

PIERPAOLO FORTE

APPUNTI PER UNA BASE COSTITUZIONALE DELLA CITTADINANZA*

SOMMARIO 1. Premessa concettuale - 2. La contemplazione costituzionale della cittadinanza - 3. L'inadeguatezza attuale della dinamica tradizionale della cittadinanza: cittadinanza e responsabilità - 4. L'influenza del rovesciamento costituzionale della sovranità. Le responsabilità del cittadino sovrano - 5. L'art. 4, comma 2, Cost. come cardine della disciplina costituzionale della cittadinanza. Conseguenze - 6. Osservazioni riassuntive

1. PREMESSA CONCETTUALE

Il concetto di cittadinanza è così polisemico da consentire una pluralità di approcci definitivi, anche a seconda dei punti di vista delle diverse scienze che ne maneggiano il significato. Va perciò premesso che le note che seguono rinunziano (quasi) del tutto ad un "discorso sulla cittadinanza"¹, ovvero all'indagine su cosa essa sia in termini di teoria generale del diritto, o come in generale debba essere trattata in termini politologici o, ancor più, filosofici, antropologici, consapevoli di quanto sdrucchiolo altrimenti il percorso diverrebbe, costretto come sarebbe a sconfinare dall'alveo che si vuol condurre.

Ciò che si intende proporre è un'indagine sugli assetti positivi, ora e qui, della sua definizione giuridica nell'attuale ordinamento nazionale; ed in particolare, lo studio si ripromette di apportare qualche considerazione in ordine ai profili costituzionali vigenti del discorso, sì da verificare, in particolare, quanto la cittadinanza sia o meno considerata, descritta, definita dalla Carta costituzionale e, di fronte ad un'ipotesi positiva, quali conseguenze ne derivano sul piano della legislazione vigente.

Occorre tuttavia essere consapevoli di quanto le riflessioni che seguono vivono nel proprio tempo, e ad esso, allo stato sociale e politico in cui si propongono, sono necessariamente legate; e proprio perciò, come si vedrà, terranno in considerazione l'inadeguatezza storica (non dunque concettuale) di alcuni assunti tradizionali del trattamento giuridico, e forse del senso stesso della cittadinanza, e suppongono la necessità di non utilizzarli nelle medesime forme che avevano assunto in epoca precostituzionale, come se non vi fossero la Costituzione e una società nazionale molto mutata.

Entrambi i termini della questione, la presenza della Carta costituzionale e la società complessa dei nostri tempi, influiscono per forza sul discorso, e sarebbe illusorio, e forse erroneo, non considerarli, come se questo tema, trattato in termini puramente giuridici, potesse così prescindere, inseguendo una sorta di universale giuridico atemporale che, tuttavia, è difficile sia concretamente realizzato.

La cittadinanza è, in effetti, forzatamente dipendente dagli assetti del presente, di ogni presente, poiché attiene sia al rapporto tra individui, che a quello tra essi e l'ordine politico², e di

* Il presente lavoro è destinato agli Studi in memoria di R. Marrana

¹ COSTA, *Storia della cittadinanza in Europa. 4. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Roma - Bari, 2001, 485 s..

² La rilevanza della cittadinanza nei rapporti tra le persone è un elemento del concetto che, talora, sfugge nelle sue definizioni, spesso orientate ad assumere solo quello tra cittadino ed ordinamento, nel quale tuttavia può essere ricompreso implicitamente, come, ad esempio, accade in COSTA, *Cittadinanza*, Bari, 2005, 3 e ss.; per una definizione dello "Stato dei cittadini", cfr. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino 1992, p. 61; una precisazione al riguardo è condotta anche da ROMANELLI GRIMALDI, *Cittadinanza*, in *Enc. Giur. Treccani*, VI, Roma, 1988, *ad vocem*, 2, e da CLERICI, *Cittadinanza*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Torino, 1994, 113; rilevano tale aspetto, in particolare, GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, Padova, 1997, 1; LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi della Costituzione*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1996, 145; ma si veda anche SANTI ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, Milano, ed. 1988, 66.

conseguenza con quello giuridico³; e ciò non solo per il contenuto della cittadinanza, del *set* di diritti e doveri che vi è connesso (la cui elencazione anzi rimarrà in gran parte estranea alle seguenti riflessioni⁴), ma per la visione stessa della comunità ordinata in termini costituiti dalla concreta realtà dell'oggi⁵.

2. LA CONTEMPLAZIONE COSTITUZIONALE DELLA CITTADINANZA

E' opinione piuttosto diffusa che la Carta costituzionale non contempli una definizione di cittadinanza⁶, se non addirittura che non sia compito di una Costituzione stabilirla; tale assunto è così pervasivo che anche in occasione di una recente proposta governativa di modifica della legislazione sulla cittadinanza, si afferma che la Costituzione se ne occupa solo in ordine al divieto di privarne qualcuno per motivi politici (art. 22 Cost.), ma al contempo si prende atto che numerosissime sono le disposizioni che si indirizzano ai «cittadini» (ad esclusione, quindi, degli stranieri e degli apolidi) e che farebbero sorgere diritti e obblighi solo in capo a quelli⁷.

Quella opinione va tuttavia ben compresa. E' vero che manchi una precisa, consapevole norma costituzionale volta espressamente alla cittadinanza⁸, e che forse vi sono buone ragioni perché quella disciplina sia in gran parte rilasciata alla legge ordinaria⁹, ma ciò non priva l'argomento di un fitto reticolo costituzionale entro il quale il legislatore è chiamato a limitarsi.

E' abbastanza evidente, in effetti, che la presenza della Carta costituzionale, di questa oggi vigente, non sia irrilevante per il trattamento del tema della cittadinanza; alla sua luce la Repubblica costituzionale si è trovata ad affrontare non solo gli impatti del suo impianto fondamentale, imperniato sul concetto di uguaglianza sostanziale, ma anche le profonde transizioni sociali della seconda metà del secolo breve; e dunque, sul piano pratico, mentre ciò ha reso, ad esempio, possibile – anche grazie a robusti interventi della Corte costituzionale – l'eliminazione delle differenze di genere nella cittadinanza (trasmissione *iure sanguinis* anche per parte di madre¹⁰, acquisto per matrimonio anche per i maschi, conservazione anche a seguito di matrimonio con stranieri¹¹), il paese ha dovuto affrontare anche il calo demografico e l'essere divenuto, a partire

³ Per considerazioni sulla natura storica e, perciò, mutevole, del contenuto concreto del trattamento giuridico del cittadino si veda, ad esempio, COSTA, *Cittadinanza* cit., 5, che intende il “discorso sulla cittadinanza” come quello “sviluppato da una determinata società per rappresentare l'individuo ed il suo rapporto con l'ordine”; CUNIMBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997, 66 e ss.; *ivi* ulteriori riferimenti dottrinari.

⁴ Sul fatto che sia possibile e corretto tenere distinti gli argomenti delle conseguenze della cittadinanza e della sua essenza, cfr. le considerazioni di G.U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 752 ss..

⁵ E verrebbe da dire, di ogni “oggi”: si pensi alla tesi di Ippia nel *Protagora* di PLATONE, 337, c-d: “o voi che siete qui presenti, io ritengo che voi siate tutti *consanguinei, e familiari e concittadini* secondo la natura non secondo la legge. Perché il simile è *consanguineo* del simile, secondo la natura, mentre la legge, che è il tiranno degli uomini, spesso commette violenza ai danni della natura” (corsivi miei).

⁶ Lamenta la “lacuna del diritto costituzionale” al riguardo, e l'incomunicabilità di quella scienza con le altre che invece ne hanno lungamente indagato, e prova a farvi fronte, CUNIMBERTI, *La cittadinanza* cit., 2.

⁷ Cfr. atti Camera dei deputati, XV legislatura, relazione al d.d.l. n. 1607, 3.

⁸ Afferma le ragioni per cui sarebbe opportuna una disciplina costituzionale in ordine all'acquisto ed alle modifiche della cittadinanza QUADRI, *Cittadinanza*, in *Nss. dig. it.* III, 1957, spec. 306 ss; con altri argomenti giunge a medesime conclusioni MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività e tutela dello straniero nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1964, 101.

⁹ Si rimanda, sul punto, ancora a CUNIMBERTI, *La cittadinanza* cit., spec. 207 e s..

¹⁰ Corte costituzionale, sent. 28 gennaio 1983, n. 30

¹¹ E' noto che ciò fu dovuto alla sentenza della Corte costituzionale 9 aprile 1975 n. 87, che dichiarò “, in riferimento agli artt. 3 e 29 della Costituzione, l'illegittimità costituzionale della disposizione di cui al terzo comma dell'art. 10 della legge n. 555 del 1912 nella parte in cui prevede che la donna cittadina, che si marita ad uno straniero, perde, indipendentemente dalla sua volontà, la cittadinanza, sempreché il marito possieda una cittadinanza che per effetto del

dagli anni '70, paese di immigrazione, in un assetto dei flussi migratori invertito rispetto ad un recente passato¹².

