

La porta stretta: prospettive della cittadinanza post-nazionale

di Stefano Rossi *

(23 aprile 2008)

SOMMARIO: 1. Per una definizione e delimitazione del concetto - 2. Sulla cittadinanza e la «nazione dei cittadini» - 3. Diritti di cittadinanza e sovranità statale - 4. Cittadinanza, integrazione e diritti politici - 5. Sulla cittadinanza «modulare» - 6. Uno sguardo alla legge sulla cittadinanza in vigore nell'ordinamento italiano - 7. Sul testo «unificato» di riforma della legge sulla cittadinanza all'esame del Parlamento nella XV^o legislatura.

1. Per una definizione e delimitazione del concetto.

Il concetto di cittadinanza può essere considerato una categoria centrale della concezione liberale di democrazia, un concetto «strategico», in quanto consente di inquadrare le vicende ed il destino della democrazia non da un punto di vista istituzionale, ma sotto il profilo dei diritti fondamentali dei cittadini ¹.

Se la storia moderna delle istituzioni democratiche si è presentata soprattutto come difesa delle procedure e dei principi del governo democratico, a partire dalla fine del XIX secolo l'attenzione si è spostata sul rapporto tra diritti formali e diritti reali degli individui, sullo status del cittadino, sulle sue prerogative e contenuti. E' in questo quadro che la cittadinanza può fungere da prisma attraverso il quale ripensare categorie del pensiero giuridico e politico - la natura dei diritti, i tratti distintivi delle comunità politiche, la frammentazione interna delle società multietniche, l'identità e l'autonomia individuale - associando il tema dei diritti soggettivi a quello delle ragioni «pregiuridiche» dell'appartenenza o dell'esclusione dal contesto politico che li garantisce e nel quale si attuano ².

Partendo da questo approccio, ci si può domandare che cosa caratterizza oggi il concetto di cittadinanza? Certamente la complessità, intesa come paradigma della modernità, che incide sull'idea di cittadinanza, facendone «il centro semantico di un universo problematico di somma complessità» ³, in quanto la sua «condizione giuridica di contenuto variabile» fa sì che non possa «né determinarsi a priori, né scomporsi interamente in singoli diritti e doveri» ⁴.

Tale complessità si riflette anche nella polisemia caratterizzante, nella lingua italiana ⁵, il concetto di «cittadinanza», che vive una sorta di schizofrenia tra due opposti significati: da

¹Versione riveduta, corretta e aggiornata del *paper* presentato al corso di Alta Formazione «La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo», organizzato dal Consorzio Interuniversitario NovaUniversitas, Sesto San Giovanni, settembre 2007.

* Cultore di diritto costituzionale presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bergamo.

In questo senso : « ...prima che come formula riassuntiva di diritti già esistenti nel sistema, la cittadinanza si presenta così come criterio di selezione tra i diritti, quelli rilevanti, per definire insieme posizioni individuali e qualità democratica, e di conseguenza come criterio che consente di misurare gli eventuali deficit di democrazia...» in S. Rodotà, *Cittadinanza : una postfazione*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*. Bari-Roma, Laterza, 1994, 321.

² A. Brillante, *Cittadinanza e democrazia*, in Zolo (a cura di), *La cittadinanza...* cit, 203-4.

³ M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi della costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1/1996, 145.

⁴ S. Romano, *Il diritto pubblico italiano*, Milano, 1988, 66.

⁵ Come nota G.U. Rescigno, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1997, 37 : «Sui passaporti italiani figura la traduzione in altre lingue della parola cittadinanza: correttamente essa non è *citizenship* in inglese, o *citoyenneté* in francese, o *Burgerschaft* in tedesco...ma *nationality* in inglese, *nationalité* in francese, *Staatsangehörigkeit* in tedesco...».

un lato la cittadinanza nella sua dimensione statica o verticale, come qualità personale del soggetto che designa un rapporto tra quest'ultimo e lo Stato e che viene assunta dall'ordinamento per individuare i destinatari di determinate prescrizioni; dall'altro nella sua dimensione dinamica od orizzontale, per cui la cittadinanza viene a coincidere con l'esercizio pieno ed effettivo dei diritti e delle libertà democratiche consacrate nella costituzione ed esercitate nell'ambito di una comunità politica ⁶.

Nel mondo moderno dunque il cittadino è l'individuo che risiede in un territorio in virtù dei propri diritti di appartenenza, determinati dalla legge, per cui è conseguentemente soggetto alla giurisdizione dello Stato ed idealmente parte del corpo sovrano nel cui nome vengono promulgate le leggi ed esercitata l'amministrazione. Parafrasando Max Weber si potrebbe dire che questa unità di residenza, soggezione (o appartenenza) allo Stato e partecipazione democratica costituisce il modello «idealtipico» della cittadinanza nello Stato-nazione occidentale ⁷.

2. Sulla cittadinanza e la «nazione dei cittadini».

Uno dei portati della tradizionale concezione dello Stato-nazione è l'identificazione della «identità nazionale» con la «cittadinanza politica», laddove la prima si riferisce al sentimento di appartenenza etnico-culturale e si fonda quindi sull'omogeneità della discendenza o della "forma di vita", mentre la seconda si riferisce alla comunità politica (lo Stato) come associazione di uomini liberi ed eguali, che vi aderiscono volontariamente ed a prescindere da ogni criterio di ascrizione quale la nascita o la residenza.

Di fatto è sempre lo Stato che, insieme con il riconoscimento della nazionalità (ovvero dell'appartenenza ad una comunità di storia e cultura), ha elargito ai suoi cittadini anche i diritti politici (ovvero la cittadinanza in senso proprio) : questo legame necessario tra nazionalità e cittadinanza ha portato di fatto ad una sorta di «neutralizzazione» della cittadinanza, divenuta solo strumento giuridico atto a differenziare i membri delle diverse nazioni.

La sovrapposizione di un'idea orizzontale di cittadinanza come reciproco riconoscimento di una comune appartenenza al tradizionale rapporto verticale tra sovrano e individuo è la conseguenza, tuttora avvertibile, dell'elaborazione del principio di nazionalità, verso la metà del secolo XIX. In particolare, da quando si sono consolidate le strutture dello Stato nazionale, vale a dire dopo lo smantellamento dell'*Ancien Régime* ad opera della Rivoluzione Francese, la cittadinanza è sempre stata associata all'idea di nazione e al principio di nazionalità che da essa trae origine ⁸.

⁶ M. Cuniberti, La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana, Cedam, 1997, 153; F. Cerrone, La cittadinanza e i diritti, in R. Nania-P. Ridola (a cura di), I diritti costituzionali, Torino, 2006; L.F. Pizzolato, Sul senso della cittadinanza, in AA.VV., Democrazia competitiva e cittadinanza comune, Roma, 1996; C. Salazar, Tutto scorre: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito, in R. Astori-F. Cappelletti (a cura di), Lo straniero e l'ospite, Torino, 2002, 170; P.B. Helzel, Il diritto ad avere diritti. Per una teoria normativa della cittadinanza, Cedam, 2005, 88-94; E. Grosso, Le vie della cittadinanza, Cedam, 1997, che sottolinea come si possano distinguere «quattro diverse definizioni di cittadinanza: cittadinanza come "insieme di diritti", come "somma di doveri", come "vincolo" orizzontale tra consimili politicamente organizzati e su un piano di parità tra di loro, infine come rapporto verticale, ancorché bilaterale, tra l'individuo e il Sovrano»; F. Belvisi, Cittadinanza, in A. Barbera (a cura di), Le basi filosofiche del costituzionalismo, Roma-Bari, Laterza, 1998, 117; E. Castorina, Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto, Milano, 1997.

⁷ M. Weber, La scienza come professione. La politica come professione, Edizioni di Comunità, Torino, 2001, 203-229; S. Benhabib, I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini, Cortina Ed., 2006, 115.

⁸ M. Albertini, Lo Stato nazionale, Il Mulino, 1997, 20ss.; L. Levi, Letture su Stato nazionale e nazionalismo. Torino, Celid, 1995.

Il principio di nazionalità nasce quindi come strumento di identificazione reciproca di un popolo, attraverso la valorizzazione delle sue specificità storiche, culturali, etniche, ma diventa mezzo di giustificazione della sovranità statale ⁹.

Nel crogiuolo della coscienza nazionale, nell'effervescenza delle idealità rivoluzionarie, la nazionalità atavica e l'impegno comune divennero una unica figura mitica che si costituiva per forza propria nell'immaginario collettivo, inducendo gli uomini, ormai cittadini, ad identificarsi in ruoli di alto impegno personale.

Così, citando un esempio portato a modello da Habermas, «l'obbligo del servizio militare generalizzato, non era che l'altra faccia dei diritti del cittadino», in quanto nella disponibilità a combattere ed a morire per la patria si dava infatti prova simultanea della coscienza nazionale ¹⁰.

Lo Stato si propone come emanazione e garante di una identità culturale unitaria e i cittadini interiorizzano questa costruzione identitaria fondata sulla condivisione di sangue, lingua, memoria storica – per taluni, anche di razza e/o religione – come il presupposto indiscusso della propria responsabilità nella salvaguardia delle norme che garantiscono convivenza pacifica e solidarietà entro la comunità nazionale. Tale identità trova inoltre sostegno ed alimento nell'ancoraggio ad un ambito territoriale delimitato dal raggio di estensione della sovranità esclusiva dello Stato.

Entro le frontiere che racchiudono questo spazio fisico, si consolida così l'idea di un «Noi» omogeneo e a vocazione solidale, contrapposto a quella di «Altri», stranieri e potenzialmente nemici. Si tratta di una concezione *esclusiva*, che configura il primato del livello statale su altri livelli possibili di appartenenza e identità: da quelli locali a quello sovranazionale.

Nel processo di costruzione dello Stato-nazione, quindi, l'universalismo della cittadinanza politica liberamente scelta (*demos*), che ha trovato espressione nei principi e valori della sovranità statale, così come espressi dal moderno costituzionalismo, si è conciliato con il particolarismo dell'appartenenza ad una comunità caratterizzata dalla stessa storia e cultura (*ethnos*) venendo quindi a delineare le due facce della nazione: la nazione dei cittadini – che essendo voluta ¹¹ - è la fonte della legittimazione democratica e la nazione

9 E. Grosso, Cittadinanza giuridica e partecipazione, Intervento al IX Convegno internazionale della S.I.S.E. «La cittadinanza elettorale», Firenze 14-15 dicembre 2006; J. Habermas, L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica, Feltrinelli, 1998, 125 per cui: «Se interpretiamo questo lungo e complicato processo alla luce degli esiti, noi vediamo che nella evoluzione dello stato protomoderno in repubblica democratica "l'invenzione della nazione" (H. Schulze) giocò il ruolo di catalizzatore. L'autocomprensione nazionale rappresentò l'orizzonte culturale in cui i sudditi poterono diventare cittadini politicamente attivi. Solo l'appartenenza alla nazione creava un vincolo di solidarietà tra persone fino allora reciprocamente estranee. La prestazione che lo stato-nazione seppe offrire fu dunque la soluzione simultanea di due problemi. Sulla base di una nuova modalità di legittimazione, lo stato-nazione rese possibile una inedita e più astratta forma di integrazione sociale».

10 J. Habermas, L'inclusione dell'altro... cit, 128; nel senso delle conclusioni a cui intendiamo pervenire così si esprime, 130-131: «nel momento in cui lo stato-nazione si trova minacciato all'interno dall'esplosione del multiculturalismo e all'esterno dai problemi della globalizzazione, le società pluraliste si allontanano sempre più dal vecchio modello dello stato-nazione con popolazione culturalmente omogenea; pertanto il piano della cultura comune deve sganciarsi dal piano delle subculture e delle identità prepolitiche».

11 A. Touraine, Critica della modernità, Il Saggiatore, Milano, 1997. In un passaggio del testo, Touraine affronta il tema del rapporto tra soggetto, cittadinanza, e democrazia. Secondo l'autore è proprio il soggetto che agisce nella società, che crea, propone, che costituisce il fondamento della cittadinanza e conferisce un contenuto positivo alla democrazia. L'esempio portato da Touraine è quello relativo alla Commissione di riforma del Code de la nationalité riunita dal governo francese nel 1987, la quale pervenne al consenso sulla proposta di considerare la nazionalità come il risultato di una scelta compiuta dal nuovo venuto: «Contro ogni forma di determinazione automatica della nazionalità, sulla base del luogo d'origine e della nascita, si affermava che lo status nazionale dovesse risultare quanto più possibile da una scelta. Io avrei auspicato che ci si spingesse anche oltre e che si domandasse a tutti, quale che fosse lo status nazionale dei loro genitori o dei loro nonni, di fare esplicitamente la scelta. Solo questo appello alla libertà può scartare ogni forma di razzismo, di xenofobia o di rigetto delle minoranze. ...occorre volgersi verso il soggetto come principio fondatore della cittadinanza, e definire i conflitti sociali, come un dibattito sul soggetto, posta in gioco culturale centrale, tra attori sociali contrapposti e complementari».

degli appartenenti etnici – che essendo innata – provvede all'integrazione sociale sulla base di criteri esclusivi¹².

Nella storia moderna il Giano bifronte della Nazione ha costituito una fonte continua di potenziale conflitto, ma ha anche offerto una opportunità di crescita della coscienza civica e della solidarietà reciproca tra le classi sociali, attenuando e compensando gli effetti negativi delle fratture interne (di natura sociale e politica) ai diversi Stati.

Citando Bauman, si può asserire che mentre «la repubblica [ha offerto] una via di fuga nella libertà quando l'abbraccio amorevole, ma insidioso e prepotente, della nazione [è divenuto] troppo stretto per essere di conforto. La nazione [ha fornito al contrario] una via di fuga dalla libertà, offrendo il calore dell'appartenenza e il conforto di una situazione in cui non [era] necessario scegliere...»¹³.

