



Giovanni Terrano*

La cittadinanza tra i diritti dell'uomo e i diritti del cittadino**

SOMMARIO: 1. Il concetto di cittadinanza: cenni. – 2. La cittadinanza come appartenenza ad una comunità politica. – 3. La cittadinanza come appartenenza allo Stato e al popolo. – 4. Libertà degli Stati come causa di una molteplicità di criteri di individuazione della cittadinanza. 5. – Cittadini e “individui” negli ordinamenti contemporanei. 6. – La residenza quale fattore di apertura ad un nuovo concetto di cittadinanza. 7. – A mò di conclusione: diritti dell'uomo o del cittadino?

1. Il concetto di cittadinanza: cenni

Oggetto di questo lavoro è l'analisi del concetto di cittadinanza tra i diritti dell'uomo e i diritti del cittadino nel lungo dibattito che si è svolto in dottrina. L'analisi è condotta mediante un approfondimento diacronico della nozione in parola intesa, inizialmente, come appartenenza ad una comunità politica che si è sviluppata fino all'attuale società globalizzata in cui i confini nazionali non rappresentano più delle barriere invalicabili. Pertanto, il cittadino, ai fini della tutela dei propri diritti, non può più far riferimento al solo Stato di appartenenza.

Alla luce di ciò, è necessario premettere che il tema della cittadinanza va ad innestarsi in quello più generale del riconoscimento costituzionale del valore primario della persona, che non si ferma alla concezione ottocentesca dei diritti dell'individuo, ma va ben oltre, fino ad arrivare al riconoscimento dei diritti della stessa la quale vive *uti socius*. In particolare, la nostra Costituzione, agli artt. 2 e 3, afferma la funzione servente dello Stato nei confronti dell'individuo e del suo pieno sviluppo ideologico, economico e sociale. L'essenza della persona umana permea in tal modo l'intero ordinamento costituzionale che, nella sua matrice democratica e pluralista, riconosce i diritti fondamentali e li tutela, ordinando l'intera struttura dello Stato intorno al perno del rispetto dell'individuo¹.

* Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico – Università di Napoli «Federico II» e Professore a contratto di Dottrina dello Stato – Università degli Studi «Guglielmo Marconi».

** Contributo sottoposto a *peer review*.

¹ Cfr. sulla dignità umana S. LIETO, *Dignità e «valore» tra etica, economia, diritto*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1/2013, 167 – 173.

In tale contesto, in particolare, va analizzato il concetto della cittadinanza² che, nel suo significato più ampio, indica “la condizione giuridica di un gruppo di persone appartenenti allo Stato, e precisamente di quelle che in esso sono titolari di particolari diritti ed obblighi fra i quali primeggiano i cosiddetti diritti politici e l’obbligo di effettuare determinate prestazioni”³. Ma si tratta, come affermato in dottrina, di una nozione strategica per lo studio del funzionamento delle istituzioni democratiche in quanto consente, unendo l’approccio giuridico e quello sociologico, di associare il tema dei diritti soggettivi a quello delle ragioni pregiudiziali dell’appartenenza o dell’esclusione dal contesto politico che li garantisce e nel quale si attuano⁴.

E’ nel periodo moderno, attraverso la rielaborazione, legata anche alla nascita dello Stato, ad opera dei *Philosophes*⁵ delle forme classiche, che si assiste allo sviluppo dell’idea di cittadinanza come identità collettiva che definisce l’intera comunità politica. La realizzazione di tale progetto ideologico sarà una delle principali conquiste della Rivoluzione francese, la quale imprime al concetto e alla disciplina della cittadinanza una svolta decisiva⁶.

Nel corso degli ultimi secoli, inoltre, muovendo da una ancora limitata sfera burocratica anagrafica, tesa essenzialmente ad identificare la posizione di un individuo rispetto ad un determinato Stato - cittadino o straniero -, si è assistito ad una importante estensione del campo semantico della cittadinanza, volta a definire una più contemporanea complessità nell’identità del soggetto, che contempla l’elemento politico - giuridico, le modalità della sua partecipazione politica, l’intera gamma dei suoi diritti e dei suoi doveri. Oggi, infatti, interrogarsi sulla cittadinanza significa chiedersi in che modo l’individuo si connette e stabilisce rapporti con i suoi simili e come con gli stessi dia vita ad un assetto politico sociale al quale appartiene, riconoscendosi come parte del gruppo e accettandone i vincoli che lo legano alla collettività.

Nonostante si tratti di una parola di uso comune, risulta certamente difficile, e forse vano, individuare una univoca ed esaustiva definizione concettuale, che tenga conto di tutte le caratteristiche e le funzioni del termine “cittadinanza”⁷. Ciò probabilmente anche perché di questo

² Cfr, in tal senso, C. AMIRANTE, voce *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 2001, 1, secondo cui: «Tra i meriti maggiori del costituzionalismo democratico del secondo dopoguerra, ed in particolare delle nuove costituzioni, v’è indubbiamente il consolidamento dell’istituto giuridico della cittadinanza quale elemento fondante e fondamentale dell’intera costituzione politico-giuridica»; e, più recentemente, C. PANZERA, *Cittadinanza*, in C. PANZERA - A. RAUTI (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Napoli, 2020, 92 – 152.

³ S. CASSESE, *La Cittadinanza*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2005, 918.

⁴ D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma Bari, Editori Laterza, 1994, 1. Storicamente, e fin dall’età classica, il possesso della cittadinanza, fin dall’età classica, si pone come il requisito che consente agli individui di partecipare attivamente alla vita politica della comunità cui appartengono. Nel periodo medievale la cittadinanza, invece, si esplica in un legame verticale che intercorre tra l’individuo e il sovrano, in cui il primo è legato al secondo da un vero e proprio rapporto di obbedienza in cambio di protezione. Successivamente, da concezioni premoderne che indicavano appartenenza politica di natura elitaria ed esclusiva, differenziando gli individui in funzione della loro condizione socio-economica, culturale e territoriale, si passa ad una nozione di cittadinanza moderna che manifesta tendenzialmente un carattere aperto ed espansivo.

⁵ Erano così definiti gli intellettuali francesi dell’Illuminismo, tra cui Diderot, d’Alambert, Rousseau, Voltaire etc. i quali avviarono un periodo creativo e produttivo capace di orientare l’opinione pubblica ed anche i movimenti rivoluzionari futuri.

⁶ E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Milano, Cedam, 1997, 18 e ss. In effetti fu il Codice civile francese del 1804 che, per la prima volta raccolse le regole per l’acquisto, il possesso, la perdita ed il riacquisto della cittadinanza. Su tale modello furono redatte le norme di tutti i codici civili europei dell’ottocento, mentre solo a partire dagli ultimi anni del secolo scorso le norme sulla cittadinanza iniziarono ad essere raccolte in testi legislativi autonomi.

⁷ C. AMIRANTE, voce *Cittadinanza*, cit., 3; R. QUADRI, voce *Cittadinanza*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, Utet, 1959, III, 310. In particolare, l’autore, sottolinea come sia “vano da un lato pretendere di rappresentare con formula astratta e sintetica tutta la varietà dei fenomeni positivi ai quali viene dato il nome di cittadinanza e ... dall’altro di dare una definizione della cittadinanza che sia valida ad un tempo per la teoria generale, per il diritto interno positivo di tutti gli stati e per il diritto internazionale”.

concetto si sono occupati studiosi delle più diverse discipline, dai giuristi di ogni ramo ai politologi, ai sociologi, contribuendo ad attribuirgli una connotazione alquanto eterogenea.

Una dimostrazione della ampiezza di caratteristiche e funzioni che questo termine contempla è evidente, ad esempio, da una delle definizioni dell'inizio del secolo scorso, secondo la quale per "cittadinanza" si intende «*quel complesso di diritti e di doveri spettanti alla persona che fa parte di una determinata consociazione politica, sanciti dalle leggi di questa*». Subito dopo aggiunge che la «*cittadinanza costituisce il vincolo che lega l'individuo alla consociazione*» e che essa «*si sostanzia in un rapporto*» tra Stato e cittadino e tra questo e quello, nei limiti sanciti dalle leggi⁸.

Con ciò sono state fornite non una bensì tre o quattro diverse definizioni di cittadinanza: cittadinanza come "insieme di diritti", come "somma di doveri", come "vincolo orizzontale tra consimili politicamente organizzati e su un piano di parità tra di loro", come "rapporto verticale, ancorché bilaterale - di fedeltà da un lato, di protezione dall'altro - tra l'individuo ed il sovrano"⁹.