Ciò forse spiega l'enorme attenzione riservata negli ultimi anni al tema del trattamento costituzionale del non cittadino, punto sul quale sembrano essersi concentrati i maggiori sforzi della dottrina come della giurisprudenza costituzionale, tanto che molti interventi sulla cittadinanza si rivelano, in realtà, riflessioni e statuizioni sullo straniero e sull'immigrazione¹³; questo è, in effetti, il terreno sul quale si sono costituite, proprio grazie alle previsioni costituzionali, notevoli (e costose) forme di intervento a tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, trattati come elementi interni della sfera della personalità di ciascuno, una sorta di nocciuolo duro resistente ad ogni considerazione sul posto in cui si è nati, si viva o ci si trovi, alla condizione, al credo, al sesso, e ad ogni altra condizione parziale della personalità, ivi compresa, si può dire, quella afferente alla cittadinanza, come se la persona umana fosse trattata quale un essere a strati, in cui quello più interno, personalissimo e afferente alla dignità del singolo, sia resistente ad ogni incidenza giuridica dovuta alla sovranità¹⁴, mentre quelli via via più esterni (il genere, l'età, il credo religioso, quello politico, la condizione familiare, quella sociale ed economica, il ruolo lavorativo, il grado di istruzione, ecc.) dipendano, in termini inversamente proporzionali alla loro distanza da questo nucleo, da scelte politiche contingenti¹⁵.

Quanto questo comporti sul piano della ricostruzione concettuale della cittadinanza (ovvero se essa sia, appunto, una qualificazione giuridica fra le altre, uno *status* parziale, una capacità giuridica

matrimonio a lei si comunichi"; all'esito, le questioni della cittadinanza inerenti i coniugi è disciplinata dall'art. 143 *ter* del codice civile, introdotto dalla legge 19 maggio 1975, n. 151, sulla riforma del diritto di famiglia.

¹² Quanto questa ipotesi fosse lontana al momento dei lavori dell'Assemblea costituente è ben messo in luce da CUNIMBERTI, *La cittadinanza* cit., 108 e 136.

¹³ Sul punto, si veda la fondamentale sent. Corte cost. 23 novembre 1967, n. 120 che, collegando all'art. 3 gli artt. 2 e 10.2 Cost., riuscì a dare un'impostazione per la quale l'uguaglianza non è solo tra cittadini, ma si estende a tutti in ordine ai "diritti fondamentali" dell'art. 2 e a quelli di origine pattizia internazionale dell'art. 10, comma 2. Più di recente, si vedano anche le sentenze n. 62 del 1994, laddove la Corte afferma che «il principio costituzionale di eguaglianza in generale non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero» (punto 4 della motivazione); e la n. 432 del 2005, che quella richiama: «il principio costituzionale di uguaglianza non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero solo quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo». L'approccio è enormemente trattato in dottrina: cfr., solo ad esempio, LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1992, 214; CUNIMBERTI, *La cittadinanza* cit., 160 ss. CANNIZZARO, *L'assunzione di lavoratori stranieri: aspetti costituzionali*, in GAJA (a cura di), *I lavoratori stranieri in Italia*, Bologna, 1984; CARETTI, *I diritti fondamentali*, Torino, 2002, 95; CORSI, *Lo straniero e lo Stato*, Padova, 2001, 121; BUCCI, *Eguaglianza, immigrazione e libertà di circolazione nell'era della mondializzazione dell'economia*, in AA. VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005; CIANCIO, *Lavoratori senza frontiere: la condizione giuridica dello straniero residente e la tutela dei diritti costituzionali*, in *Rass. parlam.*, 1999, n. 3; GRASSANO, *Diritti riconosciuti agli stranieri presenti in Italia*, in *Nuova rass. legisl. dottr. giur.*, 2003, 23-24, 2622; PIAZZA, *La superfluità della cittadinanza (e della residenza) nei "diritti civili inviolabili"*, in *Giur. cost.*, 2003, 4, 2416.

¹⁴ Cfr. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari 2002, 343: "diversamente da tutte le altre norme, invece, i diritti fondamentali sono precisamente diritti *contro* la maggioranza, stabiliti nel patto costituzionale di convivenza come limiti e vincoli a tutti i poteri, sia pubblici che privati". E' qui adatta la menzione delle riflessioni di H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, tr. it., Milano, 1996, 412, che osserva come la questione dei diritti umani riguardi "la nudità astratta dell'essere uomini, nient'altro che uomini"; anche se, poco oltre, osserva sconsolata che "la questione dei diritti umani è naufragata quando sono comparsi individui che avevano perso tutte le qualità e relazioni specifiche, tranne la qualità umana" (*ibidem* 415); considerazioni scettiche, di diversa natura, si rinvencono anche in S. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Roma-Bari, 1994, spec. 87 ss..

¹⁵ Ed è perciò che vanno segnalate anche molte tendenze che negano valore essenziale al concetto di persona, inteso come mero prodotto giuridico - sociale e, perciò, mutevolmente soggetto a rapporti di forza e di contingenza, incapace di fondare stabili diritti per l'uomo in quanto tale: cfr. S. WEIL, *La persona e il sacro*, tr. it. in R. ESPOSITO (a cura di), *Oltre la politica. Antologia del pensiero impolitico*, Milano, 1996, 76 ss.; dello stesso R. ESPOSITO si veda il recente *Terza persona. Politica della vita e filosofia dell'impersonale*, Torino, 2007, spec. 82 ss.

distinta dalla soggettività, e così via, e in quale degli strati si debba collocare) non è compito di questo lavoro indagare¹⁶.

Se però a ciò si aggiunge il progressivo rafforzarsi dell'integrazione europea, la trasformazione delle comunità economiche in Unione, e le libertà di circolazione che ciò comporta, la previsione esplicita di una "cittadinanza europea" aggiuntiva a quelle nazionali¹⁷, e la riforma del Titolo V della Costituzione in ordine ai livelli delle prestazioni pubbliche, si giunge a comprendere come mai cominci ad essere corposa l'idea che di "cittadinanza costituzionale" si possa parlare con riferimento ai contenuti delle libertà e dei diritti direttamente dovuti per Costituzione, indifferentemente ai cittadini e non¹⁸.

Su tale base, si comprendono anche le analisi che conducono a parlare di "cittadinanza plurale", "cittadinanza amministrativa"¹⁹ o di "cittadinanza di residenza"²⁰, consistente nell'attribuzione a chi non sia cittadino in senso formale di alcuni diritti (oltre che umani) politici e civili, e di partecipazione alla funzione amministrativa e agli indirizzi politici delle comunità locali.

Insomma, i mutamenti della seconda metà del XX secolo hanno prodotto importanti conseguenze su questo tema, scompaginando molti caratteri tradizionali della cittadinanza, e consentendo impostazioni teoriche che, prendendo atto di ciò, sembrano ristrutturarne il concetto sino a slegarlo da ogni definizione di stampo nazionale, e persino statale, facendo sorgere considerazioni su di una sorta di "cittadinanza umana", come statuto dell'individuo che ciascuno reca con sé e che resisterebbe ad ogni diversa previsione ordinamentale²¹, la quale comporterebbe alcuni diritti ed alcune libertà essenziali che, oltre a proteggere la vita e la dignità minima del singolo, riguarderebbero anche alcune potestà civili in relazione alla comunità politica in cui ciascuno si trovi, anche precariamente, a vivere.

E poiché tale sarebbe il complesso approccio della Costituzione italiana al tema, questo dovrebbe essere anche il contenuto dell'argomento della "cittadinanza costituzionale" in Italia.

3. L'INADEGUATEZZA ATTUALE DELLA DINAMICA TRADIZIONALE DELLA CITTADINANZA: CITTADINANZA E RESPONSABILITÀ

¹⁶ Cfr., ad es., FERRAJOLI, *Cittadinanza, proprietà, diritti della persona*, in *Politica ed Economia*, 1993, 49 ss., in ordine alla sussistenza di "due classi" dei diritti della personalità e di cittadinanza, ed alle reciproche interferenze, ed i quattro tipi di cittadinanza indicati da GROSSO, *op. cit.*, *passim*

¹⁷ Le riflessioni sulla cittadinanza europea sono consistenti nel panorama italiano: cfr., ad es., CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enc. Giur.*, VI, Roma, 1995, *ad vocem*; S. CASSESE, *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl. com.*, 1996, 869; FALCON, *La "cittadinanza europea" delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001, 327; BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quad. cost.*, 2000, 39; GRECO, *Cittadinanza europea e tutela dei diritti fondamentali: gli aspetti controversi*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1999, 941

¹⁸ SALAZAR, «*Tutto scorre*»: *riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito*, in *Politica del diritto* n. 3/2001, 375; CUNIBERTI, *La cittadinanza cit.*, 121 ss.; BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze, diritti fondamentali*, in *Riv. Dir. cost.* 1997, 3 ss.; FERRERO, PRICOLO, SPINNATO, *Straniero: tra esclusione e cittadinanza costituzionale*, in *Pace diritti umani - Peace Human Rights*, 2004, 2.

¹⁹ BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali cit.*, 16; CASSESE, *Il cittadino e l'amministrazione pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 1015; PASTORI, *La funzione amministrativa nell'odierno quadro costituzionale*, in *Dir. dell'econ.*, 2002, spec. 485 ss.; MANGANARO, *Partecipazione al procedimento amministrativo e cittadinanza plurale*, in CROSETTI e FRACCHIA (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Milano, 2002, 277 ss.; GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e cittadinanza amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 481 ss.; CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.* 2004, 201.