Oggi tutto questo è cambiato. Lo spaesamento causato dai processi di globalizzazione, spezzando le tradizionali coordinate spazio-temporali, ha messo in forse questo equilibrio tra *ethnos* e *demos* e le correlate mediazioni politico-istituzionali, rendendo visibile quel processo per il quale «la repubblica...sta "emigrando" dallo stato-nazione che negli ultimi secoli ha condiviso con la nazione»: il che prospetta quale scelta "strategica" per la vita e il progresso delle istituzioni democratiche il riconoscimento di una nuova dimensione della cittadinanza, che abbandonata la concezione «naturalistica» della nazione, investa sulla «comunità dei cittadini» fondata - non sui legami di sangue ma - sui diritti individuali e sui principi di libertà e democrazia politica sanciti dalle Costituzioni¹⁴.

Tutto ciò impone un rovesciamento prospettico: se infatti prima era la nazione che rendeva cittadini, oggi deve essere l'idea di cittadinanza a costituire il punto d'incontro di diverse identità etniche, culturali e sociali, laddove queste, giungendo a toccare la sfera pubblica e politica, partecipino alle scelte della collettività e ne ottengano il riconoscimento¹⁵.

3. Diritti di cittadinanza e sovranità statale.

La cittadinanza, nella sua dimensione verticale, rappresenta quello status giuridico che viene riconosciuto dal diritto e dalle leggi dello Stato a cui si appartiene¹⁶.

Si tratta della cittadinanza intesa come «appartenenza allo Stato», termine reso – in altre lingue – con termini più appropriati: si pensi alla *Staatsangehörigkeit*, definita dalla dottrina tedesca, appunto, in termini di appartenenza, o anche di *sudditanza*¹⁷.

12 G.E. Rusconi, Se cessiamo di essere una nazione, Il Mulino, 1993, 25-32.

13 S. Bauman, La solitudine del cittadino globale, Feltrinelli, 2000, 170.

14 H.K. Preuß, Zum verfassungstheoretischen Begriff des Staatsbürgers in den modernen Gesellschaft, in ID., (cur.), Staatsbürgerschaft und Zuwanderung, Zerp-Diskussionpapier 5/93, Bremen, 1993, 21 ss.

15 D. Belliti, Identità e legittimazione, in F. Cerruti (a cura di), Identità e politica, Roma-Bari, Laterza, 1996, 93.

16 P. B. Helzel, Il diritto ad avere diritti...cit, 94; G. Biscottini, Cittadinanza, in En. Dir. Milano, 1960, 140 per cui la cittadinanza nel suo significato più ampio e generico può essere definita come la «condizione giuridica di chi fa parte di uno Stato; in senso più ristretto, invece, con questo termine si indica la condizione giuridica di un gruppo delle persone appartenenti allo Stato, e precisamente di quelle che in esso sono titolari di particolari diritti ed obblighi»; Nello stesso senso si era espressa la Corte Internazionale di Giustizia che, nel caso *Nottebohm (Liechtenstein vs. Germania (caso Nottebohm))*, Seconda fase, 6.4.1955, in ICJ REPORTS 15, 1955, par. 23.), ha affermato : «Nationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties. It may be said to constitute the juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred, either directly by the law or as a result of an act of the authorities, is in fact more closely connected with the population of the State conferring nationality, than with that of any other State».

La cittadinanza, dunque, si caratterizza per la relazione tra un individuo ed uno Stato in base alla quale il primo (national of the State) ha un legame significativo e permanente con il secondo, relazione dalla quale discendono i caratteristici diritti di ingresso e permanenza nel territorio, la titolarità dei diritti politici, il diritto alla protezione diplomatica da parte dello Stato, ed alcuni doveri in termini di prestazioni personali e patrimoniali.

17 G.R. De Groot, Staatsangehörigkeit im Wandel, Gravenhage, T.M.C. Asser Instituut, 1988, 10; A. Makarov, Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts, Stuttgart, Kohlhammer, 1962.

Tale nozione designava il contenuto giuridico di un rapporto instauratosi tra il potere pubblico e l'individuo, concretizzandosi in una relazione di «soggezione» dell'individuo allo Stato, al quale competeva stabilire sovranamente quali particolari situazioni giuridiche soggettive riconoscere e imporre.

Nell'ambito di questo rapporto asimmetrico, i cittadini erano in primo luogo *sudditi* dello Stato, il quale, se lo riteneva, poteva riconoscere loro, nel senso di *concedere* loro, quei diritti che, una volta attribuiti, avrebbero trasformato la relazione di sudditanza in un rapporto più complesso e precario, in quanto strettamente connesso con lo sviluppo dei valori fondamentali della democrazia, che ricevono i loro colori specifici da ogni Costituzione.

Negli ordinamenti dei moderni Stati democratici, la cittadinanza non può più essere rappresentata nell'immedesimazione nello Stato, ma piuttosto nella definizione di un distanziamento dallo stesso: in questo senso la cittadinanza come rapporto presuppone la personalità e la capacità dell'uomo in quanto tale ed è essa stessa qualificazione di relazioni basate sulla funzione ausiliaria dello Stato verso la persona.

Questa relazione tra Stato e cittadino rende palese la fondamentale connessione tra cittadinanza e sovranità, nel senso che è quest'ultima a definire e rafforzare la prima, in quanto «soltanto la comune, stabile e generale sottoposizione ad un potere effettivo e indipendente costituisce una qualsiasi collettività umana in "popolo" propriamente detto»¹⁸. La sovranità quindi non deve essere assunta negativamente, come un limite ai diritti naturali del cittadino, ma piuttosto come momento di riconoscimento e tutela dei diritti.

La cittadinanza, in questa prospettiva, essendo di per sé limitata e condizionata, acquista in tal modo il contenuto di un bisogno dell'uomo¹⁹, caratterizzandosi come bene sociale indispensabile nel processo di integrazione nella dimensione civica.

In questo senso, la cittadinanza si manifesta in positivo in una serie di diritti, ma nondimeno di doveri minimi, attraverso cui si realizza la partecipazione dell'individuo alla sfera pubblica e politica: tali diritti e doveri costituiscono «una sorta di minimo essenziale costantemente connesso allo status di cittadino nei moderni ordinamenti democratici»²⁰.

Volendo radiografare l'«ossatura» della cittadinanza, innanzitutto essa è costituita dal diritto di incolato, ossia il diritto di risiedere in qualunque luogo all'interno del territorio dell'ordinamento di appartenenza, il che presuppone, comprendendoli, il diritto alla libera circolazione e il diritto al soggiorno²¹. Quindi vi sono i diritti politici-elettorali, espressione del più ampio diritto alla partecipazione politica, che si atteggiavano in maniera differente nei singoli ordinamenti ed inoltre il diritto alla protezione e segnatamente il suo aspetto più concreto della protezione diplomatica, ossia il diritto alla tutela nei confronti dei comportamenti lesivi adottati da altri Stati. Infine vi è il diritto all'assistenza sociale, diritto,

18 V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1970, 59.

19 E. Grosso, *Le vie della cittadinanza*, cit., 5 ss; D. Zolo, *Le strategie della cittadinanza*, in Id. (a cura di) *La cittadinanza...* cit., 3 per cui «nella cultura giuridica occidentale [la cittadinanza] tradizionalmente denota l'iscrizione di un soggetto a uno Stato nazionale. In questo senso formale la cittadinanza ha significato nient'altro che la distinzione del cittadino dallo straniero dal punto di vista della titolarità di un certo numero di diritti e doveri».

20 V. Lippolis, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994, 31-37.

21 In questo senso anche G.U. Rescigno, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e la cosa...* cit., 41 il quale sottolinea come «esaminando empiricamente gli Stati moderni è possibile elencare numerosi elementi che appartengono ai cittadini in quanto cittadini (a tutti quindi sol perché cittadini), e che non appartengono ai non cittadini... la domanda che vale la pena porsi è se, tra tutti gli elementi di differenziazione tra cittadini e non cittadini, ce ne sono alcuni, o uno, necessari, indefettibili (non in senso logico, ma in senso storico-culturale: se viene meno un certo elemento non ha più senso continuare ad usare la nozione di cittadinanza-appartenenza). A me pare che gli avvenimenti più recenti (ma in realtà, a ben riflettere, tutta la tragica storia degli uomini) dimostrano che almeno un elemento irriducibile caratterizza la cittadinanza-appartenenza, anche quando tutti gli altri dovessero venire tolti: il diritto di risiedere. Il cittadino ha il diritto di risiedere per il solo fatto di essere cittadino, e nessuna legge può togliere tale diritto; il non cittadino può essere espulso o impedito dall'entrare nel territorio dello Stato, per il solo fatto di essere non-cittadino, se la legge così prevede».

quest'ultimo, che è espressione del cardine fondamentale della forma di Stato sociale: il principio di eguaglianza sostanziale, che è a base di tutti i diritti sociali ²².

Per quanto attiene ai doveri viene in rilievo in primo luogo il dovere di fedeltà, che, lungi dall'aver un significato puramente morale e politico ²³, si sostanzia in un dovere in senso giuridico di adesione ai valori fondamentali posti dalla costituzione ²⁴. Vi è poi il dovere di difesa della patria e infine il dovere tributario che, sebbene possa essere (e normalmente è) imposto (almeno parzialmente) anche agli stranieri ²⁵, nei confronti dei cittadini assume un rilievo specifico.

Il concetto di cittadinanza – nella sua dimensione verticale – si dimostra complesso e ricco di suggestioni, il che lo rende tutt'altro che uno *status* evanescente, ma ne conferma il carattere di patrimonio personale destinato ad accrescersi se ed in quanto si accresca e venga sempre più largamente riconosciuta la libertà, con il corredo dei diritti fondamentali dell'uomo. Ma tale pre-condizione conferma ancora una volta come la vicenda della cittadinanza sia concomitante con quella della sovranità degli Stati, la cui prima flessione è dovuta al riconoscimento dell'intangibilità dei diritti umani e le cui manifestazioni nell'ambito dei rapporti fra Stati dipendono da questa flessione primaria ²⁶.

La definizione dei contenuti (in termini di diritti e doveri) della cittadinanza ci ricorda l'intreccio delle diverse dimensioni, giuridiche, politiche e sociali, illustrato alla metà del secolo scorso dal sociologo inglese Thomas H. Marshall in un saggio ormai divenuto un classico *Citizenship and Social Class* ²⁷ nel quale, dopo aver definito il concetto di cittadinanza come «uno status che viene conferito a coloro che sono membri a pieno diritto di una comunità», ne articola lo sviluppo in una tripartizione (cittadinanza civile, politica e sociale ²⁸) scandita secondo un ordine logico e cronologico tendenzialmente evolutivo, come altrettante tappe di una conquistata «piena appartenenza alla comunità». Dall'elaborazione dottrinale e istituzionale della cittadinanza civile tra Sette e Ottocento,

22 P. Logroscino, La cittadinanza dell'Unione Europea, in Dir. Un. Eur., n. 2/2006, 407ss.

23 H. Kelsen, Teoria del diritto e dello Stato (1945), trad. it. di S. Cotta-G. Treves, ed. V, Milano, 1966, 24.

24 G.M. Lombardi, Contributo allo studio dei doveri costituzionali, Milano, 1967, 127-141.

25 G. Biscottini, Cittadinanza...cit., 159.

26 G. Berti, Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali, Riv. Dir. Cost., 1997, 14.

27 T.H. Marshall, Cittadinanza e classe sociale, a cura di Paolo Maranini, Torino, Utet, 1976 (ed. orig. 1947). L'interpretazione marshalliana della cittadinanza comporta quindi una sorta di «infiltrazione» dell'etica egualitaria, nella logica individualista e concorrenziale del contratto, poiché tende a subordinare la pratica del libero mercato, a criteri di giustizia sociale, promovendo i diritti dei cittadini. Questi diritti, di natura civile, politica, ma ai fini del discorso etico-egualitario, di natura soprattutto sociale, sono divenuti patrimonio della comunità e parimenti convivono con la logica del mercato. Questo porta ad una soluzione del tutto peculiare del conflitto sociale in una sorta di mediazione in cui la cittadinanza, agendo in modo «sovrastutturale» sul contenuto economico della struttura di classe, dispiega i suoi diritti per attenuare le disuguaglianze sociali. Ne risulta sì una società stratificata, ma che riconosce e promuove l'uguaglianza di status dei cittadini, fondamento per lo sviluppo della democrazia, dell'integrazione e della partecipazione sociale.

28 La definizione di cittadinanza che ci viene dal contributo di Marshall, è composta da tre specifici elementi: il civile, il politico ed il sociale. Con il primo l'autore intende quel coacervo di diritti di parola e di pensiero, di proprietà, di stipulare contratti e di ottenere giustizia, propri della libertà personale dell'individuo. Con il secondo si evidenzia il diritto a partecipare all'esercizio del potere politico sia in forma passiva, e cioè con il diritto personale di voto, che in forma attiva, ovverosia come membro eletto di un organo politico e ciò sia a livello locale, che nazionale. In ultimo viene l'elemento di più difficile connotazione: quello sociale. È infatti questo il punto più debole della tripartizione, in quanto lo stesso concetto di diritto sociale, manca tuttora di una definizione precisa. Varrà riportare per intero lo scritto dell'autore: « per elemento sociale intendo tutta la gamma che va da un minimo di benessere e di sicurezza economici, fino al diritto a partecipare pienamente al retaggio sociale ed a vivere la vita di persona civile, secondo i canoni vigenti nella società» Va rilevato che l'approccio marshalliano al problema della cittadinanza e dei diritti ad essa relativi, non è nuovo semplicemente perché pone l'accento sui suoi elementi distintamente, ma in quanto evidenzia la singolare importanza ed autonomia di ciascuno dei tre elementi della cittadinanza, negando la possibilità di una loro derivazione diretta e semplicistica dal nucleo delle *libertà negative*, ovvero da quei diritti civili di tradizione mercantile. Sebbene alcune garanzie possano sorgere come prodotto secondario di altri diritti già acquisiti, il fondamento del suo pensiero si basa su di un'interpretazione di ben altra portata: quella secondo cui nuovi diritti possano scaturire direttamente dallo status di cittadinanza, che con efficacia propria si va affermando nella società.

come primo fondamento della nuova società civile; quindi attraverso la piena conquista della cittadinanza politica a cavallo tra fine Ottocento e inizi del secolo successivo, con il riconoscimento del suffragio universale; ed, infine, con la formulazione della cittadinanza sociale che si concreta nello sviluppo del moderno Welfare state novecentesco, ecco che il concetto di cittadinanza indica la direzione di un processo storico a un tempo condiviso e auspicabile, quasi criterio necessario di ogni politica di modernizzazione e di fondazione della democrazia, che a sua volta appare come il regime politico paradigmatico della modernità.

