

LA CITTADINANZA COME DIRITTO E COME PROBLEMA NELLO STATO COSTITUZIONALE****CITIZENSHIP AS A RIGHT AND AS A PROBLEM IN THE CONSTITUTIONAL STATE**

Sommario: 1. Intorno alla cittadinanza. – 2. Tensioni dilemmatiche e strutturali antinomie. – 3. Autonomia politica, cittadinanza e immigrazione: paradossi dell'autogoverno democratico. – 4. Diritto alla comunità politica e identità della persona. – 5. segue: il diritto alla stabilità della cittadinanza. – 6. Insiders e outsiders: due punti di vista a confronto. – 7. Le prospettive di accesso alla cittadinanza fra ontologia trinitaria dello Stato e clausole di fedeltà. – 8. Democrazia pluralista, frammenti di sovranità e «processi di cittadinanza».

1. Intorno alla cittadinanza

Per la grande varietà di forme, significati e portata storicamente assunti, la cittadinanza è apparsa un istituto «inafferrabile nei suoi caratteri fondamentali»¹. Questo giudizio, che risale a molti decenni addietro, conserva una certa validità nonostante il lungo tempo trascorso. Gli studi degli ultimi decenni, condotti in un'epoca di profonde trasformazioni dei caratteri della statualità e della cittadinanza medesima², registrano più o meno tutti la difficoltà di «afferrare»

* Associato di Diritto costituzionale presso l'Università degli studi *Mediterranea* di Reggio Calabria.

** Il presente lavoro trae origine da una lezione svolta al X *Corso di Alta formazione in Diritto costituzionale* (Novara, 6-8 settembre 2023), organizzato dal Dipartimento di Studi per l'Economia e l'Impresa dell'Università del Piemonte Orientale e diretto dal prof. M. Cavino. L'A. è grato agli organizzatori e ai frequentanti del corso per le domande e le sollecitazioni offerte durante il dibattito.

¹ R. QUADRI, *Cittadinanza*, in *Noviss. Dig. it.*, III, Utet, Torino 1959, 307.

² Su cui v. esemplificativamente e per tutti: C. PANZERA - A. RAUTI - C. SALAZAR - A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016. Circa l'impatto dei processi di transnazionalizzazione (economica, finanziaria, culturale, scientifica, ecc.) sui contenuti della cittadinanza, cfr. pure C. AMIRANTE, *Cittadinanza (teoria gen.)*, in *Enc. giur.*, Agg. XI, Ist. Enc. It., Roma 2003, 1 ss.

L'Associazione Italiana Costituzionalisti è iscritta al Registro Operatori della Comunicazione dal 9.10.2013 col n. 23897 La Rivista AIC è registrata presso il Tribunale di Roma col n. 339 del 5.8.2010 — Codice ISSN: 2039-8298 (on-line) Rivista sottoposta a referaggio — Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche Direttore Responsabile: Prof. Sandro Staiano — Direttori: Prof.ssa Elisabetta Catelani, Prof. Claudio Panzera, Prof. Fabrizio Politi, Prof.ssa Antonella Sciortino.

concettualmente l'istituto, descritto non a caso come il «centro semantico di un universo problematico di somma complessità»³. Si constata, ad esempio, come «nella materia sembri regnare un gran disordine, che ne fa tuttora uno dei temi più complessi e ricchi di spunti nello studio del diritto pubblico»⁴, e si paventa il rischio «di dover ricondurre la cittadinanza al novero di quegli istituti di cui possediamo unicamente *nomina nuda*»⁵.

Avendo cessato di essere l'unica matrice di diritti e doveri del singolo di fronte all'autorità politica, se ne propone da tempo il superamento in favore di un'estensione su scala globale del paradigma costituzionalistico dei diritti dell'uomo⁶, o quanto meno il suo trasferimento teorico dalla tradizionale appartenenza giuridica allo Stato-nazione all'ambito dei legami che forgiavano la società civile (come «appartenenza alla costituzione repubblicana»)⁷. Ed anche chi ne continua a sostenere il primigenio valore nomopoietico, assumendola come «il presupposto, il fatto politico originario, forse addirittura la categoria giuridica-politica "principale" da cui scaturisce l'ordinamento», riconosce la necessità di un suo «aggiornamento storico»⁸.

Le difficoltà definitorie, alimentate dal fluire storico dell'esperienza giuridica (da cui scaturiscono distinte narrazioni all'interno del grande «discorso della cittadinanza»)⁹, si acquiscono non appena si volge lo sguardo alla pluralità di approcci con cui le diverse scienze sociali, ciascuna con il proprio metodo, si accostano al tema.

Quello in esame costituisce difatti un campo di studi ampiamente arato da giuristi, scienziati e filosofi della politica, storici, economisti e sociologi, le cui indagini procedono per lo più parallele intersecandosi solo di rado. Ne consegue, quasi inevitabilmente, la mancanza «di un paradigma comprensivo per intendere la cittadinanza»¹⁰ e, prima ancora, di una grammatica e una semantica comuni indispensabili per non ridurre il confronto interdisciplinare a un dialogo fra sordi.

Pur con la consapevolezza dei limiti che connotano ogni approccio parziale al tema, le

³ M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 145.

⁴ E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Cedam, Padova 1997, 2.

⁵ A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, 21.

⁶ V. spec. L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari 1994, 288 ss.; ma cfr. pure S. RODÒ, *Cittadinanza: una post-fazione*, *ivi*, 318 ss., nonché V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in AIC, *Lo statuto costituzionale del non cittadino* (Annuario 2009), Jovene, Napoli 2010, 3 ss.

⁷ P. HÄBERLE, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 30 s. Sull'antecedenza logica dei diritti di libertà come criterio di interpretazione delle norme costituzionali riferite al cittadino, v. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Cedam, Padova 1997, 8, 30, 122 ss. e 513 ss.; con esiti simili, ma argomentazioni diverse, v. pure L. RONCHETTI, *La "cittadinanza costituzionale" degli stranieri. Una questione d'efficacia costituzionale*, in L. RONCHETTI (a cura di), *La Repubblica e le migrazioni*, a cura della stessa, Giuffrè, Milano 2014, 25 ss.

⁸ D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Giappichelli, Torino 2011, 277. In difesa della perdurante necessità della cittadinanza (statale), quale relazione qualificata «tra un individuo e una comunità organizzata *in senso politico*», attraverso cui si rende possibile la partecipazione del singolo all'esercizio della sovranità popolare, v. pure A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. cost.*, 2/2015, 306.

⁹ Cfr. P. COSTA, *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari 2005, 5 s., compendio della poderosa ricerca storico-culturale in quattro volumi condotta dall'A. in *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Laterza, Roma-Bari 1999-2001.

¹⁰ P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze University Press, Firenze 2014, 11.

pagine seguenti mirano a offrire alcuni spunti di riflessione in chiave giuridica sul rapporto fra cittadinanza e democrazia. E poiché, presi nella loro astrattezza, i due termini del rapporto sono assolutamente vaghi (*quale* cittadinanza? *quale* democrazia?), sarà bene specificare che si intende fare qui riferimento alle nozioni – forse dogmaticamente imprecise, ma di agevole comprensione – di “cittadinanza democratica” e di “democrazia costituzionale”.

Quest’ultima, in disparte dalle varianti definitorie¹¹, rinvia ad un modello di organizzazione politica liberale e pluralista, legittimata dal consenso dei consociati, ove il processo democratico di selezione dei governanti e di formazione della volontà generale, intrinsecamente dinamico e aperto, risulta “limitato” nei metodi e negli esiti da un quadro di valori fondamentali espressi o implicitamente tutelati dalle Carte costituzionali che ne sono alla base contro il pericolo che il gioco democratico degeneri nella “tirannia” della maggioranza. Una democrazia *costituzionale* è pertanto una democrazia (*auto*)*limitata* dal costituzionalismo, cioè da valori in parte meta-democratici che ne legittimano il funzionamento¹².

L’altra espressione – cittadinanza democratica – è qui impiegata per designare quel punto di approdo nel percorso evolutivo dell’istituto in cui l’*appartenenza* giuridica allo Stato (nazionalità) si salda, grazie alla universalizzazione del suffragio e al riconoscimento degli altri diritti politici, alla facoltà dei cittadini di *partecipare* attivamente e in modo stabile (cioè non episodico) al governo della comunità, perseguendo la realizzazione dell’ideale democratico¹³.