²⁰ BASCHERINI, *L'immigrazione e i diritti*, in NANIA e RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, I, Torino, 2006, 464

²¹ Cfr. Ad esempio, HABERMAS – TAYLOR, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, tr. it., Milano, 1999, 24: "La nascita della nozione moderna di identità, ha dato origine a una politica della differenza (che) ha una base universalistica...ognuno ha un'identità che è unica...la politica della differenza ci chiede di riconoscere l'identità irripetibile, distinta da quella di chiunque altro....differenza che è stata ignorata, trascurata e assimilata a un'identità dominante"

Sul piano dommatico, in effetti, molta attenzione è stata appuntata sull'impostazione personalistica della Carta, e sul valore che, anche sul piano della cittadinanza, ha la disciplina costituzionale dei diritti e delle libertà; la dottrina, sottoponendo ad intense analisi la genesi, la collocazione e i legami delle disposizioni costituzionali che tengono insieme persone, comunità, sovranità, ordine giuridico repubblicano, è già riuscita a fornire un soddisfacente quadro per assumere che, contrariamente a quanto si potrebbe pensare, la Costituzione fornisce sufficiente materia per la ricostruzione di una nozione costituzionale del cittadino quanto a contenuti dei suoi diritti e delle sue libertà²².

Ma la riflessione giuridica sulla cittadinanza sembra essere ancora molto dipendente, per costruire il concetto giuridico di cittadino, dal momento genetico di ciò che, in sintesi, potremmo definire lo Stato; e da questa dipendenza con l'approccio classico, che pone lo Stato (o l'ordinamento giuridico) al centro della riflessione, deriva l'orientamento del dibattito intorno all'individuo e la collettività, la nascita ed il fondamento dei poteri, le tematiche sugli *status* (di natura, civili, politici, corporativi, ecc.) e sui meccanismi costitutivi delle relazioni tra i corpi civili (sudditanza, cittadinanza, diritti naturali, proprietà, contratti sociali, ecc.).

Nonostante la difficoltà di trattare, almeno nel presente momento costituzionale, la cittadinanza come *status* unico ed uniforme²³, bisogna prendere atto che la tendenza del pensiero giuridico risulta ancora oggi volta a concentrarsi, del cittadino, sui diritti e sulle libertà, ancorché per motivi storicamente plausibili, connessi essenzialmente al valore che la cittadinanza ha avuto nel fenomeno rivoluzionario francese, e nell'impostazione delle forme di stato e di governo che ne sono conseguite²⁴.

Più rara è invece l'attenzione sul piano reciproco dei doveri, o se si preferisce (come qui) delle responsabilità che la cittadinanza richiede²⁵; cenni e passaggi sono frequenti in ordine a taluni obblighi, in particolare quelli fiscali, tributari e militari, ma proprio in quanto obblighi, a adesione non necessariamente spontanea, ed anzi spesso imposti contro la volontà, essi afferiscono alle responsabilità solo in via mediata, come giustificazione di una necessità, se non, in talune impostazioni, a veri e propri diritti dello Stato. E in quanto tali non forniscono una soddisfacente risposta alla domanda su chi sia il cittadino in ambiente costituzionale, poiché suppongono in qualche modo la cittadinanza, o addirittura ne possono fare a meno²⁶.

²² Su tali basi, ad esempio, può muovere le sue analisi in ordine alla connessione tra cittadinanza e democrazia RODOTA', *Cittadinanza: una postfazione*, in ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma – Bari, 1994, spec. 320 s.; più in generale, cfr. CUNIMBERTI, *La cittadinanza cit.*, *passim*.

²³ CLERICI, *Cittadinanza cit.*, 114.

²⁴ Sia che questi formino la base ("la fonte") della cittadinanza – assunto rispondente alla formula: "chiunque goda di tali diritti e libertà, garantite dal tale ordinamento, è cittadino del tale Stato" –, sia che, all'opposto, ne siano la conseguenza – assunto a sua volta rispondente alla formula inversa: "chiunque è cittadino del tale Stato, gode di tali diritti e libertà, garantite da quell'ordinamento". In termini assai più accurati, cfr. sul tema dello *status* la complessa analisi di CUNIMBERTI, *La cittadinanza cit.*, 17 e ss., e le indicazioni dottrinarie ivi riportate. Anche il ben noto intervento di MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, trad. it. Torino, 1976, spec. 7 ss, pur insistendo su una nozione partecipativa e comunitaria della cittadinanza, ritiene che essa si realizzi mediante i diritti, pur intuendo, in termini non propriamente giuridici, la presenza di "diritti-doveri" (*op. cit.*, 59); in termini simili, LA TORRE, *Cittadinanza e ordine politico*, Torino, 2004, spec. 236 ss.. E infine CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano 1997, 39, studiando le conseguenze sul singolo della cittadinanza, pur menzionando genericamente che possano generare "posizioni attive", poi analizza soprattutto i rilievi dei diritti individuali e delle garanzie contro i pubblici poteri.

²⁵ Già nel 1797 KANT, *Principi metafisici della dottrina del diritto*, in *Scritti politici, e di filosofia della storia e del diritto*, a cura di BOBBIO, FIRBO, MATHIEU, Torino 1956, aveva intuito il tema della responsabilità in ordine alla cittadinanza, laddove distingueva "membri attivi dello Stato", senza tuttavia poterlo ancora sviluppare (tanto è vero che ammetteva l'incongruenza della formula "cittadino passivo" con il concetto di "cittadino in generale"): *ibidem*, 501.

²⁶ Si ricorderà come già Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello stato*, tr. it, Milano, 1952, spec. 90, riteneva astrattamente possibile l'imposizione dei doveri militari agli stranieri, mentre è fenomeno ormai regolare l'impositività fiscale ai non cittadini: cfr., per tutti, LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, 354 ss..

Estremamente rara è invece la riflessione sulle responsabilità connesse alle libertà costituzionali, a quelle incombenze, cioè, che servono al retto mantenimento di queste, ed alla diretta proporzione che sussiste, appunto, tra libertà e responsabilità²⁷.

I diritti e le libertà di un cittadino, acquistano infatti un senso completamente diverso allorché siano collocate in un ordinamento in cui non sono elementi di uno *status* uniforme, sfere di autonomia da difendere contro l'invasività dei poteri pubblici, politici in generale, sovrani infine; ed appaiono in una luce che, forse, va ancora compiutamente esplorata in un ordinamento costituzionale che, contemplando quei diritti e quelle libertà, ne affida la tutela e, soprattutto, la ragionevole espansione alle componenti della Repubblica, e cioè ai medesimi cittadini, singoli, associati e raggruppati in istituzioni, famiglie, partiti politici, sindacati, formazioni sociali di varia forma.

Si potrebbe dire, in sintesi, che quello costituzionale vigente non è uno Stato sociale ma una Repubblica sociale, in cui cioè i compiti diretti a promuovere il benessere dei cittadini, un'equa e ragionevole distribuzione delle ricchezze materiali ed immateriali, l'uguaglianza sostanziale, insomma, con il suo portato di diritti e libertà sociali per ciascuno (anche dunque per i non cittadini) non gravano solo sullo Stato²⁸, e nemmeno solo sui "pubblici poteri"²⁹ e sulle modalità con cui essi si alimentano, ma su tutte le componenti, anche non formalmente pubbliche, della Repubblica medesima, e dunque competono ai cittadini singoli o associati non solo in ragione della loro partecipazione politica o meramente elettorale, ma con misure assai più attive e quotidiane.

La centralità della responsabilità del cittadino in relazione alle molteplici affiliazioni con cui esso contribuisce alla complessità moderna dello Stato è in questo senso uno dei principali portati della Repubblica costituzionale, che su molteplici aggregazioni comunitarie è fondata, e si vuole verificare quanto e se possa contribuire anche alla definizione della disciplina positiva della cittadinanza³⁰.

Se così è, una delle probabili novità del tempo contemporaneo sta nel fatto che le nostre riflessioni possono oggi - se non ne sono addirittura costrette - dirigersi su di un punto più avanzato, ovvero sulla condizione della persona, intesa - qui - come un essere che dà vita ad una risultante sociale composta di molti individui già notevolmente arricchiti da decenni di politiche sociali per opera di organizzazioni pubbliche costituite già da lungo tempo, ed a lungo abbastanza stabili. In altre parole, dalla condizione dell'uomo in una società sufficientemente pacifica e dotata di notevoli capacità di produzione e distribuzione di molti beni, oltre quelli primari.

Ciò rende la necessità di un rovesciamento di molti degli approcci classici, anche in considerazione del fatto che il dibattito pubblico odierno costringe a valutare il grado di adeguatezza della persona a partecipare a scelte e decisioni immani dal punto di vista antropologico, che investono persino l'area della essenza stessa della condizione umana, ben lungi dai "semplici" alvei delle storiche spiegazioni dello stato e della relazione di ciascuno con esso e con gli altri, della sopravvivenza

²⁷ Cfr. BERTI, *Interpretazione costituzionale*, Padova, 1990, spec. 39 s.; LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali* cit., 50 e ss. e *passim.*; GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.* 1996, 11; del tutto avversa all'impostazione del testo è la posizione di ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, in ID, *La cittadinanza* cit., 43 s., che si scaglia contro la "nuova retorica dei doveri della cittadinanza" e per una "tavola di rivendicazioni normative" e "l'autonomia dei soggetti".

²⁸ Come ancora afferma, ad esempio, MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova 1969, 134

²⁹ Nella formula, più avanzata, usata da MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2005 (ed. riv. da SILVESTRI), 124.

