

## ***L'essere umano fra soggettività giuridica ed oggettività economica. Note sulla non-cittadinanza fra diritti fondamentali ed incapacità giuridica speciale\****

Marco Cossutta  
Università di Trieste  
Dipartimento di Studi Umanistici  
cossumar@units.it

### **ABSTRACT**

The subject of this argumentative essay is the contraposition between citizenship rights and human rights in contemporary society. This contraposition concerns non-citizen workers who are excluded from the political life of foreign countries and, in the case of *clandestines*, from enjoying social rights guaranteed to regular workers.

### **KEYWORDS**

Citizenship rights, human rights, non-citizen workers, social rights, *clandestine* workers

### **1. Soggettività giuridica e persona umana**

“Già a partire dal diritto romano si manifesta la tendenza a configurare l'individuo fisico come punto di collegamento globale dell'intero sistema normativo. Questa tendenza ha però incontrato nelle varie epoche limitazioni e restrizioni, connesse per lo più al sesso ed alla titolarità o meno di certi *status* (*libertatis, civitatis, familiae*, ecc.), sicché interi campi di norme potevano essere riversati a determinate classi di soggetti e preclusi già in linea di principio ad altre classi”<sup>1</sup>.

In questo modo, nel 1960, Angelo Falzea evidenzia come la piena capacità giuridica – “che rappresenta la espressione di maggior rilievo della nozione globale di soggettività”<sup>2</sup> – risulta per lungo tempo appannaggio di (più o meno) ristrette categorie di esseri umani.

Tale constatazione offre agio ad una riflessione intorno all'attuale ruolo dello *status* di cittadinanza avuto riguardo alla concreta vigenza di quei diritti fondamentali che fanno sì che l'essere umano risulti a tutti gli effetti *persona* umana, ente, quest'ultimo, qualitativamente diverso dal mero titolare di diritti e di doveri.

Qualora, infatti, si volesse indagare tra le definizioni lessicali del termine /persona/ si riscontrerebbe che persona è “l'individuo umano in quanto è ed esiste,

---

\* Nel proporre le argomentazioni che seguiranno l'autore desidera ringraziare la dottoressa Valentina Zampieri che ha avuto la cortesia di discuterle durante la loro stesura.

<sup>1</sup> A. Falzea, *sub voce* *Capacità (teoria gen.)*, in *Enciclopedia del diritto*, p. 11.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 12.

ossia intende e vuole, sperimenta e crea, desidera e ama, gioisce e soffre, e attraverso l'autocoscienza e la realizzazione di sé costituisce una manifestazione singolare di quanto può considerarsi essenza dell'uomo, nella sua globalità intellettuale e creativa, e come soggetto cosciente di attività variamente specificate (razionale, etica, ecc.)”<sup>3</sup>.

La persona non è pertanto il *bruto*, ma colui che si eleva da tale condizione sperando *virtute e canoscenza*<sup>4</sup>.

All'interno di un universo di discorso giuridico, va specificato come il termine *persona* rinvia con assoluta immediatezza al soggetto giuridico; infatti, “soggetto giuridico è allora essenzialmente la persona umana, in funzione ultima della quale l'ordinamento [giuridico] è costituito”<sup>5</sup>. Se, come con autorevolezza ci viene suggerito, l'esperienza giuridica si dispiega introno all'umana persona, la funzione ultima dell'ordinamento giuridico è quella di riconoscerla, preservarla e svilupparla; in definitiva far sì che l'essere umano possa manifestarsi quale *persona* nel senso sopra richiamato. Pertanto “a tutela della personalità umana il diritto riconosce a ciascun uomo alcuni diritti e libertà fondamentali”<sup>6</sup>.

La persona umana colta perciò nella sua rappresentazione di soggetto giuridico è un centro di imputazione giuridica; è titolare di posizioni giuridiche e questa titolarità presuppone la capacità giuridica: utilizzando il lessico giuridico si può affermare come “la soggettività indica la qualità del soggetto, è cioè di centro di imputazioni giuridiche, mentre la capacità indica l'attitudine a ricevere imputazioni giuridiche”<sup>7</sup>.

Per tale prospettiva<sup>8</sup>, “la persona fisica, e cioè la persona umana, ha una sua unica realtà psicofisica, una sua unica dignità per la quale non solo esige l'indiscriminato riconoscimento della capacità giuridica, ma si pone essa stessa come fine ultimo dell'ordinamento”<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> Così nell'omonima voce del *Vocabolario della lingua italiana* edito dall'Istituto della enciclopedia italiana.

<sup>4</sup> Il richiamo all'esortazione che l'Alighieri attribuisce, nel XXVI canto dell'Inferno, all'Ulisse, che si rivolge ai suoi *frati* per spronarli a superare il segno posto da Ercole *accìò che l'uom più oltre non si metta: il considerate la vostra semenza: fatti non foste per viver come bruti, ma per seguir virtute e canoscenza*, può ben esemplificare la differenza ontologica fra persona umana e il generico essere umano.

<sup>5</sup> C. M. Bianca, *Diritto civile. I. La norma giuridica – i soggetti*, Milano, 1984, p. 137.

<sup>6</sup> P. Trimarchi, *Istituzioni di diritto privato*, Milano, 1977, p. 67.

<sup>7</sup> C. M. Bianca, *Diritto civile*, cit., p. 138. Non appare fuori luogo rammentare come il termine *capacità* discende ovviamente dal latino *capere*, sì prendere, ma pure in senso traslato comprendere, ricomprendere, far proprio; in tal senso la capacità è prerogativa di quella persona umana a cui si è fatto sopra.

<sup>8</sup> Che si oppone a rappresentazioni giuridiche di sapore normativistico, per le quali “rilevano quei comportamenti e quei rapporti che son previsti dalla norma, non la realtà naturale o sociale dei soggetti”, *ibidem*, p. 139. In argomento cfr. anche il qui richiamato saggio di Falzea a p. 10.

<sup>9</sup> C. M. Bianca, *Diritto civile*, cit., pp. 138-139.

Risulta evidente come “la persona umana [...] non è un semplice presupposto della norma (o, peggio, una ipostatizzazione del pensiero giuridico), ma è un valore direttamente rilevante per l’ordinamento: è infatti l’uomo *come tale* che viene giuridicamente tutelato e che dà significato a tutti quei precetti giuridici che hanno appunto come destinatario la persona umana, si pensi soprattutto ai diritti inviolabili dell’uomo riconosciuti dalle moderne legislazioni”<sup>10</sup>.

Emerge dai brani richiamati il tratteggio di una costruzione giuridica che riconosce il suo essere ancillare *al pieno sviluppo della persona umana*, che offre alla stessa in tutti i campi in cui dispiega la propria attività protezione e supporto; una protezione ed un supporto che si riconduce, sia pur attraverso la mediazione degli ordinamenti statuali, alla piena vigenza di quei diritti fondamentali che sono richiamati e recepiti come assoluti, indisponibili ed imprescrittibili. Questi diritti spettano all’essere umano in quanto tale; attraverso il loro esercizio egli riesce varcare i limiti della propria animalesca natura per ricondursi alla persona, a quella specie del genere essere umano, la quale si caratterizza per la capacità di porre e considerare nella loro interezza quei valori che, in quanto “persona” la caratterizzano rispetto agli altri animali.

Certo è che i *valori* a cui si fa riferimento non possono essere assunti come assoluti, quali appartenenti alle verità di principio universalmente riconosciute; piuttosto, l’orizzonte assiologico in cui la persona umana è immersa e alla cui realizzazione tende, dipende simultaneamente da variabili epocali e culturali; sicché nella persona umana di volta in volta noi cogliamo i tratti di una particolare assunzione valoriale. La persona li rappresenta, ne è cioè, per giungere all’etimo del termine, la *maschera*.

