa la concezione della democrazia *jure sanguinis* è dura a morire".

⁵⁷⁵ Cfr. E. GROSSO, *Cittadinanza giuridica e partecipazione elettorale*, cit., p. 12. Nello stesso senso, L. CARLASSARRE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, Cedam, 1996, p. 82, la quale, contesta la tesi tradizionale secondo cui "il popolo avrebbe rilevanza giuridica solo in quanto organizzato in corpo elettorale e col corpo elettorale andrebbe senz'altro identificato", aderendo alla diversa impostazione secondo la quale "la varietà e l'ampiezza dei modi di esercizio della sovranità, e l'ampiezza anche della sfera di soggetti che vi partecipano" imporrebbero di definire il popolo come un soggetto ben più esteso del corpo elettorale.

E “una democrazia jure sanguinis o gentilizia non è, in fondo, meno discriminante di una democrazia censitaria o basata su una discriminazione di genere”⁵⁷⁶.

3. Il significato residuo (necessario?) della cittadinanza moderna

Le considerazioni che precedono mostrano come la categoria della cittadinanza stia continuamente partecipando delle evoluzioni che interessano gli ordinamenti giuridici statuali soffrendo, al pari di questi, di una crisi che ha talvolta portato qualcuno a profetizzarne un imminente tramonto⁵⁷⁷. Al contempo, però, il criterio astratto della cittadinanza sembra resistere a tali spinte evolutive nel momento in cui entrano in gioco i confini della comunità politica.

Tuttavia, se è pur vero che tale categoria non può più essere considerata il principale criterio di attribuzione dei diritti agli individui, ciò non significa che essa abbia completamente perso ogni funzione sia negli ordinamenti giuridici statuali, sia in quelli internazionali e sovranazionali.

In questi ultimi, infatti, si è visto come il riferimento alla cittadinanza sia molto frequente, sia come diritto in sè, sia in funzione di strumento per la risoluzione di conflitti interordinamentali – nel diritto internazionale privato – ed interstatuali – nel diritto internazionale pubblico. Al contempo, però, si è avuto modo di notare come la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’Uomo tenda a scostarsi dai criteri formali di definizione di tale categoria per avvicinarsi alla dimensione effettiva della stessa.

A livello sovranazionale, poi, dalla disamina è emerso come la cittadinanza dell’Unione, pur se sempre più dotata – grazie ai copiosi interventi giurisprudenziali della Corte di Giustizia – di una sua autonomia, continua formalmente a porsi come corollario aggiuntivo delle cittadinanze nazionali degli Stati Membri.

A livello statale, di conseguenza, la categoria della cittadinanza – pur privata di taluni dei suoi tradizionali contenuti essenziali –

⁵⁷⁶ Cfr. V. ONIDA, Relazione introduttiva al Convegno dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti su *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 18.

⁵⁷⁷ Cfr. L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza - appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, p. 287 il quale propone una idea di cittadinanza cosmopolitica o universale sulla base dell’impulso derivante dall’universalizzazione dei diritti.

continua di fatto a svolgere la preminente funzione di descrizione dei contorni della comunità politica, funzionando come condizione necessaria per l'attribuzione dei diritti politici.

Ciò che si può forse dedurre dallo studio analitico di tali dati è, pertanto, la continua conferma della straordinaria abilità di tale categoria di partecipare delle evoluzioni degli ordinamenti giuridici, ormai, per altro, inscindibilmente integrati nei contesti internazionali e sovranazionali, pur rimanendo un concetto centrale e strategico del diritto costituzionale, non più solo interno ma anche europeo.

Allo stato pare, dunque, che possano certamente rinvenirsi i germogli di un nuovo modo di considerare la cittadinanza che, pur per certi versi capace di abbracciare la dimensione universalistica che fisiologicamente caratterizza le proclamazioni costituzionali delle libertà, ne riafferma la dimensione nazionale o statale della loro tutela⁵⁷⁸.

Tutto ciò comporta certamente un radicale mutamento di prospettiva rispetto al tradizionale modo di guardare al rapporto cittadino-straniero, ma non un tramonto dell'epoca della cittadinanza statale, la quale continua comunque a costituire – in tutte le sue dimensioni – una categoria giuridico-politica fondamentale degli ordinamenti giuridici nazionali⁵⁷⁹.

Una tale prospettiva permette di cogliere a pieno la realtà contemporanea della categoria della cittadinanza, non destinata, da un lato, agli archivi della storia del diritto, ma – al contempo – partecipe della progressiva e sempre più accentuata denazionalizzazione degli Stati derivante dall'integrazione degli stessi negli ordinamenti sovrastatali, nonché dal processo di

⁵⁷⁸ Cfr. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza – Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, cit., p. 525, il quale ritiene che “Se le libertà costituzionali sono diritti dell'uomo e se il loro fondamento non si rinviene in una situazione di “appartenenza” ma nella costituzione stessa, allora la cittadinanza diviene un semplice momento della loro disciplina e della loro garanzia: in particolare, il momento in cui si individua lo stato e l'ordinamento competente ad assicurare tale garanzia e a dettare tale disciplina”.