³⁰ "Una libertà che consente la partecipazione nell'attività delle strutture pubbliche, ma al tempo stesso impegna l'individuo ad agire non solo nel proprio esclusivo interesse, ma avendo presente la ricaduta della sua azione nell'interesse della collettività": BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994. Uno spunto analogo a quanto proposto nel testo, ma confinato (l'argomento è sviluppato in una nota), per vero si rinviene in LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali* cit., 467, che ha tuttavia avuto il merito di intuire, senza svilupparla, la connessione tra doveri (al plurale) costituzionali e *status* della cittadinanza, che egli propone come "status allegato alla titolarità dei doveri costituzionali di solidarietà politica in senso stretto" (*ibidem* nt. 2).

hobbesiana³¹, della tutela del *proprium* groziano³² e della proprietà lockiana³³, della volontà generale roussoviana³⁴.

Le organizzazioni politiche contemporanee, ovvero gli Stati, insomma, sono aggregati di una pluralità di affiliazioni comunitarie di vario tipo, che presentano alcuni aspetti nuovi rispetto al passato, circa i moventi su cui si tengono, ma anche per la natura delle decisioni pubbliche cui sono chiamate, e per il modo con cui sono assunte, e laddove la cittadinanza ha rilievo sugli uni e sulle altre, anche il suo concetto, probabilmente, ne risente.

4. L'INFLUENZA DEL ROVESCIAMENTO COSTITUZIONALE DELLA SOVRANITÀ. LE RESPONSABILITÀ DEL CITTADINO SOVRANO

L'argomento può essere proposto anche sotto un'altra angolazione, quella complessa della sovranità³⁵. Se infatti appare ampiamente analizzata la portata dell'impostazione costituzionale al riguardo, nel senso che, per un verso, si è dovuto chiarire come la sovranità non stia in un sol blocco giuridico, ma anzi sia costituita da una pluralità di elementi³⁶, e che la scelta pluralista della Costituzione italiana ben può comportare il suo riparto tra più luoghi ed in più forme³⁷, la plurale composizione del "popolo sovrano" o, con altre parole, l'antiorità della persona in quanto origine della sovranità rispetto allo Stato³⁸ - che ne costituisce una forma di organizzazione - che quella comporta e presume non sembra completamente elaborata in tale aspetto dal pensiero giuridico.

³¹ Sono ben note le tesi del *Leviatano*, Roma-Bari, 1974: "Io autorizzo e cedo il mio diritto di governare me stesso a quest'uomo o a questa assemblea di uomini, a questa condizione, che tu gli ceda il tuo diritto, e autorizzi tutte le sue azioni in maniera simile. Fatto ciò, la moltitudine così unita in una persona viene chiamata uno stato, in latino civitas. Questa è la generazione di quel grande Leviatano o piuttosto - per parlare con più riverenza - di quel Dio mortale, al quale noi dobbiamo, sotto il Dio immortale, la nostra pace e la nostra difesa" (167). Hobbes è anche però tra i capostipiti delle teorie contrattualistiche, dacché per lui lo stato è "l'unica persona la cui volontà, in virtù dei patti contratti reciprocamente da molti individui, si deve ritenere la volontà di tutti questi individui. Colui che rappresenta questa persona è il sovrano e ha potere sovrano; ogni altro è suddito": *Elementi filosofici sul cittadino*, in *Opere politiche*, a cura di Bobbio, Torino, 1959, V, 9, 150

³² E cioè la sfera di un soggetto "immune", e protetto dalle interferenze esterne: GROTIUS, *De Iure Belli ac Pacis*, I, II, I [5 - 6]; qui consultata è la tr. it. *Il diritto di guerra e di pace. Prolegomeni*. In *I Fondamenti del Diritto. Antologia*. A cura di NEGRO, Napoli, 1997, 355ss..

³³ L'uomo è "desideroso di abbandonare una condizione che, per quanto libera, è piena di timori e di continui pericoli, e non è senza ragione ch'egli cerca e desidera unirsi in società con altri che già sono riuniti, o hanno intenzione di riunirsi, per la mutua conservazione delle loro vite, libertà e averi, cose ch'io denomino, con termine generale, proprietà": Locke, *Il secondo trattato sul governo*, Milano, 1998, 241.

³⁴ ROUSSEAU, *Il Contratto sociale*, tr. it. Milano, 2002, 36: "trovare una forma di associazione che difenda e protegga con tutta la forza comune la persona e i beni di ogni associato e per la quale ciascuno, unendosi a tutti, non obbedisca che a se stesso, e resti libero come prima. Questo è il problema fondamentale che il Contratto sociale risolve".

³⁵ ROMANELLI GRIMALDI, *Cittadinanza* cit., 2 ss; CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1970, 59.

³⁶ cfr. la sent. Corte cost. 10 - 12 aprile 2002, n. 106: "L'articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità "appartiene" al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaudivisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali. Per quanto riguarda queste ultime, risale alla Costituente la visione per la quale esse sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare". Sul punto, cfr. anche CARLASSARE, *La "Dichiarazione dei diritti" del 1789 e il suo valore attuale*, in AA.VV., *Principi dell'89 e Costituzione democratica*, Padova, 1991, 13.

³⁷ da ultimo, CUNIMBERTI, *La cittadinanza* cit., 87 ss..

³⁸ Sul rovesciamento del percorso della sovranità come effetto della Carta costituzionale, definito soprattutto intorno alla costruzione delle libertà, e sul superamento delle dottrine dei diritti riflessi, e dei diritti pubblici soggettivi si vedano, tra gli altri, CASSETTA, *Diritti pubblici soggettivi*, in *Enc. dir.*, XII, 791; CUNIMBERTI, *Cittadinanza* cit., 17 ss.; 95 ss..

Seguendo un solco sostanzialmente ancora rivoluzionario – rispondente, cioè, ad un bisogno di contrapporsi ad un sovrano altro da se' per rompere un assetto vigente e superarlo – e dunque in piena continuità (pur più volte negata³⁹) con l'impianto del 1789, la visione che appare ancora prevalente continua infatti a lavorare soprattutto sul versante delle libertà e dei diritti del cittadino, dibattendo circa il loro assetto, la loro estensione, la loro dimensione minima, ecc., anche in riferimento alla "cittadinanza costituzionale".

Mentre perciò sul fronte delle libertà e dei diritti di origine costituzionale ed attinenti alla cittadinanza l'elaborazione sistematica della centralità della persona è vivace e molto ampia, si registra un totale cono d'ombra sul verso di questo impianto, allorché intenda riguardare il tema della sovranità e della cittadinanza a partire dall'ordine delle responsabilità che spettano ad un cittadino davvero sovrano in ambito costituzionale.

Vuoto che risulta rilevante in particolare se si rifletta sulla circostanza che, sino a quando era lo Stato – persona il centro della sovranità, appariva relativamente semplice farne derivare il costrutto dei doveri dei sudditi⁴⁰, anche divenuti cittadini⁴¹, come corrispettivi dell'appartenenza, definiti in quanto tali dallo Stato sovrano, titolare anche di poteri di stimolo e di repressione per i casi, a dir così, di omissione e violazione nell'adempimento dei doveri medesimi.

Ma quell'approccio supponeva la separazione concettuale fra cittadino e sovrano, e il non essere quest'ultimo cittadino, con la conseguenza che solo sul sovrano – e non sul cittadino – in quella visione gravassero le responsabilità della sovranità. E' infatti del tutto evidente che ogni sovrano, qualunque sia la forma che assume, regge se stesso e sopravvive come tale sino a che, per dir così, le cose funzionano, e cioè fino a quando regge la sua affidabilità, tiene il sistema che è chiamato a sostenere, insomma sino a che la sua responsabilità non gli si rivolge contro.

La evidente spinta all'inversione della sistematica della sovranità (o sotto altra forma, della teoria dello Stato⁴²) nella Costituzione del '48 lascia perciò intendere quanto possa essere grave lasciare

³⁹ Sull'aspirazione in sede costituente del superamento dei principi dello Stato liberale, e dunque di molte delle sue derive dall'impianto delle costituzioni rivoluzionarie francesi, cfr. ancora CARLASSARE, *La "Dichiarazione dei diritti" del 1789 e il suo valore attuale* cit., 16 ss. Anche su ciò, probabilmente, si verificò una significativa convergenza tra le impostazioni personalistiche della prevalente cultura cattolica e quella antistatalista (ovvero antiborghese) di matrice marxista, pur divise nei moventi e negli obbiettivi finali: per una riprova concreta, si consulti il dibattito nelle sedute del 26 luglio e del 9 settembre 1946 in prima sottocommissione dell'Assemblea costituente, ed in particolare gli interventi di La Pira e Togliatti (in www.legislature.camera.it). L'argomento del "compromesso" è ben descritto da CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in *Commentario sistematico della Costituzione*, diretto da CALAMANDREI e LEVI, Firenze, 1950. Per esemplificare si può ricorrere alle conclusioni (invero tra altre) cui giunge lo studio più completo e recente al riguardo, non a caso qui più volte citato per la sua opportunità e utilità, che si può riassumere menzionandone un passo: nel paragrafo significativamente intitolato "In conclusione: la necessità di riscrivere la disciplina costituzionale della cittadinanza a partire dalla disciplina delle singole libertà costituzionali" (corsivo mio), CUNIMBERTI, *La cittadinanza* cit., 121 s., assume che i costituenti "abbiano guardato alla cittadinanza semplicemente come un aspetto della garanzia delle libertà costituzionali". Ciò consente all'autore di ribaltare l'approccio tradizionale con l'argomento, derivando la nozione costituzionale di cittadino (e non, dunque, presupponendola) dalle disposizioni costituzionali che disciplinano quelle libertà: "non è più la cittadinanza a costituirsi come fonte di determinate situazioni soggettive, ma, all'opposto, sono le stesse libertà costituzionali che, in quanto testualmente riferite ai «cittadini», devono dire chi sia il cittadino" (*ibidem*, corsivi originali).