## 2. *Sui valori a fondamento di una comunità*

I diritti fondamentali rappresentano perciò la statuizione di quei principî generali, la cui corretta applicazione, fa sì che l’essere umano possa ergersi a persona umana (nel senso sopra circoscritto). I principî comportamentali, sia individuali, che collettivi, acquistano nella loro rappresentazione di diritti fondamentali pieno significato normativo.

In questo senso, richiamando la nota partizione di Wright<sup>11</sup>, i diritti fondamentali possono assumere le sembianze di vere e proprie prescrizioni (sia di fonte umana, di vere e proprie norme giuridiche – ed è questo il caso che qui rileva – che di fonte teonomica, si pensi ai *Testi sacri*); ma anche di norme ideali, verso le quali conformare il comportamento al fine di perfezionarsi, oppure di costumi sociali o ancora di norme morali. Entro certi limiti i diritti fondamentali possono venire considerati alla stregua di norme definitorie, la cui ottemperanza determina

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 140.

<sup>11</sup> Cfr. *Norma e azione. Un’analisi logica*, trad. it. Bologna, 1989, pp.43-54.

i confini di un ambito (ad esempio, di un contesto socio-politico democratico da uno che democratico non è). Non possono però venire ricondotti alle norme tecniche, dato che il loro assoluto vigore non garantisce in alcun modo la riuscita dell'operazione alla quale sarebbero preposti (la trasformazione dell'essere umano in persona umana).

La vigenza dei diritti fondamentali fa sì che non venga inibito a priori all'essere umano la possibile conquista della dignità propria alla persona umana così come viene definita all'interno di un determinato universo di discorso. A titolo esemplificativo, tali inibizioni possono essere, all'interno della cultura occidentale, relative al sesso, alla razza, alla condizione socio-economica, al credo religioso o politico e via discorrendo.

### 3. *La non universalità dei diritti fondamentali*

È in ogni caso opportuno ribadire come i diritti fondamentali nel modo sopra inteso non possono venire rappresentati come diritti che ricomprendono valori vigenti universalmente; dipendono direttamente dall'ambito culturale da cui sorgono e grazie al quale acquistano valore. Lo stesso contesto culturale che è loro proprio determina le forme della loro istituzionalizzazione, che possono pertanto apparire fra loro diverse (norme religiose, norme comportamentali, norme giuridiche e così via).

I diritti fondamentali non sono, quindi, necessariamente riconducibili all'ordinamento giuridico in senso stretto, anche se possono, ed è questo il caso dell'Occidente, da questo venire recepiti<sup>12</sup>: sorgono ne (e fanno parte de) l'*habitat* culturale del contesto sociale ove rappresentano il punto di riferimento per il concreto (*buon*) comportamento quotidiano dei consociati.

Va aggiunto come tali diritti, anche nella loro versione istituzionalizzata in norme giuridiche, versano di per se stessi in uno stato di ambiguità e di vaghezza che ritrova precisa specificazione soltanto per mezzo della loro concreta attuazione (quando cioè da *disposizioni* si trasformano in *norme* attraverso un'attività

---

<sup>12</sup> A tal fine può venire evocata a titolo esemplificativo, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 a cui fanno seguito, per un verso il Patto Internazionale sui Diritti Economici, sociali e culturali ed il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, adottati dal medesimo organo il 16 dicembre 1966, per altro il susseguirsi da parte delle stesse Nazioni Unite di Dichiarazioni dei diritti di settori sempre più particolari dell'umanità (vedi, ad esempio, la Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo adottata nel 1959 o la Dichiarazione dei Diritti dei Disadattati adottata nel 1975)<sup>12</sup>. Lo stesso carattere di generalità è presente anche nelle Dichiarazioni *europée* dei diritti fondamentali, dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del 1950 alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea del 2000. A quasi settant'anni dalla Dichiarazione del 1948, le Nazioni Unite hanno adottato quasi un centinaio di Dichiarazioni volte a riconoscere e tutelare i diritti di sempre più particolari categorie.

interpretativa). Sono perciò enunciazioni contenti principî generali, che devono trovare successivamente specificazione in norme sempre più particolari.

#### 4. Ancora sul soggetto giuridico

Ritornando alla questione del soggetto giuridico, va ancora una volta ribadito come “per il diritto l'uomo è una persona o, secondo un'altra espressione, un soggetto di diritto. [...] Entrambe indicano l'attributo che all'uomo è riconosciuto nel mondo del diritto, quello di centro di imputazione o punto di riferimento di diritti e di doveri. Nella nostra civiltà ogni uomo è, in quanto tale, una persona: egli assume questo attributo al momento della nascita e lo conserva fino al momento della morte”<sup>13</sup>.

Ma, parimenti a quanto osservato all'inizio attraverso il richiamo a Falzea, Galgano rileva come “ciò non è sempre accaduto: nelle società schiavistiche (dell'antichità, come nella società romana, e dell'epoca moderna, come nel Nord America fino al secolo scorso), l'attributo di persona spettava solo agli uomini liberi, non agli schiavi, i quali erano, giuridicamente, cose e non persone, oggetto di diritti e non soggetti di diritto”<sup>14</sup>.

Da quanto emerge dall'analisi ricognitiva sui testi sin qui richiamati, nella realtà socio-politica contemporanea tutti gli esseri umani godono indistintamente di soggettività giuridica, sono cioè dotati, in quanto persone umane, di personalità giuridica. Forme di limitazione e restrizione della capacità giuridica legate a determinati *status* paiono quindi relegate ad epoche, se non remote, almeno passate. Garante di questa universalizzazione della soggettività giuridica appare quel principio di eguaglianza, che si è venuto sviluppando a partire dalla Rivoluzione francese e che ha informato la cultura giuridico-politica occidentale riverberando i suoi effetti nelle opere di codificazione ottocentesche<sup>15</sup>.

Una soggettività giuridica così concepita appare, quindi, appannaggio di un mondo forgiato dagli ideali della Grande Rivoluzione e, come ci viene suggerito, “ciò spiega la relativa giovinezza del concetto di capacità giuridica – che rappresenta la espressione di maggior rilievo della nozione globale di soggettività – e spiega altresì come al sorgere di questo concetto abbia fatto riscontro la progressiva corruzione del fenomeno degli *status* su cui per l'addietro si articolava la soggettività giuridica”<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> F. Galgano, *Diritto privato*, Padova, 1985, p. 71.

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

<sup>15</sup> Cfr. in tema, fra i molti, N. Irti, *L'età della decodificazione*, Milano, 1978 e P. Grossi, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, 2007.

<sup>16</sup> A. Falzea, *sub voce* *Capacità (teoria gen.)*, cit., p. 11. Il punto di avvio di tale processo si fa risalire a Isaac-René-Guy Le Chepelier, deputato di Rennes, che si fa promotore all'interno dell'Assemblea Nazionale di un *décret* volto ad impedire la ricostituzione di ogni *coalizione*,

Se il progressivo erodersi di una società basata sugli *status* propri all'*ancien régime* favorisce prima e determina poi il completo riconoscimento di quell'eguaglianza giuridica che sta alla base della contemporanea concezione della soggettività giuridica, “tutto ciò non significa affatto che ad ogni uomo, in qualsiasi momento della sua vita, siano aperti tutti i campi del diritto e che basti un suo atto di volontà per convogliare su di sé i meccanismi di tutela giuridica relativi all'interesse protetto”<sup>17</sup>.