Affinché tale partecipazione sia effettiva, il cittadino deve poter godere di condizioni individuali e di sistema che assicurino quanto meno il soddisfacimento dei bisogni primari dell’esistenza (diritti civili e sociali) e un contesto idoneo al libero confronto fra idee e programmi politici (pluralismo e libertà dei mezzi di informazione, metodo democratico dei partiti, parità di condizioni nelle competizioni elettorali, ecc.). La cittadinanza democratica, in tal senso, è necessariamente una cittadinanza anche *sociale* (diretta ad emancipare l’*homme situé* dalla condizione di emarginazione subita che si cela dietro lo *status* formale di cittadino, astratto e uguale per tutti) e dunque una questione di “eguagliamento” fra membri di fatto diseguali della comunità politica.

Lo avevano perfettamente intuito gli estensori della Costituzione italiana che, nel formulare una compiuta enunciazione del principio di eguaglianza, hanno voluto legare le sorti della partecipazione democratica ad ogni livello alla rimozione ad opera della Repubblica degli «ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei

¹¹ Cui accenna criticamente M. LUCIANI, *L’evoluzione della democrazia costituzionale italiana*, in *Quad. cost.*, 1/2024, 231 ss.

¹² Così, richiamando anche il pensiero di O. Weinberger, A. SPADARO, *Contributo ad una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Giuffrè, Milano 1994, 76 ss. e 325 ss.; ID., *Kelsen versus Kelsen. Democracy or Constitutional Democracy?*, in *Int’l J. Publ. L.*, vol. 13(2), 2021, 329, 338 ss. Per una singolare critica al diffuso accostamento fra costituzionalismo (nella sua versione attuale di neo-costituzionalismo) e democrazia costituzionale, v. tuttavia il recente volume di M. LOUGHLIN, *Against Constitutionalism*, Harvard University Press, Cambridge (Mass)-London 2022.

¹³ Quando si parla di “saldatura” fra le due dimensioni della cittadinanza – “verticale” e “orizzontale” – non si intende certo ignorare la diversità di radici storico-teoriche che ne fanno due idealtipi per molti versi contrapposti (cfr. ancora E. GROSSO, *Le vie*, cit., *passim*; ID., *Sovranità, cittadinanza, nazionalità*, in *Dir. cost.*, 1/2018, 35 ss.), ma soltanto alludere ad una nozione “normativa” dell’istituto nel quadro delle democrazie costituzionali, ove – come si dirà meglio anche più avanti – *non dovrebbe* ammettersi un’appartenenza formale senza (facoltà di) partecipazione, né una partecipazione sostanziale senza (possibilità di) appartenenza formale.

cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e», per l'appunto, «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Anche l'esame congiunto dei lavori preparatori degli artt. 1 e 3 della Carta¹⁴ conferma che i Costituenti erano ben consapevoli delle implicazioni sistematiche del nesso fra eguaglianza sostanziale e spettanza della sovranità al popolo, quali obiettivi che non potevano essere in alcun modo disgiunti se si voleva davvero rinnovare dalle fondamenta l'ordine politico dopo la tragica esperienza autoritaria fascista.

È questo, com'è noto, uno dei maggiori e più innovativi contributi della Carta italiana al costituzionalismo europeo del secondo dopoguerra.

2. Tensioni dilemmatiche e strutturali antinomie

Il secondo comma dell'art. 3 Cost. offre lo spunto per mettere in evidenza un aspetto problematico e per nulla secondario del rapporto fra cittadinanza e democrazia.

Anche se riferito alle limitazioni di fatto della libertà e dell'eguaglianza *dei cittadini*, l'impegno proattivo della Repubblica nel superamento di relazioni economiche e sociali inique fra i consociati guarda com'è noto *alla persona* (pieno sviluppo) e *ai lavoratori* (partecipazione effettiva), ossia a due categorie di soggetti che, in una lettura sistematica della Carta, evidentemente non si esauriscono nei titolari dello *status civitatis*.

Per quante incertezze circondino la nozione di cittadino in rapporto ad altre figure centrali nel dibattito costituente (come, appunto, l'uomo o il lavoratore)¹⁵, dal complessivo impianto della Costituzione emerge in modo nitido che il valore della partecipazione democratica trascende il nucleo forte dei diritti politici – classica prerogativa dei *cives* – per irradiarsi in molteplici e diffuse *interazioni civiche* lungo tutti i contesti e le fasi della vita di quanti, cittadini e stranieri, risiedono nel territorio della Repubblica. Una trama di relazioni, mediata dalle formazioni sociali, che dagli iniziali vincoli familiari perviene, attraverso l'educazione scolastica e la formazione professionale, l'integrazione lavorativa e l'impegno sociale, alla costruzione di quei legami “di prossimità” del vivere associato di cui si nutre la *pratica* della cittadinanza nazionale.

Questo approccio – che evita l'irrigidimento tipico di contrapposte accezioni “forti” dell'istituto in esame, normative (*convenzionali*) o etniche (*organicistiche*) che siano¹⁶ – riflette una concezione “ascendente” e progressiva della formazione della comunità politica¹⁷, che

¹⁴ Ora ripercorsi, con efficace sintesi, da M. DOGLIANI, in M. DOGLIANI - C. GIORGI, *Costituzione italiana: art. 3*, Carocci, Roma 2017, 24 ss.

¹⁵ V. per tutti M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., 71 ss., spec. 84 ss.

¹⁶ Sulle quali, v. da ultimo M. LA TORRE, *Cittadinanza. Teorie e ideologie*, Carocci, Roma 2022, 15 ss. che più avanti così definisce il modello “interazionistico” di cittadinanza: «una posizione sociale soggettiva che si esprime nella partecipazione a una forma di cooperazione convenzionale tra uguali i cui contenuti sono determinati dai soggetti stessi (i partecipanti)» (p. 95).

¹⁷ Palese è il debito dei lavori costituenti sul punto verso la cultura cattolica: si pensi, per tutti, alla nota immagine della “piramide rovesciata” proposta da A. Moro (ma v. pure gli interventi di G. Dossetti e G. La Pira). Nell'ampia letteratura disponibile sull'argomento, fra gli studi più recenti v. almeno N. ANTONETTI - U. DE SIERVO - F. MALGERI, *I cattolici democratici e la Costituzione*, con introd. di G. De Rosa, Rubbettino, Soveria Mannelli 2017 e, in una prospettiva di indagine specifica ma pur sempre significativa sul tema, M. CARTABIA, *L'influenza del «Codice di Camaldoli» sulla Costituzione italiana*, in *Quad. cost.*, 4/2023, 827 ss.

parte dall'individuo e dalle formazioni sociali in cui esso si trova inserito fino alla strutturazione per cerchi concentrici dei livelli di governo della Repubblica come «anelli istituzionali» attorno alla persona, vero fulcro del sistema¹⁸. Una prospettiva, del resto, ben chiara nella topografia della Parte I del testo costituzionale, che rovescia l'ordine di esposizione consueto delle Carte ottocentesche antepo- nendo alla disciplina dei poteri pubblici il riconoscimento delle sfere di libertà del singolo e dell'autonomia delle formazioni sociali (e territoriali) in rapporto all'autorità.

Il quadro costituzionale offre un'indicazione importante per il tema che ci interessa, poiché avvalorata l'idea che fra le due componenti della cittadinanza "democratica" – l'appartenenza statale (nazionalità) e la partecipazione politica (libertà positiva o degli antichi, à la Constant) – sussiste un rapporto di implicazione reciproca, di cui dovrebbe tenere conto il legislatore ordinario nella periodica ridefinizione della cerchia di coloro che compongono il popolo titolare della sovranità. Ciò significa, per essere più precisi, non soltanto che il cittadino deve essere messo in grado di partecipare sostanzialmente al governo della sua comunità, ma anche che il non cittadino partecipa "sostanziale" deve poter disporre di un percorso *ragionevole* (sul piano dei requisiti richiesti, degli adempimenti burocratici e soprattutto dei tempi) di accesso alla cittadinanza formale¹⁹.

3. Autonomia politica, cittadinanza e immigrazione: paradossi dell'autogoverno democratico

Ecco allora in che senso fra democrazia (costituzionale) e cittadinanza (formale) si innesca una dialettica permanente ineliminabile, in quanto è proprio l'opzione in favore della prima a rendere la seconda un'istituzione tanto necessaria quanto «problematica»²⁰, in bilico fra *universalità* dei diritti fondamentali e *particolarità* delle comunità politiche all'interno delle quali quei diritti ricevono tutela e promozione.

