

# LA CITTADINANZA

di Rossana Caridà\*

## 1.- Brevi considerazioni sul concetto di “popolo”.

Secondo la manualistica tradizionale, il popolo, quale elemento costitutivo dello Stato insieme al territorio ed alla sovranità, designa “la comunità di tutti coloro ai quali l’ordinamento giuridico statale assegna lo *status* di cittadino”<sup>1</sup>: condizione per l’acquisto di tale *status* è la condivisione “di certi valori ed interessi materiali e spirituali che valgono a distinguere una comunità statale da un’altra (...), valori ed interessi che, per potersi integralmente esprimere, abbisognano di una loro forma giuridica e, quindi, di un ordinamento che ne appresti la tutela in un ambito spaziale di riferimento”<sup>2</sup>.

Osserva Mortati che “la parola cittadino (*civis*) esprime precisamente il possesso di uno *status* (*status civitatis*) derivante dall’organico collegamento dei singoli al territorio dello Stato”<sup>3</sup>. Secondo l’Autore “la Rivoluzione francese ripristinò il termine romano di cittadino in contrapposizione a quello invalso nell’uso comune sotto le monarchie assolute onde accentuare

---

\* Dottoranda di ricerca in Diritto amministrativo presso l’Università degli Studi di Catania – rossana.ca@virgilio.it. Questo saggio è destinato ad un volume di Autori vari su *Materiali di Dottrina dello Stato* con contributi di L. Ventura, A. Morelli, P. Nicosia, di prossima pubblicazione.

<sup>1</sup> T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XI Ed., interamente riveduta da G. Silvestri, Milano 2005, p. 140.

<sup>2</sup> Sostiene MARTINES, *op. ult. cit.*, pp. 141-142, che il popolo può essere considerato non soltanto come complesso di individui ma anche come collettività complessiva ed unitaria, identificata nonostante il continuo mutare dei suoi componenti; il popolo, pertanto, è elemento costitutivo solo se visto nella sua continuità storica; “...uno Stato esiste fino a quando fra i suoi cittadini vi sia l’*idem sentire de re publica*, permanga il vincolo associativo che li faccia sentire partecipi della comunità”.

<sup>3</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, Padova 1969, p. 115.

l'appartenenza dei singoli dello stato, in luogo della soggezione al monarca, quale si affermava pel fatto del loro trovarsi nel territorio a lui sottoposto"<sup>4</sup>. Il collegamento cittadinanza-territorio statale trova, pertanto, la sua giustificazione sul piano della concreta individuazione degli interessi di cui il gruppo sociale<sup>5</sup> organizzato è portatore, per la cui realizzazione è necessario un delimitato ambito spaziale (coincidente, per l'appunto, con il territorio dello Stato).

In questa direzione, appare esaustiva la definizione di popolo "quale elemento personale dello Stato, di oggetto del diritto di sovranità statale, di soggetto di diritti verso lo stato; (...) organo formatore della volontà dello stato, il che avviene quando ai cittadini sia attribuito il *ius activae civitatis*". Quest'ultima figura, si rileva, va però attribuita al corpo elettorale come frazione del popolo<sup>6</sup>.

Individuato il popolo quale insieme dei cittadini, ed indicando, secondo una prima impostazione, il concetto di cittadinanza quale istituto che designa il rapporto di appartenenza stabile allo Stato, si può brevemente anticipare che tale nozione rinviene le sue radici nell'antica *polis* greca; con la Rivoluzione francese sarà superata la condizione di suddito monarchico ed il tramonto della fase assolutistica del potere vedrà la limitazione del potere del sovrano, il riconoscimento di diritti fondamentali, il conseguente progressivo aumento dei diritti del popolo. Successivamente, l'enunciazione ed il riconoscimento dei diritti

---

<sup>4</sup> C. MORTATI, *op. ult. cit.*, p. 116.

<sup>5</sup> Ogni Stato sorge per il governo di una "collettività di individui" cui provvedere anche con la determinazione delle regole di convivenza, la quale segue il primo impulso organizzativo del corpo sociale: D. DONATI, *Elementi di diritto costituzionale*, Padova 1932, p. 20; secondo G. TOSATO, *Persona, società intermedie e Stato, Saggi*, Milano 1989, p. 56, il popolo, come titolare della sovranità, non si pone come elemento contrapposto allo Stato, identificando, in tal modo, la personalità dello Stato con la personalità del popolo e la sovranità del popolo con la sovranità dello Stato; per O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1941, p. 16, il popolo evidenzerebbe l'unità politica raggiunta; il concetto di nazione invece, l'unità etnico sociale. Popolo come insieme di cittadini e nella dimensione di gruppo sociale organizzato a Stato.

<sup>6</sup> C. MORTATI, *op. ult. cit.*, p. 118.

(compresi quelli di cittadinanza) nella tradizione democratica troveranno una effettiva realizzazione nello stato sociale.

Non vi è dubbio, allora, che il modo di intendere l'appartenenza allo Stato (anche soltanto negli esempi significativi del "suddito" ovvero "del cittadino", ma pure in ogni zona grigia che ci possa essere tra i due concetti o anche nel modo più pieno in cui si possa intendere oggi la parola "cittadino" nello Stato autenticamente democratico) risente del "modo" in cui viene intesa la sovranità e del rapporto tra sovranità, Stato e popolo.

Da ciò deriva che ciascun ordinamento possiede la potestà di darsi regole proprie in materia di cittadinanza e che solo la legge statale può indicare quali siano i presupposti e le condizioni per l'acquisto della stessa<sup>7</sup>. Una tale disciplina<sup>8</sup> è l'unica idonea a dettare i criteri giuridici in presenza dei quali l'appartenenza alla comunità statale<sup>9</sup> deve essere qualificata cittadinanza<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> "Le condizioni dalle quali dipende lo stato di cittadinanza sono determinate in diversa guisa dalle legislazioni dei diversi popoli; giacché ciascuno Stato è indipendente dagli altri, e, quindi, in forza del potere legislativo inerente alla sua sovranità, è libero di regolare, come meglio crede, siffatte condizioni", così O. SECHI, *Cittadinanza - Diritto italiano e legislazione comparata*, in *Dig. It.*, Torino 1897-1902, p. 223.

<sup>8</sup> Ogni Stato ha una legge sua propria che disciplina l'acquisto della cittadinanza, che dà agli individui una qualificazione precisa in quanto appartenenti allo Stato stesso, assoggettati alla sua autorità e che vantano quel diritto alla protezione che lo Stato loro accorda nei confronti degli altri Stati. Siffatta legge "fotografa" il reciproco riconoscimento dei cittadini come parte di quella "comunità nazionale" espressa dallo Stato medesimo: così E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza, Le grandi radici, I modelli storici di riferimento*, Padova 1997, p. 242.

<sup>9</sup> Con la sentenza n. 26/1965 riguardante la regolamentazione dell'esercizio del diritto politico di elettorato attivo, la Corte costituzionale ha evidenziato che la disciplina è sottratta alla potestà delle Regioni, incidendo la materia sulla garanzia della libertà democratica del Paese. Come è stato correttamente osservato, nel nostro ordinamento "le Regioni non hanno *cittadini* nel senso peculiare di tale espressione" (L. PALADIN, "*Cittadinanza regionale ed elezioni consiliari, commento alla sentenza n. 26/1965 della Corte costituzionale*", in *Giur. cost.*, 1965, p. 266). In altri termini, non è configurabile una cittadinanza regionale, essendo questa dominata dal principio di unicità

## 2.- La cittadinanza: un tentativo di definizione.

Scriveva Romagnosi (già agli inizi dell'800) il cittadino è membro di "un'unione di persone" che godono dei diritti originari e dei diritti "compresi nell'atto di unione"; la cittadinanza è "uno di quei diritti chiamati dai legisti col nome di universali", da utilizzare quale termine riassuntivo della complessiva posizione giuridica del soggetto di fronte alla comunità politica<sup>11</sup>.

Osserva Santi Romano: "la cittadinanza è una condizione giuridica di contenuto variabile, che non può né determinarsi a priori né scomporsi interamente in singoli diritti e doveri, da ciò la difficoltà della sua definizione"<sup>12</sup>. Secondo la definizione di Barsanti, per cittadinanza si intende "il complesso di diritti e di doveri spettanti alla persona che fa parte di una determinata consociazione politica, sanciti dalle leggi di questa; (...) la cittadinanza costituisce il vincolo che lega l'individuo alla consociazione; (...) si sostanzia in un rapporto" tra Stato e cittadino e tra il cittadino e lo Stato, sempre nei limiti stabiliti dalla legge<sup>13</sup>. Come sottolineato più di recente, l'Autore (forse inconsape-

---

che, di conseguenza, comporta un modello normativo non disponibile da parte degli enti di decentramento politico.

<sup>10</sup> Il cittadino appartenente stabilmente allo Stato è sottoposto alla potestà statale, unica autorità abilitata a stabilire il contenuto dei diritti e doveri sotteso alla cittadinanza e ad indicare in presenza di quali condizioni un soggetto possa diventare cittadino. Scriveva Jellinek "in forza della concessione di pretese giuridiche positive verso lo Stato, il fatto di essere membro dello Stato si trasforma da un rapporto di pura dipendenza, in un rapporto avente un doppio carattere, in una condizione giuridica, cioè, che nello stesso tempo attribuisce facoltà ed impone doveri. Questa condizione è quella che viene designata come appartenenza allo Stato, come diritto di cittadinanza, come *nationalité*", G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, trad. it. a cura di G. Vitagliano, Milano, S.E.L. 1912, p. 127.

<sup>11</sup> G.D. ROMAGNOSI, *Istituzioni di civile filosofia ossia di giurisprudenza teorica*, Parte I, in G.D. ROMAGNOSI, *Opere*, XIX, Firenze 1833, pp. 245-246.

<sup>12</sup> S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, Milano 1988, p. 66.

<sup>13</sup> E. BARSANTI, *Cittadinanza*, in *Enc. giur. it.*, Milano, S.E.L., 1913 (vol. III, parte II), p. 603.

volmente) ha messo in luce la cittadinanza come insieme di diritti e di doveri, come vincolo tra soggetti appartenenti ad una medesima comunità politica, come rapporto verticale tra l'individuo ed il sovrano<sup>14</sup>.

Biscottini ha individuato nel concetto di cittadinanza in senso lato la "condizione giuridica di chi fa parte di uno Stato" (appartenenza allo Stato); secondo una accezione più restrittiva, il termine indicherebbe "la condizione giuridica di un gruppo di persone appartenenti allo Stato, e precisamente di quelle che in esso sono titolari di particolari diritti ed obblighi fra i quali primeggiano i cosiddetti diritti politici e l'obbligo di effettuare determinate prestazioni"<sup>15</sup>. Secondo l'Autore, l'elemento indefettibile della cittadinanza è la *soggezione permanente della persona allo Stato*, appunto l'appartenenza stabile allo stesso; tra quanti appartengono ad uno Stato viene enucleato un gruppo più ristretto destinatario di un "diverso trattamento" da parte dell'ordinamento<sup>16</sup> (diritti ed obblighi caratterizzanti, ancora oggi, l'istituto della cittadinanza).

Costa ha assegnato alla cittadinanza la definizione di rapporto fra un individuo e l'ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce, il rapporto politico fondamentale e le sue principali articolazioni: le aspettative e le pretese, i diritti e i doveri, le modalità di appartenenza e i criteri di differenziazione, le strategie di inclusione e di esclusione. Utilizzando il concetto di cittadinanza in termini di rapporto tra l'individuo e l'ordine politico-giuridico al quale egli appartiene, si trasformano, a seconda dei contesti, tanto i soggetti cui la cittadinanza attribuisce

---

<sup>14</sup> E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza* cit., p. 4. L'Autore, nel tentativo di ricostruzione del concetto di cittadinanza, parte da una disamina particolarmente approfondita dalle origini (sino ai nostri giorni) della democrazia, evidenziando l'evoluzione che, dal punto di vista storico, ha avuto inevitabili conseguenze sul sistema politico corrispondente, e dunque, sullo stesso concetto di cittadinanza.

<sup>15</sup> G. BISCOTTINI, *Cittadinanza*, in *Enc. dir.*, VII, Milano 1960, p. 140. Sull'argomento, C. ROMANELLI GRIMALDI, *Cittadinanza*, in *Enc. giur.*, VI, Roma 1988, pp. 2 ss.; R. CLERICI, *Cittadinanza*, in *Digesto disc. pubbl.*, III, Torino 1989, pp. 114 ss.; G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. dir. cost.* 1997, pp. 37 ss..

<sup>16</sup> G. BISCOTTINI, *Cittadinanza* cit., p. 146.

diritti, quanto il fondamento che la stessa invoca a sostegno della sua attribuzione: “potrà essere volta a volta indicato come fondamento del diritto la natura o la storia, le leggi dello Stato o le consuetudini sociali”<sup>17</sup>.

Secondo una diversa impostazione, l’esistenza dello Stato dipenderebbe dalla esistenza degli individui, non tanto dei cittadini. Ed infatti, secondo la dottrina kelseniana, questo sarebbe sufficiente a fondare la visione dell’ordinamento giuridico attraverso la determinazione dell’ambito “personale” di validità dei precetti dal medesimo posti<sup>18</sup>. Kelsen individua la cittadinanza nella situazione di soggezione alle leggi. Tale punto risulta funzionale all’impianto complessivo della ricostruzione imperativistica, che trova piena realizzazione nella effettività delle sanzioni da portare comunque ad esecuzione contro individui che “siano” nell’ambito territoriale dello Stato<sup>19</sup>, a prescindere da elementi ulteriori fondati sul riconoscimento di principi o di valori, dei quali la cittadinanza potrebbe essere espressione e risultarne intrinsecamente connotata.