Non è questa la sede per approfondire ulteriormente pregi e difetti della costruzione teorica di Marshall²⁹ il cui breve tratteggio però è utile per ricordare l'analisi critica e decostruttiva operata da Ferrajoli³⁰ in relazione alla tripartizione della cittadinanza.

L'autorevole studioso contesta non solo la distinzione operata tra le tre dimensioni della cittadinanza, ma individua una «antinomia regressiva» nella contrapposizione tra «cittadino» e «persona» che deriva dalla definizione di Marshall, la quale finirebbe per oscurare il concetto di personalità, ponendo la sola cittadinanza come fonte e fattore di promozione dei diritti, il che la renderebbe causa di esclusione proprio dal godimento dei diritti che ha storicamente fatto nascere.

In questo senso la nozione classica di «cittadinanza», definita secondo criteri nazionali e territoriali, che per secoli ha regolato i rapporti tra l'individuo e lo Stato, non sarebbe più promotrice di inclusione e di uguaglianza, ma si rivelerebbe al contrario elemento di discriminazione e di esclusione.

Vincolando infatti alcuni diritti fondamentali ai soli cittadini anziché a tutti gli individui in quanto persone, la cittadinanza verrebbe ad essere l'ultima grande limitazione normativa al principio di uguaglianza giuridica³¹.

Tale antinomia risulta più acuta se messa in relazione con il diritto di residenza e con il diritto di circolazione, riservati oggi solo ai cittadini e, quindi, condizionati nel loro godimento dall'accidentale appartenenza allo Stato nazionale³².

Infatti l'effettività di questi due diritti, che in quanto diritti di libertà dovrebbero essere considerati diritti della persona e avere quindi un carattere universale, è compromessa - come il dramma dell'immigrazione mostra - dal persistere delle cittadinanze nazionali e, dunque, dall'esistenza degli Stati³³.

29 Tra le tante analisi critiche, costruttive o distruttive, delle tesi di Marshall ricordo A. Giddens, *Profiles and Critiques in Social Theory*, Macmillan, London, 1983; D. Held, *Modelli di democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1989; J.M. Barbelet, *Cittadinanza-diritti, conflitti e disuguaglianza sociale*, Petrini, Torino, 1992; J. Habermas, *Cittadinanza politica e identità nazionale- riflessioni sul futuro dell'Europa*, in Id., *Morale, diritto, politica*, Torino, 1992; S. Benhabib, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Cortina Ed. 2006; F. Cerruti (a cura di), *Identità e politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996; G. Zincone, *Da sudditi a cittadini*, Bologna, 1991.

30 L. Ferrajoli, *Cittadinanza e diritti fondamentali*, in *Teoria Politica*, 9 (1993), 3, 63-76; Id, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza...cit.*, 263-291; Id, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Laterza, Roma-Bari, 1997. In quest'ultimo lavoro, tra l'altro, Ferrajoli ricostruisce il paradosso che affligge la nascita dei diritti che caratterizzano (insieme a quelli politici) lo *status* di cittadinanza, e cioè i diritti di ingresso e circolazione nel territorio dello Stato. Essi furono per la prima volta formulati dal giurista spagnolo Francisco de Vitoria nel suo *De Indis recentibus inventis relectio prior*, nel 1539 in un'opera di legittimazione della conquista dell'America da parte degli Spagnoli. Secondo De Vitoria la comunità internazionale è una *communitas omnium*, nella quale vi sono alcuni diritti universali, cioè garantiti a tutti, in particolare vi è lo *ius communicationis ac societatis*, fondamentale perché è quello che rende possibili le relazioni ed i contatti a livello internazionale, ed i suoi corollari: *ius peregrinandi, degendi, commercii* e soprattutto lo *ius migrandi ac accipiendi civitatem*. Oggi questi diritti, nati come universali ma di fatto appannaggio dei soli Conquistatori, sono tornati -nel momento in cui ad esercitarli vorrebbero essere gli eredi dei Conquistati- diritti di cittadinanza, non più, dunque, universali.

31 L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza...cit.*, 263-291.

32 L. Ferrajoli, *I fondamenti dei diritti fondamentali*, in *Teoria politica*, XVI, 3, 2000,68; Id., *Cittadinanza e diritti fondamentali*, in *Teoria politica*, IX, 3, 1993, 75.

33 V. Mura, *Sulla nozione di cittadinanza*, in Id. (a cura di), *Il cittadino e lo Stato*, Milano, Franco Angeli, 2002, 34.

Quindi – secondo Ferrajoli – proprio a partire dalla constatazione dell'evidente «crisi degli Stati e delle comunità nazionali che caratterizza questa fine di secolo, con i fenomeni connessi delle immigrazioni di massa, dei conflitti etnici e del divario crescente tra Nord e Sud, dobbiamo riconoscere ...che la cittadinanza dei nostri ricchi paesi rappresenta l'ultimo privilegio di status, l'ultimo fattore di esclusione e discriminazione, l'ultimo relitto premoderno delle disuguaglianze personali in contrasto con la conclamata universalità e uguaglianza dei diritti fondamentali».

Ne deriva che solo con l'istituzione di una «cittadinanza universale», disancorata dalla sovranità statale, si potrà superare la dicotomia fra *diritti dell'uomo* e *diritti del cittadino*, «riconoscendo a tutti gli uomini e le donne del mondo, in quanto semplicemente persone, i medesimi diritti fondamentali»³⁴.

La tesi di Ferrajoli, volta ad affermare la valenza di un concetto di cittadinanza universale³⁵, presuppone che si stia assistendo ad un progressivo sgretolamento dello Stato nazionale come modello organizzativo della convivenza su basi territoriali dovuto da un lato ai processi di globalizzazione del capitale, della finanza e dell'informazione e dall'altro alle spinte centrifughe dei particolarismi locali³⁶.

Secondo autorevoli studiosi, in realtà, la globalizzazione non può considerarsi come l'inizio di un nuovo ordine mondiale, che sfocierà nella fine della sovranità nazionale, ma si presenta piuttosto come un fenomeno tutt'altro che moderno, effetto di processi economici, tecnologici e sociali di lungo periodo: in questo senso lo Stato-nazione - come un'entità in continuo divenire - a causa delle mutate circostanze si adatterà ancora e modificherà le modalità di perseguimento dei propri obiettivi, rimodellando il quadro delle proprie competenze e delle funzioni politiche attraverso una ripartizione tra centro e periferia. L'esempio tipico è quello dell'Unione Europea, all'interno della quale i singoli Stati-nazione hanno delegato ad un'autorità sovranazionale un certo numero delle loro competenze, ma, come è possibile notare da tale processo di unificazione, le competenze statali sono al più cambiate, ma non diminuite³⁷.

Partendo da questo opposto assunto, si deve riaffermare il legame tra cittadinanza e sovranità statale, in quanto «nello spazio in cui non operano, non ci sono istituzioni che richiamino alla mente gli strumenti messi a punto dallo stato repubblicano per consentire la partecipazione e l'azione politica efficace dei cittadini, [quindi] dove non esistono istituzioni repubblicane non c'è nemmeno cittadinanza»³⁸.

Se è vero che le Costituzioni moderne conferiscono grande risalto ai diritti dell'uomo, disancorandone il riconoscimento dalla titolarità della cittadinanza e creando così uno spazio giuridico, costituito dai diritti umani, che mostra un'estensione assai più ampia dello Stato nazionale, tuttavia la cittadinanza, alla luce delle stesse norme costituzionali, rivela al contempo il condizionamento dei diritti all'organizzazione dello Stato e il

34 L. Ferrajoli, *Cittadinanza e diritti fondamentali*, cit., p. 75.

35 J. Rousenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press, 1997; Y. Soysal, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press, 1994; K. Ohmae, *The End of the Nation-State. The Rise of Regionals Economies*, Haper Collins, London 1995 tr. It. *La fine dello Stato-nazione*, Baldini e Castaldi, Milano 1996.

36 D. Bell, *The World and the Unites States in 2013*, in *Daedalus*, 116, 1987, p. 14. per cui gli Stati nazionali sarebbero troppo grandi per poter governare con successo l'accentuata frammentazione degli interessi e delle spinte centrifughe a livello locale e regionale; troppo piccoli per poter gestire le dinamiche, che ormai sfuggono al loro controllo, relative alla dimensione globale dell'economia e delle comunicazioni.

37 M. Castells M., *The Rise of the Network Society*, Oxford, Blackwell, 1996; M.S. De Vries, *The rise and decline of decentralisation*, in *European Journal of Political Research*, 2000/2; Id., *L'attacco allo Stato. Un confronto di idee*, Riv. it. dir. pubbl. com., 2000, 6, 1221; J.H. Dunning, *Governments, Globalisation and International Business*, Oxford, University press, 1999; A. McGrew, *The Transformation of Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1997; W.H. Reinicke, *Global Public Policy*, Brookings Press, Washington DC, 1998; J.G. Ruggie, *Territoriality and Beyond*, *International Organisation*, 36, 1996; R. Wade, *Globalisation and its limits*, in S. Berger and R. Dore (eds), *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca, New York, Cornell UP, 1996.

38 Z. Bauman, *La solitudine del cittadino globale...cit*, 171.

condizionamento dello Stato, e cioè della sua legittimità sostanziale, all'esistenza e alla valorizzazione dei diritti umani.

Benché possa apparire paradossale o logicamente incongruente, l'effettività dei diritti umani dipende in primo luogo dagli atteggiamenti e dagli interventi degli Stati, senza la cui azione, le denunce e l'impegno delle agenzie specializzate e dei movimenti umanitari, così come la mobilitazione dell'opinione pubblica, rimarrebbero senza esito.

In questo senso la cittadinanza, come appartenenza alla sovranità e partecipazione alla comunità politica, diviene strumento moltiplicatore delle potenzialità insite nella persona, espressione di tutte le articolazioni della dignità e dei diritti dell'uomo: cosicché se «i diritti umani si esercitano necessariamente in quanto cittadini» anche «la cittadinanza [diviene] pertanto una forma di riconoscimento dei diritti umani»³⁹.

Concludendo, non è la cittadinanza statale a costituire impedimento alla realizzazione dei diritti umani, ma, al contrario, è la limitata diffusione dei diritti politici, riconosciuti attraverso la cittadinanza democratica, a circoscriverne l'effettività. «In altre parole, non è la cittadinanza che va soppressa, bensì la sudditanza. Ma per far questo occorre sposare un'altra utopia ed operare per favorire la democratizzazione dei regimi autoritari, fino alla loro totale scomparsa. L'obiettivo di eliminare la settecentesca distinzione fra i *diritti dell'uomo* e i *diritti del cittadino*, peraltro enunciato a chiare lettere dalla *Dichiarazione* del '48, non lo si realizza, dunque, negando i diritti di cittadinanza a chi li possiede, ma conferendoli effettivamente a chi non li ha. Prima di augurarsi che l'uomo diventi cittadino del mondo, bisognerebbe, perciò, augurarsi che tutti gli abitanti del mondo abbiano la possibilità di diventare cittadini»⁴⁰.

4. Cittadinanza, integrazione e diritti politici.

La cittadinanza è parte della «forma dell'istituzione politica», espressione che può essere utilizzata per designare il modo di atteggiarsi delle relazioni tra gli elementi costitutivi della istituzione politica, il modo di essere del rapporto tra autorità e libertà. In questo senso l'integrazione politica, intesa come esercizio dei diritti politici nell'ambito della sfera pubblica, costituisce espressione piena in senso simbolico e promozionale della cittadinanza.

Tuttavia risolvere la figura del cittadino nello *status* che attribuisce la titolarità dei diritti politici, intesi come parte integrante di quei diritti di libertà che trovano la loro massima espansione nei sistemi democratici, equivale a proporre una concezione della cittadinanza indubbiamente ristretta, ma è altrettanto certo che la legittimazione ad esercitare tali diritti definisce un tratto essenziale della condizione del cittadino, cioè del titolare del diritto-potere di partecipare, in forma diretta o indiretta, ai processi che conducono a prendere decisioni vincolanti per sé nonché *per* e *su* gli altri nell'ambito del sistema politico d'appartenenza.

Così cittadini sono coloro che non solo condividono un destino politico, ma che contribuiscono anche a forgiarlo, partecipando, direttamente o più spesso via rappresentanti, alla creazione delle leggi che sono poi tenuti a obbedire. Cittadini sono in

39 G. Berti, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali...*cit., 11-12; in questo senso anche G.U. Rescigno, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola...*cit., 42 per cui «Se così è, la cittadinanza-appartenenza diventa la condizione necessaria, anche se non sufficiente, della cittadinanza-partecipazione...»; A. Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2002, 67 per cui «se la cittadinanza denota, come comunemente si ammette, l'appartenenza di una data persona a un determinato Stato e se tale appartenenza è il titolo giuridico per il godimento delle libertà fondamentali e dei diritti della persona umana, non vi può essere dubbio che nonostante l'appello ai valori universalistici in essi contenuto, quei diritti rivelano un incontestabile fondamento giuridico nel diritto nazionale che di volta in volta li riconosce e li garantisce».

40 V. Mura, *Sulla nozione di cittadinanza*, in Id. (a cura di), *Il cittadino e lo Stato...*cit., 36.

altri termini i co-autori del sistema politico che pertanto non può essere altro che un sistema democratico.

La presenza di un'immigrazione sempre più massiccia e stanziale rende complesso e problematico il nesso diritti politici-cittadinanza: è chiaro infatti che una strutturazione «rigida» di tale rapporto ha come riflesso l'esclusione di un numero sempre crescente di «governati» dalla scelta dei «governanti».