Mentre lo scarto, inevitabile, fra attribuzione formale della sovranità al popolo ed effettiva possibilità di partecipazione democratica dei suoi membri (i cittadini) solleva essenzialmente un problema di *eguaglianza sostanziale*, la sperequazione fra la necessaria soggezione di tutti i residenti alle decisioni dell'autorità e l'impossibilità per i non cittadini di prendere parte al circuito di legittimazione democratica delle medesime riflette un *deficit* di autonomia politica e si pone, dunque, anzitutto come una questione di *libertà* (positiva)²¹.

¹⁸ Per questa rappresentazione, cfr. Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come «istituzioni parimenti repubblicane»*. Dai «livelli di governo» agli «anelli istituzionali», in *Le Regioni*, 1/2016, 80 ss., ma spec. Id., *Valori e identità: per un rinnovato umanesimo costituzionale*, in *Consulta Online*, II/2022, 809 ss. In un simile ordine di idee, v. già la raffigurazione "pentagonale" dello Stato costituzionale proposta da A. SPADARO, *L'idea di Costituzione fra letteratura, botanica e geometria. Ovvero: sei diverse concezioni "geometriche" dell'"albero" della Costituzione e un'unica, identica "clausola di Ulisse"*, in F. FERNÁNDEZ SEGADO (ed.), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, Dykinson, Madrid 2003, 182 ss.

¹⁹ Ampi e condivisibili svolgimenti su quest'ultimo punto in A. RAUTI, *La decisione*, cit., spec. 351 ss.

²⁰ É. BALIBAR, *Cittadinanza*, trad. di F. Grillenzoni, Bollati Boringhieri, Torino 2012, 12, che reputa quel rapporto strutturalmente antinomico.

²¹ La schematizzazione mira a isolare, ai fini di una migliore comprensione, le questioni sottese alle due ipotesi prospettate, senza con ciò disconoscere che i valori di libertà ed eguaglianza, lungi dal contrapporsi, si

Un eccessivo “sbilanciamento” fra la comunità *ideale* dei titolari formali dei diritti di partecipazione politica (i soli cittadini) e comunità *reale* dei governati (tutti i residenti) può seriamente indebolire, e alla lunga erodere, le basi della convivenza sociale su cui si regge l’ordine politico²². Gli strumenti a disposizione delle democrazie costituzionali per fronteggiare questa eventualità, tentando di ridurre la divaricazione fra popolo e popolazione, sono generalmente due: o l’estensione, ancorché selettiva²³, dei diritti politici agli stranieri (soluzione comunque non scevra da inconvenienti) o un periodico aggiornamento dei criteri di accesso alla cittadinanza che «rend[a] giustizia alle trasformazioni nella composizione demografica» della comunità, come affermato dal Tribunale costituzionale tedesco in una nota decisione del 1990²⁴.

Qualunque sia la strada prescelta, il legislatore dispone nel percorrerla di un’ampia discrezionalità sull’*an* e sul *quantum*, essendo raro che le Costituzioni forniscano indicazioni stringenti nell’uno o nell’altro senso, salvo il limite generale – ma dalle multiformi applicazioni – della non manifesta irragionevolezza della disciplina introdotta.

Lasciando da canto la questione, ampiamente dibattuta, delle forme e dei limiti del riconoscimento agli stranieri dei diritti di partecipazione politica²⁵, è sulle scelte statali in tema di attribuzione (e revoca) della cittadinanza che merita in questa sede soffermarsi.

Qui i problemi sottesi alla garanzia della libertà positiva si complicano e giungono forse al loro massimo punto di tensione, poiché gli *outsiders* sono naturalmente esclusi dalle decisioni democratiche assunte da (la maggioranza de) gli *insiders* circa il confine che separa gli uni dagli altri. È il noto “paradosso della legittimazione democratica” con il quale si confrontano i filosofi della politica²⁶, emerso fatalmente in superficie con il passaggio storico-concettuale dalla sovranità dello *Stato-nazione* fabbricatore dei propri cittadini alla sovranità del *popolo*

rafforzano reciprocamente sia nell’idealità dei principi costituzionali che nella realtà delle loro traduzioni in pratica, come ben sottolineato da G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari 2009, 70 ss. e 113 ss.

²² Cfr. F. PASTORE, *La comunità sbilanciata. Diritto alla cittadinanza e politiche migratorie nell’Italia post-unitaria*, Laboratorio CeSPI, 7/2002, 6.

²³ “Selettiva” in quanto normalmente limitata, sul piano oggettivo, alle consultazioni elettorali diverse da quelle nazionali e, su quello soggettivo, ai soli stranieri residenti.

²⁴ BVerfGE 83, 37, 52, per un sintetico commento alla quale v. E. GROSSO, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, III/2000, 519 ss.

²⁵ Sul quale si rinvia all’ottima sintesi di I. CIOLLI - P. CHIRULLI, *Partecipazione politica*, in C. PANZERA - A. RAUTI (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, 497 ss. In particolare, quanti sostengono la legittimità costituzionale dell’estensione in via legislativa dei diritti politici agli stranieri stabilmente residenti (la dottrina *contra* è riportata più avanti, in nt. 57), lo fanno essenzialmente sulla base di una concezione sostanziale e dinamica di cittadinanza, analoga a quella qui sottesa: cfr. almeno E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino 2001, 103 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*³, Cedam, Padova 2003, 319; L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario*, Giappichelli, Torino 1996, 31 ss.; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., 429 ss.; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Cedam, Padova 2001, 299 s.; P. BONETTI, *Ammissione all’elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell’integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in *Federalismi.it*, 11/2003, 12 s.; A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, Jovene, Napoli 2006, 158 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei “non cittadini”. Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in AIC, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 155; R. CHERCHI, *I diritti dello straniero e la democrazia*, in V. BALDINI (a cura di), *Cos’è un diritto fondamentale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017, 226 ss.; A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano 2020, 219 ss.

²⁶ Si pensi a S. BENHABIB, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini* (2004), trad. it. di S. De Pretis, Raffaello Cortina, Milano 2006, 12 e 164.

artefice di se stesso. Una situazione, quella venutasi a creare, che non pare eccessivo accostare ad una strisciante forma di tirannia, come onestamente riconosciuto anche dai più convinti assertori della superiorità assiologica dell'atto di autodeterminazione di ogni comunità politica²⁷. «La frontiera della democrazia» – s'è detto – «non è allora solo il suo imprescindibile bordo esterno, ma è anche e soprattutto il suo rovinoso limite interno»²⁸.

Di questa irrisolta contraddizione fra la spinta dell'autogoverno verso l'eguale libertà politica e la portata escludente dell'iscrizione della cittadinanza è figlio l'attuale diritto dell'immigrazione, che prospera all'ombra di «una legalità fortemente asimmetrica»²⁹. Vale a dire, di un paradigma per il quale i principali destinatari delle regole introdotte per governare l'accesso e la permanenza dei non cittadini sul territorio statale (gli immigrati) restano per definizione estranei alla loro elaborazione, venendo così meno «la possibilità stessa di conciliare, in termini coerenti con i postulati di fondo delle liberal-democrazie, l'autodeterminazione collettiva con quella individuale, la democrazia con la libertà»³⁰.

Data la perdurante centralità del possesso dello *status civitatis* per il pieno esercizio dell'autonomia politica³¹ e il dominio esclusivo da parte della comunità dei cittadini delle chiavi di accesso al medesimo, in che termini può allora ragionarsi di un *diritto* alla cittadinanza come situazione giuridica soggettiva e non mera rivendicazione morale?

4. Diritto alla comunità politica e identità personale

È altamente significativo che anche un ordinamento giuridico tradizionalmente proteso a riconoscere il massimo rilievo all'espressione della sovranità degli Stati sui propri elementi costitutivi – come quello internazionale – contenga norme che considerano l'attribuzione dello *status* giuridico-formale di cittadino l'oggetto di un *diritto individuale*.

«Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza», recita l'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948. A questa enunciazione, di natura essenzialmente politico-programmatica³², fanno eco le previsioni giuridicamente vincolanti inserite in numerose Convenzioni e trattati internazionali, come ad esempio quelle sulla tutela

²⁷ «Il fatto che una consorte esclusiva di cittadini decida per gli allogeni e gli ospiti (o i padroni per gli schiavi, gli uomini per le donne, i bianchi per i neri, i conquistatori per i conquistati) non è segno di libertà collettiva ma di oppressione [...] In effetti il governo di cittadini su non cittadini, di membri su stranieri, è probabilmente la forma di tirannia più comune nella storia dell'umanità». Così, M. WALZER, *Sfere di giustizia* (1983), trad. it. di G. Rigamonti, Laterza, Roma-Bari 2008, 71.

²⁸ D. DI CESARE, *Stranieri residenti. Una filosofia della migrazione*, Bollati Boringhieri, Torino 2017, 51.

²⁹ M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.*, 1/2017, 45.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Al netto, però, degli effetti sistemici derivanti all'istituzione di una cittadinanza sovranazionale come quella UE, con la quale «si è aperta una breccia nell'apparente inossidabilità della corrispondenza esclusiva tra cittadinanza nazionale e suffragio»: E. GROSSO, *Sovranità*, cit., 58.

³² La Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, che vigila sul rispetto della relativa Carta del 1981, ha tuttavia considerato la seconda parte della disposizione come espressiva di un principio generale giuridicamente vincolante (*binding norm*): v. le sentt. 22 marzo 2018, *Anudo c. Tanzania* (§§ 76-79) e 28 novembre 2019, *Penessis c. Tanzania* (§§ 85-89).

dei minori³³, sull'apolidia³⁴, sul contrasto alle discriminazioni³⁵, o in altri strumenti di protezione a carattere regionale, quali la Convenzione americana sui diritti umani del 1969³⁶, la Convenzione europea sulla nazionalità del 1997³⁷, la Carta araba dei diritti dell'uomo del 2004³⁸. Nulla di specifico dispone invece la CEDU, anche se la Corte di Strasburgo ha ugualmente trovato il modo di estendere in via indiretta la propria cognizione alle controversie in materia, grazie alla forza attrattiva delle clausole sul rispetto alla vita privata e familiare (art. 8) e sul divieto di discriminazione (art. 14)³⁹.

Pur nella diversità di accenti, un dato accomuna le varie previsioni: la considerazione del possesso di una cittadinanza come un *elemento dell'identità personale*⁴⁰.

In un tempo in cui le relazioni fra i popoli della terra e fra gli Stati non sono ancora mature per mandare in soffitta il concetto giuridico di nazionalità (*nationalité, nationality, Staatsangehörigkeit*), la più convincente argomentazione della esigibilità in termini etico-politici del diritto alla cittadinanza resta, ad avviso di chi scrive, quella riassunta da Hanna Arendt in una mirabile pagina del suo studio su *Le origini del totalitarismo*:

I diritti umani si sono rivelati inapplicabili, persino nei paesi che basavano su di essi la loro costituzione, ogni qualvolta sono apparsi degli individui che non erano più cittadini di nessuno stato sovrano [...] *Quel che è senza precedenti non è la perdita di una patria, bensì l'impossibilità di trovarne una nuova*. D'improvviso non c'è più stato nessun luogo sulla terra dove gli emigranti potessero andare senza le restrizioni più severe, nessun paese dove potessero essere assimilati, nessun territorio dove

³³ Art. 24.3 Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966; art. 7.1 Convenzione sui diritti del bambino del 1989; art. 29 Convenzione internazionale sulla protezione lavoratori migranti e loro famiglie del 1990; art. 6.3 Carta africana sul diritto e il benessere del bambino del 1990; art. 7.1 Patto sui diritti del bambino nell'Islam del 2005.

³⁴ Art. 32 Convenzione sullo statuto degli apolidi del 1954 e Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961

³⁵ Art. 5, lett. d), p.to *iii*), Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 1965; art. 9 Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne del 1979.

³⁶ Art. 20, il cui par. 2 impone, fra l'altro, l'adozione dello *ius soli* in via residuale, se l'individuo nato sul territorio «non ha diritto ad altra nazionalità». La disposizione ha permesso lo sviluppo di una significativa giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti umani, a partire dalla definizione della cittadinanza quale «diritto innato» dell'uomo. Dopo il parere del 19 gennaio 1984 sulla revisione costituzionale in Costa Rica (OC-4/84, § 32), cfr. le sentt. 6 febbraio 2001, *Bronstein/Peru*; 8 settembre 2005, *Yean e Bosico c. Repubblica Dominicana*; 28 agosto 2014, *Expelled Dominicans e Haitians c. Repubblica Dominicana*.

³⁷ V. spec. l'art. 4.

³⁸ Art. 29. Documento accolto tuttavia con scetticismo e non poche perplessità all'indomani della sua entrata in vigore nel 2008: cfr., ad es., la dichiarazione rilasciata dall'allora Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, L. Arbour, circa l'incompatibilità della Carta con i contenuti e lo "spirito" della Dichiarazione universale del 1948, specialmente in riferimento alla disciplina dei diritti delle donne, dei bambini e dei non cittadini. Appare comunque degno di nota, nel peculiare retroterra antropologico-culturale e religioso dei Paesi arabi che vi hanno aderito, il valore recessivo dello *status civitatis* rispetto al principio di fratellanza universale fra tutti i credenti (*umma*).

³⁹ Approfondimenti in E.A. FERIOLI, *La Convenzione europea sui diritti dell'uomo e la cittadinanza statale: le vie di una "interferenza" in progressiva espansione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, I/2012, 55 ss.; L. PANELLA, *Il diritto individuale ad una cittadinanza nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in A. DI STASI (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, 99 ss.

⁴⁰ Parla di una «compenetrazione simbiotica tra la persona e la dimensione politica», da ultimo, Q. CAMERLENGO, *Valori e identità: per un nuovo umanesimo costituzionale*, in *Consulta Online*, II/2022, 771 ss., spec. 773.

potessero fondare una propria comunità. Ciò non aveva nulla a che fare con problemi materiali di sovrappopolamento; non era un problema di spazio, ma di *organizzazione politica*. Nessuno si era accorto che l'umanità, per tanto tempo considerata una famiglia di nazioni, aveva ormai raggiunto lo stadio in cui chiunque veniva escluso da queste comunità chiuse, rigidamente organizzate, si trovava altresì escluso dall'intera famiglia delle nazioni, dall'umanità⁴¹.

La realtà descritta non corrisponde più, per fortuna, allo stato presente del diritto internazionale, nel cui ambito lo sviluppo di una solida trama "umanitaria" – il c.d. diritto internazionale dei diritti umani, intessuto di poche norme generali cogenti e numerosi strumenti pattizi sulle più disparate materie – sembra agire lentamente, ma in modo costante e trasversale, nella direzione di un *Strukturwandel* di quell'ordinamento, fornendo anche lo stimolo per il rinnovamento dei metodi e dei contenuti della correlata scienza giuridica⁴².

Ciò nonostante, la schietta analisi della Arendt si rivela ancora preziosa quale ammonimento per i tempi attuali, giacché sono proprio gli eventi del recente passato (dal secondo dopoguerra in avanti) a mostrare che non basta proclamare solennemente i diritti per vederli realizzati in concreto quando difettino organi, procedure e risorse deputati al loro soddisfacimento e alla loro garanzia di fronte alle violazioni da chiunque commesse. In punto di effettività (ed esigibilità) del diritto enunciato, lo *iubeo* dell'autorità politica non equivale al *fiat* del Dio-creatore⁴³. Questo è particolarmente lampante proprio nella dimensione giuridica internazionale, del cui impianto organizzativo, materiale e regolatorio non a caso si auspicano radicali riforme⁴⁴.

Ma c'è anche un'altra ragione per tornare alla potente riflessione di Arendt sulla "disgraziata" condizione dei senza patria (tale non perché semplicemente *apolidi*, ma in quanto da nessuno Stato *accolti*)⁴⁵, ed è esattamente quella di evitare, in un'epoca di trasformazione del paradigma statualistico, da un lato, e di disintermediazione e virtualizzazione dei rapporti sociali dall'altro, la banalizzazione del *bisogno* profondamente umano di appartenere ad una comunità che sia tale anche in senso "politico". Ovvero, il bisogno di una vita intessuta di relazioni che si estendono dai legami familiari e di prossimità fino alla costruzione partecipata

⁴¹ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo* (1951, 1966³), trad. it. di A. Guadagnin, Einaudi, Torino 2004, 406 s. (c.vo aggiunto).