In ambito sociologico, invece, la cittadinanza viene definita come il complesso delle relazioni che intercorrono tra gli appartenenti di una comunità e tra questi e l'autorità¹⁰. Rispetto a tale definizione, sono corrisposte in campo giuridico ulteriori nozioni, che di questo insieme di relazioni differenziate hanno valorizzato ora un aspetto, ora un altro, senza procedere a rigorose distinzioni di piani e senza rendersi conto che l'adozione di un particolare schema definitorio ha poi precise conseguenze sul piano dei diritti e dei doveri riconosciuti ai cittadini, ovvero riguardo alla differenziazione che intercorre tra cittadini e non cittadini. Questa difficoltà interdisciplinare, determinata da un diverso approccio epistemologico, crea talvolta problemi di fondo per un approccio univoco all'argomento: tanto è vero che in campo sociologico, ad esempio, è stato addirittura prospettato di abbandonare il concetto teorico - politico della cittadinanza proprio perché derivante da una nozione giuridica che non giova a tale studio¹¹.

Tuttavia, nonostante le varie prospettive delle diverse discipline che delincono i vari tratti e caratteristiche di tale nozione, si possono comunque individuare alcuni elementi tipici la cui combinazione delinea il significato attribuito all'istituto negli ordinamenti dei moderni Stati - nazione, in particolare dei principali paesi dell'Europa occidentale.

Cittadinanza indica uno status, ovvero la condizione giuridica di un individuo che fa parte di uno Stato sovrano, essa esprime la relazione ed il vincolo politico che intercorre tra questi due soggetti.

⁸ E. BARSANTI, voce *Cittadinanza*, in *Enciclopedia Giuridica Italiana*, Milano, Vallardi, 1913, III, parte II, 603.

⁹ F. BELVISI, *Cittadinanza*, in A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma- Bari, Editore Laterza, 1998, 117 ss.

¹⁰ T. H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, a cura di P. MARANINI, Torino, Utet, 1976. Per l'autore la "piena appartenenza ad una comunità" – cittadinanza in senso giuridico – si sostanzia di una forma di uguaglianza umana fondamentale che non è in contrasto con i diversi status economici riscontrabili all'interno della società. Le disuguaglianze di fatto sono accettate sotto condizione di uguaglianza rispetto ai diritti e ai doveri riconosciuti ad ognuno. Questo, però, può condurre a conseguenze giuridiche del possesso di cittadinanza disomogenee, dovuto ad una diversa struttura e a diversi confini della sua attribuzione ai singoli status. Tuttavia per Marshall la cittadinanza si compone di tre elementi: civile, politico e sociale. Il primo, il civile, è "composto dai diritti necessari alla libertà individuale" (parola, pensiero, fede, proprietà, difesa). L'elemento politico rappresenta "il diritto a partecipare all'esercizio del potere politico" (come eletto e come elettore). Per quanto riguarda l'elemento sociale, egli intende "tutta una gamma che va da un minimo di benessere e di sicurezza economica fino al diritto di partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di persona civile, secondo i canoni vigenti nella società" (sistema scolastico, servizi sociali, assistenza pubblica).

¹¹ L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma Bari, Editore Laterza, 1999, 264.

I cittadini sono, pertanto, soggetti all'ordinamento statale, in particolare a quelle specifiche situazioni giuridiche - diritti e doveri - connesse al possesso della cittadinanza¹². Essere cittadini significa acquisire una identità e una posizione assicurata, godere cioè dei servizi che lo Stato elargisce in particolare a queste figure, ma significa anche assolvere agli obblighi che lo stesso impone. Lo Stato determina le condizioni, gli elementi in base ai quali un individuo può considerarsi cittadino, oppure le cause che possono condurre alla perdita di tale status.

Nell'esperienza giuridica contemporanea la cittadinanza viene correttamente tratteggiata come istituto strettamente legato alla concezione democratica del moderno Stato nazionale di diritto, in cui il fondamentale principio della sovranità popolare attribuisce ad ogni cittadino il diritto – dovere di partecipare alla formazione dell'ordinamento giuridico nazionale. La cittadinanza diventa così, allo stesso tempo, il riconoscimento del legame tra il singolo ed il potere politico e l'espressione delle condizioni alle quali il potere politico riconosce appunto la cittadinanza. Lo Stato si propone di tutelare questo status, ma allo stesso tempo ne limita la specie e ne configura la potenzialità del sistema integrato di diritti che lo caratterizzano¹³.

L'altra faccia della cittadinanza è costituita dall'esclusione degli stranieri¹⁴, ovvero tutti coloro che non sono cittadini, ai quali da un lato sono negate una serie di situazioni soggettive di vantaggio, dall'altro non incombono gli obblighi connessi alla condizione di cittadino. Va, comunque, notato che negli attuali ordinamenti democratici stiamo assistendo ad una estensione del riconoscimento di alcuni diritti, quali i diritti civili e politici, anche a soggetti che non sono cittadini. Ciò per effetto di un principio generale, accolto in tutti gli ordinamenti democratici, per il quale la dignità della persona umana costituisce il valore politico fondamentale in ogni Stato di diritto¹⁵.

Inoltre, considerando che vi sono numerose posizioni giuridiche intermedie tra il cittadino e lo straniero, come quelle dell'apolide, del rifugiato politico o dell'immigrato residente nello Stato, senza dimenticare l'emersione di nuove posizioni particolari sovranazionali, conseguenti alla compenetrazione tra ordinamenti giuridici differenti, risulta sempre più difficoltoso delineare un insieme di situazioni giuridiche proprie ed esclusive del cittadino. Sotto questo punto di vista, particolare rilevanza assume la cittadinanza europea¹⁶, introdotta dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam nei confronti di tutti i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea. Essa fu prevista nel 1992 con lo scopo di costituire un particolare status giuridico nei confronti dei cittadini di ciascun Stato membro dell'Unione, riconoscendo loro diritti tipici per l'appartenenza del loro Stato all'Unione europea. In poche parole ogni cittadino appartenente ad uno Stato dell'Unione è cittadino non solo di questo Stato, ma anche dell'Unione europea. Si parla, quindi,

¹² V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, Il Mulino, 1994, 21 e ss.

¹³ G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanza e diritti fondamentali*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, Torino 1997, 7 e ss. In particolare l'autore sostiene che “lo Stato ottiene il consenso politico dei cittadini, che ne eleggono le assemblee, ma, una volta assicuratosi tale consenso e la conseguente legittimazione rappresentativa, esso esercita liberamente il suo potere nei riguardi delle persone. Riconosce e disconosce cittadinanza, concede o rifiuta protezione, modella i diritti delle persone secondo la propria ragione”; cfr. anche D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Torino 2011.

¹⁴ Cfr., in tal senso, A. APOSTOLI, *Irragionevoli scelte legislative versus decisioni di ripristino della legalità costituzionale: il «non cittadino» nell'ordinamento italiano*, in *Rivista AIC*, n.4/2011.

¹⁵ L. CHIEFFI, *Ricerca scientifica e tutela della persona. Bioetica e garanzie costituzionali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1993, 196.

¹⁶ Prevista dall'art. 20 T.F.U.E.

di doppia cittadinanza o meglio di una cittadinanza di secondo grado che ha comportato una progressiva equiparazione della cittadinanza statale a quella europea.

Quindi, come già accennato, l'individuo, i diritti, i doveri, l'appartenenza e la comunità politica sono gli elementi basilari che compongono la valenza semantica della cittadinanza. Muovendo da questo quadro di fondo si possono identificare diverse anime che popolano l'articolato universo di questo istituto giuridico, tutte probabilmente desumibili dalle stesse radici che, intrecciandosi nel tempo, hanno favorito la complessità della quale oggi siamo spettatori. I due modelli dominanti nel riconoscimento della cittadinanza, sono riconducibili, da un lato ad un "rapporto verticale" tra l'individuo e l'autorità sovrana sul territorio e, dall'altro, ad un "rapporto orizzontale" derivante dall'appartenenza degli individui alla medesima comunità etnica.

2. La cittadinanza come appartenenza ad una comunità politica

Analizzando l'espressione "cittadinanza"¹⁷ comprendiamo come essa derivi dal latino *civitas* - con il suo corrispondente *civis* -, la quale presenta alcune analogie con il greco *πόλις* - con il corrispondente *Ὁ πολίτης*, "il cittadino" -. Il significato, apparentemente più aderente alla radice latina, e sicuramente più rispettoso della relazione semantica di quest'ultima con il termine greco¹⁸, è quello di "appartenenza ad una comunità politica", ad una comunità formata da individui legati tra loro da una serie di requisiti sostanziali, dai quali discendono prerogative e responsabilità¹⁹.

