

---

## Il ruolo del confine nelle trasformazioni della nozione giuridica di cittadinanza

*The role of the border in the transformations of the legal notion of citizenship*

Enrico Grosso

---



### Edizione digitale

URL: <http://journals.openedition.org/tp/1237>

### Editore

Marcial Pons

### Edizione cartacea

Data di pubblicazione: 1 juin 2020

Paginazione: 207-233

ISSN: 0394-1248

### Notizia bibliografica digitale

Enrico Grosso, « Il ruolo del confine nelle trasformazioni della nozione giuridica di cittadinanza », *Teoria politica. Nuova serie Annali* [Online], 10 | 2020, online dal 01 décembre 2020, consultato il 31 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/tp/1237>

---

Teoria politica

# Il ruolo del confine nelle trasformazioni della nozione giuridica di cittadinanza

Enrico Grosso\*

## Abstract

### The role of the border in the transformations of the legal notion of citizenship

*Starting from the statement that there is a close link between the idea of the «border» (and more generally of any kind of «boundary») and a notion of citizenship whatsoever, the author analyses, among many possible meanings, two «ideal types» which have differently had a part in the process of modern State building, contributing to clarify that the citizenship has to do with the idea of separation, exclusion and difference, much more than with the idea of integration and inclusion. The citizenship can be conceived in a «vertical» meaning, that is a relationship between the individual and the sovereign, or in a «horizontal» meaning, that is a collective identity, binding all individuals on the basis of a common political membership. After following the «great neutralisation» of the Nineteenth Century, when citizenship changes into a new «national» dimension, becoming properly a «nationality», the author focus on two clear examples of «political use» (or, as we could also say, «political manipulation») of the notion of citizenship: in USA at the time of the adoption of XIV Amendment in 1865 and in France, between the end of Napoleonic Age and the middle of Twentieth Century. At that time the border plays a new role, including and excluding from time to time new categories of people, depending on political and historical needs of the moment. Some considerations are finally developed about the political relationship between citizenship and the notion of border in the Twentieth Century's Constitutional State, when the idea of a «national» citizenship, sometimes as vertical relationship between the individual and the State, sometimes as consciousness of a collective membership, is still at the heart of our legislation, with the political aim to keep the distances, and strenuously defend the borders, between the «lucky» citizens of the rich developed world from one side, and the new «wretched of the Earth» from the other side.*

**Keywords:** Citizenship. Nationality. Membership. Border. State.

## 1. Premessa. Il confine come elemento costitutivo della nozione giuridica di cittadinanza

Il confine ha sempre svolto un ruolo determinante nella definizione della nozione giuridica di cittadinanza. Assumo qui una definizione di «confine» che non è solo quella evocativa della barriera fisica tra territori (anche se, come vedremo,

---

\* Università di Torino, [enrico.grosso@unito.it](mailto:enrico.grosso@unito.it).

*quel* tipo di confine ha spesso esercitato una valenza primaria, e un certo perverso fascino, nell'elaborazione delle strategie politiche volte alla definizione delle norme giuridiche sull'acquisto della cittadinanza). Il confine può essere quello razziale, quello culturale, quello tra gruppi sociali, quello tra beneficiari e non di privilegi economici o di avanzati sistemi di welfare, e così via. Ultimamente il confine è stato addirittura concepito come l'indispensabile *cordone sanitario* che può garantire l'opportuno *distanziamento*. In ogni caso, ogni volta che si tratta di stabilire —e di modificare— le regole per l'acquisto della cittadinanza, o di ascrivere a quello *status* il possesso di talune o talaltre situazioni giuridiche soggettive, è al concetto di «separazione», non certo a quello di «unione», che si fa riferimento. E fissare quelle regole ha sempre significato tracciare —e *manipolare*, per le ragioni più diverse— un confine.

Ciò che, a prescindere dall'uso dei termini, è bene chiarire in premessa, è che la cittadinanza —benché spesso la si intenda in modi del tutto diversi, e talvolta assai fuorvianti— ha sempre avuto a che fare principalmente con l'idea dell'esclusione e della separazione. È un grande equivoco quello che, in tempi recenti e in contesti perlopiù extragiuridici, ha fatto sì che la parola *cittadinanza* venisse contornata di una serie di accezioni ad essa originariamente estranee, e orientate (ideologicamente) ad una (più proclamata che effettivamente perseguita) tutela universale dei diritti umani. Si è assegnato alla vacua, ambigua e del tutto fuorviante espressione «diritti di cittadinanza» il compito di veicolare l'immagine di ordinamenti giuridici asseritamente «inclusivi», aperti al mondo e disponibili all'estensione universale dei loro sistemi sociali. E questo proprio nel momento in cui quegli stessi ordinamenti giuridici mostravano invece di «usare» la cittadinanza in senso diametralmente opposto: ossia per frapporre barriere e per difendere confini.

La fortuna dell'espressione «diritti di cittadinanza» ha in effetti una sua spiegazione storica: una delle grandi conquiste politiche del Novecento è stata infatti l'affermazione del principio secondo cui la cittadinanza non è soltanto la passiva soggezione allo Stato (la «sudditanza» al medesimo), ma un insieme di attive posizioni sociali (prima ancora che politiche), che fanno dell'individuo un *soggetto*, e non soltanto un *oggetto* all'interno dell'ordine statale. Con l'espressione «diritti di cittadinanza» si allude quindi a tutte quelle situazioni giuridiche che hanno trasformato, nel corso di quel secolo, il rapporto tra singolo e autorità, e nelle quali si ritiene (normativamente) che dovrebbe riassumersi uno *status* complessivo dell'individuo che gli riconosca e gli garantisca piena dignità. In questo senso, e nell'ottica di una ideale espansione senza fine dei diritti umani (che, in quanto costituzionalizzati, diventano propriamente «diritti fondamentali» riconosciuti a tutti), la «cittadinanza» di ogni individuo tenderebbe —in prospettiva— a rendersi indistinguibile da quella di tutti gli altri, in vista della tendenziale e auspicata universalizzazione di tali diritti. E, soprattutto, sarebbe possibile individuare e definire una nozione obiettiva (o quanto meno *obiettivabile*) di cittadinanza, alla quale i singoli ordinamenti che proclamano l'inviolabilità di tali diritti universali dovrebbero inevitabilmente tendere<sup>1</sup>. L'idea stessa di

<sup>1</sup> Sul punto la letteratura è sterminata. Cfr., anche per ulteriori indicazioni, Algostino, 2005: spec. 245 ss.

«confine», in tale ottica, finirebbe per stemperarsi, fino a scomparire nel momento in cui davvero a *tutti*, al termine di questo progressivo percorso di attuazione delle premesse costituzionali universalizzanti cui si alludeva, fossero riconosciuti uguali «diritti di cittadinanza»<sup>2</sup>.

Si tratta peraltro, come si diceva, di una locuzione imprecisa e ambigua. Se infatti con essa si intende fare genericamente riferimento a tutti i diritti fondamentali garantiti dalle varie Carte nazionali e internazionali, il rinvio alla cittadinanza appare quasi sempre fuori luogo, e in ogni caso non aggiunge alcun elemento strutturale, rispetto a quanto deriva, a tali diritti, dal fatto di essere riconosciuti (a tutti) da quei testi. Se invece con «diritti di cittadinanza» si intende riferirsi all'insieme di diritti e prestazioni sociali che qualifica l'individuo e lo struttura come «cittadino in senso sostanziale», differenziandolo così —appunto— dal «suddito» (quindi con un valore propriamente normativo, e non meramente descrittivo), l'espressione finisce per trascendere completamente l'idea della cittadinanza come «appartenenza», come «distinzione», come «alterità» (dunque produttiva di confini), per identificarsi, come si diceva, con l'idea universale di «dignità dell'uomo». Si parla spesso, in effetti, dell'obbligo dello Stato di garantire il raggiungimento della «piena cittadinanza», nel senso della conquista di una «piena dignità». Quest'ultima è un'operazione pienamente legittima, ma soltanto a patto di esplicitare in anticipo l'avvenuto slittamento semantico, che finisce tuttavia per rendere pressoché inservibile il primo dei due concetti, irrimediabilmente annegato nel secondo e da esso sopraffatto<sup>3</sup>.

La verità è che la cittadinanza giuridica ha sempre avuto una funzione diametralmente opposta a quella predicata dall'espressione «diritti di cittadinanza». Essa è sempre stata vissuta come strumento di *distinzione*, di *separazione* e di esclusione<sup>4</sup>. E quando per essa si è combattuto (da parte di chi ne era privo), tale battaglia non era certo diretta alla proclamazione dell'universalità dei diritti umani. Al contrario, l'obiettivo era quello di ottenere di essere iscritti a un *club* privilegiato, di cui si rivendicava la *eccessiva* esclusività, e rispetto al quale si chiedeva, soltanto, che il confine tracciato fosse spostato un po' più in là<sup>5</sup>. Pronti ad arruolarsi per difenderlo dai successivi assalti di chi continuasse ad esserne escluso.

Quel confine, chi rivendicava la cittadinanza non si è mai proposto di abbatterlo. E dunque ha continuato a legittimarlo come strumento, appunto, che

<sup>2</sup> Si vedano in merito le note riflessioni di Ferrajoli, 2001: spec. 121 ss.; *Id.*, 1994: 263 ss., secondo il quale la distinzione tra diritti del cittadino e diritti della persona sarebbe l'ultimo grande ostacolo normativo alla completa realizzazione del principio di uguaglianza giuridica, che l'«universalismo dei diritti» presuppone.

<sup>3</sup> Si consenta di rinviare, per una più approfondita analisi di tali questioni, a Grosso, 2007: 135 s.

<sup>4</sup> Esempio, in questo senso, la definizione di Rescigno, 1997: 38, secondo cui la cittadinanza «è una qualità che possiedono solo alcuni tra gli esseri di questo mondo, e questa qualità in tanto viene posseduta in quanto ricorrono i requisiti indicati dalla legge. Tutti gli altri esseri umani che non posseggono i requisiti previsti sono non-cittadini». Il suo presupposto è che «si sia costituito e delimitato nel tempo un gruppo sociale che distingue rigidamente tra se stesso come gruppo (e quindi tra gli appartenenti al gruppo) e il resto degli esseri umani» (*ibidem*: 39). Sulla natura della cittadinanza come strumento storicamente segnato dallo scopo di escludere e per nulla orientato all'inclusione sociale ho già altrove diffusamente argomentato: cfr. Grosso, 1997.

<sup>5</sup> Crifò, 2000: spec. 33 ss.

serviva a stabilire una barriera, una separazione, una distanza, una difesa dalla commistione e dalla condivisione. Quel confine è stato, di volta in volta, più aperto o più chiuso, più poroso o più intransigente. La cittadinanza ha sempre oscillato tra particolarismo e universalismo, in un andamento ininterrottamente sinusoidale. Ma l'idea di confine è sempre stata, e continua ad essere, implicitamente presupposta a qualsiasi nozione di cittadinanza. Senza il confine, la cittadinanza finirebbe per sciogliersi in una indistinta —e inutile— categoria universale sostanzialmente riferita e riferibile all'intera umanità. Il presupposto storico della cittadinanza è invece l'esistenza di un gruppo (sociale, culturale, politico...) che *si distingue* (nel senso che *pretenda* di distinguersi e *difenda* tale distinzione) dal resto degli esseri umani, entro un dato territorio, con riferimento a un dato ordinamento giuridico, sulla base di ben definite regole di appartenenza e di esclusione<sup>6</sup>.

## 2. Il confine come elemento imprescindibile della persistente «statualità» della cittadinanza nella sua dimensione verticale

Il termine «cittadinanza», come noto, è evocativo di un universo semantico sommamente poliforme. Si tratta di un'espressione sintetica che ha finito per diventare «un crocevia di suggestioni variegata e complesse che coinvolgono l'identità politico-giuridica del soggetto, le modalità della sua partecipazione politica, l'intero corredo dei suoi diritti e dei suoi doveri»<sup>7</sup>. È sicuramente corretto affermare che l'essere «cittadini» ha a che fare con l'*appartenenza* a una *civitas*, ossia a una comunità di individui che condividono diritti e doveri e si riconoscono reciprocamente una medesima identità politica. È corretto, e tuttavia non pienamente soddisfacente. Le diverse idee intorno alle ragioni di quell'appartenenza, le diverse modalità di costituzione di quella comunità e soprattutto le diverse regole dell'inclusione e dell'esclusione, producono significati molto dissimili, profili identitari estremamente variegati, in definitiva «registri del discorso» non sempre comunicanti. E dunque evocano diverse e spesso contrapposte idee di «confine».