⁵⁷⁹ Cfr. S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, cit., p. 19 il quale nota come “sarebbe naturalmente possibile sostenere radicalmente (e lo si sostiene) di potere o di dovere fare a meno dei concetti di sovranità, di Stato nazione, di cittadinanza. Ma, come si è potuto constatare, la realtà degli ordinamenti non sembra consentirlo: cancellato il lemma, rimarrebbe pur sempre il designatum”.

integrazione delle differenze etnico-culturali che si svolge al loro interno⁵⁸⁰.

Ci si trova, dunque, in un processo di transizione che porterà lo Stato a divenire il soggetto esponenziale (non più unico) di una (delle tante) comunità politiche in cui l'individuo può trovarsi a svolgere la propria personalità.

In questo quadro, la cittadinanza, pur se, per certi versi, identificata culturalmente, si apre a diverse soluzioni che, una volta abbandonate le nervature etnico-nazionali, ne rideterminano la natura, rendendola un'opzione politica riferita ad una realtà civica ormai irrimediabilmente denazionalizzata.

⁵⁸⁰ Cfr. L. CIAURO, *I diritti fondamentali degli stranieri*, in www.federalismi.it, il quale osserva come *“lo stesso Stato-Nazione –come siamo abituati ad intenderlo dalla Pace di Westfalia dal 1648 in poi – è ormai eroso da una duplice minaccia: dall'interno per l'esplosione del multiculturalismo e delle città polietniche, dall'esterno dalla globalizzazione che fa circolare persone, immagini, saperi, merci, capitali, stili di vita; minacce che tendono a porre nel nulla i vecchi capisaldi della nazione dei cittadini e della nazione etnica, su cui era nato ed era diventato adulto il concetto di cittadinanza dell'era moderna”*.

BIBLIOGRAFIA

- ABOUDAHAB Z., *Citoyenneté = nationalité: une équation soutenable?*, in *Ecarts d'identité*, 1999, pp. 60 ss.;
- AGRÒ S., *Articolo 3*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, *I principi fondamentali*, Bologna-Roma, Zanichelli – Il foro italiano, 1975;
- AYMARD A., AUBOYER J., *L'orient et la Grèce antique*, Paris, Puf, 1983;
- ALBERTINI M., *Lo Stato nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1997;
- ALGOSTINO A., *I diritti politici dello straniero*, Napoli, Jovene, 2006;
- ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in AstridOnLine;
- AMATO G., *Quando al Quirinale avremo un nero, non come ospite*, in *Il Sole 24 ore* del 16-11-2008;
- APOSTOLI A., *Irragionevoli scelte legislative versus decisioni giudiziarie di ripristino della legalità costituzionale: il "non cittadino" nell'ordinamento italiano*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 4 del 2011;
- ARENDT H., *The human Condition*, Chicago, University of Chicago Press, 1958, tr. It. *Vita Activa. La condizione umana*, Milano, Bompiani, 1994;
- BACCELLI L., *Cittadinanza ed appartenenza*, in ZOLO D., *La cittadinanza – appartenenza, identità, diritti*, Roma- Bari, Laterza, 1994, pp. 150 ss.;
- BACKER M. A., *Managing diversity in the European Union: inclusive European citizenship and Third country nationals*, in *Yale Human Rights & Development law journal*, vol. 7, pp. 132 ss.;
- BAECHLER J., *Individual, group and democracy*, in J. Chapman – I. Shapiro, *Democratic community*, New York, New York University Press, 1993;
- BALDASSARE A., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1997;
- BALDINI V., *Diritto, pluralismo culturale, Costituzione. La prospettiva storico-filosofica quale "precomprensione" per l'interpretazione dei "valori" costituzionali*, in www.dirittifondamentali.it, n. 1, 2012;
- BALLARINO T., NASCIMBENE B., BAREL B. (a cura di), *Commentario alla legge n. 91 del 1992*, in *Nuove leggi civili commentate*, 1993, pp. 1 ss.
- BARBER N.W., *Citizenship, Nationalism and the European Union*, in *European Law Review*, vol. 27, 2002, pp. 242 ss.;