Pertanto, al di là della generica affermazione di una “posizione indifferenziata dei soggetti”, ovvero della loro eguaglianza formale, questa troverà di volta in volta differente specificazione in considerazione delle opzioni effettuate dall'essere umano, il quale, “inoltrandosi nella vita, determina e per ciò stesso delimita la propria personalità con scelte che son talora irreversibili e che sono condizionate dalle abitudini, dal carattere, dall'ambiente, dalle occasioni del mondo”<sup>18</sup>.

Tali considerazioni sono decisive per meglio comprendere la reale portata delle enunciazioni di principio relative all'universale riconoscimento di piena soggettività giuridica a tutti gli esseri umani, i quali vengono in questo modo recepiti dall'ordinamento quali persone umane, soggetti di diritto e non oggetti di diritto. È la piena soggettività giuridica a far sì che agli esseri umani si possano estendere nelle loro interezza quei diritti fondamentali che la tradizione giuridica occidentale erge a baluardo della persona.

Ma la vigenza di questi pare condizionata, se non più dagli *status* ascritti, almeno da quelle *scelte*, a cui Falzea fa riferimento del suo scritto, operate dal soggetto che influenzano, anche in modo irreversibile, il suo essere soggetto di diritti.

È ben vero che tali *scelte* (l'autore, a titolo d'esempio, richiama il ministro di culto a cui è inibita l'assunzione di cariche amministrative nello stato e l'esercizio di alcune professioni), che pur si riflettono sulla soggettività giuridica, sono per l'appunto opzioni di vita volontarie e non appaiono in alcun modo determinate,

ovvero associazione o corporazione di mestiere, che si frapponga fra l'individuo-lavoratore e lo stato. I corpi intermedi, propri al sistema di diritto comune, ritrovano abolizione con un provvedimento legislativo del 2 marzo del 1791 proposto da Pierre d'Allarde, il cui intento era di promuovere la libertà d'impresa, il libero commercio e la neutralità dello stato nel mondo economico. Il *décret* Le Chepelier, approvato il 14 giugno 1791, si pone lungo tale asse, sanzionando ogni manifestazione (dallo sciopero organizzato alla semplice protesta collettiva) che tenti di imporre (collettivamente) accordi contrattuali in materia salariale con il padronato. Le Chepelier e prima di lui d'Allarde, riescono con queste disposizione ad abilmente coniugare vuoi le istanze del liberalismo economico, impedendo ogni alterazione del libero mercato, vuoi la prospettiva *democratica* roussoniana, la quale aborre ogni organismo intermedio fra il cittadino e la volontà generale incarnata dallo stato, giungendo (quasi) a realizzare, con la commistione fra libertà individuale e volontà generale, la *quadratura del cerchio* politico. Cfr. in argomento le riflessioni di Paolo Grossi riaccorte nel già richiamato saggio *L'Europa del diritto*, p. 131.

<sup>17</sup> A. Falzea, *sub voce* *Capacità (teoria gen.)*, cit., p. 11.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

come in passato, da *status* ascritti per nascita capaci di produrre effetti indipendentemente dalla volontà del soggetto investito dagli stessi. Sono comunque *scelte* che “mentre richiamano l’applicazione di determinati campi di norme, escludono ogni altro campo in cui gli interessi tutelati, per loro natura o per le esigenze dell’ordinamento costituito, risultano con esse incompatibili”; quindi, determinando e specificando di volta in volta la soggettività giuridica della singola persona, rendono inapplicabili alla stessa disposizioni contenenti norme la cui portata è affermata come universale in quanto ricollegabile ai quei diritti fondamentali spettanti in linea di principio ad ogni essere umano in quanto tale (vedi il riferimento nell’esempio effettuato da Falzea al diritto *politico* all’elettorato passivo del quale sarebbe privato il ministro di culto).

Al di là dei casi determinati da una precisa ed autonoma scelta che concorre a liberamente determinare la personalità del soggetto, vi è un’altra categoria di essere umani la cui personalità giuridica risulta limitata e ristretta; questa viene esplicitamente richiamata dall’autore ed è costituita dai non-cittadini: “il non cittadino è garantito nella libera esplicazione della sua soggettività” – infatti, “negli ordinamenti giuridici moderni la qualità di soggetto giuridico non è condizionata alla appartenenza allo Stato”<sup>19</sup> – “ma è escluso dai diritti e doveri politici in senso stretto (elettorato attivo e passivo)”<sup>20</sup>. Sarà su quest’ultima categoria che si concentrerà l’attenzione del presente contributo.

Va in ogni caso rilevato come, per Falzea, si tratta, in generale, “di esclusioni specifiche, dipendenti di massima da opzioni di vita e soggette eventualmente a cadere con la loro revoca”, non incidendo in modo permanente sulla soggettività giuridica; pertanto, più che incapacità giuridiche *tout court* (quali quelle determinate nelle società informate dagli antichi *status libertatis, civitatis, familiae*), risulterebbero delle *incapacità giuridiche speciali*<sup>21</sup>.

Al di là della distinzione lessicale proposta, pare in ogni caso di trovarsi di fronte, anche dopo la caduta delle esecrate società schiaviste a degli esseri umani la cui personalità risulterebbe, sia pur in un quadro di assoluta vigenza dei diritti fondamentali, in ogni caso menomata da incapacità giuridiche (*speciali*)<sup>22</sup>. Fra questi spicca la figura dello straniero, ovvero del non cittadino. Infatti, rileva ancora Falzea, come “la cittadinanza può condizionare il riferimento al soggetto di determinati campi di norme, sicché il non cittadino è soggetto a incapacità

---

<sup>19</sup> *Ibidem* (in nota).

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ibidem*. Sulle incapacità giuridiche speciali cfr. in particolare pp. 25-29.

<sup>22</sup> Cfr. in tema anche P. Barile, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984 ove si afferma come attualmente lo straniero “è titolare di uno *status* pieno, in quanto titolare dei «diritti fondamentali dell’uomo», restando solo oggetto di una riduzione di capacità, rispetto ai cittadini”, p. 31.

giuridiche speciali. Tali incapacità riguardano principalmente il settore del diritto pubblico”<sup>23</sup>.

### 5. *Sull’incapacità giuridica speciale dello straniero*

Pare di non secondaria importanza indagare su questo particolare soggetto anche in considerazione del fatto che, dall’epoca in cui vennero redatti gli scritti qui richiamati, l’incidenza dei non cittadini sulle società occidentali e su quella italiana in particolare ha visto un notevole incremento anche in considerazione al cosiddetto fenomeno della globalizzazione che ha, fra i suoi molteplici effetti, indotto masse sempre maggiori di persone a gravitare verso le aree più ricche dell’Occidente al fine di sfuggire alla miseria e all’incertezza che piaga le loro terre d’origine. Migrazioni conseguenza di *scelte di vita* indubbiamente legate a ragioni di sopravvivenza difficilmente riconducibili a quelle *libere opzioni* nel determinare e nel delimitare la propria personalità, sulle quali (più di mezzo secolo fa) insisteva il Falzea qui richiamato.

In questo (nuovo) quadro sociale, uno degli interrogativi da porsi è relativo alle ripercussioni delle incapacità giuridiche *speciali* sul mantenimento e lo sviluppo della loro dignità di persona umana (quindi, di pieno soggetto giuridico) di coloro che vengono coinvolti, il più delle volte loro malgrado, nel processo di migrazione e che ritrovano, sia pure in differente maniera, collocazione, nella quasi totalità dei casi come lavoratori, all’interno del tessuto sociale della società ospitante, la quale erige proprio con l’istituto della cittadinanza una barriera, anche giuridica, a fronte dello straniero. Barriera, che può riflette i suoi effetti sulla effettiva vigenza di quei diritti fondamentali che fanno sì che l’essere umano possa essere qualificato (e qualificarsi) come persona umana.