Un recente indirizzo ritiene superato il concetto di cittadinanza quale *status* inteso come strumento di ‘esclusione’ e di ‘separazione all’interno dell’organizzazione sociale’<sup>20</sup>; piuttosto, la cittadinanza viene percepita quale criterio di selezione dei diritti, per individuare quelli più rilevanti, per definire insieme posizioni individuali e qualità democratica, e di conseguenza come criterio che consente di misurare gli eventuali *deficit* di democrazia. Del resto, una parte della dottrina propugna l’effettiva universalizzazione dei diritti della persona, guardando, così, alla cittadinanza quasi come ad un disvalore, ed esclude che essa vada vista come “*status* privilegiato” o “come pre-

---

<sup>17</sup> P. COSTA, *Cittadinanza*, Roma - Bari, Editori Laterza 2005, p. 5: “Un determinato diritto sarà volta a volta presentato come un diritto naturale e genericamente umano oppure come un diritto discendente dall’appartenenza alla comunità politica oppure ancora come un diritto statuito dalla decisione sovrana”.

<sup>18</sup> H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Ed. it. a cura di G. Treves, Milano 1952, p. 246.

<sup>19</sup> H. KELSEN, *Teoria generale* cit., p. 238.

<sup>20</sup> S. RODOTA’, *Cittadinanza: una postfazione*, in *La cittadinanza. appartenenza, identità, diritti*, a cura di D. Zolo, Roma - Bari 1994, pp. 320-321.

supposto” dell’intero insieme dei diritti di cittadinanza, comprendenti tanto i diritti civili, quanto quelli politici e sociali<sup>21</sup>.

Ed ancora, il termine di cittadinanza è stato utilizzato per designare la ‘piena’ appartenenza alla comunità, cittadinanza come idea di uguaglianza che consenta la partecipazione di tutti i cittadini ad un comune patrimonio, ad una medesima “forma di vita”<sup>22</sup>.

Nel solco della impostazione volta a privilegiare il collegamento tra cittadinanza (in termini di diritto della persona) ed apparato statale<sup>23</sup>, è stato affermato che sarebbe possibile co-

---

<sup>21</sup> In questa direzione si possono individuare vari contributi, tra cui quello di L. FERRAJOLI, *Cittadinanza, proprietà, diritti della persona*, in *Politica ed Economia*, 1993, pp. 49 ss., il quale, rifacendosi alla nota dicotomia tra diritti dell’uomo e diritti del cittadino, osserva che la Dichiarazione Francese del 1789 “soppresse tutte le distinzioni di status lasciandone sopravvivere soltanto due: lo *status* appunto di cittadino, ossia la cittadinanza, e quello di essere umano o persona, ossia la personalità. Da tale fondamentale distinzione derivano le due classi distinte dei diritti della personalità e di cittadinanza, limitati questi ultimi ai soli cittadini e non ricomprendenti anche i diritti civili e di libertà, come invece preferisce la concezione ‘generica ed allargata’ di cittadinanza”.

<sup>22</sup> T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, trad. it. a cura di P. Maranini, Torino 1976, p. 7. Secondo Marshall, gli strumenti necessari affinché si realizzi questa partecipazione sono i diritti. Più specificamente, l’Autore suggerisce una tripartizione la cui logica gli viene dettata dalla storia: “Chiamerò queste tre parti o elementi il civile, il politico e il sociale. L’elemento civile è composto dai diritti necessari alla libertà individuale (...). Per elemento politico intendo il diritto a partecipare all’esercizio del potere politico, come membro di un organo investito di autorità politica o come elettore dei componenti di un tale organo (...). Per elemento sociale intendo tutta la gamma che va da un minimo di benessere e di sicurezza economica fino al diritto di partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di persona civile, secondo i canoni vigenti nella società”. Marshall rimane ancorato al concetto di cittadinanza come appartenenza dell’individuo alla comunità politica, come *status* contenitore dei diritti e dei doveri di cui il soggetto viene ad essere titolare e come risultato di un processo storico che espande, senza stravolgerlo, il nucleo originario e costitutivo.

<sup>23</sup> Impostazione che si sofferma sulla cittadinanza quale *status* personale e come rapporto giuridico: S. PUGLIATTI, *Gli istituti del diritto civile*, I, Milano 1943, p. 161, relativamente al concetto di nazionalità, considerato equivalente al termine cittadinanza, osserva “è una *condizione di fatto* che si

gliere la dimensione individualistica e soggettiva dell'istituto, nei limiti in cui si affermano definitivamente i diritti individuali unitamente alla predisposizione delle garanzie contro gli arbitri dei pubblici poteri<sup>24</sup>.

Nella tradizione democratica<sup>25</sup>, la cittadinanza, in quanto *status* giuridico unitario che denota l'appartenenza ad una comunità politica, è definita dal "potere di autodeterminazione, o di partecipazione politica, per ciò che concerne gli affari della comunità. Un cittadino deve poter essere capace di introdurre *inputs* nel processo di formazione della volontà collettiva. A questo fine gli devono essere garantiti certi diritti civili e politici. Senza questi diritti, senza libertà di movimento, senza il diritto di voto e senza il diritto di presentarsi come candidato alle elezioni politiche, non vi è cittadinanza di sorta"<sup>26</sup>.

Proprio il momento della effettiva partecipazione deve costituire, particolarmente nell'attuale momento storico, l'elemento che possa consentire l'integrazione di ogni uomo che decida di volersi inserire in una certa comunità politica. La effettiva partecipazione finalizzata alla piena integrazione non può non comportare (nel rispetto della individualità e della cultura di chi desidera integrarsi) il pieno ed incondizionato rispetto di tutte le norme, giuridiche, sociali e culturali della realtà collettiva di destinazione.

Date queste premesse, risalta in tutta la sua evidenza l'impossibilità di riconnettere al concetto di cittadinanza una

---

concreta nel *rapporto giuridico* di cittadinanza"; N. COVIELLO, *Manuale di diritto civile italiano, Parte Generale*, Milano 1924, pp. 148 ss., spiega l'appartenenza alla società politica in termini di stato personale, che "non è un diritto, ma un rapporto giuridico, epperò fonte di diritti e di doveri giuridici".

<sup>24</sup> Secondo E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano 1997, p. 39, "assecondando quell'aspetto che si potrebbe, quindi, definire 'personale' della cittadinanza, riferito al singolo, divenuto centro effettivo di imputazione di posizioni attive e passive da far valere anche nei confronti dell'apparato governante".

<sup>25</sup> La cittadinanza coglie "un modo di essere" delle libertà costituzionali, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova 1997, p. 187.

<sup>26</sup> M. LA TORRE, *Cittadinanza e ordine politico*, Torino 2004, p. 236.

valenza univoca: la maggior parte della dottrina non ha dubbi nel ravvisare nella cittadinanza lo *status* politico per eccellenza, *status* della persona definito e limitato dalla legge, *status* in forza del quale il soggetto appartiene stabilmente allo Stato (appartenenza/fonte di diritti e doveri, concezione verticale della cittadinanza<sup>27</sup>), *status* che caratterizza il soggetto quale appartenente ad una determinata collettività politica (concezione orizzontale della cittadinanza).

### 3.- La cittadinanza: evoluzione storica di un concetto.

Dal punto di vista della evoluzione del concetto, la storia, nel variare di sistemi politici, sembra aver utilizzato entrambe le concezioni di cittadinanza: sia quella verticale (appartenenza di un individuo allo Stato), strettamente legata all'elemento della sovranità, che vede il soggetto beneficiario dello *status* di cittadino (o di suddito a seconda della corrispondente epoca storica), in quanto sottoposto ed obbediente all'organo sovrano; sia quella orizzontale (volta a denotare l'adesione del soggetto alla comunità politica di appartenenza).

La cittadinanza nel mondo antico vede in Grecia (tra il V ed il IV secolo a.C.) l'utilizzo del termine *politeia*<sup>28</sup>, un'unica parola per individuare sia concetti di tipo collettivo (Costituzione, regime politico, democrazia) sia concetti riferibili

---

<sup>27</sup> Ammette "la coesistenza di una cittadinanza *formale*, intesa come qualità del soggetto che designa un rapporto tra questo e lo Stato (cittadinanza *legale*) e di una cittadinanza *sostanziale*, coincidente con l'esercizio dei diritti riconosciuti dalla Carta (cittadinanza *costituzionale*)" C. SALAZAR, «Tutto scorre»: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito, in *Politica del diritto* n. 3/2001, p. 375; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza* cit., pp. 121 ss.; G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze, diritti fondamentali*, in *Riv. Dir. cost.* 1997, pp. 3 ss..

<sup>28</sup> È *politeia* la Repubblica di Platone, la Politica di Aristotele; ma anche la Costituzione di uno Stato, la forma di stato democratica, o ancora *politeia* come potere politico o vita politica, l'insieme di coloro che sono cittadini e godono del relativo *status* (dunque godimento dei diritti civili, politici, diritto di partecipazione alla vita delle istituzioni), il sistema (anche di funzionamento) delle *polis*.

all'individuo (diritti politici, cittadinanza)<sup>29</sup>. La società greca è organizzata in *polis*, all'interno della quale convivono i cittadini (proprietari terrieri che disdegnano il lavoro manuale e, dunque, possono dedicarsi alla politica), gli stranieri liberi (cui era affidata la maggior parte delle attività economiche della *polis*, da svolgere in proprio o a beneficio della collettività), gli schiavi (nemici vinti in battaglia).

Il primo dovere del cittadino è quello di difesa della *polis* (per questo motivo i fanciulli sono esclusi dalla cittadinanza fino a quando non diventino abili alle armi, mentre la donna greca, capace di trasmetterla *iure sanguinis*, ne è esclusa); solo il cittadino può avere accesso alla proprietà terriera (il fondo di viene lo strumento economico idoneo a consentire al cittadino di dedicarsi con assiduità ed impegno all'esercizio della attività politica)<sup>30</sup>: sotteso alla proprietà del suolo è il dovere di difenderlo con le armi, cui corrisponde il diritto di assegnazione delle terre e dei beni dei nemici sconfitti. Il dovere di difesa militare, il dovere di praticare con assiduità e regolarità i riti pubblici, il dovere di rispettare le leggi, la libertà di culto (come libertà di accedere ai luoghi sacri, alle celebrazioni religiose ma anche aspirazione a ricoprire le cariche religiose) e, soprattutto, la partecipazione attiva alla vita politica della *polis* sono tutte prerogative esclusive dello *status* di cittadino<sup>31</sup>. La virtù del cittadino

---

<sup>29</sup> E. GROSSO, *op. ult. cit.*, p. 46. Di seguito si utilizzerà il risultato di una ricostruzione lucida e recente.

<sup>30</sup> E. GROSSO, *op. ult. cit.*, p. 58: "Aristotele sottolinea in proposito l'impossibilità di annoverare tra i cittadini gli operai, anche se uomini liberi, proprio in quanto costoro non avrebbero il tempo materiale di impegnarsi nell'unica attività che distingue il cittadino da ogni altro essere umano: la politica".

<sup>31</sup> Per Aristotele l'espressione fondamentale dell'essere cittadino è la partecipazione, in termini di esercizio concreto, alle cariche di giudice (esercizio della magistratura nelle corti di giustizia) e di membro delle assemblee deliberanti (diritto di presenziare, di prendere la parola, di voto, di accesso ai pubblici uffici ed alle cariche elettive). Il cittadino greco partecipa direttamente al governo della cosa pubblica in tutti i suoi momenti (fare le leggi, applicazione delle stesse, amministrazione della giustizia): *Politica*, III, 1275b, trad. it. in *Aristotele, Opere*, a cura di R. LAURENTI, Bari Laterza 1981, vol. IX, p. 74; G. REALE, *Aristotele*, Bari Laterza 1991, p. 122; E. GROSSO, *op. ult. cit.*, p. 64; v. poi P. COSTA, *Cittadinanza cit.*, pp. 7-11.

è l'abilità nel comando e la prudenza dell'amministratore pubblico: dunque cittadinanza come capacità di esercitare il potere politico all'interno della città.

Dopo la dittatura dei Trenta Tiranni matura definitivamente il principio, non della astratta possibilità che il cittadino eserciti i diritti politici ma, del concreto esercizio del dovere di partecipare al governo della cosa pubblica (principio di uguaglianza nella partecipazione della vita politica, quest'ultima avvertita come valore da perseguire); dunque, cittadinanza come valore e come scelta morale, scelta personale dell'uomo, cittadino in quanto dirige la propria azione per contribuire a determinare le scelte collettive della città. Siamo ancora parecchio lontani dalla odierna concezione di partecipazione politica, ma l'esempio di cittadinanza del mondo greco sarà ripreso come modello, a dire il vero con ben altro rigore e metodo, dai francesi del periodo rivoluzionario<sup>32</sup>.

*Cives*, in epoca romana<sup>33</sup>, sono gli uomini liberi ed uguali riuniti in *gentes*; essendo la cittadinanza formata da tutti i membri delle genti riunite a Stato, l'appartenenza ad una gente comporta l'appartenenza alla comunità romana. Solo i *cives* (o *quirites* secondo la più antica denominazione) possiedono la capacità giuridica e, pertanto, possono essere titolari di rapporti giuridici<sup>34</sup>. La cittadinanza romana è soprattutto uno *status*, dal possesso del quale discendono alcune conseguenze giuridiche, prerogative e privilegi riconducibili ad entrambe le sfere, pubblica e privata.

Nel mondo romano le due comunità organizzate sono la *familia* e la *civitas*, l'appartenenza necessaria alle quali riserva ad ogni individuo lo *status familiae* e lo *status civitatis*. Da quest'ultimo discende la soggezione di ogni suddito (in condizioni di uguaglianza) all'ordinamento romano<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza* cit., pp. 45-93.