- BARBERA A., *La "cittadinanza" e le forme della rappresentanza politica*, in CARTABIA M., SIMONCINI A., *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 85 ss.;
- BARBERA A., *Articolo 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, *I principi fondamentali*, Bologna-Roma, Zanichelli – Il foro italiano, 1975;
- BARIATTI S., *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1996;
- BARILE P., *Eguaglianza e tutela delle diversità in Costituzione*, in Quaderni costituzionali, 1994, pp. 53 ss.;
- BARTOLE S., *La cittadinanza e l'identità Europea*, in Quad. Cost. 2000, pp. 41 ss.;
- BASILE F., *Il ruolo della volontà in caso di riacquisto della cittadinanza a seguito di residenza biennale in Italia*, in Giurisprudenza italiana, 1991, I, pp. 1177 ss.;
- BASCHERINI G., *Immigrazione e diritti fondamentali: l'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, Jovene, 2007;
- BATTAGLINI G., *Diritto internazionale privato e cittadinanza italiana tra giudizio della Corte e legge di riforma*, in Nuove leggi civili commentate, 1983, pp. 821;
- BATTIFOL H., *Traité élémentaire de droit international privé*, Paris, L.G.D.J., 1959;
- BEASLEY A., *EU citizenship as Democratic Challenge: The end of nationality or the Advent of a new kind of citizenship*, in www.unin.it;
- BELLAMY R., Castiglione D., Shaw J. (eds.), *Making European citizens, Civic inclusion in a transnational context*, New York, Palgrave Macmillan, 2006;
- BELLITI D., *Identità e legittimazione*, in F. Cerruti (a cura di), *Identità e politica*, Roma- Bari, Laterza, 1996, pp. 93 ss.;
- BERTI G., *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 3 ss.;
- BETTINELLI E., *Diritto di voto*, in *Digesto Pubbl.*, V, Torino, 1990;
- BETTINELLI E., *Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e Costituzione inclusiva*; in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 15*, Torino, 2005, pp. 27 ss.;
- BOBBIO N., *Eguaglianza e libertà*, Torino, Giappichelli, 1995;
- BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Torino, Giappichelli, 1990;
- BOLOGNINO D., *Le nuove frontiere della cittadinanza nel confronto tra 'cittadinanza legale' e 'cittadinanza sociale': verso una riforma della legge 5*

febbraio 1992, n. 91, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, p. 44;

BONANANTE L., *I doveri degli Stati*, Roma-Bari, Laterza, 1994;

BONETTI P., *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri – profili costituzionali e prospettive legislative*, in www.federalismi.it;

BONIFAZI C., *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1998;

BORELLA F., *Nationalité et citoyenneté Perspectives en France et au Québec* in COLAS D., EMERI C., ZYLBERBERG J. (a cura di), *Citoyenneté et nationalité*, Paris, Puf, 1991, pp. 209 ss.;

BROOK MANVILLE P., *The origins of citizenship in ancient Athens*, Princeton, Princeton University Press, 1990;

BRUBAKER R., *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press, 1992;

BRUBAKER R. (ed.), *Migration and citizenship – Legal status, rights and political participation* - IMISCOE Reports, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006;

CALIFANO L., *Donne, politica e processi decisionali*, Torino, Giappichelli, 2004;

CAMPBELL BLACK H., *Citizen*, in Black's law dictionary, St. Paul, West publishing, 1968;

CAMASSA G., *Le istituzioni politiche greche*, in L.Firpo (a cura di), *Storia delle idee politiche economiche e sociali*, I, Torino Utet 1982;

CANNIZZARO E., *L'assunzione di lavoratori stranieri: aspetti costituzionali*, in (G. Gaja), *I lavoratori stranieri in Italia. Problemi giuridici dell'assunzione*, Bologna 1984;

CAPOGRASSI G., *Saggio sullo Stato*, (1918), in *Opere*, I, Giuffrè, Milano, 1959;

CARAVITA DI TORITTO B., *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, Relazione al Convegno dell'Associazione Italiana Costituzionalisti "Lo statuto costituzionale del non cittadino" Cagliari, 16 ottobre 2009;

CASTORINA E., *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano, Giuffrè, 1997;

CARLASSARRE L., *Sovranità popolare e stato di diritto*, in LABRIOLA S. (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano – Sovranità e democrazia*, Bari-Roma, Laterza, 2006, pp. 165 ss.;

CARLASSARRE L., *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, Cedam, 1996;