Ora, di tutte queste diverse e non sempre sovrapponibili accezioni, quella più propriamente giuridica, ossia quella implicata dalle leggi che, in tutti gli Stati del mondo, disciplinano le *condizioni di acquisto della cittadinanza*, nonché l'attribuzione delle specifiche prerogative (in termini di *situazioni giuridiche soggettive*) che a tale *status* giuridico si riconnettono, ha un significato apparentemente assai più ristretto.

Qui, infatti, non si tratta (almeno all'apparenza, come si vedrà), di definire compiutamente l'identità politico-sociale dell'individuo e il suo «posto» nella società, o di offrire una narrazione intorno ai termini attraverso cui quella medesima società descrive, perpetua e, in definitiva, costruisce sé stessa nel tempo e nello spazio. Né si tratta di percorrere i fili delle molteplici relazioni che si instau-

<sup>6</sup> È questa la prospettiva del «paradigma giuridico» della cittadinanza secondo Mindus, 2014: 143 ss.

<sup>7</sup> Costa, 1999: VII.

rano tra l'individuo e la comunità nella quale vive, andando alla ricerca di tutti i nessi di tipo *orizzontale* che, di quelle relazioni, contraddistinguono la complessa struttura. Si tratta, più modestamente, di seguire e mettere in evidenza uno solo di quei fili, e definire le condizioni alle quali lo Stato riconosce all'individuo uno specifico *status* giuridico (uno tra i tanti), cui è ricondotto (dall'ordinamento giuridico) uno specifico corredo di diritti e di doveri in grado di *distinguere* i suoi titolari, separandoli da tutti gli altri, e che segna pertanto il confine idoneo a caratterizzare tale individuo (il cittadino, appunto) rispetto a chi di tali *specifici* diritti e doveri è sprovvisto (lo straniero, termine a sua volta intriso di ambiguità e poliedrici significati) e dunque ad instaurare uno speciale legame di tipo *verticale* tra tale classe di individui-cittadini e lo Stato. Quel corredo di diritti può essere più o meno ampio, e venire di volta in volta più o meno dilatato o ristretto, a seconda dei momenti storici e della realtà giuridica e costituzionale entro cui le dinamiche della cittadinanza si sviluppano.

Questo *status*, come noto, a partire dall'inizio del secolo XIX (per effetto della codificazione napoleonica) ha cominciato ad essere disciplinato puntualmente dal diritto positivo, attraverso specifiche disposizioni di rango legislativo dirette a definire le «condizioni di acquisto» (ed eventualmente di perdita) della cittadinanza<sup>8</sup>. Tale legge costituisce —oggi— lo strumento attraverso cui lo Stato (e quindi, in qualche modo, la società che nelle sue istituzioni pubbliche si rispecchia) racconta e rappresenta la sua idea dell'estensione di una specifica comunità (quella dei «cittadini»), e dei suoi confini, e traccia quei confini allo scopo di segnare la distanza (distanza, che può essere anche sostanzialmente infinitesima, ma che è sempre presente) tra essa e l'«altro», colui che tale legame verticale con lo Stato non possiede.

Insomma, l'elaborazione di una qualsiasi nozione di cittadinanza costituisce sempre, da un punto di vista concettuale, una *actio finium regundorum*. Non ha lo scopo di includere, ma di separare. La cittadinanza in senso giuridico non è nata per unire. È nata per dividere. Se proprio vogliamo, è nata per unire i cittadini (che sono pochi) e dividerli da tutti gli altri (che sono tantissimi).

Si badi bene: non necessariamente tale separazione ha come effetto automatico quello di riconoscere *in astratto* in via esclusiva ai soli cittadini il godimento di taluni o talaltri «diritti». Storicamente, un legame tra lo *status civitatis* nel senso «verticale» qui delineato e il possesso in esclusiva di determinati diritti (nonché la richiesta di adempimento di correlati doveri di solidarietà politica, economica e sociale) vi è sempre stato. È proprio a tale nozione di cittadinanza, in effetti, che fa riferimento la dottrina tradizionale dei diritti pubblici soggettivi, la quale fa leva sul concetto di «appartenenza allo Stato» per giustificare il possesso di questi ultimi: «In forza della concessione di pretese giuridiche positive verso lo Stato, il fatto di essere membro dello Stato si trasforma da un rapporto di pura dipendenza, in un rapporto avente un doppio carattere, in una condizione giuridica, cioè, che nello stesso tempo attribuisce facoltà ed impone doveri. Questa condizione è quella che viene designata come appartenenza allo Stato (*Staatsangehörigkeit*)»<sup>9</sup>. Tuttavia, proprio in tale prospettiva, è sempre il diritto

<sup>8</sup> Biscottini, 1960: 140; Clerici, 2003: 14 ss.

<sup>9</sup> Jellinek, 1912: 127 ss.

positivo dello Stato (cioè la volontà dei titolari *pro tempore* del potere politico cristallizzata in un atto giuridico-formale, tutt'al più rafforzata —nei pochi casi in cui esistano in proposito specifiche clausole costituzionali— dalla natura sovraordinata della fonte rispetto alla legge ordinaria) che, in funzione delle esigenze o delle sensibilità storico-politiche del momento, stabilisce i requisiti per il possesso e le regole per l'acquisto della cittadinanza. E soprattutto, è il diritto positivo dello Stato che, dal possesso della cittadinanza, fa derivare questa o quella conseguenza giuridica sul piano dei diritti e dei doveri del singolo individuo. Fino al punto, se lo ritiene (ossia se i titolari *pro tempore* del potere sovranano in un dato momento storico lo ritengono), di elidere —sotto questo specifico profilo— ogni formale differenza tra titolari e non titolari di tale *status*.

Lo Stato è, in altre parole, il sovrano decisore del punto in cui passa il confine, in entrambi i sensi: sia il confine tra chi formalmente gode, e chi invece non gode, dello *status* di cittadino, sia quello tra le singole situazioni giuridiche soggettive di cui è titolare l'una o l'altra delle due categorie. Pertanto, la cittadinanza in senso giuridico, ossia l'appartenenza *verticale* allo Stato secondo le norme stabilite dalla legge che ne disciplina le condizioni di acquisto, è in sé e per sé una nozione meramente formale. L'attribuzione *in esclusiva* ai cittadini di taluni diritti e doveri («del cittadino») sembra completamente sganciata da qualsiasi requisito di ordine sostanziale (dipendente dall'esistenza di un nucleo di caratteristiche intrinseche e pre-giuridiche che l'individuo deve obiettivamente possedere per meritare il godimento di quei diritti), e legata unicamente al requisito formale del possesso della cittadinanza così come disciplinato dal diritto positivo. Il concetto di «appartenenza», cioè, se considerato nel senso sopra delineato di mero legame verticale del singolo individuo allo Stato, sarebbe la pura e semplice estrinsecazione della volontà sovrana dello Stato di attribuire a taluni (e non ad altri) la qualità di «cittadino» nel singolo momento storico.

Restando alla metafora del confine, sappiamo che i confini territoriali possono dipendere o non dipendere dall'esistenza di fisiche barriere, possono seguire o non seguire le caratteristiche orografiche e geografiche (monti, fiumi, mari) dei rispettivi territori. Esistono confini *naturali* e confini *convenzionali*. Talvolta i secondi pretendono di assecondare i primi. Talvolta, invece, gli Stati stabiliscono convenzionalmente confini territoriali del tutto sganciati da qualsiasi caratteristica orografica o naturalistica (il 38° parallelo tra le due Coree, la linea Mason-Dixon sul 40° parallelo nella disputa tra Maryland e Pennsylvania del 1767, le linee dei confini coloniali tracciate col righello al congresso di Berlino del 1885, e così via). Ebbene, la cittadinanza giuridica è di per sé uno *status* meramente convenzionale, che può prescindere dalla (pre-) esistenza di «caratteri» obiettivi dei suoi titolari, e dipendere soltanto da come —nel singolo momento storico— la volontà sovrana dello Stato ritiene di tracciare il confine tra i titolari di quello *status* e tutti gli altri. In questo senso, e finché le norme giuridiche funzionali a definire chi è cittadino costituiranno prerogativa sovrana dello Stato, il potere di decidere dove si traccia il confine continuerà, indiscutibilmente, ad essere un elemento costitutivo della statualità.

### 3. Segue: precisazioni e distinzioni

Sappiamo bene, tuttavia, che nella realtà le cose non sono così semplici e meccaniche. E non lo sono perché la concezione «verticale» cui si è fatto cenno è da sempre impastata e commista con un'altra —apparentemente opposta— idea, che considera la cittadinanza non soltanto, e comunque non principalmente, uno *status* individuale, bensì essenzialmente un «sentimento» collettivo, nel quale i cittadini si riconoscono reciprocamente in quanto partecipi di comuni caratteristiche sostanziali, ritenute preesistenti a qualsiasi specifica disciplina giuridica. In tale diversa accezione, il cittadino è colui che, indipendentemente da un esplicito riconoscimento legislativo, e al limite indipendentemente dall'esistenza di un'autorità costituita in Stato, è legato ad altri individui —suoi *concittadini*— da un comune vincolo di identità, che può essere politica, sociale, etnica, religiosa, culturale, ecc., un vincolo che, a differenza del precedente, non presuppone necessariamente l'esistenza di un legame verticale con lo Stato, ma si esaurisce in un insieme di rapporti di tipo *orizzontale*<sup>10</sup>.

La cittadinanza «verticale» non ha mai potuto del tutto prescindere dalla cittadinanza «orizzontale». E dunque la legge che disciplina le condizioni di acquisto della cittadinanza giuridica non è mai stata un puro e astratto atto di esercizio, più o meno arbitrario, della sovranità statale, ma ha sempre preteso di «legittimarsi» sulla base di *una qualche concezione* del legame che si ritenesse (in ogni singolo momento storico) unire i *concittadini* tra loro.

Ciò che preme qui sottolineare, tuttavia, è che, in ogni caso, la nozione giuridica di cittadinanza non presuppone di per sé un (preesistente ed obiettivo) fascio di situazioni giuridiche soggettive individuali idonee a definire una volta per tutte e una volta per sempre, o comunque in modo stabile e duraturo, il rapporto del cittadino con l'autorità sovrana, in funzione di una (altrettanto preesistente ed obiettiva) identità collettiva dei cittadini tra loro. Tale fascio di situazioni giuridiche, e dunque il suo confine, è storicamente definito e variabile. E può arrivare, paradossalmente, ad annullarsi. Anzi, si può affermare che nello Stato costituzionale contemporaneo, che proclama l'«inviolabilità» dei diritti e si apre alla dimensione transnazionale degli stessi (a loro volta protetti da dichiarazioni universali cui le singole Costituzioni esplicitamente o implicitamente assoggettano l'ordinamento giuridico interno), la distinzione tra i cittadini e gli stranieri, in termini di diritti astrattamente riferibili agli uni e agli altri, si è —almeno in astratto— fortemente assottigliata<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Costa, 2000: XI; Walzer, 1988: 43 ss.; sul punto, più diffusamente, Grosso, 1997: 20 ss.