<sup>33</sup> E. GROSSO, *op. ult. cit.*, pp. 94-139.

<sup>34</sup> Sulla distinzione tra *cives* e *non cives*, G. NICOSIA, *Institutiones - Profili di diritto privato romano*, I, Catania 1997, pp. 66 ss..

<sup>35</sup> Cfr., per tutti, A. GUARINO, *Storia del diritto romano*, XII ed., Napoli 1998. Si vedano, in particolare, i paragrafi 3, 73, 162, 163, 168, 169.

La successiva espansione del territorio ha trasformato Roma nel più esteso e potente Stato dell'antichità. Ciò ha provocato il riconoscimento della cittadinanza romana ai popoli conquistati, creando, da un lato, le condizioni per una più pacifica integrazione, e, dall'altro, concretizzandosi in un formidabile strumento di controllo su nuove masse di individui. Tale riconoscimento non è avvenuto in condizioni di perfetta uguaglianza. Infatti, solo ad alcune città viene riconosciuta la *civitas optimo iure*<sup>36</sup> (che comportava la facoltà di esercitare, a Roma, tutti i diritti civili e politici); ad altre città è invece riconosciuta soltanto la *civitas sine suffragio* (che ammetteva il *commercium*, il *connubium* e lo *ius migrandi*, ma non il diritto di voto)<sup>37</sup>.

Dall'ultima fase dell'età repubblicana la cittadinanza romana comincerà ad essere ambita perché si caratterizzerà in termini di *status* privilegiato da conquistare. Per i cittadini romani diventano meno onerosi il pagamento delle imposte e la prestazione del servizio militare, si aggiungono maggiori privilegi e benefici (economici, fiscali ed anche giurisdizionali), si ribadisce il pieno riconoscimento dei diritti politici, aumenta la protezione giuridica dei diritti individuali ed aumenta la protezione sociale da parte dello Stato. Successivamente, estesa la cittadinanza romana a (quasi) tutti i sudditi dell'impero (*constitutio Antoniniana* del 212 d. C.), la previsione sarà quella di un solo *status civitatis* da cui deriva la sottoposizione ad un unico *ius*, l'ordinamento giuridico romano; tutti i cittadini vi sono ugualmente sottoposti, e tutti accomunati nella medesima soggezione all'imperatore<sup>38</sup>; la sudditanza del tardo impero sarà in tal

---

<sup>36</sup> A. GUARINO, *op. ult. cit.*, pp. 161-164.

<sup>37</sup> “In entrambi i casi viene operata una progressiva estensione del diritto romano, attraverso il riconoscimento dello *status* di *civis romanus* (e dunque della capacità giuridica ad esso connessa) a soggetti nuovi, i quali, anche se non possono votare, acquistano la facoltà di essere titolari di rapporti giuridici con cittadini romani e vengono assoggettati alla giurisdizione del magistrato romano”, E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza* cit., p. 112; sull'argomento cfr. P. COSTA, *Cittadinanza* cit., pp. 12-20.

<sup>38</sup> A. GUARINO, *op. ult. cit.*, pp. 367-376.

modo caratterizzata dall'aspetto passivo della soggezione all'autorità.

L'epoca storica dell'Alto Medioevo si caratterizza per lo sviluppo del sistema feudale, basato sulla affermazione di rapporti di soggezione personale<sup>39</sup>. Smarrita l'unità del potere pubblico a favore di una pluralità di relazioni di carattere personale e patrimoniale, scompare anche il concetto di *status civitatis* come tramandato dalla cultura giuridica romana. L'esercizio dei diritti, il possesso della capacità giuridica, il godimento di onori e privilegi, l'adempimento di fondamentali cariche non dipendono dalla comune appartenenza alla *civitas*, bensì vengono riconosciuti ed attribuiti sulla base del relativo rapporto feudale instaurato (ciascuno governato in forza di un proprio ordinamento). La 'cittadinanza' medievale assume, di fatto, il ruolo di sudditanza del soggetto nei confronti del signore privato, al quale si devono servizi e prestazioni feudali. La parentesi del periodo feudale è caratterizzata dalla presenza di una "pluralità di comunità politiche autonome (...), tante società particolari, tanti interessi localizzati nel feudo ed impersonati dal feudatario"<sup>40</sup>. Di tale periodo, l'aspetto negativo è rappresentato dalla frammentazione dell'autorità; l'aspetto positivo, che sarà riscoperto in seguito dagli storici del diritto, sarà rappresentato dai germi del pluralismo e dalla pluralità degli ordinamenti giuridici.

La reazione più forte a tale forma di particolarismo<sup>41</sup> sarà, nel XVI secolo, la elaborazione della teoria della sovranità, attraverso la quale si afferma l'idea di un potere unitario, immutabile, assoluto, perpetuo ed incondizionato del sovrano sui sudditi.

---

<sup>39</sup> E. GROSSO, *op. ult. cit.*, pp. 141-185; P. COSTA, *op. ult. cit.*, pp. 22-31.

<sup>40</sup> T. MARTINES, *Diritto costituzionale cit.*, p. 121; C. MORTATI, *Istituzioni cit.*, p. 129.

<sup>41</sup> Le radici dell'assolutismo vanno ricercate, più che nella divisione territoriale in Stati nazionali "nella rottura dell'equilibrio giuridico all'interno di ciascuno Stato territoriale a favore di un potere centrale e supremo e a sfavore di tutte le altre istituzioni dell'universo giuridico medievale e rinascimentale, come i ceti, le città, la chiesa, le corporazioni": G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna, I, Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna 1976, p. 48.

Risale a questo periodo la riflessione di Bodin, volta alla elaborazione del concetto di cittadinanza in funzione del potere assoluto, vincolante e perpetuo del monarca e della intangibilità della sovranità<sup>42</sup>.

Secondo Bodin, “non i privilegi fanno il cittadino, ma l’obbligo mutuo intercorrente tra il sovrano e il suddito; al quale il primo deve, in cambio della fedeltà e dell’obbedienza che ne riceve, giustizia, consiglio, conforto, aiuto e protezione (cose, tutte, che non si devono ad uno straniero)”<sup>43</sup>; “ciò che fa il cittadino è l’obbedienza e la riconoscenza del suddito libero per il suo principe sovrano, e la protezione, la giustizia e la difesa del principe nei riguardi del suddito; ed è questa la vera ed essenziale differenza fra cittadino e straniero”<sup>44</sup>. Per Bodin, tutti gli abitanti sono sudditi (tutti, dunque, sono ugualmente soggetti al potere sovrano e pertanto sono tenuti all’obbedienza anche i servi e gli stranieri) ma non tutti i sudditi sono cittadini. Il cittadino è il suddito libero che ha l’obbligo generale (esteso ad ogni suo comportamento) e perpetuo (esteso a tutta la sua vita) di obbedienza al suo sovrano, dal quale riceve, in cambio, protezione, giustizia, garanzia di sicurezza personale e patrimoniale. Fondamentale è poi il rapporto tra sovranità e proprietà come diritto del *pater familias*.

Il modello bodiniano di cittadinanza come sudditanza incontra importanti conferme nel corso del Seicento<sup>45</sup>. Hobbes<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> V. *infra*, L. VENTURA, *La Sovranità*, pp. 1 ss..

<sup>43</sup> J. BODIN, *I sei libri dello Stato*, I, 6, tr. it. a cura di M. Isnardi Parente, Torino 1964 (libri I- II), Torino 1988 (libri III – IV) p. 290.

<sup>44</sup> J. BODIN, *op. ult. cit.*, I, 6, p. 304.

<sup>45</sup> N. BOBBIO, *Introduzione a T. Hobbes, Opere politiche*, tr. it. a cura di N. Bobbio, Torino 1959 (Ristampa 1971), p. 7: “La lotta dello Stato moderno è una lunga sanguinosa lotta per l’unità del potere. Questa unità è il risultato di un processo, insieme, di liberazione e di unificazione: di liberazione nei confronti di una autorità tendenzialmente universale (...); di unificazione nei confronti delle minori istituzioni, associazioni, corporazioni, città, che costituiscono nella società medioevale un pericolo permanente di anarchia. In conseguenza di questi due processi, la formazione dello Stato moderno viene a coincidere col riconoscimento e col consolidamento della supremazia assoluta del potere politico sopra ogni altro umano potere. Questa supremazia assoluta si chiama sovranità”.

<sup>46</sup> T. HOBBS, *Leviatano*, a cura di R. Santi, Milano 2001, p. 207.

ritrae l'essere umano in un ipotetico 'stato di natura', per uscire dal quale si dà luogo alla società civile con il contratto sociale. Con il contratto sociale (unico contratto), ciascun individuo si sottomette (volontariamente) ad un potere sovrano assoluto (unico potere di governo in grado di garantire l'ordine politico), "che si caratterizza per la forza della coazione, anzi per il monopolio della forza"<sup>47</sup>.

In tale contesto tutti sono ugualmente sottoposti ad un solo potere sovrano: "In ogni Stato, quell'individuo o quell'assemblea, alla cui volontà i singoli hanno sottoposto la propria (...), si dice che ha la sovranità. Questo potere e diritto di comandare consiste nel fatto che ciascuno dei cittadini ha trasferito ogni sua forza e potere in quell'individuo o in quell'assemblea. Questa trasmissione (...) non significa altro che la rinuncia al proprio diritto di opporre resistenza. Ciascun cittadino, come anche ogni persona civile subordinata, si chiama suddito di chi detiene la sovranità"<sup>48</sup>.

La concezione della cittadinanza affermatasi durante il periodo della Rivoluzione francese ne valorizza la funzione di strumento per la costruzione della comunità politica<sup>49</sup> cui appartengono tutti gli uomini sulla base dei principi di libertà e di uguaglianza; principi, questi ultimi, che Rousseau, nel *Contrat social*, porrà a fondamento del patto sociale (a sua volta fondamento della società civile), con il quale "ciascun individuo trasferisce se stesso ed i suoi diritti alla comunità, subordinandosi alla *volontà generale*"<sup>50</sup>.

In tal modo, si diviene membri di una comunità di eguali che godono, per ciò stesso, del diritto a partecipare alle decisioni sui destini della comunità. La cittadinanza vuole realizzare l'uguaglianza dei cittadini attraverso la costruzione di un corpo politico sociale sovrano "la cui volontà è 'generale', e il cui interesse è di tutti, non tollera concorrenti; la sovranità è indivisibile; perciò è necessario che non vi siano né corpi intermedi né

---

<sup>47</sup> L. VENTURA, *La sovranità* cit., p. 6.

<sup>48</sup> T. HOBBS, *Elementi filosofici sul cittadino*, in *Opere politiche* cit., p. 151.

<sup>49</sup> E GROSSO, *op. cit.*, pp. 187-293; P. COSTA, *op. cit.*, pp. 47-57.

<sup>50</sup> L. VENTURA, *op. ult. cit.*, pp. 15 ss..

fazioni e partiti, e che il cittadino sia completamente solo per essere davvero tutt'uno con il corpo sociale e volere la volontà generale”<sup>51</sup>.

Mentre Locke, come altri teorici dello stato liberale, riserva il potere sovrano ai soli proprietari e non a tutto il popolo (allontanandosi, in tal modo, dalla teoria democratica della sovranità), Rousseau riserva la titolarità della sovranità al popolo (la collettività che esprime la volontà generale) che, non potendola esercitare direttamente, ne devolverà l'esercizio ad alcuni membri della comunità<sup>52</sup>: “questa persona pubblica, che si forma così mediante l'unione di tutte le altre, assumeva in altri tempi il nome di *Cité*, e prende ora quello di *repubblica* o di *corpo politico*; ed è chiamata dai suoi membri *Stato* in quanto è passivo, *corpo sovrano* in quanto è attivo, *potenza* in relazione agli altri corpi politici. Quanto agli associati, essi prendono collettivamente il nome di *popolo*; e in particolare si chiamano *cittadini* in quanto partecipi dell'autorità sovrana, e *sudditi* in quanto sottoposti alle leggi dello Stato”<sup>53</sup>.

Nel corso del XIX secolo, il fondamentale strumento di identificazione dell'individuo (nonché di integrazione nella società) sarà la Nazionalità, ovverosia l'appartenenza alla Nazione. Le Nazioni “sono aggregazioni dotate della coscienza di una propria specifica individualità nettamente delimitata verso l'esterno”<sup>54</sup>. Il cittadino è l'individuo appartenente alla nazione.

Da ciò deriva l'eguale soggezione di tutti i membri della stessa Nazione alla sovranità dello Stato che di quella nazione è espressione: la comunità coincide con la Nazione, e si è “cittadini di uno Stato in quanto si appartiene alla nazione costitutiva

---

<sup>51</sup> G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna* cit., p. 328.

<sup>52</sup> L. VENTURA, *op. ult. cit.*, pp. 15-16.

<sup>53</sup> J. J. ROUSSEAU, *Il Contratto sociale*, in *Scritti politici*, tr. it. a cura di P. Alatri, Torino 1970, p. 732.

<sup>54</sup> R. ROMEO, *Italia mille anni*, Firenze 1981, p. 210; A. MESSINEO, *La nazione*, Roma, La Civiltà Cattolica, 1942, p. 74, intende la nazione come “un aggregato sociale *naturale* che, nella coscienza della sua unità di origine e di cultura, tende alla conservazione ed allo svolgimento delle proprie peculiarità e note distintive in ordine alla più compiuta formazione della persona umana”.

di quello Stato”<sup>55</sup>: concetto di Nazione in termini di condivisione di tradizioni, di una cultura, di un diritto, di una lingua e di una storia comuni; mentre l’ideale della partecipazione politica si sostanzia nella comune soggezione di tutti i cittadini alla sovranità dello Stato.