⁴² Si tratta, invero, di una questione controversa nella dottrina internazionalistica: per una sintesi ragionata delle diverse opinioni in campo, cfr. R. PISILLO MAZZESCHI, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo e il suo impatto sulle concezioni e metodologie della dottrina giuridica internazionalistica*, in *Dir. umani dir. int.*, 2/2014, 275 ss.

⁴³ Sia consentito rinviare a C. PANZERA, *Titolarità dei diritti fondamentali e società democratica*, in S. ALOISIO - R. PINARDI - S. SCAGLIARINI (a cura di), *Scritti in memoria di Gladio Gemma*, Giappichelli, Torino 2023, 514 (e in *Consulta Online*, II/2023, 463 ss., 465).

⁴⁴ Fra le diverse proposte, v. ad es. quella volta ad estendere su scala globale il "paradigma costituzionalistico", di L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della terra. L'umanità al bivio*, Feltrinelli, Milano 2022. Interessanti considerazioni sul tema sono pure, da ultimo, in A. SPADARO, *Potere globale*, in M. CARTABIA - M. RUOTOLO (a cura di), *Potere e Costituzione*, vol. V de l' *Enc. dir. - I Tematici*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2023, 724 ss.

⁴⁵ «La disgrazia degli individui senza status giuridico non consiste nell'essere privati della vita, della libertà, del perseguimento della felicità, dell'eguaglianza di fronte alla legge e della libertà d'opinione (formule intese e risolvere i problemi nell'ambito di determinate comunità), *ma nel non appartenere più ad alcuna comunità di sorta*, nel fatto che per essi non esiste più alcuna legge, che nessuno desidera più neppure opprimerli» (*Le origini*, cit., 409; c.vo aggiunto).

e sempre in divenire della collettività depositaria – nella sua “controfigura” giuridica: il popolo – della massima autorità di decidere (anzitutto attraverso la Costituzione, poi nelle forme istituzionali e con i limiti da questa previsti), sul modo di comporre gli interessi individuali, collettivi e generali, di breve e di lunga durata, che la animano.

Nella prospettiva qui assunta, la dimensione relazionale-partecipativa della cittadinanza precede (e orienta) politicamente la sua attribuzione giuridico-formale. Che, per ovvie ragioni, quest’ultima sia generalmente connessa a fatti originari come la nascita (da cittadini o sul territorio) si spiega con la ricordata dissociazione e parallela evoluzione delle dimensioni “verticale” e “orizzontale” dell’istituto⁴⁶, ma non invalida quel rapporto di inferenza. Al contrario, negli Stati costituzionali, l’iscrizione originaria dell’appartenenza statale non può che implicare una *promessa – o, se si preferisce, una “scommessa” – di partecipazione democratica*, senza la quale non avrebbe alcuna giustificazione logica riservare al solo cittadino l’esercizio dei diritti politici.

5. segue: il diritto alla *stabilità* della cittadinanza

È dunque sul rilievo che la cittadinanza ha per l’identità della persona che si misura l’utilità delle richiamate Carte internazionali, che non codificano ovviamente il diritto individuale all’acquisto di una *determinata* cittadinanza (cui corrisponderebbe un “obbligo” dello Stato di concederla), ma difendono la generale esigenza di averne almeno una e, soprattutto, la sua *stabilità* di fronte al fisiologico mutare delle politiche nazionali (e persino dei confini territoriali in caso di guerra). Tutto ciò, nell’apprezzabile tentativo di estendere la propria influenza sull’«ultimo bastione della cittadella della sovranità» degli Stati⁴⁷, lì dove si concentra il massimo pregiudizio individuale in caso di scelte arbitrarie o veri e propri abusi ad opera dell’autorità⁴⁸.

I vincoli a questo livello sono comunque eterogenei e di intensità variabile in base alla

⁴⁶ *Supra*, nt. 13.

⁴⁷ P. SPIRO, *The New International Law of Citizenship*, in *Am. J. Int’l L.*, vol. 105(4), 2011, 694, 746.

⁴⁸ Quanto si afferma per le norme sull’acquisto della cittadinanza, ovvero che la loro elaborazione «è sempre stata la variabile dipendente delle grandi questioni storico-politiche che, di volta in volta, si ponevano all’attenzione dei singoli Stati» (E. GROSSO, *Sovranità*, cit., 63, ma già ID., *Si fa presto a dire “ius soli”*. *Considerazioni sparse sull’acquisto della cittadinanza nel diritto comparato*, in *Dir. imm. citt.*, 2/2013, 13 ss.), non vale necessariamente anche per quelle relative alla sua privazione, spesso rispondenti a obiettivi di sicurezza pubblica di corto periodo che più agevolmente di altri si prestano a dotare di un’apparente legittimazione scelte politiche ai limiti della irragionevolezza se non dell’arbitrarietà. L’atto di “denazionalizzazione”, per molti versi, è la massima espressione della sovranità (lo «state power at its zenith», secondo M.J. GIBNEY, *Denationalization*, in A. SCHACHAR - R. BAUBÖCK - I. BLOEMRAAD - M. VINK (eds), *The Oxford Handbook of Citizenship*, OUP, Oxford-New York 2017, 359), ma proprio per questo postula l’esistenza di uno *strong review* su presupposti e forme del suo esercizio. In argomento, v. fra gli altri: A. MACKLIN, *Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien*, in *Queen’s L.J.*, vol. 40(1), 2014, 1 ss.; A. MACKLIN - R. BAUBÖCK (eds), *The Return of Banishment: Do the New Denationalisation Policies Weaken Citizenship?*, EUI Working Paper RSCAS, 2015/14; nella dottrina italiana, cfr. per tutti S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Giuffrè, Milano 2017.

situazione disciplinata⁴⁹: un conto è regolare i casi di *perdita* della cittadinanza, un altro i potenziali conflitti tra obblighi derivanti dal possesso di *cittadinanze multiple* e un altro ancora intervenire sulle modalità di acquisto o sul *mutamento* di cittadinanza. Anche per tale ragione è dubbio che i criteri e i principi definiti a livello pattizio siano in grado di trascendere la portata dei relativi atti dando vita ad una consuetudine con effetti generali⁵⁰. E benché il graduale transito dell'istituto dall'originario ambito delle prerogative statali verso il terreno dei diritti umani⁵¹ consolidi la sua natura di *limite* alle decisioni sovrane degli Stati, è irrealistico pensare che il precipitato sostanziale di un siffatto "diritto" alla cittadinanza – la nozione di *genuine link*, ovvero il "radicamento sociale-territoriale effettivo" – si spinga oltre la soglia del vincolo *negativo* (la facoltà di uno Stato di negare rilievo internazionale all'attribuzione di una cittadinanza puramente formale da parte di un altro Stato)⁵², per tradursi in un vincolo anche *positivo* (l'obbligo di uno Stato di concedere la cittadinanza a chiunque dimostri un attaccamento effettivo alla comunità nazionale)⁵³.

6. *Insiders e outsiders*: due punti di vista a confronto

Spesso si trascura che il tema dell'accesso alla cittadinanza, prima di essere l'oggetto di una politica legislativa, è anzitutto una questione di prospettiva, di punti di vista dell'individuo rispetto alla comunità. Ovviamente la prospettiva cambia se a rivolgere lo sguardo verso il *demos* è un soggetto che ne è attualmente escluso ovvero uno che ne fa parte. Anche gli interessi, e soprattutto il loro "peso", mutano di conseguenza.

Gli *insiders* tenderanno presumibilmente ad elaborare una disciplina che metta al centro utilità, bisogni e aspettative condivisi dalla maggioranza di loro, cui allineare i requisiti necessari per farvene parte, quali elementi che attengono alla identità (intesa non necessariamente in senso etnico-nazionalistico) o anche solo alla utilità del gruppo⁵⁴. Per gli *outsiders*, invece, l'accesso alla cittadinanza rileva essenzialmente per ciò che essa può offrire "in più" rispetto al complesso dei diritti che l'ordinamento già riconosce loro in quanto persone, quale strumento di consolidamento di un legame in fase di costruzione (ad esempio, per la garanzia

⁴⁹ Il dato è di comune osservazione: v. fra gli altri P. GARGIULO, *La cittadinanza e la sua rilevanza nel diritto internazionale contemporaneo*, in A. DI STASI (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status*, cit., 49 ss. e A. RAUTI, *La decisione*, cit., 214 ss.