In questo contesto il richiamo ai diritti fondamentali appare centrale, proprio perché rispetto a questi è possibile dispiegare un discorso intorno al riconoscimento od al respingimento della persona umana, la quale è centro di imputazione di diritti quantitativamente e qualitativamente differenti (anche perché taluni promananti dall’ordinamento internazionale) da quelli ascritti (dalla legislazione nazionale o, per ciò che ci riguarda direttamente, da quella comunitaria) a colui che vanta lo *status* di cittadino.

Va anche sottolineato il valore universale preteso dai diritti fondamentali in contrapposizione alla particolarità propria ai diritti di cittadinanza; la pretesa universalità che caratterizza i diritti fondamentali e li differenzia da quelli di cittadinanza fa sì che i primi ritrovino il proprio soggetto nella persona *sic et simpliciter* e non in una sua particolare rappresentazione formale: il cittadino.

---

<sup>23</sup> A. Falzea, *sub voce* *Capacità*, cit., p. 36. Cfr. in argomento anche G. Arena, *sub voce* *Incapacità*, in *Enciclopedia del diritto*, pp. 914-915.



Il problema che si pone è relativo al fatto di come, all'interno della società contemporanea, la presenza degli specifici diritti di cittadinanza possa contrapporsi alla vigenza dei diritti fondamentali intesi nella loro interezza, facendo sì che a parte dell'umanità gli stessi vengano, proprio in nome dei primi, se non totalmente negati, per lo meno fortemente attenuati.

Questa attenuazione rileva particolarmente alla categoria dei non cittadini, stranieri lavoratori domiciliati nel paese ospite, che, nonostante contribuiscano fattivamente al progresso e al benessere complessivo della popolazione, si ritrovano in una situazione di minorità rispetto ai cittadini, poiché viene loro inibita la piena partecipazione alla vita sociale. E di più: nel caso in cui versino in particolari situazioni (vedi il fenomeno della cosiddetta clandestinità), anche il godimento di quei diritti sociali di garanzia, di partecipazione e di prestazione che sono garantiti pienamente ai lavoratori cittadini ma che parimenti dovrebbero essere concessi anche agli stranieri in modo equo, vengo loro preclusi.

Le attuali dinamiche del mercato del lavoro, frutto dell'evolversi del fenomeno della globalizzazione, potrebbero determinare pertanto la riproposizione nelle società occidentali di marcate tendenze dispotiche, nel momento in cui recepiscano categorie di lavoratori alla stessa stregua di mezzi di produzione (*robot*), non tanto negando loro ogni soggettività giuridica, ma facendo sì che agli stessi non si estendano delle garanzie che permettono ai cittadini ed agli stranieri a questi parificati di mantenere e sviluppare la loro umana dignità. Quella stessa dignità che in linea di principio i diritti fondamentali ascrivono all'intero genere umano. I diritti di cittadinanza possono in questo quadro rappresentare un momento di forzatura dell'intreccio di garanzie posto a protezione della persona dai diritti fondamentali.

La contrapposizione fra cittadinanza e diritti fondamentali, che qui viene rappresentata, può essere strumentale e funzionale al mantenimento ed allo sviluppo di un mercato del lavoro ove il costo complessivo del lavoratore (straniero) sia inferiore al costo del cittadino lavoratore.

Si palesa una profonda modificazione nell'utilizzo dell'istituto della cittadinanza, che in epoca moderna (sulla scorta delle esperienze antiche e medievali) ha segnato un momento di emancipazione dell'essere umano (*rectius* da prima del borghese) dalla condizione di sudditanza (di mera appartenenza ad un ente pubblico) nella quale versava per aprire la via alla piena soggettività giuridica e alla piena partecipazione politica, riconoscendo in definitiva non solamente il suo essere umano, ma il suo essere persona.

Ora lo stesso istituto può risultare utilizzato per relegare settori di umanità in quelle medesime condizioni di minorità, che le istanze proprie alla moderna cittadinanza avevano denunciato e fortemente combattuto con le *Rivoluzioni* promuovendo in ambito giuridico l'affermazione per l'intera umanità di quella piena soggettività giuridica a cui si è fatto cenno nei paragrafi precedenti. Va

quindi esaminato il possibile nesso fra l'istituto della cittadinanza, così come attualmente viene concepito, e la effettiva riduzione della portata pratica della soggettività giuridica nei confronti di coloro che non risultano di volta in volta ricompresi nell'istituto predetto, tanto da affievolire, proprio in nome dei diritti di cittadinanza, il godimento dei diritti fondamentali.

## 6. *Lo status civitatis*

La cittadinanza si esplica nella vigenza di *diritti di cittadinanza* che rappresentano la statuizione da parte di ogni singolo stato<sup>24</sup> di diritti (a cui corrispondono dei doveri), di cui gode una particolare frazione dell'umanità presente sul territorio sottoposto alla sovranità di quel singolo stato; quell'umanità che è più strettamente soggetta allo stato, poiché vi è *appartenenza* allo stesso<sup>25</sup>. Va da subito premesso che, seguendo autorevole dottrina, “la cittadinanza non è un diritto individuale, del quale l'individuo possa disporre. È uno status che è creato direttamente dalla legge, del tutto indipendentemente dalla volontà dei soggetti nella normalità dei casi”<sup>26</sup>.

Si può affermare, forse semplicisticamente, che il riconoscimento dei diritti di cittadinanza fa sì che quella porzione di popolazione soggetta allo stato (*rectius*, appartenente allo stato) goda pienamente di quei diritti fondamentali tratteggiati, ad esempio, nelle *Dichiarazioni* sopra richiamate, le quali vincolano lo stato nella sua attività legislativa.

In proposito del caso italiano vanno richiamati gli articoli 10 e 117 del dettato costituzionale. Va premesso che si ritiene che l'articolo 2 e 3, comma primo del dettato racchiudano più che un preciso e tangibile vincolo all'attività dello stato una enunciazione di principio che si traduce – e si è tradotta storicamente, in grazie a quanto disposto al successivo articolo 3, comma secondo – in una *lenta* attività di adeguamento della legislazione a tali principî, di cui il raggiungimento della parità fra uomo e donna ne è evidente esempio. Centrale risulta quindi il compito *rimozionale* che la Repubblica deve esercitare a fronte degli “ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva

<sup>24</sup> Vedi il primo articolo della Convenzione de L'Aja stipulata nel 1930 in tema di cittadinanza.

<sup>25</sup> Con riguardo al problema della capacità giuridica, viene osservato come “una comunità prima presceglie i soggetti destinatari delle sue norme e successivamente stabilisce quali di essi possono validamente agire”, G. Arena, *sub voce Incapacità*, cit., p. 909.

<sup>26</sup> R. Quadri, *sub voce Cittadinanza*, in *Nuovissimo Digesto Italiano*, p. 330. In tema cfr., fra i molti, gli oramai classici studi di V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale. I. Introduzione al diritto costituzionale italiano*, Padova, 1970, pp. 57-63; V. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, pp. 122-132; P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1983, pp. 38-43; T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano, 1984, pp. 172-177.

partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

Il primo comma dell'articolo 117 richiama, anche se indirettamente, delle precise norme giuridiche, i “vincoli derivati dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”, quindi norme *pattizie* contenute nelle relative fonti di cognizione, mentre l'articolo 10, al suo primo comma, richiama come vincolanti “le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute”, quindi norme di fatto consuetudinarie e prive, in prima istanza, di fonte di cognizione.