La prima nozione di cittadinanza fondata sulla partecipazione attiva dell'individuo alla vita della comunità a cui appartiene si forma in Grecia alle soglie dell'età classica, tra il V ed il IV secolo a.C. In tale contesto conviene parlare non già di Stato, che è una forma politica caratteristica della modernità, ma più semplicemente di città. Per Aristotele, infatti, la città è una

¹⁷ Cfr. in tale senso, C. ROMANELLI GRIMALDI, voce *Cittadinanza*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 2001, 1.

¹⁸ E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., 92 – 93, 134 – 135. Secondo l'autore, dall'analisi della cittadinanza greca si desume una duplice impressione: "Da un lato si denota una completa dissociazione tra godimento della cittadinanza e appartenenza etnica alla *πόλις* (quantomeno a livello di cittadini maschi). Ciò non significa naturalmente che un sentimento di appartenenza comune non sia sentito dai greci ... Tuttavia tale sentimento di appartenenza ad un popolo non si trasforma mai in strutture giuridiche che ne precisino il contenuto e che attribuiscono alla grecità un vero e proprio carattere nazionale". Dall'altro la cittadinanza "non è concepibile come un vero e proprio status dell'individuo, in quanto non è chiaro ai greci né il concetto di individuo separato dalla sfera pubblica, né conseguentemente, il concetto di Stato in senso moderno, fondato sulla distinzione tra la società civile da un lato ed il governo dall'altro. Non si rintraccia, pertanto, in Grecia una forma di cittadinanza basata sul legame verticale tra individuo e autorità, che riconosca al singolo una serie di diritti in cambio di un certo numero di doveri". L'idea di cittadinanza nella civiltà romana "si basa sullo stretto rapporto tra l'individuo e l'autorità che prevale, almeno a partire dall'ultima fase della repubblica, rispetto all'elemento dell'identità politica collettiva di una comunità di uguali. La *civitas* crea un rapporto di tipo verticale fondato su uno status" non ancora elaborato nella civiltà greca, "più che una relazione orizzontale legata al reciproco riconoscimento di una soggettività politica". La cittadinanza romana più antica sembra fondata sull'isonomia, similmente a quella caratterizzata dall'esperienza giuridica della Grecia classica, cioè basata su un concetto eminentemente politico. Tuttavia, la storia giuridica romana si differenzia in parte in quanto imperniata sul concetto di capacità giuridica che si acquisisce, appunto, con il possesso di un particolare *status civitatis*. Quest'ultimo può essere definito come una speciale posizione giuridica in capo alla persona, acquisita indipendentemente dal suo interesse o dalla sua volontà, che la fa diventare soggetto di diritto, invece, negato, salvo casi particolari, agli altri individui. Pertanto, rispetto alla cittadinanza di origine greca, "sebbene dal possesso della cittadinanza romana derivino anche importanti conseguenze sul piano dei diritti politici e di partecipazione", sembra che la ratio della *civitas* "sia quella di separare i *cives* da tutti gli altri individui in relazione alla soggezione all'ordinamento giuridico romano".

¹⁹ Cfr., in tal senso, M. WALZER, *Citizenship*, in *Democrazia e diritto*, 1998, 2 – 3, 43.

comunità unitaria di cui i cittadini sono le componenti attive e partecipi²⁰. In questa prospettiva l'espressione paradigmatica dell'essere cittadino è la partecipazione alle funzioni di giudice e di membro delle assemblee deliberanti, funzioni alle quali il cittadino è chiamato per elezione o estrazione a sorte, in maniera continuativa o per un periodo limitato. Tale partecipazione è strettamente egualitaria poiché presuppone l'alternanza dei ruoli e la disponibilità di ciascuno a comandare e a essere comandato di volta in volta. Uno degli aspetti peculiari di questa forma di convivenza è che l'uguaglianza della comunità dei cittadini si intreccia con una fitta rete di disuguaglianza: ogni soggetto è, infatti, collocato naturalmente "entro una rete di poteri che lo definiscono e lo consegnano a ruolo specifico"²¹. Questo aspetto sopravvive alla fine della *polis* greca.

A Roma, durante l'epoca repubblicana, si sviluppa, invece, una nozione di *civitas* che, sebbene non incentrata soltanto sull'idea di partecipazione politica, include esplicitamente quest'ultima tra i diritti spettanti al cittadino²².

Da tale nucleo si sviluppa l'idea moderna di cittadinanza come "comunità politica", frutto dell'interpretazione neoclassica delle forme di governo greche e romane, maturate essenzialmente ad opera dei *Philosophes* nel corso del XVIII secolo. La realizzazione concreta di tale idea sarà una delle principali conquiste della Rivoluzione francese. I rivoluzionari si pongono, infatti, l'obiettivo di spezzare i legami particolari che caratterizzavano la società dell'*Ancien Règime*, fondata sulla ineguaglianza e sulla distinzione per ceti, e di creare una nuova identità collettiva che leghi tutti gli individui sulla base della comune adesione a un nuovo tipo di "virtù": la virtù politica dei rivoluzionari, che sono tutti cittadini in quanto partecipi di comuni valori di libertà, uguaglianza e fratellanza.

La cittadinanza rivoluzionaria si contrappone in tal modo agli status e agli ordini che caratterizzavano l'età feudale: ad essa viene, infatti, riconosciuta una certa dose di universalità - potenziale estensione a tutti gli individui - e di astrattezza - indipendenza dalle appartenenze di ceto o da altre qualità personali -, in opposizione al particolarismo e all'ineguaglianza dell'*Ancien Règime*²³.

Durante la fase giacobina della Rivoluzione francese, l'idea di cittadinanza come virtù ed identità collettiva che definisce l'intera comunità politica, gode del momento di massimo trionfo. La cittadinanza viene esplicitamente contrapposta ad identità alternative - come la proprietà, o la famiglia, o il luogo di origine o la religione - ed è esaltata fino a divenire un diritto virtualmente universale e inalienabile dell'individuo, che serve a definire il *corps politique* potenzialmente esteso a tutta l'umanità. La "comunità politica" cui si appartiene è, per definizione, una comunità di uguali²⁴. Tuttavia la cittadinanza rivoluzionaria è essenzialmente appartenenza alla nazione sovrana; la qualità di membro della comunità politica "nazione" è l'elemento che ormai tende a definire l'identità politica e giuridica del cittadino. E' l'appartenenza la base da cui dipendono gli altri due parametri della cittadinanza: i diritti del soggetto e il principio di uguaglianza, i primi,

²⁰ ARISTOTELE, *Politica*, trad. it. di R. LAURENTI, Roma Bari, Editori Laterza, 1986, Vol. IX.

²¹ S. CASSESE, voce *Cittadinanza*, cit., 918.

²² C. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*. Profili di diritto pubblico comparato, Milano, Cedam, 1998, 58.

²³ *Ibid.*, 99.

²⁴ E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., 18 - 19.

ponendosi come il contenuto necessario della Costituzione mentre il secondo si colloca come coagulante fra i soggetti, i diritti e l'appartenenza²⁵.

Sebbene i primi *Philosophes* avessero proposto un'idea di cittadinanza universale, astratta, potenzialmente estendibile a tutti gli individui, indipendentemente dall'appartenenza di ceto o da altre qualità personali, quella proposta dalla Rivoluzione francese è, in realtà, una nozione carica di una forte connotazione ideologica, che non si fonda tanto sul piano giuridico quanto, piuttosto, su quello politico²⁶. La cittadinanza giacobina non dipende, infatti, da una qualificazione formale dettata dal diritto, ma dal possesso di virtù di ordine morale e, soprattutto, dall'attitudine e dalla cosciente e propositiva capacità in campo politico, che attribuisce all'uomo non solo il diritto, ma anche il dovere, di fare parte della comunità.

In questo quadro, in cui si afferma una visione più generalizzata ed individualistica della società, viene a crearsi lo status del cittadino, che costituisce l'unico legame diretto tra individuo e Stato, contrapponendosi così alla passata e superata figura del suddito. Dall'appartenenza del singolo alle vicende relative all'organizzazione politica e sociale dello Stato vengono successivamente riconosciuti, per conseguenza, oltre ai diritti civili propri dell'individuo, anche quei diritti politici che favoriscono la partecipazione dei singoli all'esercizio della sovranità²⁷.