⁵⁰ La cittadinanza quale "precondizione" per il godimento dei diritti umani e la generalizzazione degli obblighi di protezione della persona come *ius cogens* sono gli argomenti su cui si fonda la contraria opinione di L. PANELLA, *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2008, 49 ss.; EAD., *Il diritto dell'individuo ad una cittadinanza*, in *Dem. & Sic.*, 2/2012, 3 ss.

⁵¹ Cfr. J.M.M. CHAN, *The Right to a Nationality as a Human Right. The Current Trend towards Recognition*, in *Human Rights L.J.*, vol. 12(1), 1991, 1 ss.

⁵² Come riconosciuto dalla Corte internazionale di giustizia nella notissima sent. *Nottebohm* del 6 aprile 1955 (*I.C.J. Reports* 1955, 4).

⁵³ In tal senso, v. tuttavia la minoritaria opinione di A.F. PANZERA, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Jovene, Napoli 1984, 112, 197 ss. e 251 ss.

⁵⁴ Ad esempio, in Italia, il preoccupante declino demografico e il notevole fabbisogno di lavoratori immigrati sono due fattori, ben noti, che dovrebbero essere presi in considerazione all'interno di una seria riflessione sui percorsi di accesso alla cittadinanza, sostanzialmente invariati dal lontano 1992 (legge n. 91).

della inespellibilità dal territorio) o come suggello di una appartenenza eventualmente già maturata (ad esempio, sotto il profilo del pieno esercizio dei diritti politici).

Riferirsi ai *contenuti* ovvero all'*identità* può sembrare una schematizzazione grezza e semplificatoria di questioni ben più sfaccettate e complesse. Tuttavia, essa è utile ad evitare approcci unilaterali al tema che, perpetuando l'arroccamento su posizioni ideologiche contrapposte, si rivelano poi inservibili a compiere qualche passo in avanti sul terreno delle riforme politiche che sarebbero invece necessarie e persino urgenti.

Fa dunque bene Engin Isin a ricordare che la cittadinanza, oltre ad essere un cruciale nodo di intersezione tra diverse sfere di diritti, rappresenta ancora nel XXI secolo la posta in gioco di una strisciante *battaglia sociale* fra chi è dentro e chi è fuori, sullo sfondo di una tensione dialettica tra istanze di soggezione e spinte verso l'emancipazione⁵⁵.

Poiché l'interesse di uno straniero ad acquisire lo *status* di cittadino nel Paese in cui risiede può agevolmente comprendersi, val la pena approfondire la questione delle basi teorico-giuridiche su cui poggia il punto di vista "interno" dei membri che detengono le chiavi di accesso alla comunità politica.

7. Le prospettive di accesso alla cittadinanza fra ontologia trinitaria dello Stato e clausole di fedeltà

Secondo una prima direttrice teorica, a lungo prevalente, la distinzione tra cittadino e straniero sarebbe indispensabile per "pensare" lo Stato, quale sintesi indissolubile – tre sostanze della medesima persona giuridica – di territorio, popolo e sovranità, che permane anche dopo il superamento dell'approccio stato-centrico ereditato dalla giuspubblicistica tedesca della seconda metà del XIX secolo.

Per averne conferma basti richiamare il peso decisivo dello *status civitatis* nel rapporto fra persona e territorio statale: tutta la giurisprudenza costituzionale sul punto è ferma nell'osservare un rigoroso *self-restraint* nel sindacato sulle politiche di immigrazione, nonostante l'autoreferenzialità quasi tautologica della giustificazione addotta (il maggior legame del cittadino, rispetto allo straniero, con il territorio statale si giustificerebbe con il suo essere... cittadino)⁵⁶. Tracce di quel dogma si ritrovano, poi, anche nella tesi che ritiene costituzionalmente precluso al legislatore estendere agli stranieri i diritti politici connessi all'esercizio della sovranità popolare⁵⁷.

⁵⁵ Tensione racchiusa nella proposta dell'A. di definire la cittadinanza *an apparatus of government* comprensivo di entrambe le sfumature (*domination* ed *emancipation*): E.F. ISIN, *Citizenship: The New Trajectories in Law*, Routledge, Abingdon-New York 2024.

⁵⁶ Vizio che si può riassumere nella tesi della "compenetrazione ontologica" del cittadino con lo Stato, su cui sia consentito rinviare – per maggiori approfondimenti e considerazioni critiche – a C. PANZERA, *L'accesso al diritto di asilo: problemi e prospettive*, in *Dir. imm. citt.*, 2/2023, 3 ss.

⁵⁷ Ad es. M. LUCIANI, *La partecipazione politica e i migranti*, in L. RONCHETTI (a cura di), *La Repubblica e le migrazioni*, cit., 81 ss. (con un'evoluzione rispetto alla cauta apertura espressa inizialmente in Id., *Cittadini e stranieri come titolari di diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2/1992, 225), ma v. pure G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova 1992, 303 ss.; E. CASTORINA, *Introduzione allo*

Per incidens, si noti che la “spersonalizzazione” del sovrano, resa possibile dalla concentrazione di tutto il potere politico e di tutta la giuridicità nello Stato, ha avuto effetti controproducenti sull’istituto in esame proprio nel momento in cui il processo di ipostatizzazione logico-giuridica dell’autorità è giunto a compimento nel normativismo kelseniano. Com’è noto, il grande giurista praghese riteneva infatti la cittadinanza un istituto assolutamente *non* necessario per il diritto statale, ma al massimo solo per quello internazionale⁵⁸. Nel cercare di giustificare la specificità della cittadinanza rispetto alla mera sudditanza, la dottrina ha allora fatto ricorso ad espressioni piuttosto vaghe come quella di “soggezione *qualificata*”, intendendo sottolineare la natura personale, generale, permanente, indefettibile ed esclusiva del vincolo che lega i cittadini con lo Stato⁵⁹.

V’è poi una seconda radice teorica del punto di vista “interno” sulla cittadinanza, tipica del dibattito contemporaneo sul tema, che fa leva sulla qualificazione in chiave prettamente *politica* dell’istituto⁶⁰.

Attribuendo un valore solo descrittivo alle polarizzazioni che tradizionalmente accompagnano gli usi del termine (cittadinanza formale vs cittadinanza sostanziale, cittadinanza-appartenenza vs cittadinanza-partecipazione, cittadinanza legale vs cittadinanza costituzionale), e mettendo da parte l’ontologia trinitaria della tradizionale dogmatica statualista, questa ricostruzione si focalizza sul nesso, inscindibile in democrazia, fra cittadinanza e imputazione della sovranità al popolo. Il cittadino, in quest’ordine di idee, sarebbe allora «l’individuo *partecipe* di una comunità *in senso istituzionale*», cioè organizzata a Stato⁶¹.

In questa seconda chiave di lettura “appartenenza” e “partecipazione” confluiscono in un’accezione essenzialmente unitaria, l’essere cittadino corrispondendo al (potere di) *agire da* cittadino. Non vengono tuttavia fornite chiare indicazioni sul “come” si diventa cittadini, ossia sui criteri di accesso alla comunità «istituzionale» eretta a Stato; scelta evidentemente rimessa alla volontà della maggioranza dei membri del “club”, libera di definire e modificare nel tempo i confini dell’appartenenza come meglio crede. Si cela qui, fra l’altro, il rischio di scivolare verso un riduzionismo pericoloso per la realizzazione dell’ideale democratico: quello, cioè, che porta a considerare tendenzialmente coincidenti tre sfere soggettive in realtà solo concentriche: «il

studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto, Giuffrè, Milano 1997, 203 ss.; T.E. FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in *Forum di Quad. cost.*, 10 maggio 2004, 2; T.F. GIUPPONI, *Il diritto di voto agli stranieri extracomunitari. Profili problematici*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo - Comunicazione - Federalismo*, Giappichelli, Torino 2005, 106 ss.; G. BRUNELLI, *Divieto di discriminazioni e diritti di cittadinanza*, in C. CALVIERI (a cura di), *Divieto di discriminazioni e giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino 2006, 13 s.

⁵⁸ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato* (1949), trad. it di S. Cotta e G. Treves, Ed. di Comunità, Milano 1952, 238 e 246.