⁴⁰ KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello stato*, cit., 240, liquida rapidamente i doveri della cittadinanza come un generico "obbligo di fedeltà al sovrano".

⁴¹ Si prenda ad esempio dell'assunto la definizione di popolo proposta da MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico* cit., 118: "elemento personale dello Stato, di oggetto del diritto di sovranità statale, di soggetto di diritti verso lo stato"; le relazioni tra sudditanza e cittadinanza sono argomento classico nel dibattito giuridico, come dimostra l'ampio spazio ad esso riservato nelle voci enciclopediche: cfr., ad esempio QUADRI, *Cittadinanza* cit., 307 ss.; ROMANELLI GRIMALDI, *Cittadinanza* cit., 2 ss.; CLERICI, *Cittadinanza* cit., 113 ss..

⁴² E' noto come questo rivolgimento sia stato letto come una rivelazione, un'ontologia caratteristica e fondante dello stesso concetto di Stato: cfr., ad esempio, CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)* (1954), ripubblicato in *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 108: "l'art. 1 non indica nel suo secondo comma il popolo come fonte di instaurazione dell'ordinamento statale: non si riferisce alla

scoperto questo fronte in termini giuridici: insistendo solo sulle libertà e sui diritti, la persona che dà vita alla Repubblica, individualmente e mediante le partecipazioni comunitarie, istituzionali, civili e politiche, in tal senso essendo il complesso e composito “popolo sovrano”, continua a goderne in fin dei conti come il suddito ed il cittadino dello Stato sovrano pre-costituzionale, ancorché in un castello il cui nucleo inviolabile e la cui ampiezza sono estesi dalla Carta costituzionale, mentre rischia di apparire pressoché sguarnito di doveri e responsabilità, svuotando – di fatto – il vero contenuto della rivoluzione di impianto della Costituzione in ordine alla sovranità.

E questo approccio rischia di essere, così, persino tautologico. Il rovesciamento del flusso della sovranità (dallo stato alla persona che, in comunità ed organizzazioni varie, lo compone in forma repubblicana) basato ancora sul punto di partenza delle libertà e dei diritti non riesce a dimostrare come questi vadano assicurati, con quali risorse umane e materiali, con quali energie politiche e comunitarie, supponendo cioè che vi sia qualche forza dalla quale, poiché governa e organizza quelle risorse e quelle energie, occorre apprestare difese (diritti e libertà, appunto)⁴³.

L'affrancamento dalla concezione di Stato hobbesiana, dunque, e l'investitura della sovranità sui cittadini che, singoli o associati, compongono la Repubblica, ha bisogno di un travaso completo delle incombenze che ciò richiede, a partire dalle responsabilità e, perciò dai doveri, non derivanti da uno status di sudditanza ma dagli oneri della sovranità, il cui adempimento, in termini più o meno adatti ed efficaci, consente l'effettiva estensione dei diritti e delle libertà, non il contrario.

5. L'ART. 4, COMMA 2, COST. COME CARDINE DELLA DISCIPLINA COSTITUZIONALE DELLA CITTADINANZA. CONSEGUENZE

Dal dato costituzionale, in effetti, dovrebbe essere possibile trarre le indicazioni, provenienti dal sostrato politico - sociale, circa le motivazioni della cittadinanza, ovvero la risposta alla domanda “chi è cittadino?”, più che a quella “cosa è un cittadino?”⁴⁴; alla luce della quale, poi, commentare la disciplina legislativa positiva, le regole per l'acquisto e la conservazione dello *status* multiforme di cittadino⁴⁵.

Per usare l'approccio invocato, e cioè quello delle responsabilità di un cittadino che sia contitolare della sovranità, si parta allora dalla disposizione del secondo comma dell'art. 4 Cost., a mente del quale “ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”⁴⁶.

fonte storica o ideale del potere, ma bensì alla effettiva titolarità e all'effettivo esercizio del potere medesimo. Non dice, infatti, che la sovranità *emana* dal popolo, ma che *appartiene* al popolo, <<che *la esercita* nelle forme e nei limiti della Costituzione>> come un potere costituito, dunque, e non già come un potere costituente o comunque preesistente all'ordinamento positivo”.

⁴³ In un senso più puntualmente tecnico, ed oltremodo rapido, lo spunto era già stato prospettato, ma imperniato sulla teorica del diritto soggettivo come specchio della supremazia dello Stato, da LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali* cit., 468 s.

⁴⁴ Assai suggestiva è, al proposito, la teorica della personalità proposta da RICOEUR, *Se' come un altro*, Milano, 1993, 231 ss., che distingue un'identità *ipse*, che risponde alla domanda “chi sono io?”, assai più mutevole, individuale e complessa di quella *idem*, che, rispondendo invece all'altra: “cosa sono io?”, è fatta di caratteri più statici e generali. L'approccio qui seguito prova a ricondurre l'una all'altra, e, mi sembra, si distingue perciò dalla proposta di MANGANARO, *Vecchi problemi e nuove prospettive della cittadinanza*, in MANGANARO e ROMANO TASSONE, *Persona ed amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004, 229, il quale, pur muovendo da presupposti non diversi, afferma che “si possa considerare cittadino chiunque è sottoposto alle stesse leggi in quanto stabilmente residente in un territorio e perciò appartenente ad una collettività”.

⁴⁵ Anche G.U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza* cit., 732, pone la questione mediante domande, che però si rivelano diverse da quelle qui usate (ovvero: “a) come si diventa cittadini?”; e “b) che cosa comporta essere cittadini?”).

⁴⁶ L'assunto che ci si accinge a sviluppare trae spunto dalla elaborazione del pensiero di PALMA, che, a partire dalle riflessioni condotte in *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, 1971, circa la posizione dell'uomo nella trama delle relazioni e nell'intreccio dei fili di potere che lo avvolgono, in questi cerca l'uomo “libero e responsabile del proprio destino”, “l'uomo situato”, e giunge a scorgere nel secondo comma dell'art. 4 Cost. il

Essa può ben qualificarsi come una chiara enunciazione sintetica, ma molto significativa, delle responsabilità fondamentali di ogni cittadino di una Repubblica che dà struttura ad uno Stato di tipo sociale; ciò che si vuole provare a sostenere è che quella formula ben può essere presa come una riprova di quali siano, all'osso, i requisiti costituzionali per essere cittadini, o se si preferisce, come la risposta alla domanda "chi è cittadino della Repubblica italiana?": appunto, chi sente di *svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società*" cui appartiene, nella quale vive, con la quale condivide parte del destino⁴⁷.

La Repubblica fatta di una pluralità di organizzazioni è insomma alimentata dai componenti di ciascuna di esse, specie quando prendono forma di comunità, cioè di gruppo che condivide alcuni degli elementi costitutivi che facilitano la convivenza e la coalizione; ciò che perciò è richiesto per l'appartenenza al gruppo è la condivisione di questi elementi costitutivi, comunque questa tendenza si formi e maturi.

E' molto improbabile, vale notare, che ciascun componente di una di queste organizzazioni lo sia in via esclusiva, mentre è molto più normale che si sia contemporaneamente affiliato a diverse di esse; basti pensare che, sul piano istituzionale, ciascun cittadino italiano "appartiene" contemporaneamente ad un Comune, ad una Provincia, ad una Regione ed allo Stato, ma al contempo potrà essere membro di un'associazione, di una categoria professionale organizzata, tesserato ad un sindacato o ad un partito politico, ed il più delle volte è parte di una famiglia, e potrà avere una fede che può comportare l'adesione ad una comunità ecclesiale; e così via⁴⁸.

Non la mera appartenenza ad un'organizzazione sociale, e nemmeno ad una comunità, dunque, è in grado, in se', di determinare esclusivamente i fondamenti sui quali costruire i presupposti della cittadinanza: si può essere domiciliato in un Comune, o essere socio di un'associazione con sede in Italia, o qui esercitare una professione regolata, senza che questo comporti, in se', il presupposto della cittadinanza italiana; il *quid pluris*, allora, sta proprio nell'atteggiamento attivo, in quella componente dell'appartenenza che fa condividere l'impegno che la Costituzione sintetizza con l'espressione "*concorrere al progresso materiale o spirituale della società*", riconducibile all'area giuridica della sovranità.

paradigma giuridico di questa conquista di coscienza di se', che induce alla partecipazione sociale, attiva e potenzialmente autonoma: cfr., ad esempio, *Itinerari di diritto amministrativo* cit., spec. 12. Come subito si vedrà, la lettura che si propone è ben lungi dall'accettare che quella disposizione possa rappresentare meramente il "verso" del primo comma, ovvero l'enunciato di un supposto "dovere di lavorare", o anche più semplicemente "di attività"; questa lettura ristretta, pur giustificata dal senso della discussione in Assemblea costituente (su cui si rimanda a D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana*, Bologna 1979, 319 ss., e più di recente a CUNIBERTI, *La cittadinanza* cit., 98 ss.), si è rivelata piuttosto sterile sul piano della promozione effettiva; pur interessante sul piano ontologico, infatti, il dibattito così impostato (definito "marginale ed esangue" da MANCINI G.F., *Art. 4*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di BRANCA, BOLOGNA – ROMA, 1975, 247) si è trattenuto intorno al preteso dovere di lavorare, o alle libertà professionali, e mentre sul primo aspetto, specie se connesso all'art. 1, si rivela persino privo di consistenza giuridica (cfr., ad es., CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, 150; GIANNINI M. S., *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Riv. giur. Lav.*, 1949-1950, I, 13 ss.), tanto che, sia detto *per incidens*, ha condotto la discussione giuridica ad occuparsi della condizione dell'hippy o del play-boy (cfr. MANCINI G.F., *Art. 4* cit., 247 ss., con richiami dottrinari), sul secondo aspetto si è inteso questo secondo comma dell'art. 4 come una specificazione del primo comma dell'art. 4 Cost., ben più consistente ed adatto. Riconosce che l'art. 4, secondo comma, "oggi viene totalmente ignorato e di fatto sbeffeggiato", G. U. RESCIGNO, *La distribuzione della ricchezza nazionale*, relazione al convegno *La Costituzione ha 60 anni: la qualità della vita sessant'anni dopo*, Ascoli Piceno, 14-15 marzo 2008, in www.costituzionalismo.it.