La cittadinanza definisce, sulla base del principio di nazionalità, l’appartenenza dell’individuo allo Stato (in termini di vincolo), stabilendo, al contempo, i diritti e i doveri che conseguono a tale appartenenza.

Alla Nazione si appartiene per sangue o per affinità, non per la condivisione di ideali politici: tutti gli individui sono ugualmente soggetti alla sovranità statale, mentre alcuni, in presenza delle condizioni determinate dalla legge, concorrono alla formazione della volontà politica<sup>56</sup>.

Agli inizi del XX secolo si assiste ad una vera e propria rivoluzione nel rapporto tra cittadinanza e diritti politici: l’evoluzione dello Stato moderno si caratterizza per la progressiva estensione del suffragio (fino a giungere al suffragio universale) e dall’irrompere, sulla scena politica, dei partiti di massa<sup>57</sup>. In Italia, il suffragio universale solo maschile sarà introdotto nel 1912; e, soltanto nel 1946, per l’elezione dell’Assemblea Costituente e per il referendum istituzionale, quello maschile e femminile.

Gli elementi caratterizzanti lo Stato di diritto (principio di legalità, separazione dei poteri, riserva di legge, indipendenza dei giudici da ogni altro potere, garanzia e tutela dei diritti fon-

---

<sup>55</sup> E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza* cit., p. 243.

<sup>56</sup> Per E. GROSSO, *op. ult. cit.*, p. 240, la cittadinanza rimane la fonte di un rapporto privilegiato, tra cittadino e potere statale, basato su vincoli e doveri reciproci diversi rispetto al passato, rapporto che, alla luce del principio di nazionalità, assume un nuovo significato. Secondo G. LOMBARDI, *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato (profili storici e costituzionali)*, Torino 1979, p. 16 “il momento nazionale non può non comportare una diversa considerazione - a livello di diritto interno - dei rapporti fra cittadini e potere, determinando una radicale svolta nella considerazione della legittimità di quel tipo di organizzazione politica, globalmente considerata, e pertanto, nella giustificazione *interna* della sovranità”.

<sup>57</sup> T. MARTINES, *Diritto costituzionale* cit., p. 123; C. MORTATI, *Istituzioni* cit., p. 133.

damentali, principio di uguaglianza formale) costituiranno le fondamenta per la progressiva affermazione del principio democratico. Per Bobbio<sup>58</sup> la svolta del riconoscimento dei diritti dell'uomo avviene quando il primato del diritto si allarga dalla sfera dei rapporti economici "ai rapporti di potere fra principe e sudditi, e nascono i cosiddetti diritti pubblici soggettivi, che caratterizzano lo stato di diritto. È con la nascita dello stato di diritto che avviene il passaggio dal punto di vista del principe a quello dei cittadini. Nello stato dispotico i singoli individui hanno solo doveri e non diritti. Nello stato assoluto gli individui vantano nei riguardi del sovrano diritti privati. Nello stato di diritto l'individuo ha verso lo stato non solo diritti privati ma anche diritti pubblici. Lo stato di diritto è anche lo stato dei cittadini".

Lo Stato di diritto troverà una compiuta elaborazione nel momento in cui l'esigenza della tutela completa del singolo viene soddisfatta attraverso la previsione di contenuti sostanziali che imporranno allo Stato quelle forme di intervento per la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'uguaglianza. Non la semplice affermazione, bensì la tutela, la promozione, l'attuazione dei diritti sociali (indefettibilmente legati al valore della persona umana, alla tutela della dignità dell'uomo, all'essenza stessa della democrazia) costituiranno i compiti del nuovo Stato sociale<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino 1992, p. 61.

<sup>59</sup> Secondo T. MARTINES, *Diritto costituzionale* cit., p. 124, lo Stato sociale "che è pur sempre una proiezione dello Stato di diritto, si caratterizza per l'azione dei pubblici poteri diretta a promuovere il benessere dei cittadini mediante un intervento programmato sempre più esteso nelle attività economico-sociali e nel campo della protezione sociale (...). Esso non fa leva soltanto sulle libertà civili e politiche e sull'uguaglianza formale ma anche su una più equa distribuzione dei redditi, presupposto essenziale per il raggiungimento di un'eguaglianza sostanziale di tutti i governati, e sulla costituzionalizzazione dei diritti sociali"; si designa, per C. MORTATI, *Istituzioni* cit., p. 134, "il compito assunto dallo stato di promuovere una più intima socialità fra i suoi componenti, mediante l'eliminazione delle stratificazioni di potere che generano uno spirito classista e conducono a conflitti radicali di interessi fra parte e parte della popolazione".

#### 4.- La cittadinanza nella Costituzione. La legge n. 91/92.

La nostra Costituzione non definisce la cittadinanza, con ciò rimettendo al Parlamento la regolamentazione dell'intera materia. Spetta al potere legislativo di determinare le condizioni per l'acquisto della stessa.

L'art. 1 della Costituzione attribuisce al popolo la titolarità della sovranità da esercitarsi nelle forme e nei limiti posti dalla stessa. I poteri inerenti la sovranità devono essere esercitati, dunque, nelle forme e nei limiti statuiti dalla Costituzione. Tale articolo non richiama espressamente la nozione di cittadino (sebbene il popolo costituisca l'insieme dei cittadini) ma proprio il possesso della cittadinanza costituisce il presupposto legittimante, costituzionalmente previsto, per l'esercizio di tutte le situazioni giuridiche di diritto pubblico.

Come ha posto in rilievo P. Falzea, lo *status* di cittadino è considerato condizione necessaria per l'esercizio di alcuni diritti<sup>60</sup> e per la soggezione ad alcuni doveri<sup>61</sup> “che valgono a porre in maniera esclusiva i cittadini in relazione con l'apparato autoritario”<sup>62</sup>. La Costituzione (art. 2) impone allo Stato il riconoscimento e la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo (non di diritti inviolabili del cittadino) e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (cui non dovrebbero essere tenuti i soli cittadini). La Corte costituzionale ha opportunamente stabilito che, sebbene alcune disposizioni costituzionali attribuiscono formalmente taluni diritti ai soli cittadini, non è giustificabile l'esclusione dei non cittadini dal godimento di alcune delle *libertà fondamentali*. Una corret-

---

<sup>60</sup> O situazioni giuridiche attive formalmente riconosciute dalla Costituzione ai soli cittadini: l'uguaglianza, il diritto al lavoro, le libertà di circolazione e soggiorno, di riunione, di associazione, il diritto di elettorato, il diritto di accesso agli uffici ed alle cariche elettive, il diritto di rivolgere petizioni alle Camere, di richiedere e partecipare ai *referendum*.

<sup>61</sup> O situazioni giuridiche passive sottese allo *status* di cittadino: il dovere di difendere la Patria, il dovere di fedeltà alla Repubblica.

<sup>62</sup> P. FALZEA, *La riforma del sistema della cittadinanza ed il problema del voto agli stranieri*, in *Evoluzione sociale ed evoluzione normativa nella società complessa*, Torino 2004, p. 76.

ta applicazione del principio di uguaglianza ed il rispetto incondizionato della dignità umana<sup>63</sup> pretendono il superamento di una interpretazione meramente letterale, al fine di riconoscere e garantire la titolarità ed il godimento di tali libertà a tutti, non solo ai cittadini<sup>64</sup>.

I diritti fondamentali dell'uomo, in quanto universalmente riconosciuti, si affermano come superiori ed indipendenti rispetto ai diritti del cittadino, e per tale motivo devono essere assicurati e garantiti a tutti i soggetti che entrano in contatto con lo Stato, l'ente sovrano per eccellenza: e gli stranieri non entrano nel territorio dello Stato "sprovveduti di tutela, o quanto meno del rivestimento giuridico occorrente a che pure a loro sia data difesa dei diritti fondamentali"<sup>65</sup>.

Come premesso, la Costituzione non definisce la nozione e il contenuto della cittadinanza, né prevede una riserva di legge

---

<sup>63</sup> A. PIROZZOLI, *Il valore costituzionale della dignità - Un'introduzione*, Roma 2007.

<sup>64</sup> Con sentenza n. 120/1967, la Corte costituzionale ha affermato che "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 quando trattasi di rispettare i diritti fondamentali" (punto 2 del cons. in dir.); con successiva sentenza, n. 199/1986, la Corte ha sostenuto che il principio di uguaglianza non deve essere letto in modo isolato, ma interpretato in connessione con gli articoli 2 e 10. In particolare l'art. 2, riferendosi ai diritti inviolabili dell'uomo e non distinguendo tra cittadini e stranieri, garantisce i diritti fondamentali anche riguardo allo straniero; l'articolo 10 rinvia a consuetudini ed atti internazionali nei quali la protezione dei diritti fondamentali dello straniero è ampiamente assicurata; ed ancora "quando si tratta di diritti inviolabili il principio di uguaglianza vale pure per lo straniero" (sentenza costituzionale n. 62/1994, punto 1 del cons. in dir.).

È stato rilevato che, "nei casi (...) in cui la Costituzione si riferisce espressamente ai cittadini, non è detto che agli stranieri non possa applicarsi il diritto o la tutela prevista per i cittadini" in quanto "in tali casi la Costituzione garantisce ai cittadini quel tale diritto, ma non esclude che, se così la legge dispone, il diritto possa essere esteso anche agli stranieri": G.U. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in A.I.C. Annuario 1998, *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Padova 1999, p. 95.

<sup>65</sup> G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. Dir. cost.* 1997, p. 16.

in questa materia (vengono però sanciti in una serie di disposizioni i diritti e i doveri ad essa relativi).

L'art. 22 stabilisce che “nessun cittadino può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza del nome”. Come è stato osservato in dottrina, il problema centrale posto da tale disposizione è cosa debba intendersi con la locuzione ‘motivi politici’<sup>66</sup>. In sede di stesura dell’articolo, i Costituenti, fatta salva la valenza di risposta ideale e contingente a quanto si era verificato nel periodo fascista, hanno tentato di specificare il concetto di *motivo politico* (motivo di partito, di opinione politica, di fazione); e poiché tra gli esempi discussi, annoverabili nel concetto di motivo politico, vi fu non soltanto il caso di “aver prestato dei servizi ad uno Stato straniero senza consenso dello Stato italiano”, ma anche “tutti gli atteggiamenti contrastanti e lesivi dello Stato e della comunità”, la scelta ricadde su una espressione volutamente generica, interpretabile in senso ampio (nell’espressione motivo politico vi potrebbe anche rientrare la lesione agli ‘interessi pubblici della comunità’). Né l’art. 22 può essere ritenuto mera applicazione del principio di uguaglianza, posto che lo stesso non si limita a non discriminare per motivi di opinione politica i cittadini tra di loro, bensì esclude che “anche per motivi connessi agli interessi pubblici della comunità un cittadino possa essere privato di alcuni fundamentalissimi diritti di appartenenza alla comunità politica ed al suo gruppo sociale”<sup>67</sup>. Secondo altra dottrina, l’articolo 22 potrebbe validamente giustificare il riconoscimento alla cittadinanza della natura di diritto fondamentale, quanto meno a mezzo del riconoscimento al livello costituzionale del suo contenuto. Ne discenderebbe la natura di diritto soggettivo pieno nei confronti dei poteri statali al mantenimento della cittadinanza<sup>68</sup>.

Le regole dirette all’accertamento delle condizioni necessarie per determinare l’appartenenza alla comunità statale italiana sono stabilite esclusivamente a livello di legislazione ordinaria,

---

<sup>66</sup> A. VACCARI, voce *Cittadinanza*, in *Dizion. dir. pubbl.*, diretto da S. Casese, II, Milano 2006, p. 922.

<sup>67</sup> U. DE SIERVO, Art. 22, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna - Roma, Zanichelli, 1978, p. 17.

<sup>68</sup> E. CASTORINA, *op. ult. cit.*, p. 168.

dalla legge 5 febbraio 1992, n. 91 (e dal relativo regolamento di esecuzione, il d.p.r. 12 ottobre 1993, n. 572).

Quest'ultima si contraddistingue per una più marcata valorizzazione dell'elemento della 'volontà' nell'acquisto e nella conservazione della cittadinanza (la legge ha abrogato la disposizione - art. 5, legge n. 123/1983 - che imponeva la scelta fra la cittadinanza originaria e quella del coniuge, con ciò consolidando il principio della doppia cittadinanza).

Il modo di acquisto per eccellenza è lo *ius sanguinis*, in base al quale è cittadino italiano colui che nasce, anche in territorio diverso, da padre e/o madre italiani; invece, in base allo *ius soli* è cittadino colui che nasce entro i confini del territorio dello Stato; tale criterio vige nei casi in cui siano ignoti i genitori, ovvero quando il figlio non segua la cittadinanza di questi secondo la legge di altro Stato.

Un altro criterio è quello della *iuris communicatio* (trasmissione della cittadinanza da un membro all'altro della famiglia), che si ispira al principio di ordine pubblico che auspica l'unità della cittadinanza all'interno della famiglia; esso consente il conferimento della cittadinanza non solo al coniuge ma anche ai figli minori di questi.

Il minore straniero adottato da cittadino italiano acquista la cittadinanza; il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano acquista la cittadinanza italiana quando risiede legalmente da almeno sei mesi nel territorio della Repubblica, ovvero dopo tre anni dalla data del matrimonio, se non vi è stato scioglimento, annullamento o cessazione degli effetti civili e se non sussiste separazione legale.

Un'altra modalità è quella che vede l'acquisto della cittadinanza per *beneficio di legge*. Si tratta dell'ipotesi in cui la legge stabilisce che, accertate determinate condizioni dalla stessa previste, la cittadinanza venga attribuita automaticamente senza che sia necessaria l'adozione di un apposito atto da parte dello Stato.