L'esclusione degli «stranieri» regolarmente residenti nel nostro paese dall'esercizio dei diritti politici verrebbe a riproporre una distinzione propria della tradizione romana, suddividendo i *cives* in due sottocategorie: quelli dotati dei diritti politici considerati «attivi», gli altri «passivi». Distinzione che venne rielaborata da Bodin nei concetti giuridici di *citoyen* e *bourgeois*, ossia fra il cittadino, titolare di diritti (anche politici) e privilegi particolari, e l'abitante della città, individuato semplicemente in relazione ad un parametro di tipo spaziale (il luogo di residenza).

La distinzione fra cittadino *attivo* (o *cum suffragio*) e *passivo* (o *sine suffragio*) può essere utile per chiarire il significato del concetto di cittadinanza, rendendo palesi i criteri, predeterminati legalmente, che segnano i confini convenzionali fra l'*inclusione* e l'*esclusione*.

Per superare questo *limes* – che ha carattere puramente formale - occorre ribadire l'opzione per una nuova forma di cittadinanza che si strutturi a partire da «un'adesione associativa all'organizzazione nazionale» e da uno «status che risulta contenutisticamente definito dai diritti e dai doveri del cittadino» così come riconosciuti e garantiti dalla Costituzione.⁴¹

Il possesso di tale nuovo status, che individua una cerchia di individui più ampia di quella presupposta dalla nozione di cittadinanza radicata sull'idea di nazione, può giustificare - da parte della legge - la chiamata di tutti coloro che godono dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione alla partecipazione alle scelte della comunità di cui fanno sostanzialmente parte.⁴²

Se dunque la lotta per i diritti politici viene rappresentata come lotta per il riconoscimento⁴³, per essere assunti come membri «eguali» di una società politica dalla quale si è esclusi, la creazione di una cittadinanza politica «eguale» può altrettanto persuasivamente essere presentata, *ex parte obiecti*, come una delle tecniche di integrazione.

Un'integrazione intesa come *integrità della persona*⁴⁴ richiede che l'individuo si possa percepire nel pieno delle proprie facoltà e dei propri diritti, non ultimo quello di partecipare alla vita politica e sociale del luogo nel quale risiede. L'individuo dovrebbe sentirsi sia libero di esprimersi politicamente, sia rispettato nelle proprie idee e opinioni, una condizione che può realizzarsi solo attraverso la sua accettazione nell'arena pubblica. Inoltre l'integrazione come *interazione a basso conflitto* richiede che gruppi e individui entrino in contatto e abbiano occasioni per conoscersi reciprocamente. Partecipazione

41 J. Habermas, *Cittadinanza politica e identità nazionale*, in Id., *Morale diritto politica*, Torino, 1992, 112 s., il quale ricorda la definizione di cittadinanza offerta da R. Grawert, *Staatsvolk und Staatsangehörigkeit*, in J. Isensee e P. Kirchhof (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, C.F. Müller, 1987, 684 ss., come «l'istituto giuridico attraverso cui il singolo appartenente allo Stato viene attivamente inserito dentro il concreto contesto d'azione di questo stato medesimo». L'adempimento dei doveri di solidarietà costituisce in tutta evidenza uno degli strumenti di attivo inserimento nell'azione statale. Da qui l'inclusione dell'apolide in una nozione più ampia e comprensiva di cittadinanza.

42 Cfr. in proposito G. Ferrara, *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 1999: La Costituzione europea*, Atti del XIV convegno annuale tenutosi a Perugia il 7-8-9 ottobre 1999, Padova, Cedam, 2000, 480 ss., il quale ritiene che la caratteristica comune dei diritti politici sia la loro attitudine ad esprimere il potere politico (la quantità di potere politico) di chi ne è titolare. I titolari di diritti politici esprimerebbero cioè una quota di potere politico.

43 Sul problema del riconoscimento cfr. J. Habermas, Ch. Taylor, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano, Feltrinelli 1998; A. Honneth, *Lotta per il riconoscimento*, Il Saggiatore, Milano 2002.

44 G. Zincone, *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, il Mulino, Bologna, 2000.

politica significa dunque discutere, scambiare opinioni, frequentare sedi politiche: strumento di partecipazione politica per eccellenza è quindi senza dubbio il voto.

Non è questa la sede per affrontare compiutamente la questione inerente l'estensione del diritto di voto agli stranieri, dibattito politico e giuridico che va inserito nell'evoluzione, in termini di interpretazione e trasformazione, che le disposizioni costituzionali hanno subito negli ultimi anni, per cui mi limiterò ad alcuni brevi cenni.

In dottrina è ancora prevalente l'opinione di chi ritiene indispensabile una modifica dell'art. 48 Cost. per poter introdurre l'estensioni del diritto di voto ai non cittadini.⁴⁵

La stessa lettura in combinato disposto di norme costituzionali quali gli artt. 48 («Sono elettori tutti i *cittadini*, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età»), 49 («Tutti i *cittadini* hanno diritto di associarsi liberamente in partiti»), 50 («Tutti i *cittadini* possono rivolgere petizioni alle Camere»), 51 («Tutti i *cittadini* dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive»), sembra non lasciare spazio, sul punto, a dubbi o incertezze.

Così il richiamo insistito al cittadino come soggetto attivo dei diritti politici ha portato autorevole dottrina a ritenere «che solo i cittadini sono titolari dei diritti politici», e che sia del tutto chiaro «che la concessione del diritto di voto ai non-cittadini abbisogni della revisione costituzionale sia per il livello amministrativo sia per quello europeo», dal momento che sarebbe «razionale che “tutti” siano tenuti ad esempio a concorrere alle spese pubbliche, mentre diritti e doveri di appartenenza alla comunità politica veng[ano] attribuiti solo a coloro che posseggono la cittadinanza».⁴⁶

Sulla base di tali premesse qualsiasi tentativo di introdurre, da parte del Parlamento, una estensione del voto a categorie diverse «risulterebbe un pericoloso strappo alla Costituzione». Altri affermano apoditticamente che i diritti politici spetterebbero «ovviamente solo ai cittadini, chiamati a dettare l'indirizzo politico del loro paese»⁴⁷, o ricordano le «numerose disposizioni del Testo (che sembrano tutte fornire limiti assolutamente invalicabili per una simile apertura: come, ad esempio, gli art. 48, 51, 56 terzo co., 58, 75 terzo co., Cost.)».⁴⁸

A queste tesi sono state avanzate numerose critiche: innanzitutto - contestando l'idea che la titolarità soggettiva dei diritti politici discenda dal dato giuridico-formale del possesso della cittadinanza invece che da quello storico-sostanziale di comunità politica - è stato osservato come la tutela costituzionale del diritto di voto sia riservata ai cittadini ma questo non escluda la possibilità di estendere a livello legislativo la titolarità di tale diritto ad altri soggetti, diversi dai cittadini italiani. Il riferimento al cittadino contenuto nell'art. 48 indicherebbe i soggetti nei cui confronti vi è una garanzia costituzionale e lascerebbe aperta la porta al legislatore ordinario per una tutela legislativa del diritto a favore di soggetti non cittadini.⁴⁹

I diritti politici devono cioè essere riconosciuti a *tutti* coloro che fanno *sostanzialmente* parte della comunità politica, in quanto deve essere loro consentito di partecipare

45 F. Lanchester, Voto (diritto di), Diritto Pubblico, in Enc. Dir., XLVI, Milano, 1993, p 1124; G. D'Orazio, Lo straniero nella Costituzione italiana, Padova, Cedam, 1992, p 268-269.; T.F. Giupponi, Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione... in Le Regioni, 1/2006.

46 F. Lanchester, Voto (diritto di), cit., 1123.

47 P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, Istituzioni di diritto pubblico, Cedam, 2005, 175; T. Martines, Artt. 56-58, in G. Branca (a cura di), Commentario della Costituzione, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1984, 48; P. Ridola, Partiti politici, in Enc. dir., XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, 89; G. D'Orazio, Lo straniero nella Costituzione italiana, cit, 312.

48 E. Castorina, Introduzione allo studio della cittadinanza, Milano, Giuffrè, 1997, 201 ss

49 E. Grosso, Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee, in Dir. pubbl. comp. eur., 2000, n.2, 505 ss; Id., La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo, Giappichelli, Torno, 2001, 103 - 117; C. Corsi “Lo stato e lo straniero”, Cedam, Padova, 2001, 288 - 302; M. Cuniberti, La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana, Padova, Cedam, 1997.

all'assunzione delle decisioni pubbliche, cioè *collettive*, riguardanti la comunità stessa e per essa vincolante.

Ad analoghe conclusioni perviene chi, partendo dal combinato disposto dell'art. 2, 3, 10 comma 2 Cost., osserva come l'espresso riconoscimento da parte della Corte Costituzionale di tutti i diritti fondamentali, purché non connessi allo *status activae civitatis*, non escluda la possibilità del legislatore di estendere agli stranieri il godimento di veri e propri diritti politici purché non pretenda di assicurarne il godimento in quanto diritti fondamentali.⁵⁰

In questa prospettiva l'art. 48 ha rivelato una dimensione inclusiva che ha consentito al legislatore ordinario, in attuazione della direttiva CE n. 94/8016, di estendere il diritto di voto amministrativo locale ai cittadini europei, non italiani, residenti nel nostro Paese.

Assecondando tale processo e adottando il parametro di ragionevolezza, la Corte Costituzionale, da parte sua, ha statuito l'equiparazione tra cittadini e non cittadini in quanto persone nella titolarità di situazioni attive e passive (diritti e doveri), individuali e collettive, ritenute essenziali ai fini di una civile, dignitosa e non ingiustamente discriminatoria convivenza (tra le tante, si vedano – a partire dalla sentenza n. 120 del 1967 – le successive pronunce nn. 62 del 1994, 172 del 1999 e 509 del 2000).⁵¹

In questa prospettiva, in particolare, appare interessante la pronuncia n. 172/1999 con cui la Corte Costituzionale ha respinto la questione di legittimità costituzionale della legge che impone agli apolidi residenti in Italia l'adempimento degli obblighi di leva osservando che «la portata normativa della disposizione costituzionale è infatti, palesemente, quella di stabilire in positivo, non già di circoscrivere in negativo i limiti soggettivi del dovere costituzionale». Di conseguenza titolari del dovere costituzionale di difesa della patria, e del connesso obbligo di prestazione del servizio militare siano in primo luogo i cittadini. Tuttavia il fatto che la Costituzione affermi che i cittadini sono soggetti a tale dovere, non esclude che il legislatore possa - nei limiti della ragionevolezza - estenderne discrezionalmente la portata ad altri individui, diversi dai cittadini, rispetto ai quali giudichi essenziale la previsione dell'adempimento di tale obbligo, in considerazione di particolari interessi ritenuti meritevoli di tutela. Quindi «il silenzio della norma costituzionale non comporta divieto» per cui «deve ritenersi esistere uno spazio vuoto di diritto costituzionale nel quale il legislatore può far uso del proprio potere discrezionale nell'apprezzare le ragioni che inducono ad estendere la cerchia dei soggetti chiamati alla prestazione del servizio militare». La Corte ritiene che tale estensione agli apolidi residenti sia ragionevole in quanto essi godono di un'ampia tutela da parte dell'ordinamento e risultano parte di «una comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto» all'interno della quale «ricevono diritti e restituiscono doveri secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto dal legame stretto di cittadinanza».

Da tali affermazioni si deduce, da un lato, l'esistenza di una comunità di diritti e di doveri di cui fanno parte anche i non cittadini, e dall'altro la possibilità per il legislatore di estendere doveri – tra cui quello fondamentale della difesa della Patria - e diritti - tra cui anche quelli

50 M. Luciani, Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana, in Riv. critica dir. priv. 1992, 224 ss.

51 In particolare nella sentenza n. 120 del 1967, laddove viene statuito «che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare... diritti fondamentali»; e nella sentenza n. 172 del 1999, nella quale la Corte riconosce l'esistenza di una «comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto». Tale comunità – precisano i giudici costituzionali – «accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza».

di partecipazione politica - purché nei limiti della ragionevolezza e purché non venga lesa la posizione costituzionalmente garantita del cittadino.

La Corte costituzionale sembra quindi accreditare l'idea di una società aperta dei cittadini, fondata sui diritti fondamentali e sui doveri di solidarietà stabiliti dalla Costituzione, dei quali beneficiano e ai quali sono obbligati tutti coloro che, cittadini o non-cittadini in senso giuridico, si trovano in Italia. Nell'evocare implicitamente il concetto di «patriottismo costituzionale», la Corte sembra riferirsi ad una diversa «comunità dei cittadini» – fondata non sui legami di sangue ma sui diritti individuali e sui principi di libertà e democrazia politica sanciti dalle Costituzioni – che si costituisce mediante «un'adesione associativa» intorno a quei principi.⁵²

In una società aperta la legittimazione alla titolarità dei diritti politici non si ritrova solo in un dato formale, ma nel dato sostanziale che è ad esso presupposto, ossia l'individuazione di una comunità politica, cioè di un popolo. Venuta meno la coincidenza tra cittadinanza e nazionalità, diviene dunque essenziale adottare una concezione sostanziale di popolo che rappresenta la radice della nozione di sovranità popolare da cui le diverse Costituzioni fanno dipendere l'estensione dei diritti politici.

Affinché il concetto di «popolo, che assume una posizione del tutto preminente nel nostro ordinamento, al quale la Costituzione riconosce la titolarità e l'esercizio del potere sovrano ... [non finisca] per essere in concreto molto simile ad una scatola vuota che può essere riempita di diversi contenuti secondo le scelte operate con la legge che stabilisce i criteri di attribuzione e di perdita della cittadinanza»⁵³ appare indispensabile far propria un'idea di cittadinanza relazionale, intesa come legame tra individui che si fonda sulla comune appartenenza ad una comunità che si esprime politicamente, di cui il diritto non può non tenere conto.