⁴⁷ Sulla cittadinanza come appartenenza alla comunità politica, cfr. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., 30 ss..

⁴⁸ L'argomento è tratto dal ben più ampio ed importante intervento di Sen, *Identità e violenza*, tr. it., Roma-Bari, 2008; in particolare, l'A. adduce significative dimostrazioni avverso ciò che egli chiama il "monoculturalismo plurale", e la confusione che questo approccio può portare in ordine alle necessità del multiculturalismo. In argomento, si veda anche AZZARITI, *Cittadinanza e multiculturalismo: immagini riflesse e giudizio politico*, in *Dir. Pubbl.*, 2008, 185.

Nella Repubblica costituzionale vigente, insomma, l'appartenenza ad alcuna o a più delle sue componenti comporta diritti e libertà intense ed estese assicurate a ciascuno – per il solo fatto di essere politicamente –, ma il fatto di relazionarsi con altri e rendersi in ciò attivo – e cioè, potremmo dire, per il più complesso fatto di *esserci* politicamente - rende a ciascuno il riconoscimento dell'appartenenza al popolo sovrano, con importanti poteri ma, proprio perciò, anche significative responsabilità, tutte annoverabili al complesso delle funzioni connesse alla sovranità.

Se si accetta questo approccio, che d'ora innanzi, per brevità, definiremo anche sinteticamente “afflato”, molte sono le trame costituzionali che ne conseguono. L'impulso in virtù del quale questo senso di dovere insorge, infatti, può avere diverse origini e dare vita a strumenti giuridici a consolidamento progressivo.

E' noto che, grosso modo, in termini tecnici, le modalità d'acquisto della cittadinanza sono stati tradizionalmente trattati secondo i criteri dello *jus sanguinis*, cui è associato lo *jus conubii*; e dello *jus soli*, vale a dire l'esser nati nel paese di cui si vuol essere cittadini; di recente si è rafforzato anche il criterio del cd. *ius domicilii*, per chi, non nato nel paese di cui chiede la cittadinanza, vi si trova tuttavia a vivere gli anni decisivi della formazione della sua personalità⁴⁹.

Ebbene, se riguardato alla luce dell'art. 4 secondo comma Cost., ciascuno di questi percorsi può trovare una collocazione e, forse persino un inizio di sistematica costituzionali.

E' abbastanza evidente, in effetti, che lo *jus sanguinis* non può essere inteso in senso letterale; è dubitabile che ci possa essere alcuno che sostenga, seriamente, l'esistenza di un presunto “sangue italiano”, una sorta di antropologia nazionale che renda chi sia nato qui biologicamente singolare e distinto da chiunque lo sia altrove. Si spera infatti che, al di là dell'ancora vivace dibattito scientifico sulla sostenibilità dell'esistenza di “razze” umane⁵⁰, sia chiaro ed evidente che, comunque, non esista una “razza italiana” con caratteri genetici propri, trasmissibili in via biologica mediante riproduzione, e conservati intatti come un patrimonio congenito ed immutabile, per quanto varie siano le vicende di colui che lo possiede.

Il concetto di trasmissione della cittadinanza *jure sanguinis* ha evidentemente a che fare con la traduzione di elementi culturali – in senso amplissimo - della personalità, dovuti ad una pluralità di fattori che, concorrendo, formano alcuni caratteri che consentono più facilmente la convivenza a chi li possiede⁵¹.

Tra questi fattori costitutivi, ha certamente rilievo la prima “società naturale” (per usare il lessico costituzionale) con la quale si viene in contatto e nella quale, nella più parte dei casi, si cresce: chi

⁴⁹ Significativa, e qui istintivamente seguita, è la schematizzazione sociologica di WALZER, *Spheres of Justice*, New York, 1983, che vede un modello “familiare” (sei cittadino per esser nato in una famiglia cittadina o per esservi entrato a seguito di matrimonio o adozione), un modello del tipo “quartiere” (in cui il diritto si acquista *jure soli*, essendo cioè nati nel paese di cui si vuole essere cittadini in pochi anni) ed un modello del tipo “club” (in cui la cittadinanza, slegata dalla nascita, è soggetta a valutazioni discrezionali che accertino l'integrazione sociale del richiedente, anche in via progressiva).

⁵⁰ A giudicare dai brillanti e documentati argomenti di BARBUJANI, *L'invenzione delle razze*, Milano, 2006, “per quanto ne sappiamo la parola razza non identifica nessuna realtà biologica riconoscibile nel DNA della nostra specie, e che perciò non c'è nulla di inevitabile o genetico nelle identità etniche o culturali come le conosciamo oggi”. Ciò tuttavia non può significare (tantomeno nell'intenzione dell'autore menzionato) che diversità tra gruppi umani siano anche consistenti, e persino di tipo biologico, e perciò il dibattito continua ad essere vivace (qui sono stati consultati F. e L. CAVALLI-SFORZA, *Chi siamo*, Milano, 1992; GOULD, *Intelligenza e pregiudizio: le pretese scientifiche del razzismo*, tr. it. Roma, 1991; MURRAY e HERRNSTEIN, *The bell curve: intelligence and class structure in american life*, New York, 1994). Per quanto ho potuto capire, tuttavia, sembra comunque evidente l'insensatezza di ritenere non solo che un “popolo” circoscritto possa definirsi una razza in senso tassonomico, ma anche che possieda un patrimonio genetico proprio, distinto e complessivamente trasmissibile, tanto che i suoi discendenti possano essere riconoscibili come appartenenti a quel “popolo” a distanza di tempo, e di spazio.

⁵¹ Sia pure usando argomenti diversi, prevalentemente di logica, già QUADRI, *Cittadinanza* cit., 324, giungeva a dimostrare l'assurdità di ritenere la cittadinanza “per nascita”.

viene al mondo e si fa adulto in una famiglia italiana ha molte probabilità di acquisire buona parte di quei caratteri che, s'è detto, rendono possibile l'insorgenza di un afflato con le comunità più ampie, le quali compongono quella che definiamo nazionale.

L'acquisto della cittadinanza *jure sanguinis*, sicché, ha poco a che vedere con la genetica, ma – a trattarsi in termini giuridici – è conseguenza di una discendenza culturale, una *iuris communicatio*⁵² che, in primo luogo e più facilmente, la famiglia riesce a connotare, e che determina la possibilità di avvertire la naturalità del dovere di contribuire alle sorti di altre e più ampie comunità, sentite proprie quale membro componente⁵³, per di più sovrano. Sicché, l'acquisto della cittadinanza italiana per i figli di cittadini italiani viventi nelle comunità che formano quella nazionale – tutt'altro che dovuta a fattori ereditari biologici – è costituzionalmente derivabile dagli artt. 29, 30 e 31 Cost., laddove i doveri ed i diritti di mantenere, istruire ed educare i figli, proprio dei genitori se vi siano, è un irrinunciabile ed insopprimibile metodo di formazione – anche – del cittadino, tanto che se quelli non vi siano, “la legge provvede a che siano assolti i loro compiti”.

La medesima radice costituzionale sorregge anche le altre forme di acquisto della cittadinanza dovute ad ingresso in (o alla costituzione di) una famiglia residente in Italia; è sempre in base alla strutturazione costituzionale della famiglia, alla sua capacità di rendere membri comunitari i propri componenti, che si spiegano le disposizioni oggi vigenti che stabiliscono l'acquisto automatico della cittadinanza italiana per stranieri o apolidi che hanno contratto matrimonio con cittadini italiani (di entrambi i sessi)⁵⁴, nonché di chiunque per adozione e riconoscimento della filiazione, pur se accertata in via giudiziale.

In sostanza, la trasmissione della cittadinanza, più che essere afferente ad un supposto *ius sanguinis* in senso letterale, sembra anzitutto fortemente dovuta alla visione della famiglia come *società naturale* dell'art. 29 della Costituzione: l'ingresso per dir così stabile in una famiglia italiana, in qualunque modo avvenga, determina la cittadinanza italiana, poiché suppone e presume – anche in senso giuridico - l'insorgenza ed il consolidamento di quegli elementi di afflato che rendono il membro della famiglia un potenziale cittadino-sovrano, che avverte cioè il “dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società” ai sensi dell'art. 4, comma 2, Cost.⁵⁵.

La centralità di questa disposizione costituzionale si rivela anche con riferimento a chi, invece, non sia nato in una famiglia italiana, né vi entri successivamente. I casi di “acquisto” della cittadinanza – al di fuori del cd. *jus connubii* – possono riguardare chi sia nato in Italia o chi non lo sia ma venga comunque a risiedervi stabilmente.