- CASTORINA E., *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano, Giuffrè, 1997;
- CATTANEO C., *La città considerata come principio ideale delle istorie italiane* (1858), in SESTAN E. (a cura di), *Opere di Giandomenico Romagnosi, Carlo Cattaneo, Giuseppe Ferrari*, Napoli, Ricciardi, 1957, pp. 997 ss.;
- CAVALLO PERIN R., *L'ossimoro nella locuzione "cittadinanza globale"*, in *Diritto amministrativo*, 2005, vol. 1, pp. 211 ss.;
- CERRI A., *Eguaglianza (Principio Costituzionale)*, in *Enciclopedia Giuridica XXXII*, Roma, 1994;
- CHABOD F., *L'idea di nazione*, Bari, Laterza, 1967;
- CHIARA G., *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed uguaglianza*, Milano, Giuffrè, 2004;
- CIANCIO A., *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, in *Quaderni Costituzionali* n. 1/2002;
- CIAURO L., *I diritti fondamentali degli stranieri*, in www.federalismi.it;
- CLERICI R., *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, Cedam, 1993;
- CLERICI R., *Nuove prospettive in tema di cittadinanza della donna maritata*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1975, pp. 689 ss.;
- CLOSA C., *Citizenship of the Union and nationality of Member States*, in *Common Market law review*, 1995, pp. 487 ss.;
- CLOSA C., *European Union citizenship and supranational democracy*, in WEALE A., NENTWICH M. (eds.), *Political theory and the European Union – Legitimacy, constitutional choice and citizenship*, London and New York, Routledge, 1998, pp. 172 ss.;
- COLETTA G., *Verso l'estensione del diritto di voto ai non cittadini*, in D'ALOIA A. (a cura di) *Diritti e Costituzione- Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 343 ss.;
- CORDINI G., *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, Padova, Cedam, 1998;
- COHEN R., *The Cambridge Survey of World Migration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995;
- CONDINANZI M., LANG A., NASCIBENE B., *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, Giuffrè, 2006;
- CORSI C., *Lo Stato e lo straniero*, Padova, Cedam, 2001;
- CORSI C., *Diritti fondamentali e cittadinanza*, in *Diritto pubblico*, 2000, p. 796;
- CORTE COSTITUZIONALE, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale – Relazione predisposta in occasione*

dell'incontro della delegazione della Corte costituzionale della Repubblica di Polonia – Varsavia 30-31 marzo 2006;

COSTA P., *La cittadinanza*, Roma- Bari, Laterza, 2009;

COSTA P., *Cittadinanza e storiografia: qualche riflessione metodologica*, in *Historia constitucional – Revista electrónica* vol. 6, 2005, p. 1;

COSTA P., *Civitas- Storia della cittadinanza in Europa*, Roma, Laterza, 1999;

CUNIBERTI M., *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997;

CUNIBERTI M., *Alcune osservazioni su stranieri, voto e cittadinanza*, in www.forumcostituzionale.it ;

CENTRO STUDI SULL'EMIGRAZIONE (CSER), *Profilo statistico dell'emigrazione italiana nell'ultimo quarantennio – Rapporto elaborato per la II Conferenza nazionale dell'emigrazione*, Roma, Fratelli Palombi Editori;

D'ALESSIO G. (a cura di) *Alle origini della Costituzione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1979;

D'ALOIA A., *Argomenti per uno statuto costituzionale delle azioni positive: uno sguardo all'esperienza italiana*, in CALIFANO L., *Donne, politica e processi decisionali*, Torino, 2004, pp. 34 ss.;

DAHL R. , *After the Revolution? Authority in a Good Society*, New Haven, Yale University Press, 1970;

DAY S., SHAW J., *European Union electoral rights and the political participation of migrants in host polities*, in *International journal of population geography*, pp. 183 ss.;

DE GRAZIA L., *Immigrazione, cittadinanza e diritti politici*, in *Archivio Giuridico*, Vol. CCXXIII, III/2003, pp. 363 ss.;

DE GROOT G.R., *Staatsangehörigkeit im Wandel*, Gravenhage, T.M.C. Asser Instituut, 1988;

DELANTY G., *The quest for European Identity*, in ODDVAR ERIKSEN E. (Eds.), *Making the European Polity – Reflexive Integration in the Eu*, Oxon, 2005;

DE SENA P., *Diritti dell'Uomo*, in Cassese S. (diretto da), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Giuffrè Editore, 2006;

DE SIERVO U., *Commento all'art. 123 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli, Bologna-Roma, 1990, pp. 1 ss.;

DI GIORGI P., *Persona, globalizzazione e democrazia partecipativa*, Milano, Pieroangeli, 2004;

D'OLIVEIRA H.U.J., *Nationality and the European Union after Amsterdam*, in O'KEEFFE D., TWOMEY P. (Eds.), *Legal issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford, Hart Publishing, 1999;

D'ORAZIO G., *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, 1992;

DOLLAT P., *La citoyenneté européenne – Théorie et status*, Bruxelles, Bruylant, 2008;

DWORKIN R., *La Democrazia possibile- Principi per un nuovo dibattito politico*, Milano, 2006;

EHRENBERG V., *Lo Stato dei Greci*, Firenze, La nuova Italia, 1967;