Nell'ambito di un percorso che dev'essere necessariamente graduale appare rispondente alle necessità sociali e politiche l'introduzione della c.d. «cittadinanza amministrativa», intesa come appartenenza ad una comunità diversa da quella sovrana, con legittimazione a posizioni soggettive che non dipendono dallo status di cittadino-sovrano: così come i cittadini sovrani sono titolari dei diritti politici (elettorato attivo e passivo), allo stesso modo gli individui che (riuniti) compongono la popolazione residente in altri ambiti - e particolarmente in sede locale - possono teoricamente essere configurati come titolari dei diritti di elettorato degli organi di governo locale, senza perciò toccare la composizione della sovranità e dunque l'esercizio dei relativi poteri.

Questa modalità di esplicazione della cittadinanza consentirebbe l'integrazione attraverso un cammino di crescita volto a contemperare responsabilità e diritti. La possibilità di esprimere un voto assumerebbe infatti molteplici valenze, permettendo la rivendicazione di un diritto, la partecipazione e quindi una maggiore integrazione alla vita del territorio, incoraggiando i nuovi cittadini a ridiscutere identità troppo spesso tenute separate, relegate, o auto-relegate nella comunità di origine, consentirebbe soprattutto di uscire fuori della condizione di «eterno oggetto» di politiche benevole o assistenzialistiche, per divenire un soggetto politico cui dare risposte.

Se l'identità è una costruzione sociale e non un dato in sé, la costruzione dell'identità avviene all'interno delle cornici sociali che determinano la posizione degli agenti e proprio per questo orientano le loro rappresentazioni e le loro scelte.

Le popolazioni di immigrati in Europa sono prevalentemente composte da individui uniti in famiglie, reti di parentele o alleanze provvisorie costituite in base alla provenienza geografica. La loro organizzazione collettiva oltre ad essere scarsa, è generalmente

52 E. Grosso, Cittadinanza giuridica e partecipazione politica, Relazione al IX Convegno internazionale della S.I.S.E., «La cittadinanza elettorale», Firenze 14-15 dicembre 2006.

53 R. Romboli, Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo, in Riv. trim. dir. pubbl., 1984, 171 ss.

limitata a fini economici, lavorativi, culturali, religiosi, senza finalità politiche rivendicate pubblicamente.

Il rapporto del migrante con la famiglia e la comunità, anche quella lasciata in patria, determina in vari modi le sue scelte, costituisce un legame costante, non solo e non necessariamente sul piano materiale, ma soprattutto sul piano psicologico, legame che può essere visto di volta in volta come un vincolo, un limite o come un aiuto, una risorsa.

In questo quadro la partecipazione politica, anche e soprattutto a livello locale, costituirebbe un modo per creare fluidità tra identità separate e il voto, in particolare, potrebbe consentire alle comunità immigrate di partecipare al dibattito politico che interessa il luogo dove vivono, cercando così di favorire il loro inserimento e il loro ridefinirsi a partire da un nuovo confronto. Allo stesso tempo il voto potrebbe contribuire ad attenuare le barriere comunitarie artificialmente costruite dai cittadini autoctoni che, sentendosi minacciati e in competizione con lo straniero, attribuiscono all'altro un'insormontabile alterità. La partecipazione politica quindi potrebbe rivelarsi un aspetto, all'interno di una più complessa strategia di integrazione per uscire dai «ghetti culturali», costruiti artificialmente, creando una «comunità dei cittadini».

5. Sulla cittadinanza «modulare».

Come luogo di incontro a metà strada tra le istituzioni ed i singoli individui⁵⁴, e spazio di decostruzione e ricostruzione del rapporto tra identità culturale, appartenenza e diversità, la cittadinanza si presenta oggi come un campo di particolare fermento e di messa in discussione teorico pratica dei fondamenti stessi dei diritti democratici occidentali.

In questo senso la prospettiva sopra esposta invita a ripensare e rivalutare il concetto di cittadinanza nella direzione di una «appartenenza alla Costituzione repubblicana»⁵⁵, che tenda ad esprimere nel modo più completo il riconoscimento della dignità e dell'identità della persona attraverso la sfera dei diritti fondamentali che il soggetto può veder tutelati mediante l'applicazione delle norme costituzionali. Le libertà fondamentali dell'uomo infatti cadrebbero letteralmente nel vuoto, se non vi fosse un terreno «sicuro», legittimato e legittimante, dal quale l'uomo può muoversi verso il mondo che lo circonda.

È evidente che, nel progressivo sovrapporsi di dimensioni plurime della cittadinanza, un ruolo essenziale dovrà essere giocato dalla volontà del singolo. È quest'ultimo, infatti, a dover manifestare la propria volontaria adesione alla comunità o alle comunità ove si svolge la sua personalità. La stessa cittadinanza, cioè, sempre di meno potrà essere considerata un vincolo, un peso, un accessorio automaticamente ricevuto in dotazione alla nascita da un'autorità statale con la quale il singolo non ha mai concluso alcun contratto.

Non si prospetta quindi un'idea di cittadinanza, come spazio chiuso, unico ed escludente (come appartenenza esclusiva ad una nazione o ad uno Stato), ma piuttosto la complessità del concetto può essere semplificata attraverso l'utilizzo dell'immagine dell'albero, le cui radici sono costituite dallo *statuto giuridico della persona*, mentre il tronco e i rami che da esso si bipartono possono essere rappresentati dalla cittadinanza nazionale e dalla rete di relazioni sub e sovra- nazionali⁵⁶.

Per rendere ancor più concreta questa ipotesi vorrei rifarmi alla metafora utilizzata da Gellner⁵⁷ che ha sfruttato un termine dell'industria dell'arredamento per descrivere la condizione dell'uomo moderno: utilizzando la stessa figura retorica, infatti, si può

54 P. Costa, Il discorso della cittadinanza in Europa: ipotesi di lettura, in La Collana degli Archivi di Stato, Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea, a cura di C. Sorba, p. 10.

55 P. Harberle, La cittadinanza come tema di una dottrina europea della Costituzione, in Riv. Dir. Cost. 1997, 31.

56 A. Papisca, Riflessioni in tema di cittadinanza europea e diritti umani, in Pace, diritti della persona, diritti dei popoli, 1, 2004.

57 E. Gellner, Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals, Penguin Books, London, 1996, 98-100; trad. it, Condizioni della Libertà, Edizioni di Comunità, Torino, 1998, 113 ss.

affermare che la divergenza tra il vecchio e nuovo concetto di cittadinanza può essere resa plasticamente dalla differenza tra un armadio completo, fatto di un solo pezzo, e un armadio componibile.

Così, mentre gli armadi e gli altri pezzi d'arredamento vecchio stile ricevevano la loro forma definitiva sin dall'inizio (ossia erano fabbricati in modo standardizzato), il che rendeva impossibile modificarne ulteriormente le dimensioni, la forma e lo stile. E quindi, se le qualità estetiche e funzionali apprezzate dai passati acquirenti non bastavano a soddisfare le esigenze di chi ora li usava, non c'era che una scelta da fare se non sostituire l'armadio con uno più grande o più adatto al gusto del tempo. Al contrario, per i mobili modulari la prospettiva appare diversa: questi infatti si possono acquistare a pezzi, ai quali è possibile aggiungerne altri in seguito, in questo modo si può andare avanti all'infinito, spostando i vari elementi così da ottenere composizioni sempre diverse, adeguate alle mutate esigenze e ai propri desideri. Fatta eccezione per le dimensioni della stanza, non c'è alcun limite alla aggiunte e agli spostamenti ⁵⁸.

Quasi lo stesso potrebbe dirsi della «cittadinanza modulare», che proprio come il mobile, pur entro lo spazio intangibile (e fondamentale) della personalità giuridica dell'individuo - così come riconosciuta e tutelata attraverso l'istituto della cittadinanza - non ha una forma «giusta» prestabilita, ma si svolge in una serie infinita di possibili forme, che consentono agli individui di sviluppare relazioni e legami di fedeltà multipli e trasversali rispetto ai confini nazionali, in contesti tanto internazionali, quanto transnazionali.

Ciò impone di recuperare quella dimensione di complessità che caratterizza la cittadinanza, per cui ogni soggetto deve essere ritenuto titolare di un patrimonio minimo di diritti (civili, sociali e politici) che può svilupparsi ed arricchirsi a partire dal progressivo riconoscimento, sulla base della regolare residenza, delle diverse costellazioni di diritti e doveri: in questo senso il contesto nazionale diviene solo uno (anche se primario) degli ambiti in cui la cittadinanza si incarna e si sviluppa, in quanto a ciascun individuo potranno essere riconosciuti livelli diversi di cittadinanza, a seconda del tipo di comunità cui fanno capo i singoli diritti di cui è riconosciuto titolare o i singoli doveri il cui adempimento è richiesto ⁵⁹.

5. Uno sguardo alla legge sulla cittadinanza in vigore nell'ordinamento italiano.

L'interazione tra diritto della cittadinanza e politica migratoria è stata particolarmente intensa nel caso dell'Italia, nel corso del XX secolo ⁶⁰. L'imponente emigrazione italiana - quella transoceanica in particolare - iniziata nella seconda metà del XIX secolo e durata fino agli anni settanta di quello successivo, ha agito come una determinante fondamentale delle scelte legislative in materia di cittadinanza, in occasione di entrambe le riforme di

58 Z. Bauman, *La solitudine del cittadino globale...* cit, 159-160.

59 G. Bascherini, *L'immigrazione e i diritti*, in R. Nania-P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali...* cit, 474.

60 F. Pastore, *Nationality Law and International Migration: The Italian Case*, in R. Hansen- P. Weil (a cura di) *Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, Palgrave, Basingstoke, 2001, 4. Sottolineare l'importanza dei fenomeni migratori come fattore evolutivo del diritto italiano della cittadinanza non deve portarci a dimenticare il peso di altre determinanti sociali, culturali e politiche delle trasformazioni di questa branca del diritto. In particolare, va messo in evidenza il profondo impatto che ha avuto in questo campo il valore dell'uguaglianza tra uomo e donna all'interno della famiglia, affermatosi progressivamente all'interno della società italiana nel secondo dopoguerra ed elevato a principio normativo di rango costituzionale dalla Costituzione repubblicana (1948). Con un certo ritardo rispetto ai principali paesi europei, e grazie al fondamentale ruolo di impulso svolto dalla Corte costituzionale (vedi, in particolare, le sentenze 16 aprile 1975, n. 87 e 9 febbraio 1983, n. 30), il principio di parità ha, infatti, determinato profonde modificazioni nella disciplina legislativa della cittadinanza (vedi, soprattutto, la legge 19 maggio 1975, n. 151, e la legge 21 aprile 1983, n. 123). Si è così pervenuti al pieno superamento del dogma ottocentesco della *unità politica della famiglia* (unicità della cittadinanza al suo interno) ed alla piena equiparazione della donna all'uomo, sia con riferimento all'incidenza del matrimonio sulla cittadinanza dei coniugi, sia con riferimento alla capacità di trasmettere la cittadinanza stessa ai figli.

portata generale effettuate nel secolo scorso (a distanza di ottant'anni l'una dall'altra: nel 1912 e nel 1992). Quanto all'immigrazione da paesi stranieri, fenomeno sociale statisticamente rilevante in Italia solo a partire dalla seconda metà degli anni settanta, i suoi riflessi sulla disciplina del diritto di cittadinanza sono stati, sino ad oggi, limitati, ma estremamente significativi.

Se tra i problemi cui la nuova legge avrebbe dovuto dare soluzione si elencavano la piena realizzazione dell'uguaglianza tra uomo e donna, l'attuazione delle istanze provenienti dalle comunità italiane all'estero, e soprattutto l'esigenza di dare risposta alle nuove prospettive aperte dal fenomeno dell'immigrazione, non si può che constatare come la legge n. 91/1992 abbia ricalcato in gran parte l'impianto della legislazione previgente, riducendosi le innovazioni introdotte in una semplice ricezione degli strumenti normativi elaborati dal legislatore nel ventennio precedente sulla scorta delle indicazioni giurisprudenziali⁶¹, in alcune facilitazioni dell'acquisto della cittadinanza da parte dei cittadini comunitari ed infine in una maggior tutela della conservazione della cittadinanza italiana da parte degli italiani all'estero⁶².

Proprio alla luce dell'approvazione, nel 1990, della legge «Martelli», la legge di riforma dell'acquisizione della cittadinanza poteva essere (ed in molti si aspettavano che fosse) un completamento necessario della legge sull'immigrazione, nell'ambito di una riforma complessiva in grado di dare una prospettiva nuova e positiva in particolare alle persone immigrate regolarmente soggiornanti; in altre parole, poteva essere un'occasione per dare un messaggio di inclusione invece così non è stato: al contrario, si sono peggiorati alcuni aspetti della legge precedente a partire dai 10 anni anziché 5 di residenza per l'acquisto della cittadinanza il che ha contribuito a rendere più difficile l'integrazione delle persone immigrate⁶³.

Quindi mentre nel 1992 si consolidava l'immigrazione da paesi non appartenenti all'Unione Europea verso l'Italia, il legislatore dell'epoca scriveva un testo immaginando che gli italiani emigrassero ancora in grandi numeri: al punto che il relatore della legge n. 91/1992 definì, durante l'iter della stessa, l'immigrazione extracomunitaria in Italia una «ipotesi residuale».

Evidentemente, il legislatore del 1992, premesso che i disegni di legge in materia (del Governo e del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige) risalivano al dicembre 1988 - luglio 1989, e perciò a poco prima dell'approvazione della c.d. legge Martelli (d.l. 30.12.1989, n. 416 conv. in l. 28.2.1990, n. 39) non aveva ancora una visione corretta e obiettiva del fenomeno immigratorio, e nemmeno una previsione lungimirante⁶⁴.