<sup>11</sup> Tale precisazione è indispensabile, in quanto tutte le Costituzioni contemporanee e tutte le grandi dichiarazioni dei diritti (dalla Carta dell'Onu alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo) sono largamente tributarie di una concezione espansiva dei diritti, e quelli che al tempo delle rivoluzioni settecentesche erano essenzialmente «diritti del cittadino» oggi sono per lo più «diritti dell'uomo», dichiarati inviolabili e attribuiti a chiunque. Non è dunque (e comunque di sicuro non è più) la sfera complessiva dei diritti fondamentali a definire oggi il contenuto della cittadinanza, ma soltanto quello specifico, e tendenzialmente ridotto, fascio di diritti (e di doveri) che sono riconosciuti (e imposti) esclusivamente ai cittadini. Nelle Costituzioni contemporanee, benché sul punto non sia opportuno generalizzare eccessivamente, si possono raggruppare tali diritti «del cittadino» in due grandi famiglie: da



Anzi, come si vedrà, il problema dell'enfatizzazione del «confine» nei discorsi concernenti la cittadinanza deriva oggi proprio dall'apparente discrasia tra un atteggiamento massimamente *inclusivo*, sotto il profilo del riconoscimento astratto di diritti individuali e collettivi in senso sempre più universalistico, e il loro concreto godimento, *all'interno* dei confini di ciascuno degli Stati che li proclamano, da parte di coloro che, pur non essendo cittadini in senso giuridico-formale, ne sono teoricamente titolari (in quanto *anche* a loro tali diritti sono stati promessi dalle relative Costituzioni). Non è un caso che il principale diritto che si tende pervicacemente a negare ai non-cittadini, e a riconnettere in forma esclusiva al possesso della cittadinanza, sia proprio quello cui è legata la stessa fisica possibilità di godere di tutti gli altri: ossia il diritto all'ingresso e alla libera circolazione e soggiorno, il diritto a varcare quei confini e a beneficiare *effettivamente* di tutte le astratte promesse universalistiche in cui lo Stato costituzionale si specchia e di cui si autocompiace.

Giova ribadire il concetto, che non sempre viene percepito nella sua pregnanza: dallo *status* formale di cittadino potrebbe in teoria anche non dipendere (o dipendere in maniera limitatissima) il riconoscimento di specifici diritti fondamentali, i quali in massima parte sono oggi garantiti, dalla Costituzione e dalle principali convenzioni internazionali, a tutti gli esseri umani, siano essi cittadini o stranieri in senso giuridico<sup>12</sup>. E allora perché per spostare un po' più in là il confine della cittadinanza si ingaggiano ancora epiche battaglie politiche? È assai significativo che si continui, al tempo del trionfo della cosiddetta «globalizzazione dei diritti umani», a discettare accanitamente della cittadinanza giuridica disciplinata dalla legge dello Stato, e dei suoi modi di acquisto, sintomo che — a dispetto di tutte le previsioni che periodicamente ne annunciano la prossima scomparsa in nome dell'avvento dell'età dei diritti umani globali— il concetto giuridico di «cittadinanza dello Stato» continua a stare al centro del dibattito pubblico (e dello scontro politico).

Come è stato assai acutamente osservato, le letture svalutative della dimensione giuridico-statale della cittadinanza in realtà «non superano la prova della realtà delle cose»<sup>13</sup>, dal momento che quel concetto, al di là di tutte le sottili distinzioni che di volta in volta possono essere elaborate, continua a toccare un nervo sensibilissimo della convivenza, in quanto «qualifica in modo specifico la relazione esistente tra un individuo e una comunità organizzata in senso politico», in una realtà nella quale, a dispetto delle troppo precipitose fughe in avanti di chi da anni lo da per morto, lo Stato continua a rappresentare la principale forma «di governo del popolo per mezzo del popolo»<sup>14</sup>. Tutto ciò a dimostrazione del fatto che non

---

un lato il diritto di incolato, cioè il diritto di ogni cittadino a circolare e a porre la propria residenza in qualunque parte del territorio dello Stato, a non essere espulso da tale territorio e a farvi rientro qualora ne sia uscito; dall'altro lato i diritti di partecipazione politica, nelle numerose forme di esercizio nelle quali oggi si articolano. Ciò non significa naturalmente che al non-cittadino non possano essere estesi tali diritti. Significa soltanto che essi sono ritenuti in quegli ordinamenti come naturalmente connessi al possesso della cittadinanza, e non potrebbero essere negati a colui che lo Stato qualifica cittadino secondo le proprie leggi.

<sup>12</sup> Cfr. da ultimo Grosso, 2018: 35 ss.

<sup>13</sup> Morrone, 2015: 306.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

hanno perso di attualità le considerazioni sviluppate quasi trent'anni fa da Gian Enrico Rusconi a proposito della persistente natura «nazionale» della parabola storico-culturale (oltre che giuridica) della cittadinanza, in tutti i paesi del mondo<sup>15</sup>.

Il problema dei «confini» (con tutto ciò che si porta dietro: delle barriere all'ingresso, ai respingimenti alla frontiera, agli allontanamenti, a tutti i muri fisici e mentali che vengono di volta in volta eretti a difesa della *propria* cittadinanza da parte di coloro che, avendo avuto la ventura di nascere nella parte ricca e fortunata del mondo, non intendono dividerla con altri, meno favoriti dalla sorte) emerge proprio per il fatto che i diritti fondamentali — e in special modo quelli «sociali» che più degli altri presuppongono l'impiego di risorse pubbliche, ossia la divisione e distribuzione di beni scarsi — sono oggi riconosciuti, dalle Carte (e sulla carta), tendenzialmente a tutti.

Qui si nota uno dei tanti paradossi del confine. Le barriere fisiche sempre più impenetrabili che vengono edificate a difesa dei confini territoriali (quelle che hanno fatto parlare a molti di una nuova «fortezza Europa» che pretende di ergersi contro i tentativi di invasione dal Mediterraneo), servono proprio per impedire che coloro i quali astrattamente a quei diritti possono già accedere se ne giovino concretamente. Più si abbassa il confine tra titolari di diritti, più si tende ad alzare quello tra i territori, per impedire a chi di quei diritti è titolare di porsi nelle condizioni materiali di poterne godere<sup>16</sup>. Se ben si riflette, la questione dei respingimenti, dei divieti di ingresso, degli allontanamenti collettivi e del sempre più minuzioso armamentario di norme giuridiche funzionali a «difendere i confini» dalla supposta «invasione» degli stranieri, sta tutta qui<sup>17</sup>.

In tale dinamica, come si accennava, si manifesta in tutta la sua persistente forza la dimensione prettamente «statuale» della cittadinanza. Nonostante gli sforzi compiuti, soprattutto nel pensiero filosofico-politico, per sottrarre la cittadinanza dalla sua dimensione statale — e strettamente legata all'esercizio della sovranità dello Stato — la radice «verticale» della cittadinanza come «appartenenza allo Stato» continua ad emergere prepotentemente e a ricordarci che esiste tuttora un rapporto indissolubile e privilegiato tra la definizione dei confini della cittadinanza e la sovranità statale. Può ancora dirsi, sotto questo profilo, che l'individuo beneficia dello *status* di cittadino in quanto *obbedisce* allo Stato titolare del potere sovrano<sup>18</sup>. La distinzione tra i cittadini e gli stranieri è stabilita, da questo punto di vista, in rapporto con il sovrano, inteso come l'ordine — che è ancora, essenzialmente, ordine *statale* — cui il soggetto è sottoposto<sup>19</sup>. Si può

<sup>15</sup> Rusconi, 1992: 129.

<sup>16</sup> Cfr. Pugiotto, 2009: 481 ss.; Scuto, 2010: 587 ss.

<sup>17</sup> Cfr. da ultimo, in proposito, le riflessioni di Rossi, 2019, il quale osserva come siano proprio i flussi migratori a indurre un uso strumentale delle regole in tema di acquisto della cittadinanza, che finiscono per tradursi in dispositivi di differenziazione e discriminazione (ossia in strumenti funzionali all'erezione di barriere al godimento di diritti e in definitiva all'inclusione sociale).

<sup>18</sup> Come osservava già Crisafulli, 1970: I, 59, «soltanto la comune, stabile e generale sottoposizione ad un potere effettivo e indipendente costituisce una qualsiasi collettività umana in «popolo» propriamente detto». Il che è come dire che è la sovranità a definire la cittadinanza, e non viceversa.

<sup>19</sup> Tale caratteristica è colta con particolare acutezza da Costa, 2001: 485 ss., quando — nella sua analisi finale sulla parabola del «soggetto della cittadinanza» (ossia dell'individuo cui afferiscono i «discorsi della cittadinanza» nella prospettiva storica) — analizza l'evoluzione che porta, a partire

piuttosto osservare, anticipando considerazioni che saranno più diffusamente sviluppate nel prosieguo, che nel rapporto tra cittadinanza e sovranità è stata quest'ultima a guidare le trasformazioni dell'altra. Sono stati i bisogni della società (si potrebbe dire della «politica nazionale») a richiedere, di volta in volta, soluzioni pratiche nella definizione dei confini della cittadinanza che il diritto è stato chiamato, a posteriori, a implementare.

#### 4. La lotta per la cittadinanza come lotta per lo spostamento del confine

Storicamente la lotta per i diritti ha talvolta coinciso con la lotta per la cittadinanza, ossia con la lotta per l'abbattimento di confini, fisici o sociali, che di volta in volta venivano eretti. Tale lotta non era, in genere, combattuta in nome della universalizzazione (ossia, come si è argomentato sopra, di una sostanziale abolizione della cittadinanza), bensì per spostare quei confini un po' più in là.

Paradigmatica, da questo punto di vista, è la vicenda dell'estensione della cittadinanza nell'ordinamento dell'antica Roma<sup>20</sup>. La *civitas* romana era essenzialmente uno *status*, cioè un complesso di diritti e di doveri riconosciuto dalla *res publica* e fonte di precisi rapporti giuridici. Essere *civis Romanus* significava godere di diritti particolari ed essere destinatario di doveri specifici rispetto ai non Romani. Uno *status* assai ambito, uno *status* per cui valeva la pena combattere e morire, e che fu la causa di una violenta guerra tra Roma e le popolazioni italiche tra il 90 e l'89 a. C. Uno *status*, per inciso, che non aveva nulla di etnico, che non dipendeva dalla nascita o dalla provenienza, che non presupponeva una univoca idea di patria, che non presumeva pregresse relazioni *orizzontali* (di famiglia, di sangue, di lingua, di storia o memoria comune, di religione). Nulla a che vedere, per intenderci, con la «gente risorta», «una d'arme di lingua d'altare, di memorie di sangue di cor»<sup>21</sup>. Per inciso, anche Manzoni, in quell'ode, parlando di *patria*, allude a «barriere», ossia a confini: «Han giurato, non fia che quest'onda scorra più tra due rive straniere, non fia loco ove sorgan barriere tra l'Italia e l'Italia mai più». Le barriere da rimuovere sono solo quelle «tra l'Italia e l'Italia». Anche quei confini, nell'idea nazionale di stampo risorgimentale, sono solo spostati un po' più in là.

Torniamo ai Romani. Nel secondo libro del *De legibus*, Cicerone afferma di ritenere possibile, anzi auspicabile, che il sentimento di appartenenza e di identità con la patria di origine possa convivere con un diverso sentimento, in grado

---

dall'affermazione dello Stato liberale, a spostare il baricentro dalla partecipazione del soggetto alla sua soggezione all'ordine, in un contesto scientifico e culturale nel quale (sia in Francia sia in Germania, sia per il sociologismo di Comte, Durkheim o Duguit, sia per la tradizione storicistica e organicistica di Gierke, di Laband o di Hegel) non esistono i cittadini in quanto tali, come soggetti titolari di un'astratta libertà, ma esistono «i processi entro cui l'ordine si costituisce [...] ed è solo come momento dell'ordine (e del processo che lo genera) che l'individuo può essere adeguatamente tematizzato» (*ibidem*: 490). Il cittadino —in tale prospettiva— è quindi, essenzialmente, colui che lo Stato decide di riconoscere (sovraneamente) come tale, e di sottoporre al proprio ordine. L'ordine, a sua volta, non è fondato sulla libertà dei soggetti (come teorizzavano gli illuministi). Al massimo è l'ordine a fondare (e a limitare) tale libertà.

<sup>20</sup> Crifò, 2000: spec. 69 ss.; Capogrossi Colognesi, 2000: 25 ss.