ESPOSITO C., *Eguaglianza e giustizia nell'articolo 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, Saggi Cedam, 1954;

FABBRINI F., *The right to vote for non citizens in the European multilevel system of fundamental rights protection – A case study in inconsistency?*, in Eric Stein working paper n. 4/2010;

FERRAJOLI L., *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Roma-Bari, Laterza, 1997;

FERRAJOLI L., *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in ZOLO D. (a cura di), *La cittadinanza - appartenenza, identità, diritti*, Roma- Bari, 1994, pp. 263 ss.;

FERRAJOLI L., *Cittadinanza e diritti fondamentali*, in *Teoria Politica*, vol. 9, 1993, pp. 63 ss.;

FERRARA G., *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000;

FERRARI E., *L'uguale libertà del Cittadino Europeo: linee di frattura della corrispondente concezione nazionale di uguale libertà*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* n. 4, 2007, p. 934;

FINOCCHI GHERSI R., *Immigrati e diritto di voto nell'attività consultiva del Consiglio di Stato*, in *Giornale Amministrativo*, n. 5/2006;

FIORILLO M., *La nascita della Repubblica Italiana e i problemi giuridici della continuità*, Milano, Giuffrè, 2000;

FORTE P., *Appunti per una base costituzionale della cittadinanza*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it;

FRANCHI SCARSELLI G., *Una legge misconosciuta sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica*, *Quad. Cost.*, 3/2000, pp. 649 ss.;

FROSINI E., *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in www.forumcostituzionale.it;

GHERA F., *Il Principio di uguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Padova, Cedam, 2003;

GIUPPONI T.F., *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, in *Le Regioni*, 1/2006;

GIUPPONI T. F. , *La partecipazione degli stranieri extracomunitari alle elezioni comunali e circoscrizionali: le (contraddittorie) risposte di Palazzo Spada al “caso Genova”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*;

- GIUPPONI T.F., *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, in Forum di quaderni Costituzionali;
- GROSSO E., *Aliens and rights of political participation at local level in the Italian constitutional system*, Atti del Convegno "Political participation of aliens at local level", Barcellona, 19-20 luglio 2007;
- GROSSO E., *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, relazione resa al Convegno "La cittadinanza elettorale" svoltosi a Firenze, 14-15 Dicembre 2006 reperibile sul sito internet della Società italiana di studi elettorali SISE;
- GROSSO E., *Italiani all'estero ed elezioni comunali. La retorica dell'uguaglianza e la ragionevole differenziazione*, in Forum di quaderni costituzionali, 2005;
- GROSSO E., *Italiani all'estero ed elezioni comunali. La retorica dell'uguaglianza e la ragionevole differenziazione*, in Le Regioni, 2005;
- GROSSO E., *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2001;
- GROSSO E., *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle costituzioni europee*, in Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, 2000, pp. 505 ss.;
- GROSSO E., *Le vie della cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 1997.
- GROSSO E., *Una nuova disciplina della cittadinanza italiana*, in Giurisprudenza italiana, parte IV, 1992;
- HABERLE P., *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della costituzione*, in Rivista di diritto costituzionale, 1997, pp. 19 ss.;
- HABERMAS J., *L'inclusione dell'altro – Studi di teoria politica*, Milano, Feltrinelli, 1998;
- HABERMAS J., *Cittadinanza, politica e identità nazionale. Riflessioni sul futuro dell'Europa*, in *Morale, diritto e politica*, Torino, Einaudi, 1992;
- HALLESKOV L., *The long-term residents directive: a fulfilment of the Tampere objective of near equality?*, in European journal of migration and law, 2005, pp. ss.;
- HEATHER D. B., *Citizenship: a remarkable case of sudden interest*, in Parliamentary affairs, 1991;
- HEATER D.B., *Citizenship: the civic ideal in world history, politics and education*, London, Longman 1990;
- HELZEL P.B., *Il diritto ad avere diritti. Per una teoria normativa della cittadinanza*, Padova, Cedam, 2005;

HOFFMANN H., *The reform of the Law on citizenship in Germany: Political aims, legal concepts and provisional results*, in *European journal of migration and law*, 2004, pp. ss.;

HORVÀTH E., RUBIO-MARIN R., *“Alles oder nichts”? the outer boundaries of the german citizenship debate*, in *International journal of constitutional law*, n. 8, 2010, p. 72;

KARLSSON J., *Affected and subjected - the all-affected principle in transnational democratic theory*, Discussion Paper SP IV 2006-304, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2006, disponibile al sito internet: <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2006/iv06-304.pdf>;