### *7. Cittadini e stranieri di fronte ai diritti*

Al di là dello specifico italiano, i non appartenenti allo stato (i non-cittadini di quello stato), non godono in linea di principio degli stessi diritti dei *suoi* cittadini. In questo senso, se vi può essere una coincidenza tra i diritti di cittadinanza ed i diritti fondamentali avuto riguardo allo *status* del cittadino, nel senso che i secondi possono venire recepiti e resi pienamente vigenti dai primi, tale sovrapposizione non è certamente riscontrabile, all'interno dei singoli stati, fra i diritti dei non-cittadini ed i diritti fondamentali, nel senso che i primi non raccolgono nella loro interezza i secondi (si pensi ai diritti politici ed a parte dei diritti sociali).

In proposito si possono, in linea di principio, prospettare tre situazioni nei confronti dello straniero: la assoluta esclusione da quei diritti che ineriscono alla qualifica di cittadino, primi fra tutti i diritti politici; il riconoscimento dei diritti fondamentali che riguardano l'essenziale tutela della persona umana; la attribuzione discrezionale da parte dello stato ospitante di diritti residui sia pur con le limitazioni derivanti dall'ordine pubblico e dal buon costume<sup>27</sup>.

### *8. I diritti ed i rispettivi doveri: umanità vs. fedeltà*

A chiosa di quanto sopra accennato va effettuata una considerazione volta ad evidenziare la netta differenza che intercorre fra i diritti fondamentali ed i diritti di cittadinanza. Anche a queste particolari specie di diritti corrispondono dei doveri. In particolare si ritiene che il godimento dei diritti fondamentali implichi come corrispondente il dovere d'*accoglienza* dell'altro; i diritti fondamentali spingono coloro che ne beneficiano a sviluppare in loro stessi un'*umanità* intesa come sentimento di solidarietà, di apertura verso l'altro essere umano al fine di costituire, sia pure nella diversità propria ad ogni individuo e ad ogni gruppo sociale, una convivenza armonica che abbracci senza distinzioni ogni essere umano in quanto appartenente ad una umanità che trascende le singole e convenzionali partizioni statuali e che è spinta, pure nel totale rispetto delle precipuità culturali,

---

<sup>27</sup> Cfr. in argomento C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 1154-1156.

sociali, religiose e politiche d'ogni singolo membro della famiglia umana, a promuovere un benessere collettivo non solo materiale. Il rispetto dell'altro è uno dei principali doveri che scaturiscono dal godimento dei diritti fondamentali. Sicché in questa prospettiva il concetto stesso di persona umana *straniera* è una contraddizione in termini.

Viceversa, guardando ai diritti di cittadinanza, al loro godimento corrisponde primariamente il dovere di fedeltà allo stato (evidenziato, ad esempio, dal giuramento previsto in alcuni ordinamenti per coloro che acquisiscono la cittadinanza per *naturalizzazione*<sup>28</sup>), una fedeltà che si traduce vuoi nell'adesione alla sua specifica concezione di *ordine pubblico* (si veda la perdita della cittadinanza per *indegnità*<sup>29</sup>), vuoi alle sue politiche (non a caso una delle cause di possibile perdita della cittadinanza è indicata nell'essersi posto al servizio di una potenza straniera<sup>30</sup>); la fedeltà allo stato che avviene a scapito dell'umanità, è, per un verso, fattore di divisione della stessa in una miriade di comunità politiche autoreferenziali tendenti ad una autarchia non solo economica, ma anche culturale, e, per altro, determina quale conseguenza dell'ottemperamento di tale obbligo la sovra ordinazione dei cittadini rispetto ai non cittadini. L'istituto della

---

<sup>28</sup> Vedi in proposito l'articolo 10 della legge italiana del 1992 Nuove norme sulla cittadinanza, che prescrive l'obbligo di prestare "giuramento di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato"

<sup>29</sup> Non prevista attualmente nell'ordinamento repubblicano (vedi articolo 22 del Dettato), ma presente in quello del Regno da cui alla legge 108 del 1926 che sanzionava la commissione all'estero di fatti turbativi dell'ordine pubblico interno, quali il danno agli interessi nazionali e atti determinanti la perdita di prestigio della nazione – anche se i fatti in specie non costituiscono reato – con la perdita della cittadinanza, alla quale poteva sommarsi, quale sanzione accessoria, il sequestro dei beni e in caso estremo la confisca degli stessi. Cfr. F. Degni, *sub voce Cittadinanza* in *Nuovo Digesto Italiano*, p. 194. Va rilevato anche che il RDL n. 1728 del 1938 (Provvedimenti per la difesa della razza italiana), all'articolo 23, prevedeva la perdita della cittadinanza per i cittadini di religione ebraica naturalizzati dopo il primo gennaio 1919 nonché l'espulsione degli stessi dal Regno.

Nell'Italia repubblicana vi è un unico caso che può riconnettersi indirettamente alla perdita della cittadinanza per indegnità ed è quello previsto dal DL n. 23 del 1948 che impediva il riacquisto della cittadinanza italiana agli altoatesini che avessero, in base alla legge 1241 del 1939 optato per la cittadinanza tedesca se avessero dimostrato attaccamento al regime nazista e svolto attività anti-italiane (cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 131 e G. Biscottini, *sub voce Cittadinanza*, in *Enciclopedia del diritto*, p. 154) .

<sup>30</sup> Se l'ordinamento repubblicano non prevede la perdita della cittadinanza per motivi politici (cfr. R. Quadri, *sub voce Cittadinanza*, cit., pp. 330-331) non per questo la sua perdita non è prevista per difetto di fedeltà alla Repubblica da cui all'articolo 54, primo comma del Dettato (cfr. G. Biscottini, *sub voce Cittadinanza*, cit., p. 151); infatti l'articolo 12 delle Nuove norme sulla cittadinanza riconferma la perdita della stessa per i cittadini che si pongano volontariamente e contro il parere dello Stato italiano al servizio di potenze straniere o di enti internazionali a cui non partecipa l'Italia.

cittadinanza riflette ancor oggi la tendenza a costituire comunità politiche chiuse verso l'esterno, autoreferenziali<sup>31</sup>.

### 9. Una cittadinanza unitaria contrapposta alla varietà degli stranieri

Ritornando al caso italiano, va ancora sottolineato come la categoria della cittadinanza, per ciò che concerne l'esperienza italiana repubblicana, a differenza di altre compagini statuali<sup>32</sup>, è da considerarsi unitaria<sup>33</sup>. Precedentemente, sino al 1934, era in vigore l'istituto della cosiddetta *piccola cittadinanza* (da cui ai RDL n. 1387 e 1418 rispettivamente del 1922 e 1923 – i quali prevedevano che ad alcune categorie di stranieri, legati all'Italia o da vincoli famigliari o per particolari servizi resi al Paese, venisse concessa una cittadinanza che era trasmissibile e che non comportava il godimento dei diritti politici né l'obbligo del servizio militare) e, più in generale, sino alla dissoluzione dell'Impero, la distinzione fra cittadini metropolitani, con piena cittadinanza, e abitanti delle colonie, suddivisi tra cittadini italiani delle Isole Egee, cittadini italiani della Libia e sudditi dell'Africa orientale italiana (in condizione di netta inferiorità rispetto ai cittadini *optimo iure*)<sup>34</sup>.

A comprova dell'attuale unitarietà dell'istituto va richiamata anzitutto la Costituzione repubblicana, che si rivolge sempre, nell'enunciare diritti e nel porre doveri, a *tutti* i cittadini (fa eccezione l'articolo 53 che si rivolge a chiunque – cittadini e stranieri – acquisisca reddito in Italia).