Dominante, allora, era la considerazione dell'emigrato italiano ovvero la preoccupazione della tutela o rivitalizzazione delle «radici italiane» che, per il fatto dell'emigrazione, si erano troncate a seguito della perdita dello *status civitatis*, prevalente era anche la

61 In particolare quelle legate alla riforma del diritto di famiglia, in seguito alla quale si è eliminato il principio della perdita della cittadinanza italiana per la donna che sposasse un cittadino straniero acquistandone la cittadinanza (L. 19 maggio 1975, n. 151 che recepisce il contenuto della sentenza della Corte Costituzionale n. 87/1975) e quelle introdotte dalla L. 123/1983 volta all'eliminazione di ogni automatismo e delle disparità di trattamento tra uomo e donna connesse all'acquisto della cittadinanza per *iuris communicatio*.

62 S. Bariatti, La disciplina giuridica della cittadinanza italiana, vol. II, Giuffrè, Milano, 1996; R. Clerici, La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano, Cedam, Padova, 1993; M. Cuniberti, La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana, Cedam, Padova, 1997; E. Grosso, Una nuova disciplina della cittadinanza italiana, in Giurisprudenza italiana, parte IV, 1992; G. Menghetti, L'acquisto della cittadinanza per matrimonio: il fenomeno dei matrimoni fittizi, in Gli Stranieri. Rassegna di studi, giurisprudenza e legislazione in materia di stranieri, n. 1/1998; B. Nascimbene, La condizione giuridica dello straniero. Diritto vigente e prospettive di riforma, Cedam, Padova, 1997.

63 Bruno Nascimbene, Promemoria sulla cittadinanza, atti convegno « Riformare la legge sulla cittadinanza » 22 febbraio 1999, Roma.

64 M.M. Farfan., Naturalizzazione italiana: la via della cittadinanza per gli stranieri, in Tutela, 2/3, 1995; E. Grosso, Le vie della cittadinanza, Padova, Cedam, 1997.

necessità di consacrare in norme compiute quei principi che avevano ispirato la riforma del diritto di famiglia, la parità fra i coniugi e fra i sessi, fra discendenza paterna e materna ⁶⁵.

Tale adeguamento della normativa ha comportato, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale circa la salvaguardia della volontà del singolo in tema di diritti personali, l'eliminazione di qualunque automatismo nell'acquisto o perdita dello *status civitatis*, ovvero la subordinazione di tali effetti a condizioni rigide, connesse ad un comportamento del singolo da cui si deducesse, direttamente o indirettamente, comunque in modo inequivocabile, la sua volontà.

All'epoca, quindi, nel tentativo di adattare la legislazione allo spirito democratico ed egualitario contenuto nel preambolo dell'Atto unico europeo, il legislatore, pur provvedendo ad adeguare la normativa sulla cittadinanza al dettato costituzionale e ai mutamenti di costume sotto il profilo della parità di sesso, ha finito per accentuare il divario tra cittadini «comunitari» e «non comunitari», aumentando per questi ultimi, da cinque a dieci anni il periodo di residenza necessario per l'acquisizione del nostro *status civitatis* ⁶⁶. Conseguenza di tale impostazione è che, nella legge del '92, il principio dello *ius sanguinis* è ancora dominante, mentre lo *ius soli* ha rilievo assai modesto e trova applicazione in casi limitati, in particolare :

A) Persona nata in Italia qualora a) entrambi i genitori siano ignoti oppure b) siano apolidi; c) il figlio non segua la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale essi appartengono (cfr. art. 1, 1° comma, lett. b; un accertamento in tal senso è richiesto dall'art. 2 del d.P.R. n. 572/93, ponendo peraltro limiti discutibili, che dipendono dalla legge straniera dei genitori: l'acquisto *jure soli* è impedito se tale legge richiede una dichiarazione espressa del genitore o l'adempimento di formalità amministrative da parte dello stesso).

B) Persona nata in Italia (straniero, quindi, alla nascita perché figlio di straniero) che abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e dichiari di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno da tale data. In tal caso l'acquisto della cittadinanza italiana non è automatico, ma è richiesta una specifica manifestazione di volontà (cfr. art. 4, 1° comma, lett. c).

C) Persona nata in Italia ma che, diversamente dall'ipotesi precedente, non abbia maturato il periodo di residenza richiesta, bensì soltanto un periodo di residenza legale di almeno tre anni. In tal caso l'acquisto della cittadinanza si verifica a seguito di decreto di concessione del Presidente della Repubblica, e perciò in virtù del procedimento di naturalizzazione (cfr. art. 9, lett. a).

D) Persona «trovata» in Italia (e pertanto nata nel territorio nazionale ovvero all'estero), che sia figlia di ignoti e non venga provato il possesso di altra cittadinanza (cfr. art. 1, 2° comma).

In termini generali, si può affermare che la legge vigente ha introdotto norme più severe e restrittive rispetto a quelle contenute nella legge 13 giugno 1912 n. 555, per quanto concerne l'applicazione dello *ius soli*, consentendo l'acquisizione della cittadinanza italiana da parte degli stranieri solo in presenza del requisito della residenza continuativa nel Paese dal momento della nascita fino alla maggiore età (art. 4 co. 2).

Infatti il requisito della residenza legale e ininterrotta, se interpretato rigidamente, tende ad escludere dal beneficio un numero considerevole di giovani, nati in Italia e privi di legami diretti con il paese d'origine dei genitori, i quali però, per esempio, abbiano ottenuto un regolare titolo di soggiorno (o siano stati registrati sul titolo di soggiorno di uno dei genitori) solo in epoca successiva alla nascita, per effetto di un provvedimento di regolarizzazione.

⁶⁵ Paolo Bonetti, Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza : due vie dell'integrazione politica degli stranieri – profili costituzionali e prospettive legislative, in www.federalismi.it.

⁶⁶ Relazione accompagnatoria al disegno di legge governativo comportante Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91 recante nuove norme sulla cittadinanza, atto Camera n. 1607.

Soffermandosi poi, in particolare, sulla disciplina della naturalizzazione (art. 9), introdotta con la legge del 1992, non si può non rilevare come il legislatore, adottando un approccio dotato di una certa originalità nel panorama europeo, ha istituito una sorta di dettagliata gerarchia tra diverse categorie di stranieri, fissando per ciascuna di esse un periodo di residenza legale diverso, come condizione necessaria per poter presentare istanza di naturalizzazione. Così, il periodo di «anticamera» necessario per poter aspirare alla cittadinanza è stabilito equivalente a *tre anni* per lo « straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, o che è nato nel territorio della Repubblica»; è invece di *quattro anni* per il « cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee»; sale a *cinque anni* per lo « straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano», per lo « straniero che ha prestato servizio [...] alle dipendenze dello Stato» e per l'apolide; diventa, infine, di ben *dieci anni*, nel caso del semplice «straniero» (nel senso di cittadino di Stato non membro delle Comunità europee). Per quest'ultima categoria di non-cittadini – che comprende, ovviamente, la quasi totalità degli immigrati – il tempo di residenza necessario per poter chiedere la naturalizzazione risulta raddoppiato rispetto alla legislazione precedente⁶⁷.

Ma vi sono anche molti altri punti critici nella legislazione vigente, che necessitano di un ripensamento, e che possono essere sintetizzati attraverso il riferimento agli snodi fondamentali della normativa : **a)** la permanenza di discriminazioni fra uomo e donna (marito o padre, e moglie o madre) nell'acquisto e riacquisto della cittadinanza (i figli nati da madre che abbia riacquisito la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 219 della legge n. 151/75 di riforma del diritto di famiglia, o i figli nati prima del 1948 da madre italiana sono tuttora ritenuti stranieri); **b)** il mancato rispetto della volontà del singolo e la presenza di effetti automatici estranei alla volontà, peraltro censurati dalla Corte costituzionale (sentenze del 16.4.1975, n. 87 e del 9.2.1983, n. 30; si ricorda, per esempio, l'automatico riacquisto della cittadinanza italiana da parte di chi l'abbia perduta ed abbia risieduto in Italia per un anno, ex art. 13, 1° comma, lett. *d*); **c)** l'eccessiva durata del procedimento di concessione della cittadinanza per naturalizzazione ovvero di acquisto a seguito di matrimonio con cittadino italiano; **d)** la condizione di residenza in Italia per un periodo eccessivamente lungo, ai fini della naturalizzazione, considerata sia la condizione privilegiata dei cittadini comunitari e la previsione nel Trattato sull'Unione europea dello specifico istituto della « cittadinanza dell'Unione» (art. 8 ss.); sia l'introduzione della « carta di soggiorno» ex art. 9 t.u. in materia di immigrazione, che è segno distintivo della sostanziale parità di diritti fra stranieri e cittadini (pur con alcuni, discutibili limiti) e che si ottiene dopo sei anni di residenza in Italia (la naturalizzazione *ex lege* n. 91/92, art. 9, 1° comma, lett. *d*, *f* si ottiene dopo quattro anni per i comunitari e dieci per gli extracomunitari); **e)** l'incertezza di previsioni circa la disponibilità di redditi richiesta ai fini della naturalizzazione; **f)** la previsione dello «svincolo» dalla cittadinanza originaria (posto come condizione della naturalizzazione) da parte dello Stato di appartenenza dello straniero; **g)** la necessità di semplificare la produzione di documenti (in particolare da parte dei rifugiati)⁶⁸.

L'analisi critica proposta mette in rilievo come la materia della cittadinanza non possa più essere disciplinata se non a partire dall'esigenza centrale di assicurare, anche attraverso le norme sull'acquisto e la perdita della cittadinanza, la tutela della libertà e dei diritti individuali e come, nell'elaborazione della legge vigente, si sia persa un'importante occasione per tentare una riflessione approfondita sul ruolo della cittadinanza nell'attuale contesto costituzionale.

67 F. Pastore, Nationality Law and International Migration: The Italian Case, in R. Hansen- P. Weil (a cura di) Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU, Palgrave, Basingstoke, 2001, 22.

68 Bruno Nascimbene, Promemoria sulla cittadinanza, cit. 8.

6. Sul «testo unificato» di riforma della legge sulla cittadinanza all'esame del Parlamento nella XV° legislatura.

Trascorso oltre un decennio dalla riforma della legge sulla cittadinanza, la vigente legge 5 febbraio 1992, n. 91, « Nuove norme sulla cittadinanza», cui è seguito il d.P.R. del 12 ottobre 1993, n. 572 recante il regolamento di esecuzione della stessa, anche alla luce della prassi e dei mutamenti sopravvenuti nella società italiana, richiede da un lato aggiustamenti strumentali rispetto alle esigenze sorte ed evidenziate nel tempo e dall'altro lato, modifiche che tengano conto del fenomeno dell'immigrazione in Italia, ormai consolidatosi nel contesto nazionale.

Dopo i tentativi di riforma della disciplina sulla cittadinanza, abortiti nel corso delle due passate legislature, il tema, che è ormai divenuto indifferibile, è nella XV legislatura oggetto di rinnovato interesse, come dimostra la presentazione di sei proposte di legge di iniziativa parlamentare⁶⁹ e un disegno di legge di iniziativa governativa⁷⁰.

Le sei proposte parlamentari intervengono su puntuali aspetti della vigente disciplina concernenti l'acquisto della cittadinanza alla nascita (*jure sanguinis* o *jure soli*) da parte di minori e a seguito di matrimonio ovvero il riconoscimento della cittadinanza (per «naturalizzazione») allo straniero residente in Italia, invece il disegno di legge governativo reca una più ampia disciplina della materia, che modifica ampiamente o sostituisce integralmente quella prevista dalla L. 91/1992.

In sede di Commissione Affari Costituzionali, il relatore on. Bressa ha provveduto alla predisposizione di un testo unificato, quale testo base di discussione per la riforma organica della legge sulla cittadinanza, che sostanzialmente ricalca la struttura del disegno di legge del Governo, integrandolo e coordinandolo in più punti con disposizioni attinte alle restanti proposte.

Gli elementi portanti della proposta consistono nell'affermazione del principio dello *ius soli*, nella necessità ai fini della concessione della cittadinanza dell'accertamento della reale appartenenza fisica e sociale del richiedente alla comunità dimostrata anche dall'adesione ai principi costituzionali e infine dalla possibilità della doppia cittadinanza.

A fronte di un'immigrazione stanziale e di una crescente sensibilità per i diritti dei minori, quasi tutti i paesi europei hanno introdotto nel dopoguerra, o rafforzato se già l'avevano, l'elemento dello *jus soli*, accogliendo il principio della *attribuzione automatica* in caso di doppia nascita sul territorio. Così molti paesi europei favoriscono i nati sul territorio con forme di *naturalizzazione facilitata*, persino la Germania già con la legge del 1990 ha favorito l'acquisizione della cittadinanza per i giovani tra i 16 e i 23 anni che abbiano vissuto sul suo territorio per 8 anni e abbiano frequentato la scuola per 6 (4 dei quali alle secondarie), da notare che tale ultima condizione con la riforma del 1999 è stata soppressa⁷¹.

69 A.C. 24, Realacci ed altri; A.C. 1297, Ricardo Antonio Merlo ed altri; A.C. 1462, Caparini ed altri; A.C. 1529, Boato; A.C. 1570, Bressa ed altri in www.parlamento.it

70 A.C. 1607 Governo; numerosi i commenti su questa proposta tra cui: V. Lippolis, Il disegno di legge Amato e i requisiti per l'acquisto della cittadinanza: perché non ripensare il sistema della doppia cittadinanza, in www.forumcostituzionale.it; S. Rossi, Sul disegno di legge governativo in materia di cittadinanza, in www.forumcostituzionale.it; L. Melica, Il d.d.l. Amato di riforma delle norme in materia di cittadinanza. Politiche di inserimento e lealtà ai valori costituzionali, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; F. Pizzolato, La riforma della cittadinanza: dall'etnia all'etica, in *Aggiornamenti sociali*, n. 6/2007, 425-435.