KARLSSON J., *The boundaries of transnational democracy: alternatives to the all-affected principle of democratic inclusion*, Paper prepared for the 50th Annual Convention of the International Studies Association, New York City, NY, USA, February 15–18, 2009, disponibile al sito internet <http://www.mothugg.se/wp-content/uploads/2010/04/Johan-Karlsson-Alternatives-to-the-AAP-ISA09.pdf>;

KASTORYANO R., *Transnational participation and citizenship – Immigrants in the European Union*, in Working papers del Centre d’Etudes et de Recherches Internationales, Paris, France;

KYMLICKA W., *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, Il Mulino, 1999;

KOCHENOV D., *European citizenship and the difficult relationship between status and rights*, in *The Columbia journal of European law*, 2009, pp. 169 ss.;

KOCHENOV D., *Rounding up the circle: the mutation of Member States’ nationalities under pressure from EU citizenship*, in EUI working papers, RSCAS 2010/23;

KOSTAKOPOULOU T., *European Union citizenship as a model of citizenship beyond the nation state – Possibilities and limits*, in WEALE A., NENTWICH M. (eds.), *Political theory and the European Union – Legitimacy, constitutional choice and citizenship*, London and New York, Routledge, 1998, pp. 158 ss.;

KUISMA M., *Rights or privileges? The challenge of globalization to the values of citizenship*, in *Citizenship studies*, vol. 12, pp. 613 ss.;

LAGARDE P., *La nationalité française*, Paris, Dalloz, 1997;

LANCHESTER F., *Voto (diritto di)*, *Diritto Pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, 1993, pp. 1124 ss.;

LA TORRE M., *Cittadinanza e ordine politico – Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Torino, Giappichelli, 2004;

LAVAGNA C., *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in *Studi economici-giuridici della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Cagliari*, 1953, Padova, Cedam, 1953;

LÉCA J., *Individualisme et citoyenneté*, in BIRNBAUM P., LÉCA J. (a cura di), *Sur l'individualisme*, Paris, Puf, 1986;

LEGOMSKY S. H., *The last bastions of State Sovereignty: immigration and nationality go global*, paper presented at the Conference on Globalization, the State, and Society, held at the Washington University School of Law, November 13-14, 2000;

LEPORE V., *Le nuove frontiere della cittadinanza: il ruolo delle città e delle amministrazioni locali*, *Cittalia-Fondazione Anci Ricerche*, maggio 2009;

LIPPOLIS V., *La cittadinanza Europea*, Bologna, 1994;

LISTER M., *Europeanization and migration: challenging the values of citizenship in Europe?*, in *Citizenship studies*, 2008, pp. 527 ss.;

LOGROSCINO P., *La cittadinanza dell'Unione: la crisi dei concetti tradizionali*, in *Il diritto dell'Unione Europea* n. 2/2006, pp. 407 ss.;

LOMBARDI G., *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, in *Diritto e società*, 1985, pp. 52 ss.

LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi della costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, pp. 145 ss.;

LUCIANI M., *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1992, pp. 203 ss.;

LUCIANI M., *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 1992, pp. 585 ss.;

LUCIANI M., *Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali*, in *Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati*, Roma 21 giugno 1999, in www.cestim.it/commissione_integrazione/convegno_partecipazione_immigrati.doc;

LUCIONI C., *Cittadinanza e diritti politici – studio storico comparatistico sui confini della comunità politica*, Roma, Aracne, 2008;

LUCIONI C., *Cittadinanza fra tradizione e progetto giuridico*, in www.diritticomparati.it, 24 gennaio 2011;

MARSHALL T.H., *Cittadinanza e classe sociale*, a cura di MARANINI P., Torino, Giappichelli, 1976;

MAURO M.R., *Immigrati e cittadinanza: alcune riflessioni alla luce del diritto internazionale*, in *Comunità Internazionale*, n.2/2007, pp. 351 ss.;

MAURY A., *Nationalité (Théorie générale et droit français)*, in LAPRADELLE A., NIBOYET J.P., *Répertoire de droit international*, Paris, Sirey, 1931b(t. IX);

MELICA L., *Il d.d.l. Amato di riforma delle norme in materia di cittadinanza. Politiche di inserimento e lealtà ai valori costituzionali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it;

MENGHETTI G., *L'acquisto della cittadinanza per matrimonio: il fenomeno dei matrimoni fittizi*, in *Gli Stranieri. Rassegna di studi, giurisprudenza e legislazione in materia di stranieri*, n. 1/1998;

MODUGNO F., *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995;

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976;

MOSCARINI A., *Principio costituzionale di uguaglianza e diritti fondamentali*, in RIDOLA P. –NANIA R. (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 159;

NASCIMBENE B., *La condizione giuridica dello straniero. Diritto vigente e prospettive di riforma*, Cedam, Padova, 1997;

NASCIMBENE B., *Promemoria sulla cittadinanza, atti convegno « Riformare la legge sulla cittadinanza » 22 febbraio 1999*, Roma;