Nel primo caso, per la legge vigente il figlio di stranieri nato in Italia può divenire cittadino italiano a condizione che vi abbia risieduto legalmente e ininterrottamente fino al raggiungimento della

⁵² Qui usato in termini non giuridici, poiché l'espressione può essere riferita al caso della trasmissione al figlio da parte di genitore che abbia, a sua volta, acquisito la cittadinanza italiana: cfr. QUADRI, *Cittadinanza* cit., 324.

⁵³ BISCOTTINI, *Cittadinanza (diritto vigente)*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, 1960, 141.

⁵⁴ se risiedano legalmente da almeno sei mesi nel territorio della Repubblica ovvero siano trascorsi tre anni dalla data del matrimonio e non vi sia stato scioglimento, annullamento o cessazione degli effetti civili né sussista separazione legale – art. 5 L. 5 febbraio 1992, n. 91

⁵⁵ E dunque così si potrebbe negare che, almeno nell'impianto costituzionale, il tema della cittadinanza risponda in Italia ad una sorta di “familismo legale”, per usare il titolo di un'importante e recente ricerca in argomento (a cura di ZINCONI, Bari, 2006): la famiglia, nella visione che si propone, è ben lontana da quell'approccio “gentilizio” (BISCOTTINI, *Cittadinanza* cit., 141), che ha caratterizzato a lungo la disciplina della cittadinanza nei secoli scorsi, poiché è trattato come uno strumento “naturale” per conseguire gli elementi costituzionali della cittadinanza, che sono perciò diversi dalla famiglia medesima, tanto è vero che, come subito si vedrà, possono essere usati anche per chi sia “italiano” senza provenire da una famiglia italiana.

maggior età e dichiarati, entro un anno dal compimento dei diciotto anni, di voler acquistare la cittadinanza italiana⁵⁶.

Sia pure inespessamente, la disposizione sembra pienamente confermare quanto sia basata sull'assunto costituzionale costituito dal secondo comma dell'art. 4 Cost.: la permanenza ininterrotta in Italia sin dalla nascita è considerata condizione sufficiente per l'insorgenza di quell'afflato comunitario che consente a chi lo possieda di avvertire le responsabilità che lo inducono a contribuire alla vita di una o più delle comunità che compongono quella nazionale e, per traslato, a quest'ultima, e perciò il suo è un diritto soggettivo potestativo alla cittadinanza, mentre gli è richiesto di dichiarare esplicitamente, e perciò confermare pubblicamente, tale afflato una volta divenuto adulto, e dunque in via consapevole e costituita accettare e rendere efficace il diritto.

Non diversamente si può argomentare per chi non sia nato qui. Se si circoscrive l'argomento al solo tema della cittadinanza, e si prescinde dunque dalle implicazioni – pur rilevanti e attinenti – che potremmo definire legati all'immigrazione ed ai diritti fondamentali dell'uomo (di ogni persona, indipendentemente dalla cittadinanza)⁵⁷, il problema da affrontare resta sempre il medesimo, ovvero stabilire gli elementi essenziali in base ai quali definire il confine fra chi possa – volendolo – divenire cittadino e chi no, e quanto questi elementi siano dovuti all'impianto costituzionale ovvero alla più duttile e mutevole legislazione ordinaria, e cioè ad un indirizzo politico temporaneo.

E messa la questione in questi termini, sembra possibile affermare che, ancora una volta, l'art. 4, secondo comma, Cost. possa fornire materia di soluzione: se si accetta che è cittadino chi avverte l'afflato che esso pretende, e l'impianto dei doveri che ne conseguono, la legislazione ordinaria può trovare un chiaro indirizzo – ed al contempo un limite – costituzionale; si dovranno stabilire le modalità con le quali rilevare la sussistenza di quell'afflato, criteri legati al tempo della permanenza, ma anche ad altre riprove, e tuttavia il percorso è segnato: queste modalità e questi criteri dovranno essere ragionevolmente volti a rendere evidente che il richiedente è cittadino italiano (e dunque il provvedimento è dichiarativo, e non costitutivo) poiché dimostra di possedere i medesimi attributi costituzionali di ogni altro cittadino, l'impianto dei doveri che fanno di una persona un membro di una comunità, le cui sorti sono ad esso care e per le quali sente di doversi prodigare nell'ambito delle proprie possibilità attuali e future per *“svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”*⁵⁸.

⁵⁶ Il criterio alternativo dello *ius soli* nella sua versione automatica (che consente cioè l'acquisto della cittadinanza semplicemente per nascita nel territorio) è, poi, previsto in via molto residuale, limitatamente ai pochi casi di nati nel territorio italiano e aventi genitori ignoti o apolidi, o ai nati in Italia ai quali la legge dello Stato di origine dei genitori non consente di acquisire la cittadinanza dei genitori stessi. Anche queste disposizioni possono trovare un fondamento costituzionale, sia nell'art. 2, che è norma d'ingresso nel nostro ordinamento dei diritti e delle libertà fondamentali (non del solo cittadino ma) dell'uomo, in un'ottica peraltro solidaristica, sia dall'art. 10, allorché sono previste forme di protezione per gli stranieri (e implicitamente per gli apolidi) che abbiano trattamenti nei loro paesi di origine non conformi a quelli garantiti nella Repubblica italiana.

⁵⁷ Secondo BUZZACCHI, *Cittadinanza e liveas*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 6, sarebbe ormai consolidata nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale la distinzione tra intervento normativo finalizzato a governare i flussi migratori (*politiche di immigrazione*) ed intervento normativo destinato a consentire la corretta integrazione degli immigrati (*politiche per l'integrazione*); in realtà tale distinzione ha un senso solo in relazione al dibattito in ordine alla distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, ma non in relazione alla cittadinanza: cfr., sul punto, BALDINI, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2005; STRAZZARI, *L'immigrazione tra Stato e Regioni*, in *Regioni*, 2006, 4-5.

⁵⁸ L'impianto proposto comincia a rendersi presente nelle riflessioni più recenti, sia pure circoscritto ai temi dell'immigrazione e dell'inserimento nelle comunità locali: cfr., ad es., BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, in BALDUZZI, CAVINO, GROSSO, LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino 2007, spec. 128.

Dove invece l'approccio proposto stride con la legislazione positiva (che, dunque, in quest'ottica presenterebbe molti dubbi di costituzionalità) è nel trattamento dei così detti italiani all'estero.

Fuori da ogni retorica e da ogni populismo, infatti, non è chiaro il riferimento costituzionale in virtù del quale sia stato possibile – in più occasioni - acquistare la cittadinanza in via automatica per chi, vivente altrove dalla nascita, e nato da famiglia impiantata altrove da generazioni, dimostri di avere un avo italiano, se nella linea consanguinea che lo congiunge a lui non vi sia stato alcuno che abbia rinunciato espressamente alla cittadinanza italiana (da ultimo, si veda ad esempio la L. n. 124 dell'8 marzo 2006)⁵⁹.

L'unico fondamento – logico, non giuridico – di tale indirizzo sembra essere lo *jus sanguinis* vero e proprio, ovvero regole per l'acquisto della cittadinanza del tutto slegate dall'appartenenza comunitaria o familiare, dalla residenza, dall'afflato, dalle responsabilità, e connesse ad una sorta di discendenza genetica, in una visione quasi razziale della nazionalità e, per conseguenza, della cittadinanza, con tutte le implicazioni politiche che ne sorgano, in particolare se si estende il diritto di elettorato attivo e passivo a chi, ormai da generazioni, è nato, vive e fa nascere i propri figli altrove, ed altrove dà il proprio apporto sociale, insomma è parte di altre comunità diverse da quelle della Repubblica, che ha – legittimamente – altrove i propri interessi, e che altrove indirizza il proprio afflato comunitario, e che tuttavia, si deve supporre, può essere cittadino – anche – italiano poiché dotato di “sangue” italiano⁶⁰.

Gli argomenti sin qui utilizzati lasciano intendere come questo approccio sia coerente con una visione antica, precostituzionale della cittadinanza, la cui storia nel XX secolo, in Italia, è caratterizzata, come recenti studi hanno cercato di dimostrare⁶¹, da alcune linee portanti.

Il fulcro principale di questa storia, è persino intuitivo riconoscerlo, è stato il legame di sangue e familiare, connotato dalla visione storica della famiglia e del ruolo di genere, tanto che, a lungo, la trasmissione della cittadinanza *jure sanguinis* è avvenuta solo per parte di padre, mentre l'acquisto *iure connubii* era riservato alle donne. Ma a questo nucleo centrale si sono aggiunte, con importanza variabile a seconda del momento storico, disposizioni volte a tener conto dei flussi migratori, delle politiche coloniali, dell'impostazione razziale che, ad un certo punto, e per fortuna brevemente, caratterizzò anche il nostro ordinamento⁶². Va però notato che, in mancanza di consapevolezza circa la sussistenza di uno statuto costituzionale del cittadino, la legislazione storica del nostro paese è stata fortemente influenzata dalle opposte situazioni in cui esso si è trovato nel corso del XX secolo, per più di metà del quale il saldo migratorio è stato fortemente negativo⁶³; ciò ha comportato una persino eccessiva attenzione a quelli che oggi chiamiamo, forse enfaticamente, “italiani all'estero”,

⁵⁹ Recenti studi hanno dimostrato come queste norme abbiano prodotto un vero e proprio boom delle richieste di cittadinanza in tale forma, provenienti specialmente da quei paesi dell'America latina che hanno avuto recenti periodi di grave recessione economica. E se questo è ancora comprensibile, è stato poi evidenziato come, a partire dal 2001, la domanda si sia impennata, non a caso in corrispondenza con gli inasprimenti sugli ingressi in alcuni paesi in seguito ai noti fatti di terrorismo internazionale. Di qui la considerazione che la cittadinanza italiana sia un'opportunità per molti “italiani” che vivono altrove per ottenere le facilitazioni che il possesso del passaporto italiano consente in confronto ad alcuni paesi, in Europa e negli Stati Uniti: cfr. G. GALLO E TINTORI, *Come si diventa cittadini italiani. Un approfondimento statistico*, in ZINCONE (a cura di), *Familismo legale*, Bari, 2006, 107 ss..