3. La cittadinanza come appartenenza allo Stato e al popolo

Sotto questa prospettiva la cittadinanza rappresenta uno status giuridico riconosciuto dal diritto interno a chi è considerato dalla legge nazionale "appartenente allo Stato"²⁸. Il rapporto cittadino – Stato parte dall'idea che il primo sia non custode, ma soggetto alla sovranità del secondo. L'appartenenza statale e, ancor più precisamente, la "soggezione permanente della persona allo Stato" costituisce l'estremo necessario indefettibile della cittadinanza e i singoli diritti e doveri rappresentano solamente "puntualizzazioni contingenti di un più vasto stato giuridico"²⁹.

Elemento essenziale della cittadinanza così intesa è la stabile sottoposizione del cittadino all'autorità dello Stato. La facoltà riservata al potere statale di qualificare determinati individui come propri cittadini rappresenta una forma di esercizio della sovranità, limitata alla sola condizione che non costituisca invasione della sfera di sovranità appartenente agli altri Stati³⁰.

Lo Stato identifica i propri cittadini e stabilisce le conseguenze giuridiche - diritti, doveri, poteri, facoltà etc. - che discendono dal possesso di tale attributo. In questi termini la cittadinanza non è che un concetto di diritto positivo: la legge assegna a determinati soggetti una certa qualifica, uno status, che ad opera della stessa legge viene caratterizzato da una particolare sfera di capacità.

²⁵ P. OSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. L'età delle rivoluzioni*, Roma Bari, Editori Laterza, 2000, 68.

²⁶ E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., 20 ss.

²⁷ V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, cit., 26 ss.

²⁸ P. COSTA, *Cittadinanza*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2005, 3 ss.

²⁹ G. BISCOTTINI, voce *Cittadinanza*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1960, VII, 140.

³⁰ E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., 9.

Per la presenza di posizioni giuridiche “attive” si distingue poi la cittadinanza intesa in questo senso, dalla cosiddetta “sudditanza” che ne esprime il mero aspetto passivo, di soggezione nei confronti dello Stato³¹.

Alla nozione di cittadinanza ora delineata, fa riferimento la dottrina tradizionale dei diritti soggettivi, la quale proprio nella presenza, in capo all’individuo, di questi ultimi, identifica il concetto di “appartenenza allo Stato”, cioè lo status *civitatis*: “in forza della concessione di pretese giuridiche verso lo Stato, il fatto di essere membro dello Stato, si trasforma da un rapporto di pura dipendenza in un rapporto avente 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*) come diritto di cittadinanza, come *nationalité*”³².

Si può notare, pertanto, che la cittadinanza, così intesa, è strettamente connessa a concetti quali “*stato*” e “*sovranità*”; si può, anzi, addirittura sostenere che la nozione di cittadinanza, intesa come “appartenenza giuridica di un soggetto alla popolazione costitutiva di uno Stato” sia inscindibile da una qualche nozione di sovranità³³. In ogni tempo e in ogni luogo la distinzione tra cittadino e straniero è stata stabilita in rapporto al sovrano. L’individuo beneficia dello status di cittadino – suddito – in quanto obbedisce al sovrano locale che gli assicura, in cambio della sua obbedienza, una effettiva protezione; è straniero nel caso contrario³⁴. Tale meccanismo, con le opportune varianti, può essere riproposto a partire dal modello feudale fino a quello dello Stato nazionale classico. Si tratta, naturalmente, di verificare se esso sia ancora proponibile nei modelli di Stato contemporanei, nei quali si sta sempre più largamente diffondendo il principio della “limitazione di sovranità” in funzione dell’adesione ad organismi sovranazionali di organizzazione politica³⁵: in tal casi, tuttavia, sembrerebbe trattarsi, più che di una modifica della nozione di cittadinanza, di un nuovo modo di intendere la sovranità ed il rapporto individuo – Stato.

Piuttosto si può osservare che, nel rapporto di stretta connessione tra cittadinanza e sovranità è stata quest’ultima a guidare l’evoluzione dell’altra: infatti, molto spesso i bisogni della politica nazionale hanno richiesto soluzioni che il diritto è stato chiamato in seguito a giustificare.

Da queste pur brevi considerazioni appare evidente come la cittadinanza, se intesa come rapporto “verticale” tra individuo e Stato che permette di identificare, rispetto a quest’ultimo due categorie di soggetti, i cittadini e gli stranieri, risulta essere eminentemente una nozione di diritto positivo. E’ la legge, pertanto, che, in funzione delle esigenze storiche del momento, stabilisce i

³¹ R. QUADRI, voce *Cittadinanza*, cit., 307 e ss. L’autore osserva che, siccome il termine “sudditanza” esprime “*il mero aspetto passivo o di soggezione della situazione dell’individuo rispetto alla struttura sovrana e si concreta, quindi, essenzialmente in un pati*”, a tale espressione si fa ricorso in particolar modo nelle epoche storiche nelle quali prevalgono i concetti patrimonialistici, soprattutto nella fase precedente alla creazione dello Stato moderno. In tali fasi storiche parlare di cittadinanza come di uno strumento per il riconoscimento di diritti non ha significato, non esistendo alcuna posizione giuridica attiva che il “suddito” possa far valere nei confronti del Sovrano. Dall’ottocento in poi, invece, il termine sudditanza acquista un diverso e più generico significato.

³² G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, Milano, Società Editrice Libreria, 1912, 127 ss.

³³ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1970, 59. In proposito l’autore rileva che “*soltanto la comune, stabile e generale sottoposizione ad un potere effettivo e indipendente costituisce una qualsiasi collettività umana in ‘popolo’ propriamente detto*”. Sarebbe, insomma, la sovranità a definire la cittadinanza e non il contrario.

³⁴ P. COSTA, *Cittadinanza*, cit., 22 ss.

³⁵ C. AMIRANTE, voce *Cittadinanza*, cit., 3.

requisiti per il possesso e le regole per determinarne l'acquisto³⁶; è sulla base della legge che si determina il cosiddetto “rapporto di esclusione” tra cittadini e stranieri³⁷; infine è la legge che dal possesso della cittadinanza fa derivare questa o quella conseguenza giuridica sul piano dei diritti e dei doveri del singolo individuo.

A ben vedere, una simile nozione nulla dice sul contenuto effettivo della cittadinanza, poiché a seconda dei momenti storici il concetto di “appartenenza” può essere interpretato in maniera differente, e tale interpretazione può, a sua volta, confluire in una nuova legislazione che ne definisce i confini: ad esempio, la nozione di cittadinanza che si è affermata dalle teorie politiche sul principio di nazionalità³⁸, come criterio di legittimazione della sovranità dello Stato.

L'identificazione tra cittadinanza e nazionalità ha trovato, naturalmente, spazio nelle singole legislazioni nazionali sui modi di acquisto e di perdita della cittadinanza, che hanno maggiormente valorizzato, a seconda dei casi, il legame etnico o quello elettivo dell'individuo alla nazione. Tre delle tipiche funzioni della cittadinanza, dunque, dipendono dal riconoscimento della nazionalità; quest'ultima, infatti, serve: - a riconoscere un certo numero di individui come appartenenti allo Stato; - a distinguere gli individui sulla base dello Stato di cui sono cittadini; - infine, come strumento di selezione ed identificazione dei diritti individuali. Cittadinanza e nazionalità vengono, così, a confondersi, l'una dovendosi attribuire sulla base dell'altra: ma entrambe hanno la funzione di integrare l'individuo nello Stato. L'unico elemento della cittadinanza che viene lasciato da parte, come non essenziale, è la sua valenza politica. I diritti riconosciuti sulla base della nazionalità sono i diritti civili, il suffragio e la partecipazione cessano di essere componenti dello *status civitatis* perché non servono ad identificare un popolo e a distinguerlo da tutti gli altri³⁹.

Inoltre la nozione di cittadinanza può essere diversamente utilizzata, a seconda dei momenti, per dare significato a singoli istituti giuridici rispetto ai quali essa può apparire strumentale. Così, ad esempio, in certe fasi storiche il possesso della cittadinanza è stato ritenuto essenziale per l'esercizio dei diritti civili e di libertà, che in altre fasi sono stati invece riconosciuti anche ai non cittadini. Lo stesso vale per molti doveri pubblici – dall'obbligo militare a quello contributivo – o per numerosi istituti di diritto internazionale – si pensi alla contrapposizione tra il criterio del domicilio e quello della cittadinanza per la determinazione della legge applicabile ai rapporti giuridici di diritto internazionale privato.