La legge n. 91/1992 prevede che lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di

voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data.

E' prevista poi la *naturalizzazione*, con la quale la cittadinanza viene concessa, previa richiesta dell'interessato, tramite un particolare atto (*di concessione*) dello Stato. Tra i casi, previsti dalla legge, in cui ciò sia possibile: a) lo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano che risiede legalmente nel territorio della Repubblica da almeno cinque anni successivi all'adozione; b) lo straniero che ha prestato servizio, anche all'estero, per almeno cinque anni alle dipendenze dello Stato. L'apolide può richiedere la cittadinanza italiana nel caso di servizio reso allo Stato o nel caso di prolungata residenza nel territorio (cinque anni); lo straniero deve invece risiedere legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica. In tutti questi casi, l'atto di concessione della cittadinanza assume la forma di decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'Interno.

Con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro degli affari esteri, la cittadinanza può essere concessa allo straniero quando questi abbia reso eminenti servizi all'Italia, ovvero quando ricorra un eccezionale interesse dello Stato.

Il decreto di concessione della cittadinanza non ha effetto se la persona a cui si riferisce non presta, entro sei mesi dalla notifica del decreto medesimo, giuramento di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato.

L'articolo 16 della legge n. 91 del 1992 prevede che l'apolide (colui che di fatto vive entro i confini dello Stato senza possedere alcuna cittadinanza) residente legalmente nel territorio della Repubblica sia soggetto alla legge italiana, quanto all'esercizio dei diritti civili ed agli obblighi del servizio militare. Tale disciplina mostra un timido tentativo di apertura alla integrazione dello straniero sulla base del requisito della residenza nel territorio italiano. La Corte costituzionale (sent. n. 172/1999), nel pronunciarsi circa la violazione dell'art. 52 Cost., ha posto in luce che la circostanza che gli apolidi residen-

ti in Italia godrebbero di ampia tutela in tutti i campi diversi da quelli della partecipazione politica, quali partecipi di una comunità di diritti più ampia di quella fondata sulla semplice cittadinanza. Pertanto, la Corte ha ritenuto non irragionevole l'art. 16, che assoggetta l'apolide al dovere funzionale alla difesa della comunità, tenuto conto che nel nostro ordinamento la difesa della Patria si ispira all'esigenza ed all'idea della garanzia di libertà dei popoli, stabilendo, per altri versi, che lo stesso parametro, nel riferire in positivo l'obbligo dei cittadini di prestazione del servizio militare, non escluderebbe in negativo che la legge, in determinati casi, ne stabilisca l'estensione.

È stato rilevato in dottrina come questa sentenza avrebbe potuto "offrire una sponda" a quella interpretazione dottrina che auspica l'estensione ai non cittadini della imputabilità dei diritti e doveri costituzionalmente previsti, costruita attorno all'idea di una *comunità di residenza* nella quale possano rientrare "tutti coloro che (integrandosi attraverso il lavoro, la formazione di una famiglia, il godimento dei diritti sociali a tali situazioni connessi e l'adempimento degli obblighi costituzionalmente imposti) decidono di venirne a fare parte e che per questo si vedono riconosciuti diritti e doveri. Ed un tale processo di integrazione e costruzione di una comunità più ampia di quella meramente nazionale non può che risultare monco se a tale processo non si collega anche un percorso di acquisizione dei diritti in senso lato politici"<sup>69</sup>.

Alcune libertà contemplate nella Costituzione, sebbene testualmente riferite ai soli cittadini, si estendono ai non cittadini proprio in ragione della situazione giuridica tutelata, riguardando diritti fondamentali riferibili alla persona, inviolabili, ed in quanto tali patrimonio irretrattabile di ogni persona. La giurisprudenza costituzionale ha esteso agli stranieri diversi diritti e doveri. Il Testo Unico del 1998 ha, successivamente, contribui-

---

<sup>69</sup> G. BASCHERINI, *L'immigrazione e i diritti* in *I diritti costituzionali* (a cura di R. Nania - Paolo Ridola), Volume I, Torino 2006, p. 464; dello stesso Autore si veda "*Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*", *Pubblicazioni del Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*, Napoli 2007.

to alla articolazione di uno statuto dei diritti e dei doveri degli stranieri.

Partendo dal presupposto che la fonte di tutti i diritti fondamentali sia la natura umana e non la cittadinanza, quei diritti e taluni doveri pubblici spettano anche agli stranieri ed agli apolidi stabilmente residenti nel territorio italiano<sup>70</sup>. Non si tratta di una posizione paritaria, perché diverso è nei due i casi il legame che unisce l'individuo allo Stato e, tuttavia, la Corte ha riconosciuto l'applicabilità anche agli stranieri delle garanzie costituzionali relative a tutti i diritti fondamentali, in ossequio al disposto dell'articolo 2 Cost. che impone allo Stato un obbligo generale di tutela dei diritti inviolabili dell'uomo. Secondo la Corte, il principio di uguaglianza, che l'art. 3 Cost. riferisce ai soli cittadini, allorché si tratti di tutela di diritti inviolabili si estende a tutti gli individui; lo stesso principio può incontrare delle limitazioni in relazione a particolari situazioni giuridiche connesse alla diversità dei rapporti esistenti tra lo Stato ed il cittadino e lo Stato e lo straniero, perché nel caso dello straniero è assente "un legame ontologico con la comunità nazionale, e quindi di un nesso giuridico costitutivo con lo Stato italiano" (sent. n. 62/1994<sup>71</sup>).

Il T.U. sull'immigrazione (d. lgs. n. 286/1998) riconnette alla semplice presenza dello straniero sul territorio la tutela dei "diritti fondamentali della persona umana" e "la parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la Pubblica

---

<sup>70</sup> "Nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani internazionalmente riconosciuti, la cittadinanza è un albero di cittadinanze, come a dire la cittadinanza è multipla o multidirezionale" e "la lotta per i diritti di cittadinanza (...) nel suo significato profondo mira a rendere coerenti le varie cittadinanze anagrafiche, a partire da quella statale, con la cittadinanza universale, che inerisce allo statuto della persona umana", A. PAPISCA, *La sfida dei diritti umani per la cittadinanza e il buon governo. Autonomia e ruoli internazionali della Regione*, relazione presentata al convegno organizzato dal Consiglio Regionale della Toscana "Nuovi diritti, nuove libertà, nuovi Statuti", Firenze 2000.

<sup>71</sup> Punto 4 del cons. in dir..

Amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi"<sup>72</sup>, mentre riconosce, sulla base del regolare soggiorno, i diritti in materia civile, la partecipazione alla vita pubblica locale, il pari trattamento e l'eguaglianza dei diritti tra cittadini e stranieri per quanto attiene al lavoro ed alle situazioni giuridiche ad esso connesse<sup>73</sup>.

##### **5.- I diritti civili e sociali: la prospettiva della loro spettanza anche ai non cittadini. Il problema della integrazione dello straniero in una società multiculturale.**

Viene così garantita (art. 13 Cost.) l'inviolabilità della libertà personale, quale pretesa di disporre della propria persona senza limiti e senza alcuna coercizione fisica se non con le garanzie costituzionali *ex art. 13 e 111 Cost.*

Allo stesso modo, una certa tradizione interpretativa, nel contesto di una forte valorizzazione della idea del domicilio come proiezione spaziale della persona e come sfera di intimità che tutela la personalità e le libertà individuali, fissa un collegamento strettissimo tra l'inviolabilità del domicilio e la libertà personale, individuando l'oggetto della garanzia prevista dall'art. 14 nel rapporto tra la persona e l'ambiente, idoneo a proteggere il carattere privato di determinati comportamenti. In dottrina si accede ad una nozione particolarmente ampia di domicilio (gli interessi da difendere sono quelli dell'intimità, della riservatezza e della condivisione selettiva di momenti di vita), comprensiva di "ogni luogo isolato dall'ambiente esterno di cui

---

<sup>72</sup> In base a questa affermazione di principio, la dottrina concorda nel ritenere l'applicabilità allo straniero degli istituti di partecipazione introdotti dalla (novellata) legge sul procedimento (l. n. 241/1990): M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Partecipazione e cittadinanza negli enti locali*, in *La Partecipazione negli enti locali. Problemi e prospettive*, (a cura di) F. Mangano-A. Romano Tassone, Torino 2002, pp. 11 ss..

<sup>73</sup> F. CERRONE, *La cittadinanza e i diritti*, in *I diritti costituzionali cit.*, I, pp. 277 ss..

legittimamente si disponga a titolo privato e che sia destinato alla soddisfazione delle esigenze tutelate dall'art. 14"<sup>74</sup>.

Titolari della libertà di domicilio sono i cittadini, gli stranieri, gli apolidi, le persone giuridiche, gli enti di fatto, le formazioni sociali *ex art. 2 Cost.*.

Allo stesso modo, viene garantita (art. 15 Cost.) anche ai non cittadini la inviolabilità della libertà e della segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione, la cui eventuale limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria e con le garanzie stabilite dalla legge. Come rilevato dalla Corte costituzionale, il diritto alla libertà e segretezza delle comunicazioni rientra tra i valori supremi costituzionali, risultando strettamente attinente "al nucleo essenziale dei valori di personalità che inducono a qualificarlo come parte necessaria di quello spazio vitale che circonda la persona e senza il quale questa non può esistere e svilupparsi in armonia con i postulati della dignità umana"<sup>75</sup>.

L'art. 16 Cost., a proposito della libertà di circolazione e soggiorno, fa salve le limitazioni stabilite dalla legge per motivi di sanità e di sicurezza pubblica e prevede che nessuna restrizione possa essere determinata da ragioni politiche. Tale libertà consiste nel diritto di stabilirsi nel luogo prescelto e di fermarsi per il periodo di tempo desiderato. L'articolo tutela la proiezione spaziale della persona al di là della mera sfera domiciliare, ed oltre a garantire al cittadino la libertà di circolazione e soggiorno garantisce la libertà di espatrio che incontra il limite del rispetto degli obblighi di legge. La libertà contemplata nell'art. 16 trova un corollario nel divieto di adottare provvedimenti che ostacolino la libera circolazione delle persone imposto alle Regioni (art. 120 Cost.)<sup>76</sup>. Sebbene la disposizione si riferisca ai soli cittadini, trattandosi di una libertà civile, si applica anche agli stranieri, salvo che il legislatore ordinario stabilisca diver-

---

<sup>74</sup> G. FILIPPETTA, *La libertà personale e le libertà di domicilio, di circolazione e individuale* in *I diritti costituzionali* cit., II, p. 584. Ma prima v. T. MARTINES, *Diritto costituzionale* cit., pp. 544 ss..

<sup>75</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 366/1991, punto 3 del cons. in dir..

<sup>76</sup> P. CARETTI, *I diritti fondamentali - Libertà e Diritti sociali*, Torino 2002, p. 233.

samente, nel rispetto del diritto di asilo e dei Trattati internazionali. La Corte costituzionale ha puntualizzato che la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata al contemperamento di una pluralità di interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione; tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore, che possiede, in materia, un'ampia discrezionalità, limitata costituzionalmente soltanto dal vincolo di non compiere scelte manifestamente irragionevoli (sent. n. 62/1994).

Lo *status* di cittadino europeo comporta il diritto di votare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal Trattato CE e dalle disposizioni adottate in applicazione di esso. L'art. 19 Trattato CE stabilisce che ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali, alle stesse condizioni dei cittadini. Il cittadino europeo è, altresì, titolare del diritto di ingresso nel territorio italiano e del *diritto di stabilimento*, vale a dire del diritto di svolgere attività lavorativa in qualsiasi parte del territorio nazionale senza incorrere in particolari restrizioni.

Per quel che concerne il diritto di riunione, l'articolo 17 Cost. configura "un diritto legato alla intrinseca socialità degli esseri umani, la quale coinvolge ogni momento della vita quotidiana", garantendo "tutte le aggregazioni tra persone fisiche nello stesso luogo per un certo periodo di tempo, mediante le quali si realizzano forme di interazione tra le persone convenute"<sup>77</sup>. Formalmente riconosciuto ai soli cittadini, il diritto deve essere esteso agli stranieri, la cui condizione è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei Trattati internazionali (ai sensi dell'art. 10, II c., Cost.). L'art. 2, d. lgs. n. 286/1998 (T.U. Immigrazione) ha segnato il superamento della condizione di reciprocità, in quanto "lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attri-

---

<sup>77</sup> M. RUOTOLO, *Le libertà di riunione e di associazione in I diritti costituzionali cit.*, II, p. 686.

buiti al cittadino italiano, salvo che le Convenzioni internazionali in vigore e il presente Testo unico dispongano diversamente”.

Parimenti, la Costituzione (art. 18) garantisce la libertà di associazione, la quale comprende il diritto di costituire associazioni di qualunque genere, di accedere ad associazioni già esistenti ed operanti (salvo il rispetto del regime statutario delle stesse), ed anche il diritto di non associarsi. Si rammenti che l’art. 20 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo prevede che nessuno possa essere costretto a far parte di un’associazione. Della libertà e delle garanzie previste dagli articoli 17 e 18 beneficiano anche i non cittadini: tali articoli, comunque, non sembrano prevedere alcuna disparità di trattamento (a danno dei non cittadini) nel godimento di tali diritti, fermo restando che una eventuale loro negazione agli stranieri equivarrebbe alla negazione delle stesse libertà al cittadino che con lo straniero voglia, in ipotesi, riunirsi ed associarsi.