NASCIMBENE B., *Acquisto e perdita della cittadinanza italiana a seguito di opzione: recenti problemi interpretativi*, in *Foro italiano*, 1986, III, p. 411 ss.;

NASCIMBENE B., *Nuove norme e recenti pronunce in tema di cittadinanza*, in *Foro italiano*, 1983, I, p. 1547;

NÄSTRÖM S., *The Challenge of the all-affected principle*, in *Political studies*, vo.1, 2011, pp. 116 ss.;

O'CONNELL D.P., *International law*, London, Stevens and sons, 1970;

O'NEILL P., SANDLER S.R., *The E.U. citizenship acquis and the Court of Justice: citizenship vigilante or merely vigilant treaty guardian?*, in *Richmond journal Global, Law & Business*, pp. 205-244;

ONIDA V., *Il voto rende meno stranieri*, in *Il sole 24 ore* 13.09.2009;

ONIDA V., *Relazione introduttiva al Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti su Lo statuto costituzionale del non cittadino*, svoltosi a Cagliari il 16-17 ottobre 2009;

PACE A., *Problematica delle libertà fondamentali. Parte generale*, Padova, Cedam, 1983;

PALADIN L., *Il Principio costituzionale d'uguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965;

PANZERA A.F., *Sul riacquisto automatico della cittadinanza italiana*, in *Foro italiano*, 1991, I, pp. 3155 ss.;

- PASTORE F., *La Comunità sbilanciata – Diritto alla cittadinanza e politiche migratorie nell'Italia post-unitaria*, in Cespi.it;
- PASTORE F., *Nationality law and international migration: the Italian case*, in HANSEN R., WEIL P. (EDS.), *Towards a European nationality. Citizenship, Immigration and Nationality law in the EU*, Basingstoke, Palgrave, 2001;
- PATRONI GRIFFI A., *Stranieri non per la Costituzione*, Relazione presentata al Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti su *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, svoltosi a Cagliari il 16-17 ottobre 2009, p. 2 disponibile al sito internet www.forumcostituzionale.it;
- PINELLI C., *Le fonti del diritto nell'epoca dell'internazionalizzazione*, in *Diritto Pubblico*, 1995, pp. 359 ss;
- PINELLI C., *Cittadini, responsabilità politica e mercati globali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, pp. 43 e ss.
- PIZZOLATO L.F., *Sul senso della cittadinanza*, in AA. VV., *Democrazia competitiva e cittadinanza comune*, Roma, AVE, 1996 pp. 150 ss.;
- PIZZORUSSO A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, il Mulino, 2002;
- PORENA D., *Il problema della cittadinanza – Diritti, sovranità, democrazia*, Torino, Giappichelli, 2011;
- PREUB U.K., *Problems of a concept European citizenship*, in *European law journal*, vol. 1, 1995, pp. 267 ss.;
- PUGLIESE E., *L'immigrazione*, in BARBAGALLO F. (a cura di) *Storia dell'Italia Repubblicana – Vol III, Tomo I*, Torino, Einaudi
- QUADRI R., *Cittadinanza*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, Vol. III, 1957, pp. 310 ss.;
- RESCIGNO G. U., *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, pp. 37 e ss.;
- RIDOLA P., *Diritti costituzionali*, in *Il diritto. Enciclopedia giuridica*, V, Milano, Giuffrè, 2007;
- RIDOLA P., *Diritti fondamentali. Un'introduzione*, Torino, Giappichelli, 2006;
- ROMANO S., *Il diritto pubblico italiano*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 66 ss.;
- RODOTÀ S., *Cittadinanza : una postfazione*, in ZOLO D. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*. Bari-Roma, Laterza, 1994, p. 21;
- ROGARI S. (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*. Atti del convegno di studi Firenze, 28-29 ottobre 2004, Firenze, Firenze University Press, 2006;

ROSSI S., *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post nazionale*, in Forum di quaderni costituzionali, 23.04.2008;

ROSSI S., *Nuova legge sulla cittadinanza, ovvero il minimalismo del compromesso*, in www.forumcostituzionale.it;

ROSSI U., *La cittadinanza oggi. Elementi del dibattito dopo T.H. Marshall*, in Working papers n. 39 dell'Università di Siena, p. 7, consultabile sul sito web <http://www.gips.unisi.it/files/wp39.pdf>;

ROSSI E., *Articolo 2*, in BIFULCO R.- CELOTTO A. –OLIVETTI M. (a cura di), *La Costituzione italiana. Principi fondamentali. Diritti e doveri dei cittadini. Commento agli articoli 1-54*, pp. 43 ss.;

ROSTEK K., GARETH D., *The impact of Union citizenship on national citizenship policies*, in European Integration Online Papers, n. 5, 2006;

ROSOLI G., *Un secolo di emigrazione italiana 1876-1976*, Roma, Cser, 1978;

RUBIO MARIN R., *National limits to democratic citizenship*, in Ratio juris, vol.11, March 1998, pp. 51 ss.;

RUSCONI G.E., *Se cessiamo di essere una Nazione*, Bologna, il Mulino, 1993;

SALAZAR C., *“Tutto scorre”:* riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito, in *Politica del diritto*, 2001, pp. 373 ss.