<sup>21</sup> Cfr. l'ode *Marzo 1821* di Alessandro Manzoni.

di accomunare tutti coloro che, indipendentemente dalla propria provenienza etnica, siano stati accolti in una determinata comunità politica: «Tutti [...] hanno due patrie [in quanto] noi consideriamo patria e quella in cui siamo nati, e quella da cui fummo accolti. Ma è necessario amare specialmente quella in grazia della quale il nome dello Stato (*res publica*) è comune a tutti i cittadini; per la quale dobbiamo morire ed alla quale dedicarci interamente ed in cui porre tutti i nostri interessi e quasi consacrarveli»<sup>22</sup>. Cicerone parla qui di una duplice fedeltà, che presuppone la possibilità di delineare e tenere distinte più idee di patria, le quali possono coesistere senza annullarsi reciprocamente, nel quadro della soggezione al medesimo ordinamento giuridico. Il passo citato evoca l'attitudine di Roma a integrare il nemico vinto entro gli schemi di una comune appartenenza giuridica, con una liberalità e un'ampiezza senza eguali nel mondo antico, e a costruire su questa base un ordinamento politico unitario capace di prescindere dall'esclusività della discendenza che oggi (con termine che, se riferito all'età romana, ha un sapore evidentemente anacronistico)<sup>23</sup> definiremmo «nazionale». Un atteggiamento che fu tanto duro —disumano talvolta— nella determinazione a realizzare e mantenere un ferreo controllo politico sulle popolazioni soggette e sugli alleati dipendenti, quanto differenziato, articolato ed elastico nel perseguimento della omogeneizzazione e della assimilazione culturale o istituzionale. Un atteggiamento, si noti, che consentì a Roma di rafforzare, nei confronti delle popolazioni vinte, non soltanto il proprio potere politico-militare, ma anche e soprattutto il *diritto romano*, con cui costruiva il proprio prestigio e la propria autorevolezza, e che alla lunga fu uno dei principali fattori dell'edificazione di un ordinamento politico unitario. Sotto questo profilo, i Romani intesero il confine come la delimitazione sempre provvisoria e tendenzialmente elastica di uno spazio in perpetuo allargamento, non soltanto a fini di mero dominio, ma anche in funzione di una progressiva «integrazione nell'ordinamento».

La guerra sociale degli anni 90-89 a. C., fu combattuta dai *socii italici* proprio al fine di ottenere il diritto a richiedere la cittadinanza romana, ossia quello *status* giuridico che integrava, nel possesso dei diritti civili dei Romani e nella partecipazione ai *comitia*, tutti gli appartenenti a popolazioni che, *avendone fatto richiesta*, accettassero di assoggettarsi al diritto romano. Ciò fino alla *Constitutio antoniniana* del 212, che però —paradossalmente— nell'abolire il concetto stesso di «confine» (nel momento in cui tutti i sudditi dell'impero che si auto-proclama «universale» diventano cittadini romani) svuota anche il concetto di cittadinanza, accomunando tutti in una indistinta «sudditanza» imperiale.

E difatti i confini, appena abbattuti, cominciano subito ad essere riedificati su basi giuridiche e istituzionali diverse<sup>24</sup>. Dall'universalismo si torna lentamente al particolarismo. Le barriere si moltiplicano, gli *status* tornano a differenziarsi. Il Medioevo è, dal punto di vista della sovrapposizione di forme diverse di «appartenenza» e «fedeltà», una fase storica di particolare complessità e ricchezza —che non è possibile in questa sede seguire in tutte le sue articolazioni— nel

<sup>22</sup> Cicerone, 1974: I, 471.

<sup>23</sup> Com'è noto, di «nazione» in senso proprio non si comincerà a parlare che a partire dalla fine del XVII secolo: cfr. Costa, 1999: 18 ss.

<sup>24</sup> Per una più analitica disamina di questi passaggi si consenta di rinviare a Grosso, 1997: 105 ss.

corso della quale alle forme plurali di sudditanza personale, coacervo di relazioni di stampo personalistico e patrimonialistico tra signori e vassalli, tra *potentes* e *minores*, tra *honestiores* e *humiliores*, di origine feudale<sup>25</sup> si affiancano progressivamente varianti e novità di prospettiva (ad esempio nelle relazioni civiche sviluppatesi nel corso dell'età dei Comuni), le quali mutano radicalmente un assetto sociale che si riteneva ormai consolidato.

Soltanto alle soglie dell'età moderna, grazie soprattutto alla riflessione dei teorici della sovranità e dello Stato assoluto, si comincia a ripensare a un tipo di relazione tra individuo e autorità pubblica nella quale il suddito è riconosciuto, per volontà del sovrano, come titolare di situazioni giuridiche soggettive da far valere nei confronti di quest'ultimo. Per questa nuova via la cittadinanza tende lentamente a riproporsi, nella sua dimensione verticale, acquisendo forza e linfa vitale dalla teoria dell'unità del potere statale. In tale fondamentale snodo del passaggio all'età moderna (cioè all'età dello Stato), l'uso della cittadinanza come strumento di unificazione del potere dello Stato sui sudditi-cittadini e contemporaneamente di separazione *tra* gli Stati —secondo il noto insegnamento di Jean Bodin in merito alle due forme di manifestazione del potere sovrano, verso il basso come assenza di condizionamenti nell'esercizio del comando nei confronti dei sudditi, verso l'alto come «indipendenza da ogni altro potere»— passa anche per l'abbattimento di ben definiti confini, quelli, protettivi e istitutivi di privilegi, del particolarismo feudale, e per la contestuale edificazione di altri, quelli, fisici e militarmente difesi, tra Stati nazionali, che saranno sanciti e riconosciuti dalla pace di Westfalia.

Orbene, nello Stato nazionale che ha acquisito la prerogativa sovrana di definire il confine (tra i propri cittadini e tutti gli altri), e che esercita tale potere attraverso il diritto (stabilendo, come si diceva, le condizioni giuridiche in presenza delle quali il singolo individuo può essere ritenuto cittadino, e dunque «appartenente» allo Stato stesso), la «lotta per la cittadinanza» finisce per diventare una lotta politica tra opposte concezioni in merito al punto in cui tale confine deve essere fatto passare. Ciò però —proprio perché oggetto di opposte visioni e impostazioni— ha bisogno di un qualche ancoraggio, anche solo in termini *ideologici*, a una concezione *sostanziale* della cittadinanza. Ha cioè bisogno di una *giustificazione*. E dunque la nozione «verticale» di cui si è detto, tutta declinata in termini puramente giuridici, finisce per risultare condizionata da un'altra —apparentemente opposta— idea, che considera la cittadinanza non soltanto, e comunque non principalmente, uno *status* individuale, bensì, come si diceva, un «sentimento» collettivo, che istituisce o esprime rapporti orizzontali. Naturalmente lo Stato si è sempre servito —ideologicamente— di una qualche concezione circa il contenuto di tali rapporti, per definire giuridicamente i propri cittadini. Si può dire che lo Stato *ha bisogno* di una qualche concezione in grado di declinare in concreto il concetto di «appartenenza», affinché tale interpretazione possa a sua volta confluire in una nuova legislazione che ne definisca i confini.

<sup>25</sup> Che costituiscono il «nucleo sopravvissuto» della cittadinanza nei secoli successivi a Caracalla, e più tardi alla scomparsa dell'Impero d'Occidente, rappresentando la principale, se non l'unica forma di relazione interpersonale dominante almeno per tutto l'Alto Medioevo (cfr. Ullmann, 1983: 2 ss.; Gaudemet, 1982: 7 ss.; Braunerder, 1982: 116).

## 5. I confini dell'appartenenza

Uno dei messaggi ideologicamente più potenti lanciati ai sovrani in merito ai criteri cui ancorare la definizione giuridica dei confini della cittadinanza è quello che (pur affondando in verità le sue radici addirittura nell'antichità, e specificatamente nelle concezioni della *polis* dell'Atene del V secolo)<sup>26</sup> viene elaborato nel corso dell'età dei Lumi. La sua realizzazione concreta è uno dei principali obiettivi della Rivoluzione francese.

Come è stato efficacemente sottolineato, in quel tornante storico l'appartenenza alla comunità (non certo allo Stato, tutt'al più alla *città*) e l'impegno civico sono considerati «il contrassegno principale dell'identità politica dell'individuo»<sup>27</sup>. Quello che è stato chiamato il «Settecento riformatore»<sup>28</sup> è il secolo in cui matura l'idea che ciò che definisce lo *status* dell'individuo non è tanto un bagaglio individuale di situazioni giuridiche soggettive, che gli sono attribuite per volontà sovrana (secondo il retaggio proveniente dagli schemi dell'*Allégeance* medievale, riveduti e corretti alla luce del progressivo affermarsi della sovranità del Principe nel contesto della nascita dello Stato moderno)<sup>29</sup>. Ciò che definisce tale *status* è principalmente una *virtù*, un impegno, una condizione attiva che si esercita nel rapporto e nella condivisione ideale con gli altri individui appartenenti alla medesima *civitas*, alla medesima Repubblica, infine alla medesima *nazione*. Proprio la Rivoluzione, da questo punto di vista, si trova di fronte al problema di ridefinire il rapporto tra l'individuo e la comunità politica, il cui indissolubile nesso la Rivoluzione fa emergere con prepotenza.

I rivoluzionari si propongono infatti di spezzare i legami particolari e abbattere i confini che caratterizzavano la società dell'*ancien régime*, fondata sull'ineguaglianza e sulla distinzione per ceti, e di creare una nuova identità collettiva che unisca gli individui sulla base della comune adesione a un nuovo tipo di virtù: la virtù *politica* dei rivoluzionari, che si riconoscono (reciprocamente) come cittadini perché partecipi di comuni valori di libertà, eguaglianza e fratellanza. La cittadinanza rivoluzionaria si propone come radicalmente alternativa agli *status* e agli *ordini* che caratterizzavano l'età dell'assolutismo. È intesa come un vincolo orizzontale, che lega non ogni cittadino al sovrano, bensì tutti i cittadini tra di loro. Un legame che non deriva, in teoria, da ragioni obiettive, quali lingua, religione, etnia, bensì dalla mera volontà di condividere gli ideali rivoluzionari e quindi, come afferma Sieyès in un celebre passo del *Terzo stato*, di affermare il diritto di partecipare alla sovranità politica<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Si consenta di rinviare sul punto a Grosso, 1997: 56 ss.

<sup>27</sup> Costa, 2000: XI.

<sup>28</sup> Il riferimento è alla monumentale opera di Franco Venturi, *Settecento riformatore*, in cinque volumi (per complessivi sette tomi), apparsa per i tipi di Einaudi tra il 1969 e il 1987, frutto di uno studio più che quarantennale (e peraltro rimasto incompiuto) sullo sviluppo politico e culturale nell'età dei Lumi.

<sup>29</sup> Su tale evoluzione, per uno sguardo di insieme (e di lungo periodo), Costa, 1999: spec. 98 ss. e 141 ss.

<sup>30</sup> «Il diritto a farsi rappresentare spetta ai cittadini solo in virtù delle qualità che sono ad essi comuni. [...] Le qualità per le quali i cittadini si differenziano, nulla hanno a che vedere con il carattere

Durante la fase giacobina della Rivoluzione, in particolare, gli elementi sostanziali e fondamentalmente politici della nozione di cittadinanza si esaltano, contrapposti a identità alternative, quali la proprietà, la famiglia, il luogo d'origine o la religione. La cittadinanza è celebrata come uno *status* virtualmente universale e inalienabile dell'individuo, che può tuttavia essere limitato sulla base della virtù e del talento, e che serve a definire il *corps politique*, potenzialmente esteso a tutta l'umanità ma praticamente limitato ai soli possessori della virtù rivoluzionaria. Anche qui, come si può notare, si finisce per erigere un confine, una barriera ancor più solida di quella che l'ideale cosmopolita proclamava di voler abbattere, tra chi è in possesso della virtù e chi è nemico della nuova società. L'apparente cosmopolitismo dei giacobini si trasforma nel suo contrario.