Dunque le nozioni di cittadinanza che fanno leva sull'appartenenza allo Stato non possono prescindere dall'esame delle singole legislazioni positive, che rappresentano l'unico strumento capace di fornire a tale “appartenenza” un qualche significato, sia dal punto di vista strutturale – quali caratteristiche deve possedere l'individuo per essere riconosciuto cittadino –, sia dal punto di vista funzionale – quali conseguenze giuridiche devono farsi dipendere dal possesso della cittadinanza. Ma il concetto di “appartenenza”, se riferito allo Stato, inteso come ordinamento

³⁶ E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., 12.

³⁷ R. QUADRI, voce *Cittadinanza*, cit., 311. Per l'autore è proprio il rapporto di esclusione cittadino – straniero a costituire l'elemento essenziale del concetto di cittadinanza.

³⁸ Principio di carattere giuridico – politico, secondo cui le nazioni, cioè i nuclei etnici accomunati da lingua, cultura e tradizioni, hanno il diritto di aggregarsi e di formare stati.

³⁹ E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., 263 – 264.

giuridico, è di per sé troppo generico per dar luogo ad una definizione sufficientemente univoca di cittadinanza⁴⁰.

All'idea di appartenenza allo Stato possono, in realtà, essere ricondotte diverse nozioni di cittadinanza a seconda che la si voglia combinare con una particolare concezione dello Stato – ad esempio lo Stato patrimoniale, lo Stato assoluto, lo Stato nazionale – ovvero con una particolare concezione dei diritti e dei doveri dell'individuo – diritti dell'uomo, diritti del cittadino, diritti universali, diritti particolari, doveri di solidarietà economica – ovvero ancora con l'altra grande radice da cui diverse nozioni di cittadinanza sembrano trarre alimento: la cittadinanza come appartenenza ad una comunità politica.

4. Libertà degli Stati come causa di una molteplicità di criteri di individuazione della cittadinanza

Un approfondimento dell'istituto della cittadinanza non può prescindere dalla considerazione che il mondo del diritto, come è noto, lungi dal configurarsi quale fenomeno unitario, si articola e si scompone in una pluralità o molteplicità di ordinamenti giuridici nazionali distinti e separati gli uni dagli altri⁴¹, e di altrettante sfere distinte e separate di convivenza umana e di organizzazione politica degli uomini⁴².

Rileva ricordare che all'interno dei singoli ordinamenti giuridici l'acquisto, la perdita, il riacquisto della cittadinanza sono regolati dalle rispettive leggi nazionali⁴³. Queste ultime si ispirano a criteri diversi che la dottrina classifica in due grandi categorie: quelli originari – per nascita – e quelli derivati – o di acquisto.

I criteri originari, o per nascita, sarebbero quelli che attribuirebbero la cittadinanza al momento della nascita. I criteri derivati, o di acquisto, quelli che scaturirebbero da un fatto volontario e che permetterebbero l'acquisto della cittadinanza in un qualsiasi momento dell'esistenza. Questa classificazione risente della dottrina classica la quale era orientata nel senso di operare una trasposizione di categorie privatistiche nell'ambito del diritto pubblico: lo schema, infatti, sembrerebbe essere stato mutato proprio dai modi di acquisto della proprietà.

Non sono mancate, pertanto, critiche da parte di autorevole dottrina a questa classificazione⁴⁴. In particolare è stato evidenziato come una simile schematizzazione differenzerebbe i criteri sulla base temporale e non in base al titolo di acquisto della cittadinanza. Seguendo questo stesso profilo alcuni hanno precisato che individuare nella volontà del soggetto una categoria dei modi di acquisto della cittadinanza non avrebbe significato, non essendo sufficiente la volontà dell'individuo, da sola, ad attribuire la cittadinanza e, viceversa, essendo la volontà dello Stato necessaria per tutti i modi di acquisto della stessa⁴⁵.

⁴⁰ *Ibid.*, 16.

⁴¹ Cfr. in tal senso S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, a cura di M. CROCE, Macerata, Quodlibet, 2018, 97 ss.

⁴² C. ROMANELLI GRIMALDI, voce *Cittadinanza*, cit., 3 ss.

⁴³ Ad es., Part. 1 della Convenzione dell'Aja del 1930; Cass. SS. UU., Sent. 31 luglio 1967, n. 2035 e n. 2040.

⁴⁴ R. QUADRI, voce *Cittadinanza*, cit., 306 ss.

⁴⁵ S. CASSESE, voce *Cittadinanza*, cit., 921.

A partire da queste difficoltà si è preferito distinguere in materia di cittadinanza tra criteri che “operano automaticamente”, previsti dallo Stato legislatore, da quelli che “operano sulla base di una valutazione discrezionale dello Stato – amministrazione”. Nel primo caso è la stessa legge che ricollega alla situazione o al fatto l’effetto giuridico. Nella seconda ipotesi, viceversa, la legge fissa i presupposti sulla base dei quali lo Stato possa compiere una valutazione ai fini dell’attribuzione della cittadinanza⁴⁶.

Premettendo che la cittadinanza viene attribuita in base ad un legame effettivo che unisce l’individuo allo Stato, i criteri che operano automaticamente, nell’ordinamento italiano⁴⁷, sono quattro⁴⁸.

Vari sono i criteri ai quali si ispirano i singoli ordinamenti giuridici e varie le combinazioni con le quali detti criteri si presentano nelle rispettive legislazioni interne. Del resto è difficile che un ordinamento giuridico possa ispirarsi ad un unico criterio dal momento che la sua funzione è, appunto, quella di accertare la reale appartenenza dell’individuo allo Stato⁴⁹.

Per quanto riguarda l’ordinamento italiano va subito rilevato che in esso sono presenti tutti i criteri sopra menzionati.

5. Cittadini e “individui” negli ordinamenti contemporanei

Negli Stati contemporanei il riconoscimento dei diritti e l’attribuzione di doveri segue generalmente una logica di estensione anche per coloro che non sono cittadini; negli ordinamenti contemporanei il pieno sviluppo della personalità umana ha come riferimento non solo il

⁴⁶ C. ROMANELLI GRIMALDI, voce *Cittadinanza*, cit., 3 e ss.

⁴⁷ Sull’acquisto dello *status civitatis* nell’ordinamento italiano cfr. D. PORENA, *L’acquisto dello status civitatis nella legislazione italiana: natura della fattispecie provvedimento e delle correlate posizioni giuridiche soggettive*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze, Firenze University Press, 2016, 353 – 371.

⁴⁸ C. ROMANELLI GRIMALDI, op. cit., secondo cui: “A) *Ius sanguinis*. Tra i criteri di individuazione della cittadinanza il più importante è senza dubbio quello dello *ius sanguinis* detto anche della discendenza o filiazione. In base ad esso è considerato cittadino dello Stato colui che nasce, anche in territorio diverso, da padre o da madre cittadini di quello Stato. Rientra in questo criterio anche l’ipotesi in cui la filiazione avvenga successivamente alla nascita, per riconoscimento da parte dei genitori o per dichiarazione giudiziale. B) *Ius soli*. Opposto al criterio sopra menzionato è quello dello *ius soli* sulla base del quale la cittadinanza viene attribuita a colui che nasce nel territorio dello Stato, indipendentemente dalla cittadinanza dei genitori⁴⁸. Detto collegamento è presente in generale, nella legislazione di quegli Stati a carattere immigratorio e/o con problemi demografici. C) *Iuris comunicatio*. La *iuris comunicatio*, come si evince dalla stessa espressione, consiste nella comunicabilità della cittadinanza da parte di un membro della famiglia all’altro. Questo criterio attribuisce automaticamente la cittadinanza non solamente al coniuge ma anche ai figli minori del coniuge che acquista la cittadinanza con il matrimonio. Esso si ispira ad un principio di ordine pubblico: quello della unità della cittadinanza nell’ambito della famiglia. D) *Beneficio di legge*. Il beneficio di legge riguarda l’ipotesi in cui sia la stessa legge a prevedere il concorso di più elementi o condizioni al verificarsi dei quali viene attribuita automaticamente la cittadinanza senza la necessità, da parte dello Stato, di un atto ad hoc. Si tratta di circostanze, come quella della residenza nel territorio dello Stato, o quella della prestazione del servizio militare o ancora quella dell’assunzione di un impiego pubblico che non lasciano dubbi sulla volontà da parte dell’individuo di acquistare o conservare la cittadinanza dello Stato in cui vive. La volontà dell’individuo viene in rilievo nel momento in cui essa concorre a porre in essere quelle condizioni che rendano più stretto il legame tra la persona fisica e lo Stato. Diversamente dagli altri modi di acquisto della cittadinanza, la naturalizzazione si contraddistingue per essere un criterio che opera sulla base di una valutazione discrezionale dello Stato – amministrazione. La naturalizzazione si caratterizza per il fatto di richiedere, per l’attribuzione della cittadinanza, un particolare atto da parte dello Stato detto di “concessione” previa richiesta da parte dell’interessato. E’ irrilevante il fatto se tale concessione venga attribuita dallo Stato sulla base di determinate condizioni e requisiti o viceversa liberamente in quanto, in entrambe le ipotesi, quello che rileva è il fatto che lo Stato si sia riservato un giudizio politico sull’opportunità del conferimento”.