⁶⁰ L'argomento è stato ben messo in luce, tra gli altri, da GROSSO, *Il voto all'estero tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità*, in *Quad. Cost.*, 2002, 346 ss.; DE SIERVO, *Il voto dei cittadini residenti all'estero ed alcune caratteristiche della nostra legislazione in tema di cittadinanza*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, 1990, 302.

⁶¹ Solo per stare alle pubblicazioni più generali e più recenti, cfr., tra gli altri, CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, 2001; BEVILACQUA, DE CLEMENTI, FRANZINA (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana*, Vol I e II, Roma, 2001-2002; ZINCONE (a cura di), *Familismo legale* cit.

⁶² Cfr. il R.D.L. 17 novembre 1938 n. 1728, recante *Provvedimenti per la difesa della razza italiana*.

⁶³ Sulla “normalità” storica dello *jus sanguinis* nei paesi a forte emigrazione, cfr. CLERICI, *Cittadinanza* cit., 119.

con norme di particolare favore, volte a riconoscere la loro cittadinanza italiana quasi “a prescindere”, e rompendo lo storico divieto della doppia cittadinanza.

Questo atteggiamento curiosamente non è cambiato con il ribaltamento della situazione migratoria, allorché il nostro è divenuto un paese di immigrati⁶⁴. Ma soprattutto, quell’approccio è del tutto sfornito di alcuna base costituzionale; il rifiuto dell’idea di razza (italiana e, forse, di ogni altro tipo) è del tutto evidente nel nostro testo costituzionale, che predilige l’impostazione personalista e, perciò, comunitaria, relazionale, plurale.

Se poi si accettasse che l’essenza costituzionale della cittadinanza sia la disposizione del secondo comma dell’articolo 4 Cost., quella normativa, ed anzi l’intero approccio che la fonda, andrebbe sottoposta a profonda verifica.

6. OSSERVAZIONI RIASSUNTIVE

Se si assume che cittadino è colui che, a norma dell’art. 4, comma 2, Cost., *svolge, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società*, si potrebbe arrivare a ridurre la centralità della cittadinanza *jure sanguinis*, se si rinunzi in radice a svolgere tali doveri (ad esempio, per definitivo trasferimento all’estero, acquisto di altra cittadinanza), e a poterla mantenere, ottenere (o riottenere) solo con l’effettiva e concreta dimostrazione di avvertire le responsabilità del cittadino sovrano, e dunque voler adempiere a quei doveri; mentre al reciproco emergerebbe la grande importanza della cittadinanza *jure soli, jure connubii, o jure domicilii*, in presenza di condizioni che testimoniano del pieno inserimento comunitario della *persona* richiedente, e il suo definitivo radicamento nelle comunità che formano quella repubblicana nazionale, mediante la dimostrazione dell’assolvimento a quei doveri in funzione delle responsabilità da cui derivano.

Se si accetta questa visione, che peraltro sembra per di più imposta dai fatti, la normativa vigente presenta più di un’incongruenza. Vi è un eccessivo valore dato alla discendenza sanguigna, che consente i paradossi indicati per chi è ormai parte definitiva di altra comunità, mentre il nucleo costituzionale della cittadinanza è, lo si è visto, un’appartenenza comunitaria di tipo attivo, di raggio più ampio, se la persona ha dimostrato di *concorrere al progresso materiale o spirituale della società* italiana, ovvero delle plurime comunità istituzionali di cui essa si compone sul piano politico, formando la Repubblica, ed in termini più ristretti e strumentali se l’appartenenza si realizza per il tramite della *famiglia*, allorché non deve essere importante se nasci da italiano o straniero, ma se fai parte di quella *società naturale* della famiglia di residenza e cultura italiane.

In tutti i casi, tuttavia, vi è un’ulteriore conseguenza tecnica dell’approccio: in questa visione, immessa com’è nella trama costituzionale, la cittadinanza non è mai *concessa*, ma sempre *riconosciuta*, in via presuntiva, nelle trasmissioni per mezzo della famiglia, mediante dimostrazioni, nell’acquisto diverso; sicché, anche qualora questo riconoscimento abbia bisogno di un provvedimento esplicito, esso ha natura autorizzatoria, o comunque dichiarativa, e non concessoria.

L’approccio proposto risponde, si spera, anche ad una considerazione che discende dalle evoluzioni nel rapporto tra disciplina giuridica della cittadinanza e tutela dei diritti umani, ormai solida, s’è visto, nel nostro tessuto costituzionale; il riconoscimento di notevoli diritti essenziali e di libertà sociali a chiunque – anche non cittadino - si trovi sul territorio italiano, infatti, depriva l’argomento

⁶⁴ I dati ci riferiscono che si può prudenzialmente stimare non solo che gli stranieri viventi in Italia abbiano ormai raggiunto circa il 6% della popolazione, ma soprattutto che quasi il 60% di essi vi risiede da oltre cinque anni: cfr. *Immigrazione 2006*, XVI rapporto Caritas Migrantes, Roma, 2006.

della cittadinanza di alcuni dei suoi contenuti classici, in particolare con riguardo ai suoi effetti inclusivi ed esclusivi⁶⁵.

A lungo, in effetti, la cittadinanza ha rappresentato la sola tecnica giuridica con cui definire l'identità dei gruppi politici, con conseguenze molto drastiche nella distinzione tra chi fosse cittadino e chi no, poiché solo al primo veniva riconosciuto uno stato *optimo jure*, e dunque una presenza civile e, in alcuni momenti storici, persino una dignità umana.

L'effetto delle disposizioni costituzionali che hanno consentito il superamento di quell'approccio non può essere ininfluenza sulla considerazione odierna del fenomeno della cittadinanza, la quale, in presenza di quelle, non è più attrice esclusiva del compito di definire la titolarità di alcuni diritti e libertà; liberato da quest'orpello, l'argomento giuridico della cittadinanza può dunque essere affrontato, oggi, senza tutti i contenuti che esso ha storicamente avuto.

Quando i bambini ed i ragazzi italiani hanno compagni di scuola o di università che ben possono non essere cittadini; quando negli ospedali medici e pazienti convivono con persone non cittadine nelle medesime condizioni; quando nei luoghi pubblici cittadini e non cittadini possono discutere di problemi comuni circa lo stato di alcuni servizi o prestazioni pubblici, poiché è quello del quale tutti fruiscono, indistintamente; ebbene, in uno stato di cose di tal fatta sembra davvero anacronistico continuare a trattare il tema della cittadinanza a partire dal lato dei diritti e delle libertà che ad essa conseguono, poiché gran parte di quei diritti e di quelle libertà sono riconosciuti e garantiti a prescindere dalla cittadinanza.

Quanto ne rimane, perciò, è essenzialmente connesso ad una serie di prerogative politiche conseguenti alla cittadinanza, e va perciò coordinato con l'assetto positivo del tema della sovranità; e per quanto questa abbia perduto mordente rispetto al passato, è pur sempre efficace, poiché il concetto stesso di ordinamento giuridico ne discende; se perciò la sovranità, ad oggi, è ancora prevalentemente nazionale, articolata però tra le componenti della Repubblica, siano esse o meno pubbliche, le prerogative del cittadino – quanto cioè continua ad essere giuridicamente ulteriore rispetto ai diritti e alle libertà di ciascuna persona – ne sono una conseguenza.

Non c'è sovranità, tuttavia, senza responsabilità e doveri; e a partire da questi, allora che si può provare a ritessere la trama costituzionale della cittadinanza, in questo primo scorcio del XXI secolo.

⁶⁵ E ciò a prescindere dalle opinioni di chi afferma che, ormai, il concetto stesso di cittadinanza sia superato per la sopravvenienza della cd. globalizzazione, sia in ordine, perciò, alla agonia degli Stati nazione, sia per il rapporto identitario che ognuno di noi, ormai, costruirebbe con tutti gli altri esseri umani, non solo con i concittadini: così MONTANARI, *Per una critica della "cittadinanza"*, in DELLA TORRE e D'AGOSTINO (a cura di), *La cittadinanza. Problemi e dinamiche in una società pluralistica*, Torino, 2000, 327 ss.. Queste tesi, tuttavia, sembrano smentite dai fatti, poiché, quale che ne sia la causa, l'argomento della cittadinanza resta politicamente assai sensibile, e non solo in Italia; si vedano gli esempi di problematiche che intorno ad essa si agitano in varie parti del mondo in KYMLICHKA, *La cittadinanza multiculturale*, tr. it. Bologna, 1999. Una recente replica a queste tesi si ritrova anche in MANGANARO, *Vecchi problemi e nuove prospettive della cittadinanza cit.*, 225 ss.. Ben diverso, ma anch'esso piuttosto dogmatico, è invece l'auspicio alla negazione della cittadinanza, in favore dei meri diritti della persona (o, e sarebbe in tale visione lo stesso, di una cittadinanza universale): così, ad es., FERRAJOLI, *dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, 291.