La relazione antagonistica tra cittadini e stranieri non è affatto superata. Piuttosto si trasforma, assumendo così, in quella fase, le sembianze di una irriducibile contrapposizione tra i portatori della virtù rivoluzionaria e i loro nemici, che sono, ovviamente, in primo luogo i nemici esterni effettivamente presenti alle frontiere della Francia, ai quali tuttavia si affiancano tutti i nemici «interni», che non possono essere considerati propriamente cittadini in quanto non condividono quel legame orizzontale. Robespierre parla a tale proposito dei «miserabili che dilanano segretamente le nostre viscere [e] cospirano impunemente [per] mettervi gli uni contro gli altri»<sup>31</sup>. Tanto che, nel settembre del 1791, viene istituita la «*dénonciation civique*», attraverso cui il cittadino aveva il dovere (civico) di denunciare i «falsi» cittadini (ossia i falsi appartenenti alla comunità dei virtuosi) e di dimostrare così il proprio impegno effettivo nella conservazione della comunità. È stato opportunamente osservato, a tale proposito, che «la burocratizzazione terroristica dell'impegno civico è forse l'episodio culminante o quantomeno più emblematico dell'assorbimento del soggetto in un *corpo sovrano* che non solo non ammette punti di resistenza, ma nemmeno riconosce la legittimità di spazi vuoti»<sup>32</sup>. In ciò si manifesta l'estrema espressione di una concezione assoluta e contemporaneamente del tutto *obiettiva* della cittadinanza: la cittadinanza è la qualità dell'«uomo virtuoso», che dunque assorbe i diritti nella virtù. E tale qualità del cittadino non è soggettivamente aggirabile. Non può essere cittadino chi non incarna la virtù del rivoluzionario, e nessuna legge gli potrà attribuire uno stato che egli, per natura, non possiede. Al potere pubblico non resta che *adattare* il diritto a tale *precondizione* di fatto. La distanza rispetto alle concezioni della cittadinanza come prerogativa sovrana liberamente modulabile secondo i

---

di cittadino. [...] Non è dunque in qualità di privilegiati, ma in qualità di cittadini, che si ha il diritto all'elezione dei deputati e all'eleggibilità» (Sieyès, 1993: 279 ss.). Se da un lato la cittadinanza è, nell'ottica dell'Abate, lo strumento per la realizzazione dell'eguaglianza all'interno della comunità politica, non per questo a tale comunità possono partecipare tutti. Lo spirito egualitario e relazionale che anima questa concezione della cittadinanza è riservato alla cerchia di coloro che, per ragioni culturali, economiche, sociali, si ritengono «ammessi» al club dei cittadini. La visione del cittadino astratto, che attraverso la politica afferma la propria eguaglianza con gli altri cittadini, nasconde in realtà una concezione profondamente classista della società politica, come lo stesso Sieyès non ha alcuna difficoltà a sostenere pubblicamente, quando si riferisce alla «*foule immense des instruments bipèdes*» che sono indegni di accedere alla comunità dei cittadini (cfr. Sieyès, 1985: 81).

<sup>31</sup> Robespierre, 1992: 154.

<sup>32</sup> Costa, 2000: 53.

tempi e secondo gli interessi del momento, come può notarsi, non potrebbe essere più grande.

Lo ripeto: stiamo parlando di *idealtipi*, la cui realizzazione storica è sempre parziale e incompleta. Nessuno di essi si manifesta compiutamente nella sua forma pura, in quanto tale e nella sua assolutezza, nella disciplina giuridica concreta dei modi di acquisto della cittadinanza. La distinzione tra i profili «verticali» e quelli «orizzontali» di quest'ultima mantiene tuttavia una sua essenziale utilità in quanto consente di chiarire che altro è studiare le condizioni e i modi attraverso cui un individuo è riconosciuto come *soggetto* (*sujet*) di un determinato ordine statale e, in conseguenza di tale soggezione, come titolare di uno *status* ricomprendente un fascio di situazioni giuridiche soggettive individuali che ne definiscono il rapporto con l'autorità sovrana. Altro è ragionare dell'insieme delle attribuzioni che spettano all'individuo in quanto riconosciuto (in primo luogo da *altri* individui con i quali è entrato in relazione) quale membro a tutti gli effetti di una comunità politica e, come tale, partecipe necessario della vita di quella comunità. Il rapporto intercorrente, nei due casi, tra il cittadino e il sovrano è *inverso*. A una nozione tutta incentrata su elementi giuridico-formali, che affida al potere sovrano la definizione di uno *status* dal quale dipende la riferibilità a un soggetto di determinate situazioni giuridiche soggettive, si contrappone una nozione tutta sostanziale, che qualifica il cittadino come l'«uomo virtuoso», il solo ad avere il diritto, ma per ciò stesso il dovere, di far parte della comunità. Al cittadino come soggetto passivo del potere sovrano si contrappone il cittadino come partecipe assoluto, all'interno della comunità, dell'esercizio della sovranità<sup>33</sup>.

Nasce di qui la continua tensione, direi l'insopprimibile ambivalenza, che ha continuato a caratterizzare il rapporto tra queste due opposte concezioni dell'essere cittadino. Da un lato l'idea del cittadino come suddito, sottomesso all'autorità dello Stato, titolare meramente eventuale di diritti in quanto il sovrano glieli attribuisca ma anche, contemporaneamente, assoggettato ai «doveri di cittadino» da quest'ultimo previsti; dall'altro lato l'idea del cittadino come colui che partecipa all'esercizio della sovranità, in quanto membro di un *corps politique*, un soggetto collettivo che si autoriconosce e si autorappresenta come tale. Un corpo politico che, come sosteneva Rousseau, restituisce al soggetto, rendendoli finalmente compiuti e perfetti, i diritti da questi ceduti mediante il contratto sociale<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Sotto questo profilo assume importanza decisiva la teoria rousseauiana della perfetta identità tra il corpo dei cittadini e il corpo sovrano. Tale identificazione è il risultato della creazione del corpo politico attraverso il contratto con cui «ciascuno di noi mette in comune la propria persona e ogni proprio potere sotto la suprema direzione della volontà generale; e noi in quanto corpo politico riceviamo ciascun membro come parte indivisibile del tutto» (Rousseau, 1970: 730 s.). Si realizza così un doppio movimento, in virtù del quale l'individuo obbedisce al corpo politico, che a sua volta lo include in se stesso, il che —come è stato efficacemente osservato— «dà luogo alla nascita di un "io comune", di una "persona pubblica"» rispetto alla quale le parole «popolo, sovrano, Stato, repubblica sono nomi per una cosa che nasce ed esiste grazie al movimento che include i soggetti nel corpo e li rende obbedienti alla sua volontà» (Costa, 1999: 514). È insomma l'identità dei soggetti e del sovrano a fondare, e contemporaneamente a *garantire*, l'assolutezza del potere.

<sup>34</sup> Costa, 1999: 516; *Id.*, 2000: 226 s.



## 6. L'apparente stabilizzazione del confine: l'invenzione della cittadinanza nazionale

Poi, nel corso del XIX secolo, si assiste ad una «grande neutralizzazione». In aperta ed esplicita contrapposizione con gli ideali universalizzanti e cosmopoliti dell'età illuministica, l'individualismo romantico caratteristico dell'Ottocento abbandona l'idea secondo cui alla cittadinanza debba essere assegnato il ruolo di costruire l'integrazione politica di tutti gli uomini virtuosi. In questa fase viene elaborata una nuova ideologia unificatrice, incentrata sull'idea di nazione e sul «principio di nazionalità» che ne costituirebbe il fondamento<sup>35</sup>. Il particolarismo dello stato liberale ottocentesco si contrappone esplicitamente all'universalismo rivoluzionario attraverso la valorizzazione dello specifico di ogni *nazione*<sup>36</sup>.

Lo Stato liberale favorisce in tal modo un'operazione di tendenziale sovrapposizione tra nozione «verticale» e «orizzontale» di cittadinanza, tra appartenenza formale alla popolazione costitutiva dello Stato e appartenenza sostanziale alla comunità, che è diventata esplicitamente comunità *nazionale*. Alla legge sulle condizioni di acquisto dello *status* di cittadino è pertanto affidato un compito delicato: definire i confini della cittadinanza «verticale» (ossia disciplinare le condizioni alle quali un singolo individuo può essere considerato appartenente alla popolazione costitutiva dello Stato) in modo tale che il rapporto di appartenenza così definito interpreti fedelmente il «senso politico» che, di volta in volta, si intende attribuire alla presupposta idea di nazione, ossia al perimetro della cittadinanza «orizzontale». Che i due confini, in altre parole, tendano a sovrapporsi.

L'elaborazione del principio di nazionalità (dunque la stabilizzazione dei confini tra le «nazioni») e lo sviluppo dell'idea di nazione nel corso del XIX secolo determinano importanti e durature conseguenze sulla percezione del significato della cittadinanza e dei suoi rapporti con il potere sovrano. Essa viene da un lato valorizzata come fattore identificativo di una comunità, ma è contemporaneamente privata di qualsiasi carattere eminentemente politico, e diventa il riflesso individuale dell'appartenenza alla comunità nazionale definita dalla legge. Dall'altro lato viene recuperata la concezione verticale della cittadinanza come soggezione al Principe, per elaborare la teoria della sovranità *nazionale*. Il cittadino è colui che è soggetto alla sovranità dello Stato, in quanto appartenente a quell'astratto ente collettivo denominato «nazione» di cui lo Stato sarebbe espressione e che serve in realtà a rafforzarne simbolicamente la legittimazione.

<sup>35</sup> *Del principio di nazionalità come fondamento del diritto delle genti* è intitolata la prolusione pronunciata nel 1851 all'Università di Torino da Pasquale Stanislao Mancini, futuro ministro degli Esteri e dell'Istruzione del Regno d'Italia negli anni della sinistra storica, giunto esule da Napoli a Torino dopo i moti del '48 (cfr. Mancini, 1851). Rielaborando e sistematizzando concezioni già circolanti negli stessi anni, Mancini offre una articolata riflessione sulla natura e sugli elementi costitutivi delle nazioni, la quale può essere considerata una delle più attente e originali del suo tempo, esprimendo l'idea che sia proprio la *nazionalità* lo strumento di collegamento tra l'individuo e lo Stato, il mezzo per distinguere gli individui appartenenti a ogni Stato e il criterio per il riconoscimento, in capo a ciascuno, dei diritti civili.

<sup>36</sup> Cfr. Chabod, 1961.

La nazione, per semplificare, offre allo Stato moderno lo strumento che gli mancava per compiere il passo finale verso la sua assolutizzazione. Il problema, nell'*ancien régime*, era stato quello di sconfiggere i particolarismi, se è vero quanto sostenuto da Bobbio, secondo cui «la lotta dello Stato moderno è una lunga sanguinosa lotta per l'unità del potere», frutto di un lento processo «di unificazione nei confronti delle minori istituzioni, associazioni, corporazioni città, che costituiscono nella società medievale un pericolo permanente di anarchia»<sup>37</sup>. Il processo di «entificazione» della nazione, portato a termine nel corso dell'Ottocento, conclude quel percorso, e ci consegna l'utilissima metafora in grado di rafforzare, anche simbolicamente, il potere sovrano dello Stato<sup>38</sup>.

Resta aperta la questione del contenuto della cittadinanza in termini di «fascio di diritti» ad essa riconducibili. Non ne fanno, compiutamente, parte i diritti di partecipazione, i quali sono di volta in volta riconosciuti a taluni (ma non ad altri) cittadini sulla base di criteri del tutto indipendenti dal possesso della cittadinanza (censo, genere, livello di istruzione...), di modo che la comunità nazionale cristallizzata dalla legge sulla cittadinanza non coincide, almeno in un primo tempo, con la comunità politica, che ne rappresenta soltanto una piccola parte. Ma non ne fanno parte nemmeno i diritti civili e (più tardi) sociali, i quali —all'opposto— non sono più formalmente diritti «del cittadino», ma vengono perlopiù enunciati nelle Costituzioni (di derivazione tardo settecentesca) come «diritti dell'uomo», che lo Stato, in quanto espressione della società borghese che ha contribuito ad elaborarli, riconosce e garantisce a tutti. Il riconoscimento, la garanzia e la tutela di tali libertà «borghesi» non dipendono, il più delle volte, dal possesso della cittadinanza in senso giuridico. La loro effettività dipende invece sempre dall'appartenenza borghese del singolo individuo. Un altro tipo di confine.