Al contrario, la categoria degli stranieri risulta variegata sin dalla sua enunciazione nell'articolo 10, comma secondo della Costituzione che stabilisce che la loro condizione sia “regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali”. Al di là del caso specifico di accordi bilaterali con stati stranieri, va considerato come la non cittadinanza si declina in differenti modi, i quali ritrovando distinte regolamentazioni giuridiche danno vita ad altrettanti *status* giuridici. In questo senso ed a differenza della categoria unitaria dei cittadini, fra le varie categorie degli stranieri non si riscontra un'eguaglianza di trattamento. Sicché il portato del primo comma dell'articolo 3 del dettato costituzionale ha

---

<sup>31</sup> Cfr. R. Quadri, *sub voce* *Cittadinanza*, cit.

<sup>32</sup> Vedi a titolo esemplificativo il Regno Unito prevede nella legge del 1981 le seguenti categorie: British citizens, British Dependent Territories citizens, British Overseas citizens, British subjects, British protected persons e Commonwealth nationals; cfr. S. Bariatti, *sub voce* *Cittadinanza (dir. comp. e stran.)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, p. 1

<sup>33</sup> Gli abitanti della Somalia *ex* italiana durante l'amministrazione fiduciaria non possedevano la cittadinanza italiana anche se godevano della protezione diplomatica.

<sup>34</sup> Cfr. in argomento R. Sertoli-Salis, *sub voce* *Cittadinanza a sudditanza delle colonie*, in *Nuovo Digesto Italiano*, ove di rileva che la distinzione tra cittadinanza (Egeo e Libia) e sudditanza (Etiopia, Somalia ed Eritrea) ha “valore formale, non sostanziale, in omaggio alla più avanzata civiltà degli uni in confronto a quella degli altri”, p. 196.

piena vigenza solo per la categoria dei cittadini, esplicitamente richiamata, ma non per gli stranieri, il cui *trattamento* da parte dell'ordinamento risente fortemente del loro specifico *status*, tanto da far emergere, fermo restando la tutela dei fondamentali diritti umani, vistose disparità fra le varie categorie di non cittadini<sup>35</sup>.

Fra i differenti *status*, quello più prossimo alla cittadinanza è tradizionalmente ascrivibile agli "italiani non appartenenti alla Repubblica" (gli *ex regnicoli*), di cui fa menzione l'articolo 51 del Dettato costituzionale e che, fra l'altro, rappresenta, nei limiti previsti dall'articolo 17 *bis* della legge n. 91 del 1992, titolo per richiedere il riconoscimento del diritto alla cittadinanza italiana. Come noto "la legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificar[li] ai cittadini italiani".

Tale categoria può di fatto restringersi ai soli *ex* cittadini italiani "già residenti nei territori facenti parte dello Stato italiano successivamente ceduti alla Repubblica jugoslava in forza del Trattato di pace firmato a Parigi il 10 febbraio 1947 [... ed ...] alle persone di lingua e cultura italiane che siano figli o discendenti in linea retta dei soggetti" di cui sopra, così al richiamato articolo 17 *bis* della legge 91/1992<sup>36</sup>. A questi si affianca, per la sola concessione della cittadinanza secondo i criteri dello *ius sanguinis*, nettamente prevalenti nella legislazione italiana in materia<sup>37</sup>, lo "straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini italiani per nascita", purché "vi risieda legalmente da almeno tre anni".

A questa prima categoria di non cittadini seguono i "cittadini degli Stati membri dell'Unione europea", di cui all'articolo 2 del *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*; ai predetti non cittadini tali disposizioni non si applicano "se non in quanto si tratti di norme più favorevoli". Tali non cittadini, in quanto *comunitari*, sono, di fatto, parificati ai cittadini italiani nel godimento dei diritti civili e sociali e, in seguito alla cosiddetta cittadinanza europea, di diritti politici limitati alle elezioni amministrative ed europee.

Straniero, in quanto *extraneus*, appare certamente il non cittadino richiamato dall'articolo 10 della Carta costituzionale ai commi secondo, terzo e quarto. In particolare il comma terzo introduce il diritto d'asilo per "lo straniero, al quale sia

---

<sup>35</sup> Cfr. P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 31 ove si afferma come "il principio di eguaglianza non sembra valere fra stranieri, come dimostra pacificamente la incontestata presenza della disciplina speciale (o di favore) che regola i rapporti fra ciascuno [...] degli stati membri dell'Unione europea ...] e i cittadini degli altri".

<sup>36</sup> Cfr. in tema P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale*, cit., p. 43, il quale esclude che all'interno di tale categoria possano annoverarsi gli italiani di Nizza, del Canton Ticino, di Malta e della Corsica. Vedi anche C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 132.

<sup>37</sup> Cfr. in tema il volume collettaneo curato da Giovanna Zincone, *Familismo legale. Come (non) diventare italiani*, Roma-Bari, 2006.

impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana". Per inciso, va notato che la circoscrizione agli aventi diritto d'asilo prevista dal predetto articolo del Dettato appare non comprensiva dell'intera categoria dei *rifugiati* così come è venuta sviluppandosi dall'articolo 1 della Convenzione di Ginevra del 1951. All'intero di questo quadro, sia pur con alcuni distinguo (vedi ad esempio il primo comma dell'articolo 16 della legge 91 del 1992 in merito agli obblighi del servizio militare), può collocarsi la categoria degli *apolidi*. Tale straniero, se "regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano" (così al secondo comma dell'articolo 2 Testo unico del 1998).

Gli stranieri non rientranti nelle categorie sopra descritte, salvo accordi bilaterali, risultano titolari dei soli diritti civili, mentre l'erogazione dei diritti sociali risulta legata allo *spirito di carità* dello Stato ospitante<sup>38</sup>.

Differente appare il caso del non cittadino non comunitario e non *ex regnicolo*, il quale versa in condizioni di irregolarità; a questo "sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti" (così al primo comma dell'articolo 2 del Testo unico del 1998).

Va riconosciuta seguendo la scala qui proposta un graduale depauperarsi della protezione giuridica sino a giungere alla generale ascrizione, al cosiddetto extracomunitario clandestino, dei "diritti inviolabili dell'uomo" di cui alle enunciazioni di principio contenute nell'articolo secondo della Costituzione.

#### 10. *L'affievolirsi delle garanzie per la persona umana straniera*

Dalla breve indagine tassonomica contenuta nel precedente paragrafo si può senza difficoltà rilevare come si assista ad un sostanziale depauperamento delle *garanzie* offerte alla persona umana da parte del ente statale presso il quale la stessa risulta, sia pur in differente maniera, domiciliata o riconducibile (è questo il caso degli italiani non appartenenti alla Repubblica). Man mano che ci si allontana dalla figura del *cives optimo iure*, che nel caso di uno stato appartenente all'Unione europea, ricomprende, per ciò che concerne i diritti civili, sociali e in parte politici

---

<sup>38</sup> Rileva in proposito con lucidità Biscottini: "i cittadini hanno [...] il diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale, quando siano inabili al lavoro e sprovvisti di mezzi di sussistenza. Gli stranieri che versino in tali condizioni, se non esistono norme convenzionali che ne parifichino la condizione a quella dei cittadini [...] possono formare oggetto di provvedimento di espulsione. E se ciò, di regola, non accade, si deve a motivi di ordine morale e non ad un diritto soggettivo dello straniero. Non va perso di vista a questo proposito che la nostra legge, mentre prevede che i connazionali abbiano, in ogni caso, un domicilio di soccorso, per gli stranieri prevede che lo acquistino solo a determinate condizioni", *Cittadinanza*, cit., p. 158.

ogni cittadino di uno stato membro, si coglie una progressiva riduzione di diritti protetti ed erogati dall'ente statale, sino a giungere al caso estremo di coloro che, pur essendo privi di alcun titolo giuridico, dimorano nel territorio dello stato.