⁴⁹ C. ROMANELLI GRIMALDI, voce *Cittadinanza*, 3.

cittadino, bensì l'uomo nella sua integrità⁵⁰. Come conseguenza la cittadinanza tende a non erigersi più a prerequisite in capo all'individuo, o almeno ad acquisire minore rigidità, per il godimento di determinati diritti e la sottomissione ai relativi doveri⁵¹.

Una parte della dottrina, muovendo verso una minore attribuzione di importanza al senso relativo e al contenuto politico della cittadinanza, sostiene che, ove la sua natura consistesse nel solo fatto di essere condizione di particolari diritti e obblighi, la perdita dell'originario significato finirebbe per privare la cittadinanza di ogni reale contenuto. Ciò in funzione del fatto che *“quando un ordine giuridico statale non contiene alcuna norma che secondo il diritto internazionale sia applicabile ai soli cittadini ... la cittadinanza è un istituto giuridico privo d'importanza”*⁵². Negli ordinamenti contemporanei la tutela dei diritti fondamentali della persona umana, indipendentemente dall'appartenenza di un individuo ad una comunità politica, si propone come principio comunemente accolto, e la condizione dello straniero, in quanto persona, acquisisce in essi valore giuridico⁵³. Tutte le Costituzioni degli ordinamenti democratici e, nello specifico, quelli europei, attribuiscono prerogative alle minoranze; pertanto in essi viene accolto ed istituzionalizzato il principio che assegna a chi governa il dovere di rispettare i diritti e le istanze di tutte le minoranze, intendendo come tali qualsiasi condizione “minoritaria”, compresi coloro i quali non posseggono lo status di cittadini⁵⁴.

Il preambolo della Costituzione francese del 1946 e di quella successiva del 1958, nel riaffermare i diritti dell'uomo consacrati nella dichiarazione del 1978, proclama che *“ciascun essere umano, senza distinzione di razza, di religione e di fede, possiede alcuni diritti inalienabili e sacri”*. Dal testo, quindi, risulta chiaro il riferimento alla generalità degli individui, senza distinzione tra cittadini e stranieri. In questo caso, come in quello della costituzione italiana del 1947 e tedesca del 1949, il significato che si trae persegue con assoluta chiarezza l'inammissibilità di alcuna discriminazione fondata su questioni etniche o nazionali. Questo concetto, a livello internazionale, viene fortemente enunciato nella *“Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo”* del 1948, la quale, all'art. 2, prevede il divieto di ogni discriminazione e distinzione nel godimento dei diritti proclamati nella Dichiarazione, ed in effetti gli articoli che seguono sono formulati ponendo come soggetto di diritto *“ogni uomo”*⁵⁵.

A livello europeo, la *“Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea”* già nel preambolo afferma che l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di

⁵⁰ L'ordinamento giuridico riconosce in capo a tutti gli individui e non solo ai cittadini tutele che ineriscono, oltre ai diritti fondamentali, anche alcuni campi del vivere quotidiano che possono contribuire allo sviluppo della propria personalità, come ad esempio, la sfera professionale, culturale etc.

⁵¹ G. CORDINI, *Elementi per una teoria*, cit., 257.

⁵² H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, traduzione italiana a cura di S. COTTA e G. TREVES, Milano, Edizioni di Comunità, 1959, 246.

⁵³ G. CORDINI, *Elementi per una teoria*, cit., 388. L'autore precisa che *“i sistemi giuridici si distinguono, semmai, per il grado di protezione effettivamente assicurato a tali diritti e per i mezzi predisposti allo scopo di rendere concreta la loro garanzia costituzionale”*.

⁵⁴ Sulla questione dei non cittadini nell'ordinamento italiano, cfr. A. APOSTOLI, *Irragionevoli scelte legislative versus decisioni di ripristino della legalità costituzionale*, cit., 4 – 8; I. REA, *La cittadinanza in Italia e in Europa: modelli di integrazione a confronto*, in *Federalismi.it*, 2006; D. PORENA, *Le buone ragioni dello ius culturae: note a margine dell'ennesimo tentativo di revisione della legge sulla cittadinanza*, in *Rivista AIC*, 2020, n. 4.

⁵⁵ E', inoltre, importante rilevare che il successivo art. 13 della Dichiarazione prevede la libertà di movimento all'interno dei confini di uno Stato, il diritto di uscire da ogni Stato, compreso il proprio e di far ritorno (nel proprio Stato). Tuttavia l'interpretazione assolutamente prevalente della disposizione è nel senso che essa non conferisca alcun diritto di fare ingresso nel territorio di uno Stato diverso da quello di cui si ha la cittadinanza.

uguaglianza e di solidarietà. Agli immigrati facenti parte dell'Unione europea viene ormai garantita una protezione che corrisponde ad una sorta di cittadinanza passiva, ovvero ad una condizione caratterizzata dalla concessione di diritti particolari di soggiorno e di lavoro, segnata da un limitato riconoscimento dei diritti di partecipazione⁵⁶.

A tal proposito va evidenziato come l'Italia⁵⁷ sia stata più volte condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per aver respinto automaticamente, a seguito di accordi con alcuni Stati, stranieri entrati nel territorio nazionale⁵⁸.

A livello internazionale va rilevato, però, che il diritto vigente non detta alcuna norma particolare di ingerenza sui rapporti interni tra Stato e cittadini ed in effetti a godere dei diritti di cittadinanza sono, dunque, soltanto i membri della comunità nazionale. Coloro che non posseggono lo status di cittadino, in realtà, acquistano rilievo politico e giuridico solo in qualità di stranieri che si trovano ad interferire con il particolarismo dell'ordinamento giuridico nazionale, le cui condizioni sono disciplinate discrezionalmente dalla legislazione interna dello Stato ovvero da trattati bilaterali o internazionali sovranamente sottoscritti⁵⁹.

In proposito si osserva come anche nel diritto positivo l'istituto in esame abbia trovato una costante codificazione autonoma, tanto è vero che la condizione giuridica dello straniero, sia pure nel rispetto dei diritti fondamentali, negli ordinamenti giuridici contemporanei è sempre distinta rispetto a quella che esprime la piena cittadinanza⁶⁰.

Rileva, inoltre, considerare come negli attuali ordinamenti, seppure questi contengano esplicito riferimento alla cittadinanza nel dettato costituzionale, per ciò che concerne la regolamentazione di dettaglio venga generalmente fatto rinvio all'ordinaria legislazione, soprattutto civilistica, o a leggi speciali⁶¹. Questa formula in quanto, nonostante ci si riferisca ad uno degli elementi costitutivi dello Stato, il popolo, sembrerebbe che l'ordinaria legislazione, da una parte, sia maggiormente adatta a fornire una regolamentazione della materia più completa e dettagliata e,

⁵⁶ A questo proposito c'è da registrare una costante tendenza di riconoscimento ad alcune figure di non cittadini, purché residenti nel territorio competente, del diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni amministrative.

⁵⁷ Sul tema dell'immigrazione in Italia, cfr. G. STEGHER, *Cittadinanza e immigrazione: tra crisi e sicurezza*, in M. CAVINO – L. CONTE – S. MALLARDO – M. MALVICINI (a cura di), *Dove va la Repubblica? Istituzioni e società ancora in transizione 2017-2021*, Bologna, Il Mulino, 2022, 291 – 294, secondo cui “Nel caso in cui lo straniero entri nel territorio italiano in assenza dei requisiti necessari per l'accesso viene respinto dalla polizia presente ai valichi di frontiera. Ciò anche nel caso in cui riesca ad accedere o sia «temporaneamente ammesso per necessità di pubblico soccorso» ovvero perché chieda asilo o rifugio politico. E' necessario precisare che il respingimento non è però sempre automatico, giacché è necessario verificare preventivamente se lo straniero abbia diritto o meno alla protezione internazionale, qualora il diretto interessato faccia richiesta di asilo/rifugio politico”.