Verso la fine del secolo successivo, il Novecento, tale contraddizione esploderà irrimediabilmente, mettendo in luce, come si diceva in premessa, la sostanziale inconciliabilità tra l'universalismo dei diritti umani e la territorialità della sovranità statale. Come è stato recentemente osservato, molte delle difficoltà che oggi emergono nel rapporto tra gli Stati e il fenomeno delle migrazioni di massa, nonché i principali ostacoli contro i quali si infrangono le richieste di accoglienza da parte dei migranti (e le aspettative da essi manifestate di poter esercitare la propria libertà di movimento), derivano da quella originaria costruzione

<sup>37</sup> Bobbio, 1959: 9.

<sup>38</sup> Tale aspetto sarà colto con acutezza, negli anni '30 del Novecento, da Rudolf Smend, il quale individuerà le ragioni di questa rapida trasformazione del rapporto tra cittadinanza e sovranità tra Rivoluzione e Stato liberale nell'evoluzione sociale della classe borghese. L'età della Rivoluzione era stata l'età del *Bürger*, dell'individuo che viveva la sua cittadinanza come appartenenza al corpo sovrano e che attraverso la rivendicazione di tale appartenenza si emancipava dall'*ancien régime*. Ad esso si contrappone il *bourgeois*, che dalla Rivoluzione ha ottenuto l'eliminazione delle restrizioni storiche alla propria libertà individuale e (soprattutto) economica, e che non si riconosce più in quel profondo legame, anche di tipo etico, con la nazione che pure ha contribuito a costruire. Nell'Ottocento si impone dunque il «diritto dello stato "*bourgeois*" come un sistema di difesa "impolitica" e di presa di distanza di una borghesia impolitica ed estranea allo Stato rispetto allo Stato medesimo» (Smend, 1955: 314). Si tratta in fondo della medesima contrapposizione, evocata da Constant un secolo prima, tra la libertà dei moderni, ovvero i *bourgeois* del suo tempo, e quella degli antichi, come gli ateniesi del V secolo che assicuravano alla polis «*la participation active et constante au pouvoir collectif*» (Constant, 1980: 501).

del rapporto Stato-nazione-cittadino-territorio, e dei suoi confini, che superava di slancio l'utopia radicalmente universalistica portata avanti nel breve scorcio della repubblica giacobina: «Al suo arrivo il migrante ha di fronte a sé lo Stato che si erge in tutta la sua supremazia. Sono questi i due attori principali, i due protagonisti. I diritti del migrante, a cominciare dalla sua libertà di muoversi, urtano contro la sovranità statale che si esercita sulla nazione e sul dominio territoriale. È il conflitto tra i diritti umani universali e la spartizione del mondo in Stati-nazione»<sup>39</sup>. Un conflitto che deriva dall'uso che lo Stato ha fatto —e largamente continua a fare— della cittadinanza, irrimediabilmente orientata a costruire barriere e a innalzare confini.

### 7. Due casi particolari. L'uso politico della cittadinanza, ovvero come rimuovere un confine per crearne un altro

Da quando, nel corso del XIX secolo, al diritto positivo è stata assegnata la funzione di realizzare in concreto la tendenziale coincidenza tra cittadinanza verticale e cittadinanza orizzontale, tra appartenenza formale alla popolazione costitutiva dello Stato e appartenenza sostanziale alla comunità (che non è più la comunità «politica» del neoclassicismo utopistico dei Giacobini, ma è diventata esplicitamente comunità «nazionale»), risulta assai chiara la funzione che è stata riservata alle norme disciplinanti le condizioni di acquisto dello *status* di cittadino: non tanto di assecondare di volta in volta e secondo le preferenze del momento (come pure la nozione verticale di cittadinanza sembra sottintendere) una artificiale e del tutto arbitraria «volontà del sovrano», ma ben più concretamente di corrispondere al «senso» che viene attribuito, nel singolo contesto storico-politico, al concetto di comunità. Si può dire che, nel rapporto di evidente connessione tra cittadinanza e principio di sovranità, sono sempre stati gli specifici bisogni di volta in volta evidenziati ed elaborati dalla politica nazionale a richiedere quelle soluzioni che il diritto è stato chiamato, a posteriori, a giustificare. In questo senso si può affermare che l'elaborazione delle norme in tema di acquisto della cittadinanza ha costituito, e continua in larga misura a costituire, la variabile dipendente delle questioni politiche che, di volta in volta, si ponevano e si pongono all'attenzione del dibattito. La legge si è sempre limitata, in funzione delle esigenze storiche del momento, a stabilire i singoli requisiti che apparivano funzionali all'obiettivo. Tutto ciò, ovviamente, a patto che un obiettivo fosse chiaro nelle menti di chi a quella legislazione si rivolgeva e si affidava.

L'esistenza di un imprescindibile nesso tra norma giuridica e significato politico sottostante è ben dimostrata da due vicende, abissalmente distanti quanto a

<sup>39</sup> Di Cesare, 2017: 20, che così continua: «Agli occhi dello Stato il migrante costituisce un'anomalia intollerabile, un'anomia nello spazio interno e in quello internazionale, una sfida alla sua sovranità. Non è solo un intruso, né solo un fuorilegge, un illegale. Con la sua stessa esistenza infrange il principio cardine intorno a cui lo Stato si è edificato, mina quel nesso precario tra nazione, suolo e monopolio del potere statale, che è alla base dell'ordine mondiale» (corsivo non testuale). Un nesso che si è appunto costruito, nel corso dell'Ottocento, con l'edificazione dello Stato-nazione sulle macerie dell'ideale universalistico, sviluppatosi nel secolo dei Lumi e protagonista di un prepotente quanto effimero successo nella breve stagione giacobina (cfr. *ibidem*: 64).

contesto storico e a obiettivi perseguiti, ma simili nella loro capacità di disvelare il legame profondo tra le trasformazioni che hanno caratterizzato nel corso del tempo la legislazione in tema di modi di acquisto della cittadinanza e la volontà politica di abbattere certi confini per costruirne altri, ossia di sostituire barriere ad altre barriere.

La prima vicenda riguarda il modo in cui, dopo la guerra civile americana, fu complessivamente ridefinito il rapporto tra l'Unione e i suoi appartenenti. Che cosa spinse il Congresso ad approvare, nel 1865, il XIV Emendamento alla Costituzione del 1787<sup>40</sup>, che per la prima volta definiva esplicitamente chi fossero i cittadini americani? Fino alla guerra civile non esisteva alcuna disposizione, né di rango costituzionale né di ordine legislativo, che stabilisse i modi di acquisto della cittadinanza federale. L'individuazione dei confini della cittadinanza era integralmente rimessa alla normativa degli Stati membri. La cittadinanza degli Stati Uniti era una mera conseguenza automatica dell'appartenenza del singolo a uno degli Stati dell'Unione (disciplinata dalle leggi vigenti in ciascuno di essi).

Ciò era stato, come noto, fonte di una accanita disputa giudiziaria (prima che tale disputa si trasferisse, ben più tragicamente, sui campi di battaglia), in ordine alla possibilità, per gli schiavi emancipati, di accedere —tramite il riconoscimento della cittadinanza di uno degli Stati antischiavisti— al riconoscimento dei diritti del Bill of Rights. Nel caso *Dred Scott*, deciso dalla Corte Suprema nel 1857<sup>41</sup>, era stato sancito, quattro anni prima dello scoppio della guerra civile, che agli schiavi era comunque interdetta la possibilità di proporre azioni giudiziarie di fronte a una Corte federale, in quanto privi della cittadinanza degli Stati Uniti e impossibilitati ad acquisirla. Non era consentito a uno Stato dell'Unione «naturalizzare» soggetti di per sé privi di cittadinanza (perché appunto schiavi), modificando così uno *status* che era loro assegnato da un altro Stato dell'Unione. Lo schiavo Dred Scott, benché gli fosse stata riconosciuta la cittadinanza del Missouri, non poteva quindi in concreto avvalersene (e rivendicare in tal modo le libertà discendenti dal Bill of Rights), in quanto, secondo la legislazione della Virginia, egli si trovava in condizione di schiavitù. Secondo la *opinion* di maggioranza, l'art. 3, sezione 2, paragrafo 1 della Costituzione americana —il quale prevede che «il potere giudiziario (federale) si estende [...] alle controversie [...] fra cittadini di differenti Stati»— non poteva applicarsi a Dred Scott, schiavo nero di proprietà di un cittadino della Virginia, in quanto Scott non era un «cittadino di uno Stato» secondo la definizione della Costituzione per come era stata intesa al tempo in cui essa era stata adottata, e conseguentemente non aveva titolo a intraprendere azioni giudiziarie di fronte a una Corte federale. Di conseguenza, non poteva assumere alcuna rilevanza che un singolo Stato (nel caso di specie il Missouri, Stato antischiavista) avesse (successivamente) riconosciuto il ricorrente come proprio cittadino. A nessuno Stato, infatti, poteva essere attribuita la facoltà di naturalizzare soggetti privi della cittadinanza, conferendo loro i diritti e i privilegi assicurati ai cittadini.

<sup>40</sup> «All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside».

<sup>41</sup> Cfr. *Dred Scott v. Sandford*, 60 U.S. 393 (1857).

Ebbene, con il XIV Emendamento, che riprendeva sostanzialmente la formula già utilizzata nel *Civil Rights Act* del 1866<sup>42</sup>, il Congresso perseguiva lo specifico obiettivo politico di sancire giuridicamente ciò che l'Unione aveva già ottenuto militarmente: l'emancipazione degli schiavi. L'emendamento, come espressamente affermato dai suoi proponenti, mirava a vanificare gli effetti di *Dred Scott*, e aveva lo scopo preordinato e scientificamente perseguito di scompaginare e porre in fibrillazione il tessuto sociale del Sud sconfitto, affidando alle leadership politiche meridionali l'immane e indesiderato compito di procedere immediatamente all'integrazione, entro i confini di una comune cittadinanza, di milioni di afro-americani che fino a due anni prima erano ridotti in schiavitù. Il timore del Congresso, a larga maggioranza unionista, era in quel momento che, in assenza di copertura costituzionale di tali disposizioni, la Corte Suprema potesse neutralizzare gli effetti dell'emancipazione, riproponendo gli stessi argomenti già adottati in *Dred Scott*. L'obiettivo politico, dunque, era evidente: si voleva evitare che, con strumenti giuridici, gli Stati del Sud vanificassero le norme in tema di emancipazione approvate sulla spinta della vittoria bellica, e in tal modo pretendessero di tornare a imporre, nella sostanza, il proprio modello sociale, definitivamente sconfitto con la resa del generale Lee nel 1865. Non era affatto interesse dei legislatori nordisti compiere una generica operazione di estensione dei confini della cittadinanza, tanto meno dei diritti fondamentali, ma piantare saldamente sul terreno degli Stati appena riconquistati la bandiera dell'abolizionismo, in nome del quale era stata combattuta la guerra civile.

A sgombrare il campo da ogni equivoco circa la possibilità che tale norma avesse un significato «universalizzante» sul piano dell'estensione dei diritti, è bene sottolineare che, come fu precisato nel corso del dibattito parlamentare dal senatore Jacob Howard del Michigan, presentatore dell'emendamento, le nuove norme non si sarebbero applicate né ai nativi americani, né a coloro che, pur nati negli Stati Uniti, fossero comunque «stranieri», o appartenessero a famiglie di ambasciatori o ministri degli esteri<sup>43</sup>. Né, per la maggior parte di coloro che approvarono l'emendamento (sia al Congresso, sia negli Stati che procedettero negli anni successivi alla sua ratifica), la nuova disposizione costituzionale era diretta a facilitare l'estensione in prospettiva universalistica della titolarità dei diritti civili<sup>44</sup>. Ancora nel 1884 la stessa Corte Suprema, interpellata sul punto, ebbe a precisare che i nativi americani, ancorché palesemente *born in the United States*, non erano da considerare cittadini<sup>45</sup>. Si dovette aspettare un altro decen-

<sup>42</sup> Secondo il quale erano da considerarsi cittadini degli Stati Uniti «*all persons born in the United States and not subject to any foreign power, excluding Indians not taxed*».