⁵⁹ L’uso ricorre nella dottrina nostrana più autorevole, da Santi Romano a Costantino Mortati (ma anche G. Biscottini, V. Crisafulli, C. Lavagna, ecc.). Del primo v. ad es. *Il diritto pubblico italiano* (1914?), Giuffrè, Milano 1988, 66 e *Principii di diritto costituzionale generale*², Giuffrè, Milano 1947, 51 s. e 187; del secondo, le *Istituzioni di diritto pubblico*¹⁰, I, a cura di F. Modugno, A. Baldassarre e C. Mezzanotte, Cedam, Padova 1991, 122 ss.

⁶⁰ Rielaboro qui alcune delle considerazioni già svolte in C. PANZERA, *Cittadinanza*, in C. PANZERA - A. RAUTI (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, cit., 104 ss.

⁶¹ Così, ad es., A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza*, cit., 305 s. (c.vi testuali)

popolo titolare della sovranità, l'insieme dei cittadini come definiti dalla legge e il *corpo elettorale* titolare dei diritti politici»⁶².

Tornando al problema dei criteri di accesso alla cittadinanza, si può forse dedurre che, assunta quest'ultima in un'accezione squisitamente politica, il suo acquisto presupponga – anche in modo presuntivo e indiretto – la *condivisione dei valori politici più alti* della comunità statale (quelli costituzionali). Nell'elaborazione degli autori ascrivibili a questo secondo filone, difatti, risuonano espressioni come «patriottismo costituzionale»⁶³ e «cittadinanza costituzionale»⁶⁴.

A dotare di un adeguato fondamento legale tali approdi ricostruttivi starebbero le *clausole di fedeltà* variamente previste nelle Carte costituzionali vigenti (art. 54, c. 1, per quella italiana)⁶⁵. Esse servirebbero a «dare un'espressione sintetica alla complessiva situazione sorgente dal rapporto di cittadinanza»⁶⁶ e rappresenterebbero per alcuni il vero, unico, fondamento giuridico della cittadinanza, quale «testimonianza ed esteriorizzazione dell'avvenuta partecipazione del popolo al processo costituente»⁶⁷. In virtù del dovere di fedeltà, il comportamento dei cittadini sarebbe gravato del compito irrinunciabile di «salvaguardare la *continuità* dell'ordinamento costituzionale nell'*identità* dei suoi principi supremi»⁶⁸.

Il filo che lega queste considerazioni al tema dell'accesso alla cittadinanza è diretto, poiché il discorso sulla fedeltà ai valori consacrati nella Costituzione in cui *dovrebbe* rispecchiarsi ogni cittadino tende inevitabilmente a sottoporre a un vaglio critico i criteri di riconoscimento dei membri "originari": «la compenetrazione nei fini e valori repubblicani» – s'è acutamente detto – non è una condizione data in natura o che si eredita insieme ai geni, ma «costituisce semmai il traguardo costante della scommessa democratica e l'obiettivo naturale di una democrazia costituzionale compiuta, che è tale perché inclusiva e pluralista»⁶⁹.

In termini più espliciti, come non è scontato che il cittadino sia *in quanto cittadino* fedele nei fatti (con la sua condotta) ai valori costituzionali, così è del tutto plausibile che lo straniero residente maturi una sincera e convinta adesione a quel patrimonio assiologico ben prima del suo ingresso formale nella comunità dei *cives*, e che quel bene supremo sia addirittura chiamato a "difenderlo" mentre è ancora formalmente un non cittadino⁷⁰. Tenendo presente che

⁶² E. GROSSO, *Sovranità*, cit., 57 (c.vi testuali), che ritiene quel ragionamento una «discutibile semplificazione».

⁶³ A. MORRONE, *op. cit.*, 313.

⁶⁴ G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. pubbl.*, 2/2011, 432 s., ma in un'accezione evidentemente diversa sia da quella adottata da M. Cuniberti che da quella proposta da L. Ronchetti (riferimenti *retro*, in nt. 7).

⁶⁵ Per un quadro comparato si rinvia a A. MORELLI, *Fedeltà alla Repubblica*, in *Dig. pubbl.*, Agg. VI, Utet, Torino 2015, 179 s.

⁶⁶ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*⁹, II, Cedam, Padova 1976, 1138 s., nell'ottica di una "compenetrazione" del cittadino nella vita dello Stato.

⁶⁷ E. CASTORINA, *Introduzione*, cit., 104.

⁶⁸ A. MORELLI, *Fedeltà*, cit., 192.

⁶⁹ A. RAUTI, *La cittadinanza tra «sostanza», mercato e persona*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2019, 495, con ulteriori svolgimenti in *Id.*, *La decisione*, cit., 383 ss.

⁷⁰ V. le sentt. cost. nn. 172 del 1999 e 119 del 2015, rispettivamente sulla legittimità dell'obbligo di leva dell'apolide e sulla necessità dell'apertura del servizio civile nazionale anche agli stranieri.

essa esprime un *Sollen*, non descrive un *Sein*, la clausola di fedeltà può felicemente considerarsi «una sorta di *norma di riconoscimento* dei cittadini *sostanziali*»⁷¹.

È questa fedeltà ai valori repubblicani, in fondo, parte del giudizio di “meritevolezza” sotteso alla valutazione discrezionale dell’autorità nel procedimento di naturalizzazione previsto dalla legge italiana⁷². Sarebbe interessante misurare la tenuta di questo canone con riguardo ai cittadini “originari” (*iure sanguinis* o *iure soli*) e, in modo solo apparentemente provocatorio, ci si potrebbe chiedere se la fedeltà repubblicana – come il suo “gemello” etico-politico, il patriottismo costituzionale – non debba logicamente condizionare anche il *mantenimento dello status civitatis*, a prescindere dalla volontà dell’interessato. Entrata e uscita dalla *polis* condividerebbero così il medesimo “codice” valoriale. Se non che, com’è ben noto, la privazione autoritaria della cittadinanza è soggetta a stringenti vincoli internazionali (riduzione dell’apolidia e divieto di arbitrarietà) e costituzionali (è esclusa per motivi politici: art. 22 Cost.), così che ne risulta molto ardua l’applicazione in chiave sanzionatoria al cittadino gravemente infedele.

Mentre ha il sapore del relitto storico la marginale ipotesi di perdita automatica della cittadinanza per la prestazione alle dipendenze di un altro Stato del servizio militare o di un impiego pubblico, ove il cittadino rifiuti di rinunciare a richiesta del Governo italiano⁷³, solleva molte più perplessità – in punto di eguaglianza formale e di divieto di generare situazioni di apolidia – la recente fattispecie di *revoca* della cittadinanza, introdotta nel 2018⁷⁴, per il caso di condanne definitive per gravi reati⁷⁵, disposta con decreto presidenziale esclusivamente nei confronti di stranieri *divenuti* cittadini (per beneficio di legge, per matrimonio o per naturalizzazione), come se le medesime attività delittuose commesse dal cittadino “di sangue” esprimessero un disvalore oggettivo minore.

Tali complicazioni rivelano quel che in apparenza è il punto debole delle teorie che fondano la cittadinanza sul dovere di fedeltà: questo, come tutti i doveri di solidarietà, è posto sull’estremo confine tra etica e diritto e fa da cerniera tra le due sfere⁷⁶. Come lo Stato liberale

⁷¹ Ancora A. RAUTI, *La cittadinanza*, cit., 496.

⁷² Art. 9, legge n. 91 del 1992. Fra gli elementi normalmente soggetti all’istruttoria procedimentale spicca, oltre ovviamente alla fedina penale, la prova di una condotta di vita “irreprensibile”, con uno zelo forse eccessivo (ogni informazione relativa al passato del richiedente, per quanto distante nel tempo, viene considerata rilevante: notizie di reato, denunce, indagini poi archiviate, ecc.), dietro il quale si celano talvolta decisioni di rigetto arbitrarie e sproporzionate. La giurisprudenza amministrativa parla, al riguardo, di *status illesae dignitatis* morale e civile, riconoscendo il provvedimento di naturalizzazione quale «atto squisitamente discrezionale di “alta amministrazione”, condizionato all’esistenza di un interesse pubblico che con lo stesso atto si intende raggiungere»: *ex multis*, Cons. Stato, sez. III, sent. 7 gennaio 2022, n. 104.

⁷³ V. l’art. 12, legge n. 91 del 1992, che riproduce sostanzialmente inalterata la risalente previsione della legge n. 555 del 1912 (art. 8, n. 3) e, ancor prima, del codice civile del 1865 (art. 11, c. 3).