La legge n. 203/1994 (di parziale esecuzione della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, firmata a Strasburgo il 5 febbraio 1992) impegna il nostro Stato a riconoscere agli stranieri residenti **la libertà di espressione, di riunione ed associazione** alle stesse condizioni dei cittadini; prevede altresì che il diritto alla libertà di associazione implichi il diritto per i residenti stranieri di creare “le loro associazioni locali a fini di assistenza reciproca, di conservazione e di espressione della loro identità culturale o di difesa dei loro interessi riguardo a questioni di competenza della collettività locale”, nonché il diritto di aderire ad ogni associazione.

L’art. 19 Cost. prevede che *tutti* hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purchè non si tratti di riti contrari al buon costume. L’evoluzione multiculturale della società contemporanea pretende che il credo professato da ciascuno, quale espressione di scelta individuale, sia libero ed induce a respingere ogni forma di privilegio per alcuno dei culti professati. La disposizione tutela ogni forma di sentimento religioso ed impone allo Stato laico di permettere ed agevolare l’esercizio della li-

bertà di culto, in forma individuale e collettiva, e di impedire ogni discriminazione fondata sul sentimento religioso. La norma in discorso costituisce una specificazione del principio contenuto nell'art. 3 Cost., ove si vietano le distinzioni basate sulla religione<sup>78</sup>.

L'art. 18 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948) sancisce il diritto di ogni individuo "alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione". Tale diritto "include la libertà di religione o di credo, e la libertà di manifestare, isolatamente o in comune, e sia in pubblico che in privato, la propria religione o il proprio credo nell'insegnamento, nelle pratiche, nel culto o nell'osservanza di riti". L'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea ribadisce il diritto di ogni individuo "alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione", affermando che questo include "la libertà di cambiare religione o convinzione, così come la libertà di manifestare la propria religione o la propria convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti".

L'art. 21 Cost. tutela la libertà di manifestazione del pensiero testualmente riconosciuta a *tutti*, conformemente al carattere universale delle libertà riconosciute all'uomo, in quanto persona. L'art. 19 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo tutela la libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto a cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo. L'art. 10 della Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle Libertà fondamentali riconosce la libertà di opinione e le libertà di ricevere e comunicare informazioni e idee senza ingerenza da parte delle autorità pubbliche.

L'art. 24 Cost. stabilisce che *tutti* possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi e che la difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedi-

---

<sup>78</sup> F. RIMOLI, *I diritti fondamentali in materia religiosa* in *I diritti costituzionali* cit., III, p. 876.

mento; mentre l'art. 25 Cost. prevede che nessuno possa essere distolto dal giudice naturale stabilito dalla legge. Gli articoli si collegano alla garanzia della celebrazione del giusto processo (art. 111).

In generale si può dire che tutti questi diritti di libertà, pertanto, non sono riservati solo ai cittadini.

Per quel che concerne i diritti sociali (quali pretese, dei singoli verso lo Stato od enti pubblici, di prestazioni in loro favore, e che si distinguono dai diritti di libertà perché tendono ad ottenere dal soggetto passivo l'adempimento di obblighi positivi di fare), dottrina<sup>79</sup> e giurisprudenza concordano nel ritenere dovuto il riconoscimento a ciascun individuo del diritto a godere di un *minimum* di tutela, la cui assenza lede la dignità del soggetto. Il riconoscimento, la tutela, la promozione dei diritti sociali consentono all'uomo di affrancarsi dal bisogno rendendo effettivo il godimento delle libertà e dei diritti, ed anzi i diritti sociali partecipano alla stessa natura dei diritti fondamentali. Essi presuppongono i *classici* diritti di libertà ma si pongono quale loro *completamento* in quanto rendono effettiva la *liberazione* dell'individuo dal bisogno, garantendo in tal modo il rispetto della dignità di ogni uomo e il pieno godimento delle stesse libertà<sup>80</sup>.

Tra i diritti sociali riveste, come è ovvio, un ruolo di primo piano il diritto al lavoro (art. 4 Cost.), cui sono strettamente

---

<sup>79</sup> Cfr., per tutti, C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali, Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino 2000, *passim*.

<sup>80</sup> F. POLITI, *I diritti sociali*, in *I diritti costituzionali cit.*, III, p. 1030. Puntuali riflessioni sui livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali (che devono essere parimenti garantiti su tutto il territorio nazionale) inducono ad una ricostruzione del concetto di cittadinanza, al fine di "preservare l'eguaglianza in una organizzazione multilivello". Cittadinanza quale "catalogo" di prestazioni in materia di diritti civili e sociali che spettano a tutti, come insieme di diritti essenziali ed incompressibili attribuiti a chiunque risieda sul territorio nazionale, cittadinanza quale strumento di garanzia dell'uguaglianza sostanziale: F. MANGANARO, *Il concetto di cittadinanza alla luce dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, (a cura di) F. Astone - M. Caldarera - A. Romano Tassone - F. Saitta, Torino 2006, pp. 209-210-211

connessi il diritto alla retribuzione proporzionata alla quantità ed alla qualità del lavoro svolto, ed in ogni caso idonea ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, il diritto al riposo ed alle ferie retribuite, la libertà sindacale ed il diritto di sciopero. Si tratta di diritti irrinunciabili in quanto propri della persona/lavoratore.

Sono parimenti tutelati il diritto alla assistenza, alla previdenza ed il diritto degli inabili e dei minorati all'educazione ed all'avviamento professionale; la Costituzione tutela i diritti della famiglia, l'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, il diritto/dovere dei genitori di mantenere, istruire, educare i figli. Anche tali diritti non possono dirsi riservati esclusivamente ai cittadini.

Per quel che concerne la salute<sup>81</sup>, tutelato dall'art. 32, la giurisprudenza ritiene che tale diritto fondamentale (immediatamente tutelabile) ricomprenda il diritto alle prestazioni sanitarie e, quindi, ad essere curati (per il quale la Costituzione prevede la gratuità per gli indigenti), ed anche il diritto ad un ambiente salubre.

Tutti i soggetti pubblici (Stato, Regioni, Province, Comuni), pertanto, hanno l'obbligo di garantire le condizioni minime di salute e di benessere psico-fisico del soggetto, indipendentemente dalle sue condizioni economiche: d'altro canto, il nucleo

---

<sup>81</sup> Il costo dei diritti sociali, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale, deve trovare il necessario temperamento con le esigenze della finanza pubblica. Secondo la Corte, nel bilanciamento dei valori costituzionali che il legislatore deve effettuare al fine di dare attuazione al diritto alla salute, deve entrare anche la considerazione delle esigenze relative all'equilibrio della finanza pubblica: il diritto alla salute, che implica il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la sua tutela, si configura come diritto costituzionalmente condizionato alla attenzione che il legislatore dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone. Con la sent. n. 309/1999, nel ribadire tale concetto, la Corte ha precisato che "le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana" (punto 3 del cons. in dir.).

irriducibile del diritto alla salute rientra nell'ambito inviolabile della dignità umana.

La previsione normativa *ex art. 32 Cost.* deve essere attuata anche nei confronti degli stranieri, cui deve essere riconosciuto il diritto alla salute quale diritto strettamente inerente la persona in quanto tale (Corte cost., sent. n. 509/2000); l'art. 35 d. lgs. n. 286/1998 garantisce anche agli stranieri clandestini la gratuità di talune prestazioni sanitarie essenziali, ove privi di risorse economiche sufficienti, "fatte salve le quote di partecipazione alla spesa a parità con i cittadini italiani". Con la sent. n. 252/2001, nel ribadire che la Costituzione riconosce il diritto alla salute come ambito inviolabile della persona umana, la Corte costituzionale ha riconosciuto, anche in favore degli stranieri soggiornanti irregolarmente sul nostro territorio, non solo il diritto agli interventi di assoluta urgenza, ma il diritto a tutte le cure giudicate essenziali e necessarie ad evitare un irreparabile pregiudizio alla salute, anche nei presidi pubblici ed accreditati<sup>82</sup>.

Per quel che concerne l'istruzione (art. 33 Cost.) alla quale *tutti* hanno diritto e che è obbligatoria e gratuita (art. 34 Cost.), il T.U. n. 286 (sull'immigrazione), in relazione alle politiche finalizzate alla attuazione di tale diritto sociale, ha riconosciuto il ruolo determinante degli enti locali, sancendo l'obbligo scolastico in capo a tutti i minori stranieri, ed indipendentemente dalla regolarità della loro presenza, precisando che le differenze culturali e linguistiche costituiscono "valori da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra culture e della tolleranza". In materia di istruzione universitaria, il T.U. assicura la parità di trattamento, tra cittadino e straniero in regola con il soggiorno, nell'accesso all'università.

Anche il diritto all'abitazione rientra nel novero dei diritti sociali. L'alloggio è un bene di primaria importanza, ed il legislatore deve predisporre le normative che ne assicurino il godimento a tutti, soprattutto alle persone meno abbienti. Ed anzi, passa attraverso il riconoscimento e la necessaria attuazione di tale diritto, in quanto l'intervento pubblico dovrebbe garantire

---

<sup>82</sup> Punti 2 e 5 del cons. in dir..

l'accesso dei soggetti più deboli al mercato edilizio, la realizzazione delle condizioni minime per un'esistenza dignitosa<sup>83</sup>. Tale diritto trova il suo fondamento costituzionale nel II c. dell'art. 42 Cost. che impegna il legislatore a rendere la proprietà privata "accessibile a tutti" e nel II c. dell'art. 47 che afferma che la Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione<sup>84</sup>.

Il diritto all'abitazione, quale diritto sociale inviolabile<sup>85</sup>, è riconosciuto tanto ai cittadini quanto agli stranieri e costituisce un'altra componente essenziale del diritto dell'immigrato e della sua famiglia ad una esistenza libera e dignitosa. Il T.U. prevede che Regioni ed Enti locali siano chiamati a realizzare strutture alloggiative ed a determinare le regole per l'accesso alle strutture pubbliche. In particolare, le Regioni sono chiamate a finanziare opere di risanamento degli alloggi da destinare ad alcune categorie di stranieri lungo-residenti (l'art. 40, VI c., del T.U. prevede il diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, alle assegnazioni degli alloggi di edilizia pubblica).

### **5.1- Segue: I diritti politici e i doveri costituzionali.**

Sono chiaramente riservati al solo cittadino il diritto di voto, il diritto di associarsi in partiti politici, il diritto di petizione alle Camere, il diritto di accesso ai pubblici uffici ed alle cariche elettive; così come ad esso sono parimenti riservati i doveri

---

<sup>83</sup> P. CARETTI, *I diritti fondamentali* cit., p. 378.

<sup>84</sup> "Creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso" (sent. cost. n. 217/1988, punto 5.2 del cons. in dir.); si tratta di un diritto sociale la cui realizzazione è, tuttavia, condizionata dalle risorse della collettività, per cui "solo il legislatore, misurando le effettive disponibilità e gli interessi con esse gradualmente soddisfatti, può razionalmente provvedere a rapportare mezzi a fini, e costruire puntuali fattispecie giustiziabili espressive di tali diritti fondamentali" (sent. cost. n. 252/1989, punto 3 del cons. in dir.).

<sup>85</sup> G. BASCHERINI, *L'immigrazione* cit., p. 448.

di difendere la Patria ed il dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi.

L'esercizio dei diritti politici è sicuramente considerato un elemento decisivo, a tratti indefettibile, nella definizione dello *status* di cittadino. Tali diritti conferiscono ai soggetti la possibilità giuridica di partecipare agli affari pubblici ed al governo dello Stato, alla formazione della volontà dello stesso, contribuendo a determinare, in tal modo, l'indirizzo politico del Paese: è per questo motivo che sono attribuiti dalla legge, in modo uniforme ed omogeneo ed in via esclusiva ai soli cittadini (cioè tutti coloro ai quali la legge attribuisce tale qualifica sulla base del possesso di determinati requisiti formali da essa stessa stabiliti<sup>86</sup>). Pur tuttavia, l'estensione agli stranieri del diritto politico per eccellenza (il diritto di voto che la nostra Costituzione, art. 48, riconosce espressamente ai soli cittadini, uomini e donne, che abbiano raggiunto la maggiore età e goda della capacità elettorale) sarebbe lo strumento idoneo a garantire ed accelerare il processo di integrazione degli stessi nella società di destinazione, nella quale, per scelta, hanno deciso di risiedere stabilmente<sup>87</sup>: in questa direzione, la dottrina sembra essere concorde nel riconnettere la cittadinanza e l'elettorato (non solo alla appartenenza ma anche) alla residenza in un determinato territorio ed alla condivisione della vita, dei diritti/doveri e dei valori che caratterizzano quella determinata comunità, con ciò spiegando quella timida apertura verso il riconoscimento allo straniero regolarmente soggiornante del diritto di elettorato, attivo e passivo, a livello locale che il T.U. n. 286 definisce in termini di "partecipazione alla vita pubblica locale".

Per quel che concerne i doveri, il comportamento relativo alla osservanza di tutti i precetti normativi deve essere preteso sia dai cittadini (ai quali si chiede, altresì, se non la profonda ed intima condivisione almeno la conoscenza dei valori sui quali si

---

<sup>86</sup> E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto*, Torino 2001, p. 3.

<sup>87</sup> 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](http://www.federalismi.it) 11/2003.

fondano l'ordinamento ed il sistema costituzionali) che dai non cittadini<sup>88</sup>.

L'art. 23 Cost. stabilisce che nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge: dunque, solo la legge può stabilire quali siano le prestazioni personali imponibili al soggetto<sup>89</sup>, solo il principio di legalità sostanziale può garantire che le prestazioni personali, imposte dai pubblici poteri al cittadino, siano predefinite e non arbitrarie. Per le prestazioni patrimoniali, l'art. 53 Cost., a proposito del dovere di contribuzione alle spese pubbliche, stabilisce che “*tutti* sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva”. La disposizione individua quali soggetti passivi dell'imposizione tributaria, non solo i cittadini, ma anche gli stranieri.