<sup>43</sup> «*Those who are foreigners, aliens, [or] who belong to the families of ambassadors or foreign ministers*».

<sup>44</sup> Sebbene, tra le ragioni che spinsero a una rapida approvazione del XIV Emendamento, vi fosse anche la constatazione che molti Stati del Sud, allo specifico scopo di attenuare gli effetti dell'approvazione del XIII emendamento, avvenuta due anni prima, avevano iniziato ad approvare dei propri «*black codes*», che escludevano di fatto gli ex-schiavi dal godimento dei principali diritti sanciti dai primi dieci Emendamenti (la cui portata, come noto, era stata limitata fino a quel momento dalla Corte Suprema alla sola sfera federale), come la libertà di movimento, il diritto di agire in giudizio o di prestare testimonianza.

<sup>45</sup> Cfr. *Elk v. Wilkins*, 112 U.S. 94 (1884).

nio perché la giustizia federale riconoscesse la cittadinanza americana ai figli dei cinesi immigrati, che fossero nati sul suolo degli Stati Uniti<sup>46</sup>, aprendo così lentamente, e molto faticosamente, la strada a un'interpretazione universalizzante dello *ius soli* all'americana, che sostanzialmente ha retto fino ad oggi<sup>47</sup>. La nuova disciplina, in definitiva, era il frutto di un ben deliberato e ponderato *progetto politico*, che nulla aveva a che vedere con la specifica volontà di estendere indiscriminatamente i confini della cittadinanza. Al contrario: abbattuto uno di quei confini, ci si affrettava a edificarne altri, per proteggere i neo-istituiti «cittadini americani» da ulteriori «pericolose infiltrazioni». Il *Civil Rights Act* e il successivo XIV Emendamento, pertanto, hanno una giustificazione che non appare affatto correlata all'obiettivo di aprire la società all'immigrazione (obiettivo che forse, invece, era perseguito negli stessi anni dai governi di alcuni Paesi sudamericani recentemente emancipatisi dalla dominazione spagnola e portoghese), ma che invece si riconnette a quella specifica e del tutto particolare vicenda storica, sopra richiamata.

Anche le vicende relative all'evoluzione del diritto francese della cittadinanza dimostrano come lo «spostamento del confine» sia sempre il frutto di deliberate e leggibili scelte politiche. Dopo le vicende rivoluzionarie di cui si è detto, il *Code civil* introdusse norme assai limitative e rigide in tema di condizioni di acquisto della cittadinanza, essenzialmente fondate sul criterio dello *ius sanguinis* e dirette a elevare barriere piuttosto rigide a qualsiasi ipotesi di estensione indiscriminata dello *status* di cittadino oltre i confini, proclamati come «naturali», della *Nation*<sup>48</sup>.

Fu solo verso la metà del XIX secolo che la politica francese si trovò ad affrontare la crescente contraddizione tra una tradizione giuridica ormai consolidata nel Codice civile e la realtà in evoluzione del fenomeno migratorio. La Francia era progressivamente diventata, nel corso del secolo, un punto di riferimento per la migrazione da tutta Europa. La maggior parte degli individui nati in Francia da genitori stranieri (i quali pure avevano vissuto gran parte della loro vita in Francia), benché avesse titolo a ottenere la cittadinanza per naturalizzazione, non ne chiedeva il riconoscimento. La ragione stava per lo più nella circostanza che, da un lato, non erano previsti particolari requisiti di residenza per gli stranieri (il che non incentivava il desiderio di acquisto della cittadinanza), mentre, dall'altro lato, dal possesso della cittadinanza dipendevano alcuni specifici obblighi giuridici, primo fra tutti il servizio militare. Il fatto di non essere cittadini, per molti residenti, finiva per costituire addirittura un privilegio. Fu per questa del tutto contingente ragione che, nel 1851, la legge introdusse per la prima volta una forma di acquisto della cittadinanza per «doppio *ius soli*», che aveva come effetto quello di estendere automaticamente il numero dei cittadini,

<sup>46</sup> Cfr. *United States v. Wong Kim Ark*, 169 U.S. 649 (1898): in quell'occasione la Corte stabilì il principio di diritto secondo cui chiunque, se nato sul suolo americano, fosse da considerare cittadino, indipendentemente dalla sua origine etnica. Tale principio costituisce ancora oggi il precedente fondamentale che fonda l'interpretazione del significato dello *ius soli* in America (cfr., sul punto, Liu, 2006: 116).

<sup>47</sup> Cfr., per ulteriori indicazioni, Grosso, 2015a: 7 ss.

<sup>48</sup> Lagarde, 2011: 79 ss.; Weil, 2005: 20 ss.

ossia —come più volte abbiamo notato nel corso di questa storia— di spostare il confine più in là: l'individuo nato in Francia da padre straniero a sua volta nato in Francia acquistava la cittadinanza francese al compimento della maggiore età (giusto in tempo per essere chiamato sotto le armi), a meno che non la rifiutasse espressamente. In quegli anni furono votate a furor di popolo leggi sempre più espansive, che arrivarono a riconoscere la cittadinanza francese *iure soli* non soltanto ai nati in Francia, ma financo agli immigrati per qualsiasi causa e ai loro figli.

Una ragione contingente di questa vera e propria (inedita) «campagna per la cittadinanza» è da ricercarsi nel forte spopolamento cui il Paese era andato incontro nella prima parte del secolo. Tale decremento demografico era per lo più l'effetto della morte di centinaia di migliaia di soldati nel corso delle numerose e sanguinose campagne napoleoniche. Negli stessi anni, si cercò addirittura di vietare per legge l'emigrazione dalla Francia, per provare ad arrestare la vera e propria emorragia di cittadini che si stava verificando. L'introduzione di norme meno severe per l'acquisto *iure soli* della cittadinanza aveva quindi l'evidente obiettivo politico di invertire la tendenza, favorendo il ripopolamento e la crescita demografica. Si calcola che oggi, in conseguenza di quelle lontane scelte di politica legislativa, vivono in Francia non meno di 19 milioni di «oriundi», discendenti di quei nuovi cittadini letteralmente «fabbricati» tra il 1850 e il 1890. Il che la dice lunga sull'impatto a lungo termine che le decisioni politiche in materia di cittadinanza possono avere sulla struttura demografica, sociale ed economica di un Paese.

Anche altre successive modifiche che la legislazione francese in tema di acquisto della cittadinanza ha subito nel corso del Novecento hanno avuto lo specifico obiettivo di favorire l'aumento, in qualsiasi modo possibile, del numero totale dei cittadini, nei momenti in cui esso risultava essersi pericolosamente abbassato (come quando la curva demografica subì un preoccupante decremento dopo i grandi massacri della prima guerra mondiale e le centinaia di migliaia di decessi conseguenti alla paurosa epidemia di influenza spagnola degli anni 1917-1919). In altri momenti storici, e soprattutto negli anni più recenti, il confine si è di nuovo ritratto, e una serie di riforme della legislazione in tema di acquisto della cittadinanza ha puntato a frenare l'imponente flusso di «nuovi cittadini» che, prima dalle ex colonie e poi dall'intero bacino del Mediterraneo, premevano alle frontiere. La questione della cittadinanza, nell'ultimo trentennio, è divenuta così ostaggio del dibattito politico sull'immigrazione, piegandosi di volta in volta alle logiche dell'uno o dell'altro schieramento elettorale. La revisione della legislazione in materia di cittadinanza è stata vissuta, e talvolta brandita, come parte essenziale del programma politico avente ad oggetto il controllo dell'immigrazione, e la materia ha finito per essere vittima, come quella sul soggiorno degli stranieri, del perverso meccanismo dell'alternanza politica. Anche in Francia, dunque, la dialettica politica ha continuamente condizionato il dibattito sull'estensione dei confini della cittadinanza giuridica, a ulteriore testimonianza che tali confini poco o nulla hanno a che vedere con pretese qualità «naturali» o «sostanziali» di coloro che aspirano ad esserne inclusi. Quei confini sono sempre, perennemente, mobili.

## 8. Per provare a tirare qualche filo

Da quanto sin qui osservato, sembrerebbe potersi concludere che, se da un lato, in termini di stretto diritto positivo, ogni Stato è libero di definire come vuole i confini della propria cittadinanza, attribuendola, a discrezione, a *chiunque* sulla base dei criteri più disparati e contraddittori; dall'altro lato, se si osserva lo sviluppo storico concreto di ogni singola legislazione, tende ad esservi sempre, alla base di ogni disciplina in materia, una idea sufficientemente lucida dell'obiettivo politico che si intende perseguire e, in definitiva, dei confini entro cui si intende racchiudere la comunità statale *reale*. Insomma, sono le ideologie (o, più semplicemente, le politiche) che, in ogni epoca storica, hanno condizionato e condizionano l'elaborazione delle norme giuridiche a provvedere, di volta in volta, quel concetto di un diverso contenuto, e a contribuire così alle progressive trasformazioni dei confini sostanziali della comunità dei cittadini. Com'è stato assai opportunamente sottolineato, «la legge sulla cittadinanza non è mai uno strumento neutro»<sup>49</sup>.

Ma tutto ciò rischia di elidere la questione che a me pare dirimente: entro quali limiti il «popolo sovrano» ha il potere di autodefinire giuridicamente, e dunque riconoscere, sé stesso? Oggi, almeno in Europa, non sono le Costituzioni, ma le leggi ordinarie, a definire chi sono i cittadini<sup>50</sup>. Ciò porterebbe a ritenere che non esistano limiti di sorta al potere del Parlamento di definire il perimetro dell'appartenenza alla comunità nazionale, attraverso la «manipolazione selettiva» delle norme legislative in tema di condizioni di acquisto della cittadinanza. Ma quali sono, in concreto, le condizioni alle quali, e le ragioni per le quali, lo Stato riconosce all'individuo quello specifico *status* giuridico (uno tra i tanti), cui è ricondotto (dall'ordinamento giuridico) un particolare «pacchetto» di diritti e di doveri (alcuni tra i tanti) idoneo a distinguere tale individuo —il *cittadino*, appunto— da chi di tali *specifici* diritti e doveri è sprovvisto, e dunque a segnare il confine tra gli uni e gli altri?

Si tratta di un confine ben individuato *normativamente*, e tuttora solidamente ancorato al principio di nazionalità e all'ottocentesca idea di nazione, sia essa la nazione etnica dello *ius sanguinis* o la patria d'elezione dello *ius soli*. Confine la cui definizione è, oggi come ieri, foriera di un acceso dibattito pubblico. Il che, come si diceva, è sintomo di come —nonostante l'opinione contraria di coloro che ne predicano il carattere recessivo, quando non addirittura «inutile» nell'era dei diritti umani globali, che si tratterebbe tutt'al più di rendere effettivi per tutti attraverso la valorizzazione dello *status personae* in contrapposizione allo *status civitatis*—<sup>51</sup> la nozione giuridica di cittadinanza dello Stato, proprio nella sua ottica «stato-centrica»<sup>52</sup>, costituisce tuttora uno snodo delicatissimo nella costruzione dell'identità costituzionale nelle democrazie contemporanee.

<sup>49</sup> Morrone, 2015: 314.

<sup>50</sup> Cfr. Mindus, 2014: 131, che parla di una progressiva «decostituzionalizzazione» della cittadinanza.

<sup>51</sup> Ferrajoli, 1994: 288; *Id.*, 2004: 217.

<sup>52</sup> Come osserva Di Cesare, 2017: 22, «l'ottica statocentrica resta [...] salda e dominante. Ecco perché, quando nel dibattito pubblico si discutono i temi della "crisi migratoria", tacitamente si assume



Mi pare dunque che alla base della riflessione attuale sulla cittadinanza si ponga un'imprescindibile questione di ordine storico-politico, cui si faceva cenno all'inizio: da almeno due secoli la formulazione di norme giuridiche in tema di acquisto e di perdita della cittadinanza non è che la risultante «tecnica» dell'obiettivo politico che i legislatori si proponevano, in termini di definizione e rafforzamento dei confini della comunità nazionale. La disciplina delle condizioni di acquisto della cittadinanza ha dunque assunto una connotazione prettamente funzionale<sup>53</sup>. Di volta in volta, la politica ha stabilito quali caratteristiche fossero da ritenere essenziali a qualificare funzionalmente il rapporto di appartenenza dell'individuo alla comunità organizzata politicamente, e a collocare quindi adeguatamente il cittadino nella dimensione statale. E pertanto, da quando a quella decisione sovrana ha cominciato a partecipare, attraverso i meccanismi della rappresentanza politica democratica, l'intero «popolo sovrano» trasformato in «corpo elettorale», è la stessa comunità dei cittadini ad aver cominciato ad «azionare la macchina» con la quale le è possibile definire, giuridicamente, sé stessa.