71 Riguardo l'acquisizione della cittadinanza per *ius soli* il nostro ordinamento non contiene disposizioni di particolare *favor* per i nati in Italia, a differenza dagli altri Stati europei. Da un esame della legislazione comparata si evince, infatti, che in Germania acquisiscono automaticamente la cittadinanza tedesca coloro che nascono nello Stato da genitori stranieri, purché almeno uno di essi risieda stabilmente nel Paese da almeno otto anni e sia in possesso di regolare autorizzazione al soggiorno o di permesso di soggiorno illimitato da almeno tre anni. In Francia, acquisisce la cittadinanza il bambino nato sul territorio francese, figlio di genitori stranieri, al momento del compimento della maggiore età se, a quella data, abbia la propria residenza in Francia o vi abbia risieduto abitualmente per un periodo,

Il Testo unificato si presenta, rispetto alle soluzioni adottate in altri paesi europei, come una prudente mediazione: infatti mentre esclude l'introduzione anche in Italia del principio del doppio *jus soli* per l'acquisizione automatica alla nascita, dall'altra, modificando il co. 2 dell'art. 4 della legge n. 91/1992 prevede che la possibilità di acquisire la cittadinanza - su istanza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale secondo l'ordinamento del Paese di origine - per il minore figlio di genitori stranieri, di cui almeno uno residente legalmente in Italia senza interruzioni da cinque anni, che, anch'esso legalmente residente in Italia senza interruzioni per un periodo non inferiore a cinque anni, vi abbia frequentato integralmente un ciclo scolastico o un corso di formazione professionale o vi abbia svolto regolare attività lavorativa per almeno un anno.

Il principio ispiratore di tale previsione costituisce una precisa alternativa sia allo *ius sanguinis* sia allo *ius soli*: è il cosiddetto *ius domicilii*, che si affianca allo *ius soli* per chi non è nato in Italia ma si trova a vivere nel nostro Paese gli anni decisivi della formazione della sua personalità.

Questo nuovo criterio ha il pregio di sottolineare la natura relazionale della cittadinanza: non ha infatti senso parlare di cittadinanza se non si inquadra il tema in una rete di rapporti e di relazioni, che si intesse di diritti e doveri, che contribuiscono a creare quella comunità volontaristica dei cittadini, guidata da regole condivise.

In mancanza di nascita sul territorio (o di possibilità di provarla), il progetto richiede – come nei paesi scandinavi - la residenza in Italia del minore per un periodo minimo di 5 anni continuativi, consentendo l'acquisizione della cittadinanza per i figli di stranieri: in questo caso però la domanda congiunta da parte dei genitori (o del genitore esercente la potestà) è consentita, non alla nascita come avviene in Gran Bretagna, ma quando si evidenzia un progetto di stabilità per il bambino in modo da garantire un buon livello di socializzazione.

In queste ipotesi, dato che la scelta viene effettuata dai genitori, il ragazzo – come avviene in altri paesi - potrebbe rinunciare alla cittadinanza italiana alla maggiore età, avendo a disposizione un arco di tempo ragionevole (un anno) dal compimento della stessa.

L'idea di un periodo probatorio per l'accesso alla cittadinanza dei minori stranieri pone quindi il problema che tale periodo sia certo, generale e di facile applicazione: in tal senso, la soluzione più semplice sarebbe quella di riferirsi alla continuità del soggiorno legale in Italia, che è cosa diversa dalla residenza anagrafica, anche alla luce della funzione della cittadinanza, quale status nazionale, che serve a certificare la presenza continuativa dello straniero, in termini produttivi e di partecipazione civile, nel nostro tessuto sociale.

Costituendo elemento significativo di questa come di altre disposizioni del progetto, non si può evitare di sottolineare come la dizione di «legalmente residente» sia intrinsecamente ambigua e piena di rischi interpretativi, in quanto è una formula che non ha precisione in sé e che può essere letta in vari modi, tra cui, più frequentemente, come «residenza anagrafica». La residenza anagrafica, però, ubbidisce a regole e discipline che oggi, e non solo da oggi, vivono una seria sofferenza applicativa, soprattutto nelle grandi metropoli, dove le strutture degli uffici anagrafici non permettono il controllo puntuale sul territorio, tanto che, da alcuni decenni, tutte le funzioni anagrafiche nelle metropoli, in luogo dell'accertamento, di fatto, della residenza, utilizzano, in via di soccorso, l'esibizione di certificazione impropria, dimostrativa e sintomatica, della presenza. Quest'ultima, però,

continuo o discontinuo, di almeno cinque anni dall'età di undici anni in poi. Inoltre, è francese il figlio, legittimo o naturale, nato in Francia quando almeno uno dei genitori vi sia nato, qualunque sia la sua cittadinanza. In Spagna, è possibile acquisire la cittadinanza spagnola per coloro che, nati nello Stato, vi risiedono, invece, da un anno. In Gran Bretagna, infine, acquisisce la cittadinanza britannica colui che nasce nel Regno Unito se uno dei genitori vi risiede a tempo indeterminato, senza soggiacere ai limiti temporali previsti dalla legislazione in materia di immigrazione. Ha, inoltre, titolo a chiedere il riconoscimento della cittadinanza britannica anche colui che, figlio di genitori non residenti stabilmente nel Regno Unito, nasce nel Regno Unito e vi risiede, continuativamente, per i dieci anni successivi alla nascita.

contiene delle rigidità e rende più difficile l'acquisto della residenza anagrafica da parte di una persona che, di fatto, è già da tempo legalmente soggiornante in Italia ⁷².

Quanto all'acquisto della cittadinanza per nascita, il testo unificato integra l'art. 1 della legge aggiungendo le lett. c) e d) e con tali previsioni stabilisce l'applicazione del principio dello *jus soli* a chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno sia nato e risieda legalmente in Italia ovvero sia quiivi legalmente residente senza interruzioni da almeno tre anni ⁷³.

Tale disposizione evidentemente è volta a superare i vincoli all'acquisizione della cittadinanza insiti nella normativa vigente, che si appalesa tra le più severe in Europa con i figli di stranieri nati nel territorio dello Stato, in quanto - rispetto alla precedente legge del 1912 - prevede il requisito, difficile da provare e da rispettare, della residenza continuativa. Ciò in controtendenza rispetto ad altre legislazioni : ad es. quella inglese o portoghese che consente l'acquisizione su richiesta addirittura *alla nascita* ai nati sul territorio da genitori che abbiano un permesso di soggiorno permanente o dopo dieci anni di residenza.

L'acquisto *jure soli* della cittadinanza italiana viene quindi favorito modificando la norma che impone la residenza, continuativa, per almeno diciotto anni quale è normalmente il periodo richiesto ai fini del conseguimento della maggiore età (art. 4, 2° comma in combinazione con l'art. 1 d.P.R. n. 572/93).

Il testo unificato, con l'introduzione dell'art. 5 bis, modifica la vigente disciplina in materia di concessione della cittadinanza con decreto del Presidente della Repubblica e istituisce un secondo percorso di attribuzione della cittadinanza con il decreto del Ministero dell'interno (percorso peraltro già previsto per i modi di acquisto della cittadinanza per «beneficio di legge» e per matrimonio ⁷⁴).

Si delinea, in tal modo, la predisposizione, almeno apparente, di due procedimenti differenti, ovvero quello di attribuzione della cittadinanza con il decreto del Ministero dell'interno e quello di concessione, con decreto del Presidente della Repubblica, che presuppongono una previsione di requisiti, almeno stando a ciò che si legge, diversi, probabilmente anche nei tempi. Nel caso di attribuzione della cittadinanza con decreto ministeriale, in particolare, è richiesta la verifica della conoscenza della lingua italiana, equivalente al terzo anno di scuola primaria, e sono previste alcune clausole ostative (art. 6) e motivi legati alla sicurezza della Repubblica (art. 9), quali ostacoli che determinano il respingimento dell'istanza. Tali criteri invece non sono esplicitati, forse essendo sottintesi, nel caso di concessione con decreto del Presidente della Repubblica.

L'allargamento dell'ambito di applicazione del procedimento per attribuzione appare di particolare pregio in quanto sottenderebbe una sorta di configurazione della posizione soggettiva dello straniero, in qualche misura riconducibile alla sfera del diritto soggettivo, con conseguente onere di motivazione in capo alla pubblica amministrazione, la quale può, certamente, in presenza di motivi di sicurezza, ritardare o negare l'attribuzione, ma è tuttavia chiamata a motivare – ed a motivare in maniera adeguata – le ragioni per le quali

⁷² P. Morozzo Della Rocca, Audizione nel corso dell'indagine conoscitiva in materia di diritto di cittadinanza, Commissione Affari Costituzionali, Camera dei deputati, XV legislatura, seduta 12 marzo 2007, 23.

⁷³ P. Bonetti, Audizione nel corso dell'indagine conoscitiva in materia di diritto di cittadinanza, Commissione Affari Costituzionali, Camera dei deputati, XV legislatura, seduta 12 marzo 2007, 5 per cui « Più opinabile sembra la prima lettera dell'articolo in esame, che fa discendere l'acquisto del diritto dalla mera nascita nel territorio della Repubblica da straniero regolarmente residente da almeno tre anni. Qui si tratta di questioni di carattere pratico, perchè da un lato esiste una giurisprudenza della Corte costituzionale che ha cercato di esaltare la volontarietà dell'acquisto. Il minore non è capace di intendere e di volere e i genitori che, in base alla Costituzione, hanno il dovere di istruirlo, educarlo e mantenerlo, lo rendono in tal modo partecipe del progetto migratorio della famiglia. Si pone il problema concreto e verificato nella prassi di stranieri appartenenti a paesi nei quali esista il divieto della doppia cittadinanza, il cui il figlio, riconosciuto alla nascita come italiano, diventerebbe straniero, creando una situazione assurda per cui la famiglia non potrebbe tornare senza ottenere visti per il figlio, oppure sarebbe costretta a farlo nascere nel paese d'origine per evitare questa situazione».

⁷⁴ R. Clerici, La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano...cit, 275-330.

ritiene che non sussistano i presupposti giuridici per l'espletamento della procedura di attribuzione medesima ⁷⁵.

Sembra quindi si sia attuata la predisposizione di un sistema a doppio binario relativamente all'acquisizione, che potrebbe giovare, in termini di snellimento e semplificazione delle procedure, soprattutto con un più intenso coinvolgimento del Ministero dell'interno. Il rischio, però, potrebbe essere quello di dar vita a due livelli differenti di accesso, l'uno regolato da criteri prestabiliti e l'altro legato ad una maggiore discrezionalità ⁷⁶.

E' utile sottolineare due aspetti della procedura di attribuzione : 1) il ruolo centrale che assume la volontarietà. L'attribuzione, ovvero il percorso breve (in quanto il testo unificato non modifica la lett. d) dell'art. 9 che prevede un termine decennale), non è un percorso facilitato, bensì voluto (si stabilisce infatti oltre ad un requisito reddituale, anche la conoscenza minima della lingua italiana). L'introduzione dello strumento dell'attribuzione implica quindi una scommessa sulla volontà del singolo straniero che vuole diventare cittadino italiano, in quanto si sente pienamente partecipe della comunità in cui è arrivato. La cittadinanza infatti non è un percorso scontato, ma presuppone la volontà di diventare cittadino: in questo senso l'aver previsto l'attribuzione con un percorso più breve e con alcune condizioni non irrilevanti ⁷⁷, ed aver mantenuto il percorso della concessione, cioè i 10 anni, eliminando tutte le condizioni, sta a significare che, con il tempo, si è più liberi di immaginare di poter diventare cittadini.

2) Rischio di sovrapposizione. Il periodo di residenza di cinque anni, richiesto per l'attribuzione, potrebbe dimostrarsi incongruo e troppo breve: in questo modo, infatti, il testo licenziato dalla Commissione sovrappone nella sostanza i requisiti previsti dal Testo unico sull'immigrazione (articolo 9 del decreto legislativo n. 286 del 1998 ss.mm.) per la richiesta del permesso di soggiorno di lungo periodo e le condizioni per la presentazione dell'istanza per la cittadinanza. Ciò porrebbe l'Italia tra i Paesi europei più permissivi, rendendo del tutto omogenei i presupposti per l'acquisizione del permesso di soggiorno UE per i soggiornanti di lungo periodo e quelli per l'acquisizione della cittadinanza. Si potrebbe però obiettare che tale scelta normativa è in linea con l'ispirazione della legge, creando una sorta di doppio binario che, da un lato, permette a chi vuole rimanere in Italia, mantenendo la propria identità nazionale di origine, di avvalersi della carta di soggiorno, rilasciata anch'esso dopo 5 anni, e, dall'altro, riconosce a coloro che si sentono integrati nel tessuto sociale italiano al punto da identificarsi con i valori sociali, politici e culturali del nostro paese, di divenire cittadini italiani.

In termini generali si può affermare che il testo unificato si pone in una linea di continuità con le discipline europee: infatti mentre la Francia consente la *naturalizzazione prima dei 18 anni*, proprio per evitare una percezione di diversità e di emarginazione ai bambini, attraverso il riconoscimento ai genitori della facoltà di richiedere la cittadinanza per i figli a partire dall'età di 13 anni, se il bambino nato in Francia, risiede sul territorio nazionale dall'età di 8 e vi sia stato per 5 anni; la Germania, invece, con la riforma del 1999, ne prevede l'acquisto alla nascita, se almeno un genitore vive da 8 anni in Germania, ponendo quali requisiti indispensabili o una consistente presenza del figlio dopo la nascita,

⁷⁵ A. Giorgis, Audizione nel corso dell'indagine conoscitiva in materia di diritto di cittadinanza, Commissione Affari Costituzionali, Camera dei deputati, XV legislatura, seduta 12 marzo 2007, 31.

⁷⁶ P. Morozzo Della Rocca, Audizione nel corso dell'indagine conoscitiva in materia di diritto di cittadinanza, Commissione Affari Costituzionali, Camera dei deputati, XV legislatura, seduta 12 marzo 2007, 24.

⁷⁷ Art. 6 bis co. 1. introdotto dal testo unificato per cui «La cittadinanza italiana è attribuita con decreto del Ministro dell'Interno, su istanza dell'interessato: a) allo straniero che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica e che è in possesso del requisito reddituale, determinato con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze in misura non inferiore a quello richiesto per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dall'articolo 1 del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3».

o una consistente presenza dei genitori prima della nascita, perché entrambi questi fatti sono garanzie di inserimento e di impegno ⁷⁸.