SALVADORI M. L., *Stati e democrazia nell'era della globalizzazione*, in Il Mulino, 1996;

SARDO D., *Il dibattito sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 00 del 02.07.2010;

SARTORI G., *Pluralismo, multiculturalismo ed estranei*, Milano, Rizzoli, 2000;

SASSEN S., *The repositioning of citizenship and alienage: emergent subjects and spaces for politics*, in *Globalizations*, vol.2, 2005, pp. 79 ss.;

SAYAD A., *La doppia pena del migrante. Riflessioni sul “pensiero di Stato”*, in *Aut aut*, 1996, pp. 9 ss.;

SCHILLACI A., *La riforma della legge n. 92 del 1991: i progetti in discussione*, in *Rivista dell'associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 00, 2010;

SCHRAUWEN A., *European Union citizenship in the Treaty of Lisbon: any change at all?*, in *Maastricht journal of European and comparative law*, 2008, pp. 55 ss.;

SECHI O., *Cittadinanza – Diritto italiano e legislazione comparata*, in Digesto Italiano, Torino, Utet, 1897;

SHAW J., *E.U. citizenship and political rights in an evolving European Union*, in Fordham law review, 2007, pp. 2549 ss.;

SHAW J., *The transformation of citizenship in the European Union – Electoral rights and the restructuring of political space*, Cambridge, Cambridge University Press;

SINAGRA A., *La sentenza n. 30 del 1983 della Corte costituzionale e la l. 21 aprile 1983 recante disposizioni in materia di cittadinanza*, in Giur.Cost., 1983, pp. 578 ss.;

SMEND R., *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988;

SMITH C., *Le origini delle nazioni*, Bologna, Il Mulino, 1992;

SOLARI G., *La formazione storica e filosofica dello Stato moderno*, Guida, Torino, 1988;

SPADARO A., *Dalla Costituzione come “atto” puntuale nel tempo alla Costituzione come “processo” storico. Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in Quaderni costituzionali, n. 3 del 1998, pp. 343 ss.;

STAIANO S., *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in www.federalismi.it, 5 novembre 2008;

STANCATI P., *Lo statuto costituzionale del non cittadino: le libertà civili*, Relazione al Convegno dell’Associazione italiana dei costituzionalisti, Cagliari 17-19 ottobre 2009, in www.astrid-online.it;

STIGLITZ J.E., *La globalizzazione che funziona*, Torino, Einaudi, 2006;

TERRASI A., *I respingimenti in mare di migranti alla luce della Convenzione europea dei diritti umani*, in Diritti umani e diritto internazionale, Vol. 3, 2009, pp. 591 ss.;

TRYFONIDOU A., *The impact of EU law on nationality laws and migration control in the EU’s Member States*, in Journal of immigration, asylum and nationality law, vol. 25, 2011, pp. 358 ss. ;

WALZER M., *Citizenship*, in HANSON R. L., FARR J., BALL T. (Eds.), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982;

WEBER M., *La città*, Milano, Bompiani, 1922;

WEILER J.H.H., *To Be an European Citizen – Eros and Civilization*, in Working Paper Series in European Studies, 1998;

WILL È., *Le mond grec et l’orient*, tomo I, Paris, Puf, 1980;

VACCARI A., voce *Cittadinanza*, in Dizionario di diritto pubblico, II, Milano, Giuffrè, 2004;

VALCKE A., *Five years of the citizens directive in the UK*, in Journal of immigration, asylum and nationality law, vol. 25, 2011, pp. 321 ss.;

VERTOVA F.P., *Cittadinanza liberale, identità collettive, diritti sociali*, in ZOLO D. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti, cit*, pp. 167 ss.;

VOLPE G., *Diritti politici*, in Enciclopedia giuridica italiana, XI, Roma, Treccani, 1989, p. 1;

ZAGRELBESKY G., *Il Diritto mite*, Torino, 1992;

ZANFRINI L., *Cittadinanze: appartenenza e diritti nella società dell'immigrazione*, Roma-Bari, Laterza, 2007;

ZOLO D., *Cittadinanza. Storia di un ideale europeo*, in Jura Gentium – Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale, vol. 2, 2006, pp. 1 ss.