L'art. 52 impone ai cittadini il “sacro dovere”<sup>90</sup> della difesa della Patria e prevede l'obbligatorietà del servizio militare nei limiti e modi stabiliti dalla legge (la legge n. 331/2000 ha introdotto il servizio militare volontario e la legge n. 64/2001 ha istituito il servizio civile finalizzato a concorrere, in alternativa al servizio militare obbligatorio, alla difesa della Patria con mezzi ed attività non militari).

Prima che venisse riformata la disciplina del servizio militare, con la sospensione della coscrizione obbligatoria e la formazione di un esercito di volontari, la legge n. 91/1992 ha previsto la sottoposizione dell'apolide, legalmente residente nel territorio italiano, all'obbligo di prestare il servizio militare. Nel

---

<sup>88</sup> V. MARZUILLO, *I doveri costituzionali degli immigrati: una realtà in continua tensione tra obbligo giuridico ed onere sociale*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi* cit., pp. 414 ss..

<sup>89</sup> Ipotesi di prestazioni personali: l'ufficio di scrutatore nei seggi elettorali, l'ufficio di giudice popolare nella Corte d'Assise e nella Corte di Appello, l'ufficio di perito, di interprete, di testimone nei processi, l'obbligo gravante su tutti gli individui di denunciare i delitti contro la personalità dello Stato, l'obbligo di prestare soccorso ed assistenza alle persone che siano ferite.

<sup>90</sup> Si tratta di un dovere “collocato al di sopra di tutti gli altri, che nessuna legge potrebbe fare venire meno (...) e che si collega intimamente ed indissolubilmente alla appartenenza alla comunità nazionale identificata nella Repubblica italiana (e perciò alla cittadinanza)” (sent. cost. n. 53/1967, punto 1 del cons. in dir.).

pronunciarsi sulla legittimità della disposizione, la Corte (sent. cost. n. 172/1999) ha precisato che la legge possa stabilire l'estensione "dell'ambito personale di validità dell'obbligo costituzionale di prestazione del servizio militare (...)", essendo la normativa costituzionale volta a circoscrivere in positivo e non in negativo i "limiti soggettivi" del dovere. La ragionevolezza<sup>91</sup> di tale previsione deriva anche dal fatto che questi soggetti "godono di un'ampia tutela in tutti i campi diversi da quello della partecipazione politica" e per questa ragione possono considerarsi "parti di una comunità di diritti la partecipazione alla quale ben può giustificare la sottoposizione a doveri funzionali alla sua difesa", una comunità che "accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza ricevono diritti e restituiscono doveri", e si tratta di individui che fanno parte di questa comunità per libera scelta "non giuridicamente imposta circa lo stabilimento della propria residenza"<sup>92</sup>.

Una riflessione sulla istituzione del servizio civile concorre a ridisegnare il concetto di cittadinanza ed i doveri alla stessa sottesi, nel rispetto del dovere inderogabile di solidarietà<sup>93</sup>. Il

---

<sup>91</sup> A proposito della ragionevolezza e irragionevolezza nel trattamento degli stranieri, C. SALAZAR, «*Tutto scorre*» cit., p. 379.

<sup>92</sup> G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Atti del convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006, a cura di R. Balduzzi - M. Cavino - E. Grosso - J. Luther, Torino 2007, p. 128; la dottrina che si è occupata della sentenza riconosce le importanti prospettive che la stessa delinea in ordine al problema del riconoscimento dei diritti politici ai non cittadini. In *Giur. cost.* 1999, pp. 1697 ss.; ivi, i commenti di E. GROSSO, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso nuove possibili concezioni della cittadinanza*, e di G. MOSCHELLA, *Sul mantenimento dell'obbligo del servizio militare di leva agli apolidi: una interpretazione discutibile della Corte*; evidenziano il legame tra obblighi di leva e diritti di partecipazione politica M. CUNIBERTI, *La cittadinanza cit.*, p. 448; P. BONETTI, *I principi, i diritti e doveri. Le politiche migratorie*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova 2004.

<sup>93</sup> ..."quale espressione di una socialità umana che genera sentimenti di relazione e stabilizzazione di legami a partire dai quali prendono corpo diritti e doveri reciproci e dunque processi di integrazione ed assunzioni di corresponsabilità attorno ai valori condivisi da una collettività organizzata": G. BASCHERINI, *op. ult. cit.*, p. 131.

servizio civile (visto non solo in termini di alternativa alla leva<sup>94</sup>) in quanto pratica di solidarietà e capace di promuovere attività particolarmente utili e socialmente significative (assistenza agli anziani, alle persone diversamente abili) pretende un ripensamento dell'idea di cittadinanza che "si articola attorno alla capacità ed alla disponibilità dei suoi membri a riconoscersi ed a riconoscere i valori di ciascuno sulla base di un rapporto di convivenza, di compatibilità piuttosto che di dominio/soggezione"<sup>95</sup>.

La componente solidaristica del dovere di difesa, da realizzarsi anche attraverso lo svolgimento del servizio civile per definizione proiettato alla realizzazione di pratiche di solidarietà collettiva, evidenzia un nuovo modo di essere cittadini, caratterizzato dalla consapevolezza che essere cittadino vuol dire partecipare attivamente ad una collettività che comporta diritti e doveri, finalizzata soprattutto alla realizzazione di pratiche di solidarietà collettiva. Ed un tale processo non può escludere la popolazione immigrata che decide di stabilire nel nostro Paese il centro principale della propria vita, dei propri affari ed interessi.

Si potrà in futuro riproporre il problema legislativo del servizio militare volontario come condizione per acquisire la cittadinanza da parte dello straniero. Anche se una siffatta soluzione finirebbe con l'anteporre, seppure forse non irragionevolmente, i doveri ai diritti. Sono condivisibili sicuramente le perplessità chiaramente espresse in dottrina al riguardo<sup>96</sup>, ed in particolare l'auspicio che la prestazione del servizio militare, seppur volontario, dovrebbe essere prevista come possibilità successiva alla acquisizione dello *status* di cittadino.

---

<sup>94</sup> Il servizio sostitutivo civile "non si traduce assolutamente in una deroga al dovere di difesa della Patria, ben suscettibile di adempimento attraverso la prestazione di adeguati comportamenti di impegno sociale non armato", sent. cost. n. 164/1985, punto 6 del cons. in dir..

<sup>95</sup> "Un ripensamento della cittadinanza che innanzitutto attraverso il servizio civile ha condotto ad un allargamento della 'cittadinanza dei doveri' alle donne e che a questo punto difficilmente può continuare ad escludere la componente immigrata della popolazione residente": G. BASCHERINI, *op. ult. cit.*, p. 132.

<sup>96</sup> G. BASCHERINI, *op. ult. cit.*, p. 135.

Non vi è dubbio, tuttavia, che pur in una visione solidaristica, così come per i cittadini, anche per gli stranieri va tenuta in conto l'etica dei doveri bilanciata dalla giusta pretesa di esercitare diritti, massimamente se fondamentali. Se, in questa materia specifica che riguarda la difesa nazionale e coinvolge il dovere di fedeltà, sono antistoriche ed obsolete ipotesi di un esercito di 'ascari' e l'idea dello 'scambio' ad esse connessa, tuttavia non può non tenersi conto che in una società multirazziale si pone, per quanto possibile, il problema della difesa di una Patria comune di cui si condividano i valori fondamentali e nella quale si esercitano diritti fondamentali. Che poi il servizio militare volontario possa essere prodromico alla acquisizione della cittadinanza è problema di stretta politica legislativa che non può essere trattato alla stregua di argomento 'impresentabile', ma nemmeno essere considerato il solo requisito di acquisto della cittadinanza, alla stregua di una *condicio sine qua non*.

Secondo l'art. 54 "Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi; i cittadini cui sono affidate pubbliche funzioni hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore, prestando giuramento nei casi previsti dalla legge". Le riflessioni dottrinali sul tema si sono concentrate sul contenuto del dovere di fedeltà alla Repubblica e sul possibile riconoscimento dell'autonomia di tale situazione giuridica rispetto al dovere di osservanza della Costituzione e delle leggi. La tesi sostenuta da Lombardi differenzia l'osservanza (rispetto delle norme giuridiche) dalla fedeltà (rispetto dei valori desumibili dalla Costituzione, ma da essa distinti nella misura in cui risulta intesa nel suo profilo formale): oggetto della fedeltà "il contenuto materiale di una certa costituzione, assunto come sua ragione legittimatrice"; oggetto dell'osservanza le "norme di un testo costituzionale, nella loro portata di fonte della validità di quell'ordinamento, oltre alle altre norme dell'ordinamento, collegate alla dimensione ordinaria della legalità"<sup>97</sup>. Dovere di fedeltà quale "concetto a contenuto

---

<sup>97</sup> G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967; Id., *Fedeltà (dir. cost.)* in *Enc. del dir.* XVII, Milano 1968, pp. 165 ss..

minimale” e “negativo”<sup>98</sup>: minimale perché, pur presupponendo l’adesione ai valori fondamentali dell’ordinamento, non potrebbe giustificare obblighi ulteriori rispetto a quelli funzionali a garantire “una base minima di integrazione politica”; negativo nel senso che non sussiste un positivo attivarsi, in termini di comportamento attivo, per la realizzazione di tali valori (mentre per i titolari di pubbliche funzioni tale dovere assumerebbe una particolare qualificazione ed implicherebbe contenuti specifici e positivi).

La diversa ricostruzione di Ventura ritiene che la fedeltà alla Repubblica non si esaurisce né in una “generica fedeltà allo Stato *tout court*” né in una “specificità fedeltà alla forma repubblicana”, piuttosto consiste nella “fedeltà alla Costituzione, all’ordinamento democratico da essa introdotto” e, dunque, alla “Costituzione nel suo insieme, con il suo complesso di principi e di valori, con le strutture istituzionali da essa poste in essere e legittimate”; l’oggetto del dovere di osservanza (cui sono obbligatoriamente tenuti non solo tutti i cittadini, bensì tutti coloro che si trovano, anche occasionalmente, sul territorio nazionale, e qualunque sia la loro posizione, stranieri, apolidi, cittadini comunitari), non sarebbe invece riferibile alle singole previsioni normative<sup>99</sup>. Destinatario del dovere di fedeltà è lo Stato-istituzione, destinatari del vincolo di osservanza della Costituzione e delle leggi sono i soggetti dello Stato-apparato<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> G. M. LOMBARDI, *op. ult. cit.*, pp. 147-149.

<sup>99</sup> L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Milano 1984; Id., *Art. 54*, in *Commentario della Costituzione II, Rapporti politici*, Bologna 1994, pp. 47 ss..

<sup>100</sup> L. VENTURA, *op. ult. cit.*, pp. 57 ss.. In un’epoca di eclisse dei doveri costituzionali (inattuazione, ineffettività, scarsa applicazione, non condivisione dei doveri costituzionali, mancata conoscenza dei valori stessi, così mancando il presupposto stesso dell’unità nazionale) e di mancanza dell’etica repubblicana e della cultura dei doveri e della responsabilità, “si è chiamati al tema «impossibile» quello della fedeltà alla Repubblica. Qualunque sia il suo contenuto, la fedeltà è oscurata dal trionfo dell’interesse privato, dal confitto di interessi, dalla crisi della rappresentanza, L. VENTURA, *Relazione di sintesi*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi cit.*, pp. 533-541.

Le tematiche connesse al dovere di fedeltà sono state di recente affrontate da G. GALANTE, *Fedeltà alla Repubblica e libertà di coscienza*, in *I diritti*

## 6.- La cittadinanza europea.

Il concetto di cittadinanza non può prescindere dal clima di rinnovato interesse riguardante l'apparato statale, alla luce delle fasi più avanzate del processo di integrazione europea, incidente, come è noto, sugli stessi elementi costitutivi (tradizionali) dello Stato e dei Soggetti dell'Unione. La cittadinanza europea<sup>101</sup> possiede un considerevole valore politico, lo stesso che

---

*costituzionali cit.*, III, pp. 1139 ss.; A. MORELLI, voce *Fedeltà alla Repubblica*, *Dizion. dir. pubb. cit.*, III, pp. 2468 ss..

Un'attenta analisi delle impostazioni dottrinali, che si sono occupate del tema, ha condotto Morelli a negare la possibilità di trarre dal dovere di fedeltà eventuali limiti ai diritti di libertà (per definizione costituzionalmente garantiti) ed a riconoscere uno stretto legame tra fedeltà alla Repubblica e 'solidarietà politica', in quanto "la coesione che può instaurarsi, per il benessere comune, tra i cittadini e tra le forze politiche non può che trovare quale polo attrattivo l'insieme dei principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano"; la fedeltà comunque non imporrebbe un 'vincolo di sentimento' ma soltanto un dovere di conoscenza dei valori repubblicani (la qual cosa non implicherebbe necessariamente una spontanea ed intima adesione) ed il divieto di attivare comportamenti materiali volti a sovvertire il sistema costituzionale; condivisibile appare la definizione del vincolo di fedeltà in termini di dovere di cooperare alla tutela della continuità dell'ordinamento costituzionale nella identità dei suoi principi fondamentali. A. MORELLI, *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi cit.*, pp. 141 ss..

<sup>101</sup> Art. 17, Trattato CE: "È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima.

I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal presente trattato".

La letteratura in tema di cittadinanza europea è vastissima. Tra le opere di carattere generale: V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna 1994; M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enc. giur.*, VI, 1995; F. ALCARO-G. BALDINI, *Profili evolutivi della cittadinanza europea: "verso un diritto privato comunitario"?*, in *Rivista italiana di Diritto pubblico*

dovrebbe essere acquisito dagli organismi comunitari allorché venga definito e consolidato il processo costituente europeo.