Se, come è in vero palese, i diritti civili, politici e sociali vigenti rappresentano all'interno di precisi istituti giuridici i diritti fondamentali che informano la cultura di un dato contesto sociale, allora la riduzione della loro esercitabilità a fronte di categorie di persone diverse dai cittadini implica per le prime anche una riduzione di vigenza dei diritti fondamentali, che in linea di principio vengono ad ogni persona umana riconosciuti, tanto da ritenere che, se tale impostazione risulta corretta, agli *ultimi* vengono di fatto negati la maggior parte di quei diritti che in linea di principio apparterrebbero a tutti gli esseri umani riconosciuti quali persone<sup>39</sup>.

Si assiste perciò nella prassi quotidiana ad una concreta infrazione dei diritti riconosciuti ed enunciati quali fondamentali, discriminazione che ritrova la propria base proprio nell'istituto della cittadinanza. Infatti, ai cosiddetti clandestini la maggior parte dei diritti viene negata oppure, a causa della loro condizione irregolare, non può venire rivendicata nelle vie formali.

Ne consegue che la persona umana rappresentata nel quadro dell'istituto della cittadinanza può perdere (se non qualificata come cittadino) parte dei suoi diritti fondamentali avuto riguardo al territorio di residenza, generando una situazione concreta in cui la persona umana è in linea di principio pienamente titolare dei diritti fondamentali, ma in considerazione della specificità territoriale di domicilio o residenza e della sua condizione personale può ritrovarsi in una situazione di assoluta minorità rispetto ai suoi simili.

### 11. *Fra sudditi e cittadini*

L'analisi appena svolta presenta delle somiglianze paragonabili alla situazione riscontrabile a fronte delle prime (e remote) concessioni di diritti avvenute nelle isole britanniche da parte di una volontà sovrana coartata vuoi dalla nobiltà (è il caso della *Magna Carta*) vuoi dal Parlamento (è il caso del *Bill of Rights*). Tale volontà che non riconosceva diritti universali, nel senso da noi oggi inteso, ma concedeva prerogative e privilegi appannaggio di determinate categorie (i nobili

---

<sup>39</sup> Ciò risulta particolarmente grave in un contesto ove “il riconoscimento della soggettività giuridica agli incapaci non è dato in vista della loro maturità futura o del loro ritorno alla normalità. Sono i fondamentali valori umani che essi portano in sé, a rendere gli incapaci soggetti giuridici con la medesima pienezza di tutela che viene accordata a coloro i quali la legge riconosce capacità di agire”, A. Falzea, *sub voce Capacità*, cit., p. 22. Come avremo modo di osservare, pare che queste argomentazioni non ritrovino applicazione in determinati ambiti di lavoratori stranieri, i quali, in quanto posti a margine (se non addirittura al di fuori) della tutela giuridica risulterebbero esclusi dal godimento dei fondamentali valori umani, riducendosi al ruolo di oggetti di diritto.



prima, gli inglesi poi), che riuscivano a strappargliele. Nonostante l'affermarsi incondizionato nell'Occidente delle Dichiarazioni universali (da quella di Filadelfia del 1776 a quella parigina del 1789) prodromiche alle *Rivoluzioni*, la piena vigenza dei diritti fondamentali li giuridicamente riconosciuti ed istituiti come inviolabili, è rimasta pur sempre parziale, nel senso che ha interessato in modo esclusivo solo alcune specifiche categorie.

Infatti, riconosciamo nel genere popolo, qui inteso quale elemento costitutivo dello *stato nazionale*, due specie che concorrono alla sua composizione: i *cittadini*, che godono pienamente dei diritti civili e dei diritti politici, e una parte di popolazione che, pur appartenete allo stato, rimane esclusa dall'esercizio dei diritti politici, quindi dalla partecipazione allo stesso. Sicché gli appartenenti allo stato risultano suddivisi in due categorie.

Tale suddivisione, riscontrabile all'interno dello stato mono-classe<sup>40</sup>, ha invero radici antiche, ben radicate nella gremità classica ed istituzionalizzate nel diritto romano, nonché caratterizzanti anche l'evo medio<sup>41</sup>.

In proposito di tale richiamo alle epoche passate, osservatori coevi ai fatti – vedi il Marx della *Zur Juden Frage* – hanno rilevato per ciò che concerne lo stato mono-classe una non secondaria novità: la distinzione dei cittadini (degli appartenenti allo stato) in categorie avviene in epoca *moderna* sotto l'egida dei Diritti umani (i *Droits de l'homme*). Certo, tutto ciò ha fine con la piena affermazione dello stato pluri-classe, ove i diritti politici si estendono a tutta la popolazione a questo soggetta, la quale risulta indistintamente titolare dei diritti civili, politici e sociali attraverso una graduale estensione della effettiva vigenza dei diritti di cittadinanza a tutta la popolazione (vedi ancora la questione della lenta emancipazione giuridica della donna).

Quindi, nello stato mono-classe ottocentesco, il mondo borghese è l'unico a godere pienamente dei diritti civili e politici; poi, con l'avvento dello stato pluri-classe, il beneficiario diviene l'insieme dei cittadini, i quali pienamente risultano titolari di diritti civili, politici e sociali, facendo ipotizzare che le enunciazioni delle *Déclarations* abbiano finalmente trovato piena concretezza.

Ma sia nell'una che nell'altra declinazione rimangono esclusi dal godimento dei diritti categorie di *abietti* definiti tali o dalla mancanza di censo (prima) o dalla mancanza di cittadinanza (poi). Categorie escluse che pur nella loro minorità partecipano (passivamente) alla vita sociale attraverso il loro *lavoro*.

In questo senso, come è stato con autorevolezza riconosciuto, la cittadinanza, ancora attualmente, acquista i contorni di uno "status privilegiato cui conseguono diritti non riconosciuti ai non cittadini"<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Cfr. M. S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986.

<sup>41</sup> Cfr. in argomento le voci di G. Crifò e E. Cortese, *Cittadinanza, dir. rom. e Cittadinanza, dir. intermedio* redatte per l'*Enciclopedia del diritto*.

## 12. Verso l'identificazione tra popolo e cittadini

L'istituto della (piena) cittadinanza specifica dunque una particolare componente della popolazione, quindi un particolare aspetto di quell'elemento costitutivo dello stato che è il popolo (vanno qui richiamati gli altri due elementi che costituiscono lo stato: il territorio e la sovranità).

Certo è che nell'evoluzione storica della compagine statale moderna il termine cittadino tende a voler designare non tanto (o non solo) la piena appartenenza del soggetto (il cittadino per l'appunto) allo stato – per designare questo rapporto appare più appropriato l'uso del termine suddito, da cui alla sudditanza – quanto la piena partecipazione del soggetto in questione alla determinazione delle linee guida del proprio ente pubblico. Il cittadino partecipa alla gestione della cosa pubblica (in questa sua significazione partecipativa la cittadinanza richiama forme di organizzazione e gestione dell'ente pubblico pre-moderne e, quindi, avulse dall'ente stato quali la *polis*, la *res publica*, il *Comune*).