⁵⁸ In tal senso cfr. sentenze Grande Camera 15.12.2016 *Kblajfia e altri c. Italia*; Grande Camera 23.02.2012 *Hirsi Jamaa ed altri c. Italia*; 19.01.2010 *Hussun e altri c. Italia*.

⁵⁹ D. ZOLO, *La cittadinanza*, cit., 19 e ss.

⁶⁰ G. CORDINI, *Elementi*, cit., 257.

⁶¹ Solo per annotare alcuni esempi, in Francia la cittadinanza in seguito alla riforma apportata con la legge del 22 luglio 1993 è tornata ad essere regolata esclusivamente dal Codice civile, avendo tale legge abrogato il “Code de la nationalité”. Nella Repubblica Federale Tedesca, l'art. 16 della legge fondamentale rinvia al codice della nazionalità, modificato con la riforma legislativa del 30 giugno 1993, che detta le norme nel dettaglio sulla cittadinanza. In Italia la materia è disciplinata dalla legge n. 91 del 1992, in quanto la costituzione all'art. 22 si limita a porre precisi limiti per la perdita della cittadinanza che non può comunque essere disposta per motivi politici. Per quanto riguarda la Spagna la costituzione del 1978 all'art. 11 rinvia la disciplina dell'istituto a quanto stabilito dalla legge. La costituzione dei Paesi Bassi all'art. 2 semplicemente rinvia la disciplina al legislatore ordinario. Quasi analoga è la costituzione del Portogallo, la quale all'art. 4 stabilisce che sono cittadini tutti coloro che vengono considerati come tali dalla legge o da convenzioni internazionali. La costituzione degli Stati Uniti all'art. IV, Sez. II, si limita a stabilire che i cittadini di ogni Stato devono godere, negli altri Stati dell'Unione, di tutti i privilegi e di tutte le immunità inerenti alla condizione di cittadini. Questo è un principio che è comune a quasi tutti gli ordinamenti federali.

dall'altra, consenta, invece, modificazioni ed adattamenti rispondenti alla varietà dei casi che la problematica della cittadinanza coinvolge all'interno dei vari ordinamenti e nei rapporti internazionali.

Tuttavia si riscontrano nelle più recenti Costituzioni – come, ad esempio, è avvenuto nelle realtà che si sono sviluppate in seguito all'indipendenza degli Stati che facevano parte dell'ex Unione Sovietica⁶² - alcuni tentativi di sviluppare una più chiara definizione dello stato giuridico della cittadinanza direttamente nel testo fondamentale, ovvero di statuire nella Legge Fondamentale quegli elementi che, sulla scorta delle esperienze storiche specifiche, vengono considerati fondamentali in tema di cittadinanza ed, eventualmente, di diritti dell'uomo⁶³.

6. *La residenza quale fattore di apertura ad un nuovo concetto di cittadinanza*

Già si è detto che il concetto di cittadinanza è in continua trasformazione, ma ancora si deve spiegare come negli ultimi anni si tenda a mettere in discussione la contrapposizione alla condizione di straniero che essa esprime, specialmente verso quegli individui che da lungo tempo risiedono sul territorio dello Stato, ma che non possono esercitare alcun diritto che scaturisce dalla condizione di cittadino⁶⁴.

Conseguentemente anche lo Stato, in base a questa impostazione dottrinale, viene identificato come il luogo geografico entro il quale si condividono interessi, principi e valori comuni⁶⁵. Il territorio diventa così il luogo ove si manifesta il principio di solidarietà, nel rispetto della personalità degli individui, senza distinzione di appartenenza legata alla cittadinanza e prescindendo dalla sussistenza di particolari relazioni con l'ordinamento giuridico statale⁶⁶.

In base a tale riflessione, la stessa rigida chiusura dei confini dello Stato, ritenuta quale presupposto della costituzione dello stato nazionale, non può che affievolirsi in favore di un procedimento inverso di apertura all'ingresso di chi non vi "appartiene" in qualità di cittadino. Ovviamente una generalizzata possibilità di "fruizione" del territorio, non limitata ai soli cittadini, mette in discussione quelli che sono considerati i caratteri dello Stato – Nazione⁶⁷.

In particolare, è l'attualità del modello di organizzazione dello Stato che considera la persona estrinsecazione della sovranità statale e, pertanto, trattata diversamente in funzione del possesso o meno della cittadinanza ad essere messa in discussione e a dover essere rivista; inoltre, al fine

⁶² P. HÄBERLE, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, 25 ss. A tal proposito l'autore segnala, come ad esempio, la Costituzione russa, al fine di evitare il ripetersi del perpetuarsi di atti tipici della prassi totalitaria, che privò alcune fasce di cittadini della cittadinanza nella ex Unione Sovietica, all'art. 6, terzo comma, prevede che "al cittadino della Federazione Russa non può essere tolta né la sua cittadinanza, né il suo diritto a cambiare la cittadinanza". La Costituzione della Turchia del 1982, oltre a garantire con l'art. 66 che "a nessun turco può essere disconosciuta la cittadinanza fino a quando non compie un atto incompatibile con il legale della patria" rafforza la posizione giuridica degli stranieri stabilendo che i diritti fondamentali e i diritti di libertà degli stranieri possono essere "limitati da leggi in conformità alle norme del diritto internazionale". In altri casi, come ad esempio la Costituzione bulgara del 1991, art. 6, o per quella della Slovacchia del 1992, art. 12, sono vietati trattamenti differenziati in base alla cittadinanza.

⁶³ C. AMIRANTE, voce *Cittadinanza*, cit., 5.

⁶⁴ *Ibid.*, 7 – 8.

⁶⁵ A. CIANCIO, *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, in *Quaderni costituzionali*, XXII, 1, marzo 2000, 56.

⁶⁶ I. NICOTRA GUERRERA, *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1995, 55 e ss.

⁶⁷ A. CIANCIO, *I diritti politici*, cit., 61.

dell'integrazione dei non cittadini nella realtà sociale ed economica del Paese ove intendono stabilirsi è altresì necessario valorizzare il citato criterio della residenza, fino ad insediare la classica equiparazione fra nazionalità e diritti politici⁶⁸.

In effetti, in conseguenza dell'attuale intensificarsi del fenomeno migratorio, taluni Paesi hanno provveduto a riconoscere i diritti elettorali agli stranieri nelle elezioni locali del luogo in cui essi risiedono⁶⁹.

In questo modo si è avviato un processo di condivisione e lealtà tra i membri facenti parte di una collettività stanziata su un territorio che si basa non tanto sul concetto di appartenenza alla comunità etnica o territoriale, ma sul requisito volontaristico quale elemento essenziale per l'inserimento dell'individuo nella comunità politica e sociale⁷⁰.

In base a questa prospettiva, i diritti politici sono diritti di tutti ed il solo presupposto necessario per poterli esercitare è la residenza stabile per un certo periodo: *“quest’ultima, a differenza della cittadinanza, può essere considerata come requisito strettamente connesso alla natura dei diritti politici come diritti di partecipazione alla vita della società e come diritti funzionali alla democrazia”*⁷¹.

7. A mò di conclusione: diritti dell'uomo o del cittadino?

Abbiamo visto come, con la nascita ed il successivo sviluppo dello Stato di diritto e la conseguente affermazione dei diritti pubblici soggettivi, la cittadinanza sia divenuta uno status privilegiato che assicura riconoscimento e tutela degli stessi diritti. A questo punto appare opportuno, allora, distinguere fra diritti di cittadinanza e diritti di personalità. I primi sono espressione della totalità dei diritti garantiti ai membri della comunità, i secondi residuali e ricomprendenti quei diritti attribuiti anche ai non cittadini, agli “esclusi” dalla società politica di riferimento.

Questa distinzione, che costituisce la prima specificazione effettuata rispetto all'astratto soggetto uomo⁷², appare oggi decisamente in crisi.

L'affermazione dell'Unione europea e la corrispondente parziale cessione di sovranità degli Stati nazionali in favore della stessa nonché il conseguente processo di avvicinamento tra i paesi del mondo ipotizzano una società in cui i confini nazionali non costituiscono più delle barriere insormontabili e d'altra parte il cittadino non ha più come unico referente il proprio Stato per il riconoscimento e la tutela dei propri diritti.