Le condizioni poste dalla proposta esaminata (riprese in parte dalle altre legislazioni europee) sono essenzialmente volte a favorire l'integrazione sociale attraverso l'acquisto della cittadinanza italiana degli immigrati della terza generazione, i cui genitori (o anche uno solo di essi) siano nati in Italia e, risiedendovi al momento della nascita del figlio, dimostrino implicitamente di aver fissato nel nostro paese la loro stabile dimora e di essersi quindi inseriti nel tessuto sociale, pur senza essere divenuti, per naturalizzazione, cittadini.

E' utile ribadire che l'Italia si colloca, dopo la legge del 1992, nella fascia di severità estrema, che è anche la soglia massima prevista dalla Convenzione del Consiglio d'Europa del 1997, ma il fatto più singolare è che l'Italia è l'unico paese che, nel dopoguerra, ha aumentato e non ridotto gli anni di residenza richiesti, passando da 5 a 10 per i non comunitari.

Così mentre quasi tutti i paesi considerano relativamente più importante vivere nel paese, conoscerlo, esservi inseriti che non essere uno straniero, nato, istruito e vissuto sempre all'estero, ma con un nonno o un genitore cittadino, quest'ultima condizione in Italia costituisce un vantaggio tale da abbassare il requisito della residenza da 10 a 5 anni.

La proposta di ridurre il divario per l'acquisizione della cittadinanza tra discendenti di italiani e stranieri extra-comunitari (attraverso la procedura di attribuzione) appare dunque opportuna : si tratta, sostanzialmente, di diminuire i tempi di residenza per gli immigrati non comunitari, riportandoli ai 5 anni della legge del 1912 e delle disposizioni prevalenti in Europa. Tale modifica della disciplina dovrebbe essere accompagnata da una semplificazione delle procedure, standardizzandole a livello nazionale, e prevedendo un tempo massimo di attesa di un anno, trascorso il quale il richiedente può rivolgersi al giudice ordinario per ottenere la cittadinanza, come nel caso di naturalizzazione per matrimonio.

Infine il testo unificato, con l'introduzione dell'art. 5 ter, intende sottoporre tutte i soggetti che intendano acquisire la cittadinanza per attribuzione ad una verifica della reale integrazione linguistica e sociale dello straniero nel territorio dello Stato, richiedendo la conoscenza minima della lingua italiana.

Tale modifica appare in linea con la maggioranza dei paesi dell'Unione che richiedono la conoscenza della lingua come condizione per la naturalizzazione, oltre al requisito di non aver commesso reati, anch'esso presente in quasi tutte le legislazioni ⁷⁹.

Si deve infine rilevare una contraddizione nell'attuale disciplina rappresentata dalla circostanza che mentre in materia di minori e naturalizzazione degli stranieri non comunitari, l'Italia presenta una legislazione decisamente severa, al contrario decisamente più generosa è la disciplina sulla naturalizzazione per matrimonio.

Quest'ultima è diventata però per l'Italia un problema soprattutto a seguito dell'adozione della risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 1997 che individuava la «lotta ai

⁷⁸ 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.

⁷⁹ A titolo esemplificativo, si segnala che il *test* di nazionalità è stato introdotto nel novembre 2005 nel Regno Unito. Ad esso il Ministero dell'interno (Home Office) ha dedicato uno specifico sito: www.lifeintheuktest.gov.uk. Il *test* comprende un esame d'inglese per provare una sufficiente conoscenza linguistica e una prova di cultura generale in 24 domande, basate sulla conoscenza del volume *Life in the United Kingdom. A Journey to Citizenship' handbook*, cui si deve rispondere in 45 minuti. Il *test* può essere sostenuto mediante *computer* in 90 centri ufficiali e può essere ripetuto, in caso di insuccesso, un numero illimitato di volte. Il volume *Life in the United Kingdom*, elaborato da una specifica commissione, l'Advisory Group on Life in the UK, consta di 146 pagine in cui sono trattati argomenti quali storia, società, geografia, popolazione e religioni, struttura del Governo, informazioni sulla ricerca di un lavoro ed elementi di educazione civica.

matrimoni fittizi», tra le priorità di collaborazione degli Stati aderenti, nei settori della giustizia e degli affari interni, anche prima dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam. L'estrema facilità con cui, in Italia, si ottiene la cittadinanza per matrimonio costituisce una vera e propria anomalia giuridica: bastano sei mesi di matrimonio ai residenti in Italia e tre anni ai residenti all'estero. Ad aggravare la situazione è intervenuta la giurisprudenza del Consiglio di Stato (Parere Adunanza Generale 30.11.1992) che ritiene non necessaria la persistenza del vincolo anche al momento del decreto di naturalizzazione e dato che, per questa procedura, è già previsto un termine di scadenza certo (2 anni) passato il quale si può chiedere al giudice la registrazione, si comprende quindi perché, in Italia il grosso delle naturalizzazioni (nel 2005, 11.854 contro 7412 per residenza) avvenga per questa via.

In altri paesi, al contrario, si è cercato di porre un argine a quest'uso strumentale del matrimonio, prevedendo soglie rigide ed elevate : così gli anni di matrimonio e di residenza richiesti sono 3 in Olanda e in Belgio (stessa regola vale per i conviventi), la Danimarca chiede 3 anni di matrimonio e 4 di residenza, la Francia 1 anno di matrimonio e di residenza o un figlio in comune.

In questa direzione si situa il nuovo art. 5 della proposta esaminata prevedendo che «Il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano acquista la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risieda legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, ovvero dopo tre anni se all'estero, qualora, al momento dell'adozione del decreto di cui all'articolo 7, comma 1, non sia intervenuto scioglimento, annullamento o cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista separazione personale dei coniugi».

Un'ultima questione che viene definitivamente risolta, in senso positivo, nel testo unificato è quella relativa alla doppia cittadinanza : l'Italia dal 1992 ha introdotto la doppia cittadinanza, l'aveva però poi di fatto impedita (tranne nei soliti casi ammessi anche dai paesi che la vietano e per gli stranieri di origine italiana) con un decreto ministeriale 22 novembre 1994.

Con il decreto del Ministero dell'Interno del 7 ottobre 2004 si è abrogato il punto 3) del DM 22.11.1994, che imponeva di allegare alla richiesta di naturalizzazione il « certificato di svincolo della cittadinanza» rilasciato dalle autorità consolari del paese d'origine. Tale certificato costituiva solo il primo passo del processo di rinuncia alla cittadinanza, non era un atto irreversibile e chi ne faceva richiesta doveva comunque dare ancora il suo assenso prima di essere cancellato dall'elenco dei cittadini del suo paese d'origine: ciò comportava, tra l'altro che spesso, molti consolati, pur rilasciando il certificato, non davano nessun seguito alla richiesta.

Tale modifica della normativa è stata determinata dall'opportunità di uniformare la concessione della cittadinanza italiana al principio del riconoscimento della nazionalità plurima, anche quale fattore di integrazione nell'ambito della società e di adeguare la procedura di concessione dello *status civitatis* a criteri di razionalizzazione e semplificazione, eliminando dunque lo «svincolo diplomatico» introdotto con decreto ministeriale del 1994.

In questo senso ha militato anche la circostanza che alcuni paesi del Sud del mondo che non ammettevano la doppia cittadinanza hanno cambiato indirizzo negli ultimi anni per tenere conto della quota crescente dei propri cittadini che emigrano e come modo per non far perdere loro i legami con il paese d'origine ed i parenti.

Un'indagine effettuata nel 1998 ha evidenziato che, delle prime trenta nazionalità presenti in Italia, solo in sette paesi le leggi nazionali non ammettono la doppia cittadinanza : questo vuole dire che i cittadini di una maggioranza dei paesi dai quali si emigra verso

l'Italia potrebbero essere interessati all'acquisto della cittadinanza qualora le condizioni d'accesso fossero meno restrittive.

Il difficile congegno della doppia cittadinanza è certamente una misura utile tanto che alcuni studiosi ritengono che la doppia cittadinanza sia il più forte incentivo alle naturalizzazioni⁸⁰, ma essa è comunque un incentivo da usare con cautela ed accortezza, uno strumento che richiede una continua manutenzione e che è esposto a rischi e contraddizioni. Se i paesi che vietano la doppia cittadinanza non possono fare a meno di ammetterla in molti casi, i paesi che l'ammettono non possono trascurare di corredarla ad accordi bilaterali con i paesi coinvolti, tali da dare soluzioni organiche ai molteplici problemi che la doppia cittadinanza pone (si pensi alla questione più banale dell'adempimento degli obblighi di leva).

Non ci si può nascondere che notevoli sono stati i rilievi critici all'ammissione dell'istituto della doppia cittadinanza, che rischierebbe di generare momenti di condivisione di valori contraddittori fra quelli che sovrintendono alla società italiana e quelli che sovrintendono alle altre società delle quali il cittadino si sentirebbe comunque parte. In questo senso non pare ammissibile che un cittadino si trovi costretto *bon grès malgrès* a condividere valori fra loro contrastanti nel momento in cui aderisce ad una doppia visione della cittadinanza, ovvero in cui, essendo cittadino integrato e partecipe di una certa forma di Stato, rischi di dividerne due opposte, alternative o comunque non con un comune patrimonio di valori⁸¹.

Tuttavia – secondo altri autorevoli studiosi - il riconoscimento della doppia cittadinanza si presenta come lo strumento giuridico più idoneo a valorizzare la «cittadinanza effettiva» dell'individuo, cioè la trama delle relazioni e dei rapporti in cui questi è realmente inserito⁸²: se infatti la cittadinanza nasce con la libertà dell'uomo ed è anzi frutto dell'autoaffermazione della libertà, essa accompagna la persona sia dentro lo Stato, sia nelle trasmissioni, sia nell'ambito delle evoluzioni che subiscono le stesse organizzazioni statali⁸³, non si può quindi imporre all'individuo di rinunciare ad una parte di se stesso, che forma e definisce la sua stessa identità di uomo anche nella comunità di cui intende divenire cittadino.

Nella misura in cui la cittadinanza viene concepita come «diritto ad avere diritti»⁸⁴, presupposto irrinunciabile per ogni membro di una «repubblica aperta»⁸⁵, diventa impossibile negare agibilità ad un istituto quale quello della doppia cittadinanza che

80 W.R. Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1992.

81 T. Frosini, Audizione nel corso dell'indagine conoscitiva in materia di diritto di cittadinanza, Commissione Affari Costituzionali, Camera dei deputati, XV legislatura, seduta 12 marzo 2007, 12; nello stesso senso espressione della nostrana «dottrina del male» (Uberdoktrin) che considera ogni doppia cittadinanza un errore richiamandosi ad ideali e pratiche di intonazione nazionalistica: le Audizioni nel corso dell'indagine conoscitiva in materia di diritto di cittadinanza di V. Lippolis [9], F.S. Marini [20ss], C. Rossano [17ss].

82 M. Cuniberti, *La cittadinanza...* cit, 500; R. Clerici, *La cittadinanza...* cit, 375; R. Monaco, Doppia cittadinanza e tutela della cittadinanza, in Riv. Trim.dir. e proc. civ., 1950, 639 ss.; in senso favorevole le Audizioni nel corso dell'indagine conoscitiva in materia di diritto di cittadinanza di P. Bonetti [6], V. Angiolini [16], P. Morozzo Della Rocca [22].

83 G. Berti, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti...* cit, 13.

84 Corte Suprema Stati Uniti, causa *Perez v. Brownell*, Chief Warren, 1957; concetto già espresso da H. Arendt, *Le origini del Totalitarismo*, Edizioni di Comunità, Torino, 1999, 410-11 per cui «...Ci siamo accorti dell'esistenza di un diritto ad avere diritti (e ciò significa vivere in una struttura in cui si è giudicati per le proprie azioni e opinioni) solo quando sono scomparsi milioni di individui che lo avevano perso e non potevano riacquistarlo a causa della nuova organizzazione globale del mondo».

85 Dalla dottrina B. Obendorfer, *Die offene Republik-Zur Zukunft Deutschlands und Europas*, 1991; Id., *Vom Nationalstaat zur offenen Republik*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, allegato al settimanale *Das Parlament* B 9/92 del 21 febbraio 1992, 21.

costituisce la più coerente applicazione del principio di eguaglianza alla disciplina legislativa della cittadinanza ⁸⁶.

Il testo unificato proposto dalla Commissione, che mette al centro dell'attenzione la volontà della persona, rappresenta un progetto capace di rispondere alle sfide che la modernità propone: infatti, da un lato, accorciare i tempi di attesa e predisporre una concessione della cittadinanza, non discrezionale, per i nati in Italia e, dall'altro, richiedere segni di disponibilità all'inserimento per chi voglia naturalizzarsi e contrastare i matrimoni di comodo dall'altro, significa inserire la normativa sulla cittadinanza in un progetto di integrazione ragionevole, un progetto che non pretende assimilazioni culturali a tappe forzate, ma richiede il rispetto della legalità e la disponibilità ad apprendere gli strumenti culturali necessari ad interagire con la società in cui si risiede e dove si intende vivere.

Conclusivamente, credo che la legge sulla cittadinanza sia un banco di prova della cultura democratica, della consapevolezza giuridica e la misura di umana civiltà di un paese, oltre che della capacità della sua classe dirigente di rapportarsi con le sfide di un moderno stato costituzionale di diritto, in quanto affrontare il tema della cittadinanza – sia in termini teorici che in termini di *law in action* - mette a nudo la visione che ciascuno ha della forma di Stato, dei modi in cui si estrinseca la potestà sovrana e quindi dei rapporti che intercorrono tra cittadini e detentori del potere.

* * *

P.S.

La prematura fine della XV° legislatura e la schiacciante vittoria del centro-destra rendono improbabile che il testo unificato approvato dalla Commissione costituisca la base comune per un accordo tra maggioranza e opposizione anche nella legislatura che andrà ad avviarsi, ciò nonostante il tema della riforma della legge sulla cittadinanza appare comunque una questione ineludibile per definire la qualità della nostra democrazia.

86 M. Cuniberti, La cittadinanza...cit, 500, nota 108.