Ai fini della configurazione della cittadinanza europea non sembra proponibile il medesimo percorso che ha portato alla formazione degli Stati nazionali. Questa va, dunque, impostata secondo valori nuovi, la cui emersione avviene in parallelo col cammino verso la realizzazione degli assetti istituzionali della nuova entità, intorno ad una tavola di valori e principi comuni agli Stati aderenti, in grado di definire il nuovo elemento personalistico dell'Unione<sup>102</sup>.

Il nucleo duro della cittadinanza europea appare la comunità di identità, volta a delineare i confini di una embrionale comunità politica particolarmente complessa, nella quale la concorrenza economica si contemperisce con il pluralismo dell'informazione, con la libertà delle formazioni economiche, individuali e sociali.

In questa nuova comunità, la partecipazione al momento delle decisioni politiche non è un elemento centrale, considerato il limitato ambito dei poteri e delle competenze attribuiti al Parlamento Europeo; piuttosto, quello che rileva è uno *status* simbolico pensato *per coinvolgere i cittadini degli Stati membri nella legittimazione dell'Unione, anche al fine di assicurare loro il senso della appartenenza ad un ordine giuridico e politico comune, e di costituire uno spazio comune di interessi e principi.*

La forza della democrazia europea sta nella capacità delle istituzioni di integrare esperienze, culture e stili di vita, offrendo a tutti i cittadini reali possibilità di integrazione dentro una comune rete di cittadinanza, idonea, quest'ultima, a consentire

---

*comunitario*, 2-3, 2002; M. CODINANZI-B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo* (diretto da M. P. Chiti e G. Greco), Milano 2007, pp. 87 ss.. Tra i contributi più recenti, M. PANDOLFINO ALLONE, *La cittadinanza dell'Unione europea: contenuti e prospettive*, in *Codice delle cittadinanze - Commentario dei rapporti tra privati ed amministrazioni pubbliche*, (a cura di) R. Ferrara - F. - A. Romano Tassone, Milano 2006, pp. 622 ss..

<sup>102</sup> E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza cit.*, p. 27.

la effettiva partecipazione politica e sociale alla vita della comunità.

La cittadinanza europea non è una nozione autonoma rispetto a quella nazionale, bensì una forma di aggregazione fra coloro che godono dello *status* di cittadino di uno Stato membro dell'Unione. Tale *status* “costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima” (art. 8, par. 1, Tr. CE).

Occorre chiedersi in che cosa consista e quale sia il contenuto del “complemento” rispetto alla cittadinanza nazionale. Emerge, dunque, l'esigenza di individuare quali diritti o situazioni soggettive vengono ad aggiungersi quantitativamente e/o qualitativamente, anche in termini di tutela, rispetto a quelli derivanti dalla cittadinanza nazionale. La cittadinanza europea rinvia ad uno *status* comprensivo di diritti e doveri che accomuna i cittadini degli Stati membri, la cui forza espansiva discende dal suo raccordarsi con il principio di non discriminazione: tutto ciò comporta un rafforzamento e consolidamento dei diritti riconosciuti dai singoli Stati.

L'Unione europea è una unione di Stati (unione di natura sovranazionale) caratterizzata dalla assenza di una precisa identità politica delle istituzioni che la governano; a sua volta, l'ordinamento comunitario non è un ordinamento a fini generali, bensì limitato alle competenze che gli vengono attribuite dagli Stati membri. Tale situazione potrebbe giustificare, allora, il fatto che ciascuno Stato continua ad avere la propria cittadinanza, mentre quella europea costituisce, appunto, un complemento. Va sottolineata la natura derivata dello *status* di cittadino europeo (in ogni caso attributivo di diritti specifici e tassativamente individuati).

In concreto, la cittadinanza europea assume rilevanza per il cittadino di uno Stato membro che si trovi a risiedere fuori dal suo Stato di appartenenza; viceversa, fintantoché la persona si trovi nel Paese di origine (del quale ha la nazionalità) i diritti di cittadinanza appaiono insignificanti poiché incidono più sul rapporto della persona con il singolo Stato membro che non con le Istituzioni comunitarie in sé considerate.

Certamente la cittadinanza europea rappresenta il passo più importante verso il rafforzamento politico dell'Unione, fondato su valori e criteri diversi da quelli della nazionalità, evidentemente aperti anche agli stranieri lungo-residenti in un determinato territorio<sup>103</sup>.

Il cittadino comunitario gode della libertà di circolazione e soggiorno su tutto il territorio dell'Unione, del diritto di votare (art. 19 Trattato CE) e di essere eletto (alle stesse condizioni dei cittadini) nelle elezioni comunali e in quelle del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza<sup>104</sup>, gode del diritto alla protezione diplomatica.

Tra i diritti politici rientra il diritto di petizione, ovverosia il diritto che conferisce al singolo individuo la facoltà di rivolgersi direttamente al Parlamento dell'Unione per chiedere informazioni all'Assemblea o per rilevare una disfunzione o una carenza nell'attività delle Istituzioni dell'Unione o di uno degli

---

<sup>103</sup> “La nozione di cittadinanza comunitaria indica (...) una comunanza di situazioni o uno *status* giuridico comune a tutti coloro che hanno la cittadinanza di un Paese membro e che in virtù di tale *status* hanno diritto, nei paesi diversi dal proprio, alla parità di trattamento con i cittadini”: B. NASCIMBENE, *Il trattamento dello straniero nel diritto internazionale ed europeo*, Milano 1984, p. 332.

“Nella equiparazione tra straniero comunitario residente in un altro Stato membro con i cittadini di quest'ultimo in ordine al godimento di determinati diritti, la cittadinanza europea sembra inserirsi pienamente in quella tendenza volta a moltiplicare ed estendere progressivamente i diritti umani a classi sempre più ampie di soggetti, con ciò mettendo in discussione il tradizionale concetto di cittadinanza”: I. PAOLA, *Pluricittadinanza, cittadinanza amministrativa e partecipazione all'attività dell'amministrazione*, in *Persona ed amministrazione Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, (a cura di) F. Manganaro - A. Romano Tassone, Torino 2004, p. 261.

<sup>104</sup> Il riconoscimento dei diritti elettorali presuppone un aumento di importanza del legame della residenza nell'esercizio dei diritti di partecipazione alla vita politica “anche a scapito della cittadinanza nazionale”: M. CARTABIA, *Cittadinanza europea* cit., p. 7; il riconoscimento di tali diritti sembra segnare il superamento della tradizionale nozione di cittadinanza “non più riferita soltanto alla titolarità di diritti di tipo politico, ma alla titolarità di una serie di posizioni che sono variamente riconducibili all'individuo per il fatto di essere abitante di una determinata realtà”: C. E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.* 2002, p. 481.

Stati membri che non si sia conformato al diritto comunitario. Rientra in questo diritto la possibilità di presentare proposte, purchè rientranti nelle competenze dell'Unione. Disciplinato dall'art. 21 del Trattato CE, il diritto di petizione (spettante ad ogni cittadino dell'Unione conformemente all'art. 194) si propone l'obiettivo di avvicinare le Istituzioni comunitarie ai cittadini comunitari attraverso la realizzazione di una maggiore trasparenza dell'attività delle stesse. L'art. 194 del Trattato CE estende il diritto di petizione a chiunque risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro (in tal modo privilegiando il criterio della residenza rispetto a quello della cittadinanza).

Il Trattato CE, sempre nel tentativo di avvicinare i cittadini alle Istituzioni e nell'ottica di una maggiore trasparenza e democraticità dell'attività comunitaria, ha previsto il diritto di rivolgersi, attraverso il Mediatore europeo nei casi di cattiva amministrazione, alle Istituzioni ed agli organi comunitari. Il Mediatore riceve le denunce (riguardanti ipotesi di cattiva amministrazione) di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale o giuridica in uno Stato membro; ma può anche agire d'ufficio. Il Mediatore esamina i comportamenti materiali degli organi comunitari e tutti gli atti a carattere provvedimento dei quali ravvisi l'illegittimità e/o l'inopportunità; negli atti di cattiva amministrazione sono annoverabili le azioni dell'amministrazione comunitaria intraprese da organi incompetenti, o sulla base della inesistenza dei necessari presupposti, le semplici irregolarità amministrative, l'abuso di potere, le omissioni.

L'esercizio di entrambi i diritti, riconosciuti anche a soggetti non aventi la cittadinanza comunitaria e tuttavia residenti nel territorio di uno Stato membro (in tal modo consolidandosi il legame sostanziale della residenza in luogo del legame formale della cittadinanza) non deve essere necessariamente collegato ad una funzione di difesa del cittadino nei confronti di atti che lo riguardano direttamente ed individualmente, ben potendo es-

sere attivato “anche per porre all’attenzione delle Istituzioni comunitarie questioni di respiro più ampio e generale”<sup>105</sup>.

L’art. 41, III c., della Carta prevede il diritto di potersi rivolgere alle istituzioni e organi comunitari in una qualsiasi delle lingue dell’Unione e ricevere una risposta nella stessa lingua.

Tra gli altri diritti<sup>106</sup>, prima riconosciuti in termini di principi generali elaborati dalla Corte di Giustizia (la cui giurisprudenza, nel sistema del diritto comunitario, ha valore di fonte del diritto), ora scritti nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea<sup>107</sup>, un ruolo cardine deve essere attribuito ai diritti di partecipazione al procedimento<sup>108</sup> e di accesso alle informazioni, nonché all’obbligo in capo alle Istituzioni di motivare le proprie decisioni. L’art. 41 della Carta, rubricato *Diritto ad una buona amministrazione*<sup>109</sup>, prevede il diritto di ogni individuo a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole specificando che tale diritto comprende: il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un

---

<sup>105</sup> M. CARTABIA, *op. ult. cit.*, p. 11. I due diritti assolvono una funzione di garanzia di altri diritti, configurando una ipotesi di tutela non giurisdizionale degli interessi dei cittadini, offrendo loro la possibilità di rivolgere un’istanza o denuncia ad un organo della Comunità: il Parlamento quale organo direttamente rappresentativo dei cittadini, il Mediatore quale organo appositamente istituito per tutelarli nei confronti dell’amministrazione comunitaria (V. LIPPOLIS, voce *Cittadinanza dell’Unione Europea*, in *Dizion. dir. pubb. cit.*, II, p. 929).

<sup>106</sup> A. PORPORATO, *Partecipazione ed accesso nei procedimenti amministrativi dell’U. E.*, in *Codice delle cittadinanze cit.*, pp. 602 ss..

<sup>107</sup> M. P. CHITI, *La carta europea dei diritti fondamentali: una carta di carattere funzionale?*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 2002, pp. 1 ss..

<sup>108</sup> Sulla funzione della partecipazione, sul suo ruolo “polifunzionale”, anche all’interno del diritto comunitario, F. SAITTA, *Cittadinanza, partecipazione procedimentale e globalizzazione (Appunti preliminari sulle funzioni dell’istituto partecipativo nell’era del diritto globale)*, in *Codice delle cittadinanze cit.*, pp. 331 ss..

<sup>109</sup> A. ZITO, *Il «diritto ad una buona amministrazione» nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e nell’ordinamento interno*, in *Riv. It. dir. pub. comun.* 2002, pp. 425 ss.. Da ultimo, F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione in Trattato di diritto amministrativo europeo cit.*, pp. 49 ss., cui si rinvia anche per le puntuali indicazioni bibliografiche.

provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio<sup>110</sup>; il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale; l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.

L'art. 255 del Trattato UE (art. 42 della Carta) prevede che qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro abbia il diritto di accedere ai documenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione. A questo diritto si collega il principio (art. 1 Trattato UE) in forza del quale si prevede che le decisioni dell'Unione siano prese in maniera trasparente ed in modo il più possibile vicino ai cittadini<sup>111</sup>.

Un altro diritto (art. 12 Trattato CE), particolarmente significativo, è quello della protezione contro tutte le forme di discriminazione: si tratta del principio della non discriminazione in base alla nazionalità fra cittadini dell'Unione e quello della non discriminazione in base al sesso, alla razza, alla religione, agli handicap, all'età o alle tendenze sessuali.

Alla elencazione dei diritti così attribuiti<sup>112</sup>, concorrenti a definire il contenuto della cittadinanza europea, non trova riscontro una elencazione di doveri di cui ciascun cittadino è titolare nei confronti del proprio Stato, come tali caratterizzanti lo statuto della cittadinanza nazionale (la mente corre, *in primis*, ai doveri di fedeltà e di difesa della Comunità). Rimane un processo in atto (quello costituente europeo) che pone il problema

---

<sup>110</sup> F. ASTONE, *Le amministrazioni nazionali nel processo di formazione ed attuazione del diritto comunitario*, Torino 2004, pp. 52-57; G. della CANANEA, *I procedimenti amministrativi dell'Unione Europea*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo* cit., pp. 497 ss..

<sup>111</sup> Per trasparenza si intende la chiarezza dei testi normativi comunitari adottati al fine di rendere edotto chiunque circa la comprensione del testo; si intende altresì la trasparenza del processo decisionale che ha condotto alla adozione dell'atto.

<sup>112</sup> Per i quali rimane aperto il problema della giustiziabilità "nel senso della creazione di uno *ius commune* che disciplini l'accesso ai tribunali, quale fattore essenziale per garantire maggior effettività e concretezza alla cittadinanza dell'Unione": M. PANDOLFINO ALLONE, *La cittadinanza dell'Unione* cit., p. 641.

della legittimazione democratica delle Istituzioni politiche e della inesistenza di un popolo propriamente europeo con un forte sentimento di appartenenza e di identità collettiva.

7 febbraio 2008