⁶⁸ *Ibid.*, 62.

⁶⁹ Tali sono: Danimarca, Svezia, Norvegia, Irlanda e Paesi Bassi. Caso particolare, inoltre, è la Spagna che, al fine della ratifica del trattato di Maastricht, ha emendato la Costituzione con la legge di revisione del 28 agosto 1992 ed ha esteso l'art. 13, comma 2, che già dava la facoltà alla legge di estendere il diritto di voto nelle elezioni locali agli stranieri a condizione di reciprocità, ammettendo questi soggetti anche all'elettorato passivo.

⁷⁰ A. CIANCIO, *I diritti politici*, cit., 62.

⁷¹ C. CMIRANTE, voce *Cittadinanza*, cit., 9.

⁷² N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1997, 62.

La stessa possibilità che i singoli individui acquistino *“almeno potenzialmente il diritto di chiamare in causa il proprio Stato”* fa concludere che essi *“si vanno trasformando da cittadini di un singolo Stato in cittadini del mondo”*⁷³.

In particolare il riconoscimento costituzionale e la promozione delle organizzazioni internazionali ispirate ai valori democratici – della pace, della tutela dei diritti dell’uomo, ai sensi dell’art. 11 della Costituzione – e l’adesione degli atti e documenti da questi prodotti – trattati, dichiarazioni, convenzioni – comporta inevitabilmente l’accettazione dell’universalismo dei diritti inviolabili, doppiamente positivizzati e due volte coperti dalla Carta costituzionale, fondamentali rispetto al testo costituzionale ma anche rispetto al legislatore internazionale⁷⁴.

D’altra parte il processo di *“universalismo dei diritti fondamentali ed il suo nesso con l’uguaglianza poté affermarsi proprio perché quasi tutti questi diritti nacquero non come diritti del cittadino ma come diritti della persona”*⁷⁵.

E infatti, a partire dalla Dichiarazione del 1789, le affermazioni anche internazionali dei diritti fondamentali ebbero come referente non il cittadino ma l’uomo.

La nostra Costituzione all’art. 2, d’altra parte, così come gran parte delle costituzioni contemporanee, nell’individuazione dei diritti inviolabili e delle forme di garanzia degli stessi l’attribuisce esplicitamente all’uomo in quanto tale e non al cittadino.

Questa scelta consapevole dei Costituenti, determinata dalla coscienza delle forti relazioni internazionali esistenti atte a condizionare la stessa vita interna dello Stato, della realtà mondiale in cui il nuovo Stato democratico sorgeva, e dal riconoscimento del valore fondamentale che la pace e la democrazia dovevano assumere nel panorama politico internazionale del secondo dopoguerra, si basava anche *“sulla convinzione che un ordinamento internazionale democratico fondato sui principi umanitari, avrebbe proiettato effetti positivi sull’ordinamento interno”*⁷⁶, riconoscendo ed accettando conseguentemente quelle limitazioni della sovranità necessarie al conseguimento degli obiettivi umanitari prefissati e assumendo *“la portata ultrastatale della nozione costituzionale della dignità umana”*⁷⁷.

Questo orientamento è fatto proprio anche dalla Corte costituzionale che, ribaltando le tesi dottrinali per cui nel rapporto conflittuale tra la formula dell’art. 2 e quella dell’art. 3 – che non si riferisce esplicitamente all’uomo bensì al cittadino – era quest’ultima a prevalere, *“interpretando viceversa il principio di uguaglianza alla luce della clausola sui diritti inviolabili dell’uomo, ha costantemente affermato la validità del principio del pari trattamento nella sfera dei diritti fondamentali anche a favore degli stranieri”*, dando in tal modo *“un fondamento diretto in costituzione alla situazione giuridica dello straniero”*⁷⁸ al di là dei limiti di reciprocità fissati dall’art. 10, comma 2, Cost.

In questa ricostruzione se i diritti possono, secondo una ben nota schematizzazione, dividersi in diritti civili, diritti di libertà e diritti sociali, non vi è dubbio che i primi, nonché quasi tutti i

⁷³ L. FERRAJOLI, *Cittadinanza e diritti fondamentali*, in *Teoria politica*, 3/1993, 66.

⁷⁴ L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni Costituzionali*, 1995, 52 ss.

⁷⁵ N. BOBBIO, *L’età dei diritti*, cit., 67.

⁷⁶ C. AMIRANTE, *Diritti dell’uomo e sistema costituzionale: un futuro dal cuore antico*, saggio introduttivo in E. DENNINGER, *Diritti dell’uomo e legge fondamentale*, Torino, Giappichelli, 197.

⁷⁷ G. SORRENTI, *Le carte internazionali sui diritti umani: un’ipotesi di “copertura” costituzionale “a più facce”*, in *Politica del diritto*, 3/1997, 380.

⁷⁸ *Ibid.*, 381.

secondi siano riferibili alla persona e non al cittadino. Per quanto attiene, poi, ai diritti sociali, in gran parte essi sono diritti della persona - basti pensare al diritto alla salute, all'istruzione e all'equa retribuzione, mentre i diritti come quelli all'assistenza sociale sono ancora fundamentalmente diritti del cittadino -.

In realtà oggi il valore privilegiato dello status di cittadino si evidenzia in modo particolare soprattutto nel campo dei diritti politici, ultimo *“baluardo dignitario”* della cittadinanza, che si inquadra nella previsione della necessaria appartenenza alla comunità politica di colui che deve contribuire alla sua formazione e definizione (sia in via “passiva” che “attiva”).

Se questa è la struttura costituzionale dei diritti riconosciuti allo straniero, ben diverso è il tenore assunto dalla legislazione ordinaria.

La globalizzazione dell'economia, le tensioni politiche e sociali in alcuni Paesi sempre più pressanti, il graduale impoverimento degli Stati travolti dalle leggi del mercato, sia a livello interno degli stessi sia tra i vari Stati, hanno accentuato e accelerato i processi migratori in corso, imponendo con urgenza una regolamentazione dei fenomeni immigrativi⁷⁹.

Sia o meno plausibile pensare che la strada fino ad ora percorsa ci conduca verso l'affermazione di un'unica comunità mondiale e di un altrettanto unico status di cittadinanza mondiale – che dunque si ricollegherà alla semplice nascita dell'individuo, così come l'attuale capacità giuridica – appare indubbiamente prioritaria la parificazione sostanziale se non completa tra cittadino e persona e l'impegno affinché il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti sia garantito in uguale misura al cittadino ed anche allo straniero.

D'altra parte, forse, è questa *“la sfida che si apre per le forze democratiche e per l'intera cultura giuridica e politica: per venire – sulla base di un costituzionalismo mondiale già formalmente instaurato ... ma ancora privo di garanzie – ad un ordinamento che neghi finalmente la cittadinanza: sopprimendola come status privilegiato cui conseguono diritti non riconosciuti ai non cittadini ... e riconoscendo a tutti gli uomini e donne del mondo, in quanto persone, i medesimi diritti fondamentali”*⁸⁰.

⁷⁹A tal proposito cfr. G. STEGHER, *Cittadinanza e immigrazione*, cit, 291 – 308.

⁸⁰L. FERRAJOLI, *Cittadinanza*, cit., 75.

ABSTRACT

Il presente lavoro approfondisce il concetto di cittadinanza tra i diritti dell'uomo e i diritti del cittadino nel lungo dibattito che si è svolto in dottrina. L'analisi è condotta mediante un approfondimento diacronico della nozione in parola. La cittadinanza è esaminata sia come appartenenza ad una comunità politica che come appartenenza allo Stato e al popolo, anche alla luce di quanto affermato nelle più recenti Costituzioni. Nell'ultima parte del lavoro, si mette in evidenza come il concetto di cittadinanza sia in continua evoluzione.

This work takes into consideration and explores the concept of citizenship between human rights and the rights of the citizen in the long debate that took place in doctrine. The analysis is done through a diachronic deepening study of citizenship. Citizenship is examined both as belonging to a political community and as belonging to the State and to the people, also in the light of what has been stated in the most recent Constitutions. In the last part of the work, it is put into evidence how the concept of citizenship evolves continuously.

PAROLE CHIAVE

Cittadinanza; residenza; comunità politica; diritti dell'uomo; diritti del cittadino.

KEYWORDS

Citizenship; residence; political community; human rights; citizens' rights.