⁷⁴ Art. 14, c. 1, lett. *d*), del decreto-legge n. 113 del 2018, conv. con mod. dalla legge n. 132 del 2018, che introduce nel corpo della legge n. 91 l’art. 10-*bis*. Puntuali considerazioni critiche sulla novella sono, fra gli altri, in E. CAVASINO, *Ridisegnare il confine fra “noi” e “loro”: interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, in *Dir. imm. citt.*, 1/2019, spec. 22 ss.

⁷⁵ Si spazia dal terrorismo all’eversione dell’ordine costituzionale, dalla ricostituzione di disciolte associazioni sovversive alla partecipazione a bande armate, fino alla sottrazione o distruzione di beni per il finanziamento di attività terroristiche sottoposti a sequestro.

⁷⁶ Cfr. A. RUGGERI, *Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria della Costituzione (note minime a margine di un convegno)*, in R. BALDUZZI - M. CAVINO - E. GROSSO - J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino 2007, 556.

nel noto paradosso di Böckenförde, anche lo Stato costituzionale si regge su presupposti che non può garantire mediante la coercizione, ma solo promuovendo in modo capillare e continuo l'adesione libera e spontanea ai valori repubblicani posti a base della convivenza civile e della comunità politica "istituzionalizzata" nello Stato. E questo, almeno nella prospettiva del costituzionalismo democratico, rappresenta a ben vedere un punto di forza per la stabilità dell'ordine politico, non di debolezza.

8. Democrazia pluralista, frammenti di sovranità e «processi di cittadinanza»

A prescindere dalle politiche di cittadinanza perseguite dal singolo Stato, un'esigenza comune agli odierni ordinamenti democratico-costituzionali è quella di evitare che la proiezione giuridica della comunità politica diverga troppo dal dato reale dell'insieme dei governati. Le società interessate da stabili e intensi processi migratori (in entrata come in uscita) sono quelle maggiormente esposte al rischio che lo specchio del diritto restituisca un'immagine deformata della realtà e, per tale via, la tenuta democratica della convivenza civile finisca per essere sottoposta ad una tensione eccessiva, come si ricordava anche prima.

Il perfezionamento storico-giuridico dello Stato di diritto in Stato costituzionale si è compiuto, secondo un accreditato (ma non incontrastato) orientamento teorico, con la sostituzione del tradizionale «fondamento di autorità» dell'ordine politico con un «fondamento di valore», che avrebbe portato ad una trasformazione della stessa sovranità, ora "de-soggettivizzata" e incarnata nei supremi valori costituzionali sedimentati nella coscienza storica di un popolo⁷⁷. Il rinnovamento *ab imis* dell'ordinamento costituito dovrebbe perciò riflettersi anche sul senso da attribuire ad istituti e concetti tramandati dall'epoca dello Stato liberale, fra cui proprio la cittadinanza⁷⁸.

Per non ridursi ad una *fictio* priva di agganci con la realtà, la nozione di popolo dovrebbe insomma andare oltre quell'unità indistinta di individui titolari di uno *status* di appartenenza formale, per giungere a cogliere il dato sostanziale dell'articolazione pluralistica della società in una serie di figure giuridiche soggettive, individuali e collettive, abilitate all'esercizio diffuso

⁷⁷ Cfr. G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, spec. 55 ss.; ID., *Dal potere ai principi*, cit., 5 ss., ove si insiste sul senso e la portata di una oggettività «storica», non «ontologica», dei valori espressi nelle Carte costituzionali del secondo dopoguerra. A questo cfr. il diverso punto di vista di M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.*, 2/2006, 1643 ss.

⁷⁸ Un altro concetto interessato dal rinnovamento è quello, polimorfo, di *rappresentanza politica*, che parte della dottrina – sulla scorta della funzione unificante e legittimante dei valori costituzionali – ritiene ad esempio di poter applicare anche all'attività dell'organo di giustizia costituzionale: cfr. L. D'ANDREA, *La natura giurisdizionale della Corte costituzionale tra rappresentanza politica ed esigenza di chiusura del sistema*, in E. BINDI - M. PERINI - A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino 2008, 313 ss. Con riferimento al "cuore" della nozione, invece, v. le interessanti considerazioni di A. RAUTI, *La decisione*, cit., 121: «Appare chiaro, dunque, che, una volta *desoggettivizzata* la Nazione di cui all'art. 67 – ovvero, riformulata come interesse generale dell'intera collettività, valutato anche diacronicamente alla luce del progetto costituzionale di convivenza per il futuro – il compito della rappresentanza politica non può essere dissociato dalla considerazione della condizione giuridica degli *stranieri*, specie se intesi come *potenziali* cittadini, ma anche solo come componenti dell'insieme di persone che contribuisce alla costruzione del Paese, in quanto regolarmente soggiornanti».

di “frammenti” di sovranità⁷⁹.

È all'interno di queste articolazioni che i non-cittadini possono trovarsi a compiere, a fianco dei cittadini, atti espressivi di partecipazione e solidarietà politica, con quel che studiosi di discipline contigue al diritto da tempo chiamano «atti di cittadinanza»⁸⁰, «cittadinanza vissuta»⁸¹ o ancora cittadinanza «dal basso»⁸². Ovvero, pratiche mediante cui gli individui si comportano da e si auto-riconoscono come membri partecipi della comunità, cittadini sostanziali. Un esempio emblematico è rappresentato dall'attività di volontariato svolta dagli stranieri immigrati o di seconda generazione: benché oggetto di controverse opinioni (positiva forma di integrazione per alcuni; criticabile ricorso a manodopera a buon mercato in ambiti che il *welfare* statale non riesce a coprire per altri), l'indagine sul campo rivela che la spontanea cooperazione sociale ha benefici effetti rafforzativi nei percorsi di integrazione avviati dagli interessati⁸³, ma serve anche ad “allargare” il terreno sostanziale della cittadinanza, che trae alimento e dall'efficace esercizio dei propri diritti e dal virtuoso adempimento dei doveri di solidarietà⁸⁴.

I «processi di cittadinanza», secondo l'efficace neologismo all'uopo coniato⁸⁵, valorizzano dunque la *circularità* insita nella triade “appartenenza, diritti, partecipazione” che sostanzia il grande discorso della cittadinanza. E, inevitabilmente, pongono una sfida continua alla perdurante utilità dei criteri di scelta della *membership* adottati.

⁷⁹ Per riprendere la nota teorizzazione di V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)* [1954], in Id., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano 1985, 122 ss. Nel testo si fa uso della locuzione “figure giuridiche soggettive” nel senso impiegato da C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione* [1953], in Id., *Ricerche sul sistema normativo*, Giuffrè, Milano 1984, 739 ss., 794 ss. per gli aspetti che qui interessano.

⁸⁰ Cfr. E.F. ISIN - G.M. NIELSEN (eds), *Acts of Citizenship*, Zed Books, London-New York 2008.

⁸¹ R. LISTER, *Inclusive Citizenship: Realizing the potential*, in *Citizenship Studies*, vol. 11(1), 2007, 49 ss.

⁸² M. AMBROSINI, *Cittadinanza formale e cittadinanza dal basso. Un rapporto dinamico*, in *Soc. mut. pol.*, 13/2016, 83 ss.

⁸³ Cfr. M. AMBROSINI - M. ARTERO, *Immigrant Volunteering: A Form of Citizenship from Below*, in *Voluntas*, vol. 34, 2023, 252 ss.

⁸⁴ V. ancora la sent. cost. n. 119 del 2015, sulla quale rinvio per tutti al pregevole commento di A. RAUTI, *Il diritto di avere doveri. Riflessioni sul servizio civile degli stranieri a partire dalla sent. cost. n. 119/2015*, in questa *Rivista*, 4/2015, 1 ss. Sul nesso fra integrazione civica degli stranieri e doveri, v. fra gli altri: G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, in R. BALDUZZI - M. CAVINO - E. GROSSO - J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali*, cit., 86 ss.; E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in AIC, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 229 ss.; M. CARTABIA, *Gli «immigrati» nella giurisprudenza costituzionale: titolari di diritti e protagonisti della solidarietà*, in C. PANZERA - A. RAUTI - C. SALAZAR - A. SPADARO (a cura di), *Quattro lezioni sugli stranieri*, Jovene, Napoli 2016, 28 ss.; A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e doveri costituzionali degli stranieri*, in questa *Rivista*, 2/2011, 21 ss.

⁸⁵ Cfr. M. AMBROSINI, *Cittadinanza formale*, cit., 92.