Il che porta con sé una conseguenza non sempre tenuta in conto con la dovuta attenzione: non esistono — a dispetto di ciò che teorizzavano i fautori del principio di nazionalità all'inizio dell'Ottocento — criteri obiettivi di definizione dell'appartenenza. Non è indifferente disegnare in un modo o nell'altro i confini della comunità dei cittadini, tantomeno lo è «determinare in un modo o nell'altro le caratteristiche personali rilevanti per il conferimento della cittadinanza»<sup>54</sup>. Si tratta, certo, di atti attraverso cui si manifesta il potere sovrano dello Stato. Ma si tratta di atti che, a uno sguardo retrospettivo, hanno avuto negli ultimi due secoli un andamento ciclicamente omogeneo, la cui razionalità politica è difficilmente smentibile. E dunque l'esercizio di quella sovranità ha per lo più interpretato e rispecchiato la volontà politica degli stessi appartenenti alla suddetta comunità dei cittadini.

Qualcuno si chiede tuttavia se, nell'epoca delle migrazioni di massa e dell'internazionalizzazione delle relative politiche, la pretesa che la legislazione sulle condizioni di acquisto della cittadinanza resti una prerogativa sovrana dello Stato, e dunque del popolo che della sovranità statale si è impossessato, abbia ancora un senso. Vi è chi ha esplicitamente parlato di un «ordine statocentrico» che governerebbe oggi i rapporti tra le comunità nazionali «occidentali» e i migranti, mentre la «deteritorializzazione della sovranità» segnerebbe la crisi delle politiche migratorie<sup>55</sup>. Più in generale, secondo l'autrice citata, oggi «sembra sempre più discutibile applicare ancora il modello statale alle relazioni internazionali» dal momento che «il potere si presenta multiforme, scisso, spesso sfuggente, di rado condiviso»<sup>56</sup>. Sarebbe di conseguenza necessario spezzare le catene che tuttora avvincono cittadinanza, Stato-nazione e territorio, per fondare un nuovo diritto umano universale alla migrazione attraverso *l'abolizione del concetto stes-*

---

sempre il punto di vista di chi appartiene a uno Stato e, da quella posizione interna trincerato dietro barriere e confini, guarda all'esterno».

<sup>53</sup> Grosso, 2015b: 477 ss.

<sup>54</sup> Mindus, 2014: 292.

<sup>55</sup> Di Cesare, 2017: spec. 27 ss.

<sup>56</sup> *Ibidem*: 27.

so di «confine» (e dunque, in definitiva, di cittadinanza). In tal modo, alla fine, diventeremmo tutti, reciprocamente, stranieri.

Si potrebbe obiettare a tali discorsi che questa «detritorializzazione» sembra al momento riguardare essenzialmente il governo del potere economico, laddove il potere politico in senso stretto (e con esso le forme giuridiche della disciplina del rapporto tra cittadini e stranieri, se è vero che anche il diritto, oltre alla filosofia, ha per ora scelto la stanzialità)<sup>57</sup> resta tuttora saldamente nelle mani dello Stato-nazione. È proprio vero, come si continua in maggioranza a sostenere, che quelle regole giuridiche sarebbero soltanto, indefettibilmente, l'espressione pura e diretta della sovranità, costitutive della stessa nozione di Stato, senza poter essere soggette a forme di condizionamento in nome della teoria universale dei diritti umani?

A chi obietta che la cittadinanza nazionale incentrata sulla sua dimensione essenzialmente statale non sia altro, al giorno d'oggi, che l'espressione di un privilegio della nascita<sup>58</sup> si potrebbe obiettare che, se anche fosse così, proprio per tale ragione nessuno dovrebbe stupirsi che per il mantenimento di tale privilegio i cittadini-elettori siano disposti a combattere feroci battaglie. E che dunque la preconizzata «abolizione dei confini», prodromica alla più radicale «abolizione della cittadinanza», dovrebbe passare innanzitutto per il superamento dello stesso concetto di sovranità popolare, in nome di una supremazia assiologica del diritto umano universale alla migrazione che appare, quantomeno, di difficile pratica spettazione<sup>59</sup>.

Abolendo i confini fisici, in altre parole, non si risolve alcun problema. Perché i confini su cui si è disegnata nel corso dei secoli la cittadinanza sono assai più alti e più resistenti. Possiamo esserne più o meno contenti, ma è così. Da questo punto di vista, mi sembra assai più moderno, e paradossalmente anacronistico, ciò che scriveva Montesquieu all'alba della grande utopia universalizzante di fine Settecento, quell'utopia che è stata soffocata in culla dal giacobinismo e poi narcotizzata dal principio di nazionalità: «Se sapessi qualcosa che giovasse alla mia patria e nuocesse all'Europa, ovvero che giovasse all'Europa e nuocesse al genere umano, la considererei come un delitto, perché sono uomo prima di essere francese, o meglio poiché sono necessariamente uomo e francese soltanto per caso»<sup>60</sup>.

## Bibliografia

- Algotino, A. (2005). *L'ambigua universalità dei diritti. Diritti occidentali o diritti della persona umana?*, Napoli, Jovene.
- Biscottini, G. (1960). *Cittadinanza (diritto vigente)*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè (vol. VII), 140 ss.
- Bobbio, N. (1959). *Introduzione a T. Hobbes, Opere politiche*, Torino, Utet, 9 ss.

<sup>57</sup> *Ibidem*: 29.

<sup>58</sup> Secondo la fortunata espressione di Zylberberg, 1991: 7.

<sup>59</sup> La tesi della cittadinanza come l'equivalente moderno di un privilegio feudale, una sorta di fortuna ereditaria priva di razionale giustificazione è di Carens, 2013: 226.

<sup>60</sup> Montesquieu, 1953: 287.

- Brauneder, W. (1982). *Civitas et civis Sancti Romani Imperii (État et citoyen du Saint Empire)*, in *La nozione di «Romano» tra cittadinanza e universalità*, Napoli, Jovene, 115 ss.
- Capogrossi Colognesi, L. (2000). *Cittadini e territorio. Consolidamento e trasformazione della 'civitas Romana'*, Roma, La Sapienza.
- Carens, J. (2013). *The Ethics of Immigration*, Oxford, Oxford University Press.
- Chabod, F. (1961). *L'idea di nazione*, Bari, Laterza.
- Cicerone (1974). *De legibus*, II, 5, tr. it. in *Opere politiche e filosofiche*, Torino, UTET, I, 471.
- Clerici, R. (2003). *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, Cedam.
- Constant, B. (1980). *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes* (1819), in *De la liberté chez les modernes*, Paris, Hachette, 491 ss.
- Costa, P. (1999). *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa, 1. Dalla civiltà comunale al Settecento*, Roma, Laterza.
- (2000). *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa, 2. L'età delle Rivoluzioni, 1789-1848*, Roma, Laterza.
- (2001). *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa, 4. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Roma, Laterza.
- Crifò, G. (2000). *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, Roma, Laterza.
- Crisafulli, V. (1970). *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam.
- Di Cesare, D. (2017). *Stranieri residenti*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Ferrajoli, L. (1994). *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in Zolo, D. (cur.), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 263 ss.
- (2001). *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma, Laterza.
- (2004). *Diritti fondamentali e multiculturalismo*, in Orrù, R., Sciannella, L. (cur.), *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione*, Torino, Giappichelli, 217 ss.
- Gaudemet, J. (1982). *Les Romains et les «autres»*, in *La nozione di «Romano» tra cittadinanza e universalità*, Napoli, Jovene, 7 ss.
- Grosso, E. (1997). *Le vie della cittadinanza*, Padova, Cedam.
- (2007). *Cittadinanza*, in Flores, M. (cur.), *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione*, vol. 1, *Dizionario I/A-G*, Torino, Utet, 128 ss.
- (2015a). *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, Napoli, Editoriale scientifica.
- (2015b). *Una cittadinanza funzionale: ma a cosa? Considerazioni sull'acquisto della cittadinanza iure soli, a partire da una suggestione di Patricia Mindus*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», n. 2, 477 ss.
- (2018). *Sovranità, cittadinanza, nazionalità*, in «Diritto costituzionale», n. 1, 35 ss.
- Jellinek, G. (1912). *System der subjectiven öffentlichen Rechte* (1905), tr. it. *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, Milano, SEL.
- Lagarde, P. (2011). *La nationalité française*, Paris, Dalloz (4.<sup>a</sup> ed.).
- Liu, G. (2006). *Education, Equality, and National Citizenship*, in «Yale Law Journal», 116.
- Mancini, P. S. (1851). *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti, prelezione al corso di diritto internazionale e marittimo, pronunciata nella R. Università di Torino, dal Professore Pasquale Stanislao Mancini il 22 gennaio 1851*, Torino, Eredi Botta.
- Mindus, P. (2014). *Cittadini e no*, Firenze, Firenze University Press.
- Montesquieu, Ch. L. (1953). *Pensées*, in *Oeuvres complètes*, Paris, Gallimard, 1949, vol. 1, 344, n. 350 (10) e 492, n. 741 (11), tr. it. in Cotta, S., *Montesquieu e la scienza della società*, Torino, Giappichelli.
- Morrone, A. (2015). *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in «Quaderni costituzionali», 303 ss.
- Pugiotto, A. (2009). *Purché se ne vadano. La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in «Diritto e società», 481 ss.

- Rescigno, G. U. (1997). *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in «Rivista di diritto costituzionale», 37 ss.
- Robespierre, M. (1992). *Rapport du 5 nivôse sur les principes du gouvernement révolutionnaire* (1793), tr. it. *La rivoluzione giacobina*, a cura di Cerroni, U., Pordenone, Studio Tesi.
- Rossi, S. (2019). *Respingimento alla frontiera e libertà personale. Il monito della Corte e le scelte del legislatore*, in «Rivista AIC», n. 1.
- Rousseau, J. J. (1970). *Du contrat social* (1762), tr. it. in *Scritti politici*, Torino, Utet, 717 ss.
- Rusconi, G. E. (1992). *Se cessiamo di essere una nazione*, Bologna, Il Mulino.
- Scuto, F. (2010). *Contrasto all'immigrazione "irregolare" e tutela dei diritti fondamentali: un equilibrio non ancora raggiunto*, in D'Ignazio, G., Gambino, S. (cur.), *Immigrazione e diritti fondamentali. Fra costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 587 ss.
- Sieyès, E. (1985). *Grèce. Citoyen - Homme*, in *Ecrits politiques - Notes et fragments inédits*, Paris, Archives Contemporaines, 81.
- (1993). *Qu'est-ce que le Tiers Etat* (1789), tr. it. *Che cos'è il Terzo Stato*, in *Opere e testimonianze politiche. 1: Scritti editi*, Milano, Giuffrè, 207 ss.
- Smend, R. (1955). *Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht* (1933), in *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin, Dunkler & Humblot, 309 ss.
- Ullmann, W. (1983). *Individuo e società nel Medioevo*, Bari, Laterza.
- Walzer, M. (1988). *Citizenship*, in Ball, T., Farr, J., Hanson, R. L. (eds.), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, 213 ss., tr. it. *Citizenship*, in *Democrazia e diritto*, n. 2-3, 43 ss.
- Weil, P. (2005). *Qu'est-ce qu'un français? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, Gallimard (2.<sup>a</sup> ed.).
- Zylberberg, J. (1991). *La citoyenneté dans tous ses états*, in Colas, D., Emeri, C., Zylberberg, J. (eds.), *Citoyenneté et nationalité*, Paris, Puf, 7 ss.