Non si vuole sostenere che vi sia stata un'evoluzione dell'istituto dalla sudditanza, quale pura appartenenza, verso la cittadinanza, quale piena partecipazione; le due forme si sviluppano storicamente in modo parallelo, si intrecciano nella stessa realtà socio-politica e tale connubio, che dà vita ad una convivenza nello stesso ambito giuridico-politico tra sudditanza e cittadinanza, lungi dall'apparire relegato ad entità politiche pre-moderne, riverbera i suoi effetti nella piena modernità informando, come sopra accennato, lo stato nazionale ottocentesco: lo stato liberale e mono-classe, la cui eclissi si manifesta, per ciò che a noi concerne, con il finire del *secolo lungo* (in Italia solo con il *referendum* istituzionale del giugno 1946, ove per la prima volta il suffragio diviene realmente universale ammettendo al volto anche le donne – in realtà per una piena cittadinanza delle donne, quindi per una piena soggettività giuridica, dobbiamo attendere almeno la riforma del diritto di famiglia, avvenute nel 1975 con legge del 19 maggio n. 151, trent'anni dopo il referendum del 1946 e l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana).

Soltanto allora lo *status* di cittadino, nel senso pieno del termine, caratterizza l'intero popolo, sia pure con le opportune distinzioni fra maggiorenne con piena capacità giuridica e minorenni incapace, l'interdetto e l'inabilitato. In questo contesto l'elemento personale dello stato è composto dai cittadini: popolo e cittadinanza coincidono (vedi l'articolo primo del Dettato costituzionale).

Va altresì rilevato come il concetto di cittadinanza si estende, sia pure indirettamente, a categorie di persone prima tenute al margine, se non escluse

---

<sup>42</sup> L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, p. 291 (con contributi di L. Baccelli, R. Bellamy, A. Brillante, P. Costa, S. Rodotà, E. Santoro, F. P. Vertova e dello stesso curatore).

totalmente, dalla piena partecipazione alla vita politica e sociale del paese; al di là della questione femminile, che ritrova con la legge n. 218 del 1995 piena e definitiva emancipazione dalla figura maschile, va richiamata la riforma dell'ordinamento penitenziario con legge 354 del 1975, la riforma manicomiale con legge 180 del 1978, interventi legislativi che tendono ad offrire *dignità* a categorie prima escluse dall'ambito sociale (a questi interventi si aggiunge, in epoca più recente – legge n. 6 del 2004 – l'introduzione nell'ordinamento della figura dell'amministratore di sostegno volta ad arginare i provvedimenti di inabilitazione ed interdizione).

Certo è che la piena cittadinanza, ed in particolare l'esercizio di alcuni diritti civili (come il contrarre matrimonio ed entro certi limiti l'adozione), non ha ancora, per lo meno in Italia, investito categorie quali le cosiddette coppie di fatto o le coppie omosessuali, che si trovano pertanto discriminati in base alla preferenza sessuale nel godimento di diritti sociali scaturenti dal negozio matrimoniale (vedi *in primis* la reversibilità pensionistica). Va per inciso notato come in altre realtà (il riferimento è alla Repubblica francese) l'adesione a costumi religiosi in opposizione al concetto di ordine pubblico ivi consolidato, comporta di fatto l'esclusione al godimento di diritti sociali (vedi ad esempio l'istruzione).

Cittadino è pertanto colui che, avendo riconosciuti pienamente i diritti personali (*civili*), partecipa alla vita politica del paese, gode cioè dei diritti *politici*, e, in epoca più recente, usufruisce di tutti i diritti *sociali* erogati dall'ente pubblico al quale partecipa e pur sempre appartiene. Il cittadino è pienamente persona umana, è il soggetto giuridico per eccellenza. Al suddito sono negati i diritti politici, non quelli civili – lo schiavo, in quanto mero mezzo di produzione, è privo di diritti.

Pertanto, la cittadinanza, in quanto non mera appartenenza, si dispiega intorno al godimento pieno di quei diritti che invece al non-cittadino (con l'eccezione dei diritti di personalità) vengono preclusi sia pure con i distinguo effettuati.

Ma, al di là di tutto ciò, rimane sempre il fatto che categorie di persone umane, quindi titolari di quei diritti fondamentali di cui lo stato si fa garante, rimangono ai margini dell'area di godimento degli stessi ed in alcuni casi ne vengono totalmente esclusi.

### *13. La cittadinanza come fattore di esclusione*

Sicché, ricapitolando, la cittadinanza (*status* che dovrebbe ricondursi sempre di più un ruolo acquisito e non ascritto), appare quell'istituto di diritto pubblico che determina ed implica il pieno godimento dei diritti civili, politici e sociali statuiti da una determinata entità statale per i *propri* cittadini. Va sottolineato come il pieno godimento delle tre categorie di diritti sopra richiamate debba considerarsi

appannaggio *esclusivo* dei cittadini (va rammentato come la cittadinanza non è categoria universale, ma particolare in quanto indissolubilmente legata ad un particolare centro di statuizione ed erogazione di diritti – per lo meno finché rimane in vigore l’articolo primo della Convenzione dell’Aja del 1930). I non-cittadini sono tali, quindi riconoscibili, perché non godono degli stessi diritti dei cittadini, sono infatti esclusi dai diritti politici e, in parte, da quelli sociali.

Quindi in un mondo *civile*, perché fondato sulla cittadinanza, tutti indistintamente godono in qualunque luogo dei diritti definiti di personalità (lo *status personae* non può – per lo meno in linea di principio – essere vulnerato), da cui alla *Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo* (1948) ed ai relativi *Patti* (1966); in determinati ambiti territoriali ed avuto riguardo al collegamento con questi, gli stessi soggetti godono dello *status civitatis*, il che fa sì che oltre allo *status personae*, in quegli ambiti territoriali specifici questi godano di quei diritti (politici e sociali) che ai non-cittadini sono preclusi.

Se l’istituto di cittadinanza è momento di inclusione (di cui alla partecipazione piena o parziale – è il caso della cittadinanza europea – alla vita pubblica), per altro diviene momento di esclusione di chi cittadino non è dal godimento di categorie più o meno ampie di diritti, la cui determinazione, sia pur nell’ambito dell’ordine pubblico internazionale, spetta all’ente statale che esercita su quel territorio e su quella popolazione la propria sovranità.

In proposito, non va sottaciuto come viene sottolineato più volte, ed in tempi non remoti, che l’istituto della *cittadinanza* non convoglia affatto gli individui su un piano di eguaglianza, ma, al contrario, sia pure paradossalmente, può rappresentare un momento di diseguaglianza, stabilendo una netta distinzione fra chi cittadino è e colui che non lo è. All’interno di questa lettura la cittadinanza rappresenterebbe “l’ultimo privilegio di status, l’ultimo fattore di esclusione e discriminazione, l’ultimo relitto premoderno delle disuguaglianze personali in contrasto con la conclamata universalità e uguaglianza dei diritti fondamentali”<sup>43</sup>. Il tal senso si assiste ad una sorta di contrapposizione fra i diritti della persona umana in quanto tale (e, pertanto, slegata da ogni compagine statale) ed i diritti del cittadino (in quanto appartenente ad un determinato stato che tutela e che garantisce, per lo meno nel momento ostensivo, la fruizione dei relativi diritti)<sup>44</sup>.

Lo stato risulta vincolato in linea di principio, oltre al già richiamato ordine pubblico internazionale, a quanto è genericamente statuito nella *Dichiarazione* del

---

<sup>43</sup> Così L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, cit., p. 288. Cfr. in proposito il più recente lavoro di L. Bonzano, *Uno studio socio-politico sul diritto d’asilo: Italia e Inghilterra a confronto nei racconti dei rifugiati del Darfur*, dissertazione presentata al Dottorato di Ricerca in Filosofia del diritto – curriculum di Sociologia del diritto, Università degli Studi di Milano, anno accademico 2010-2011.

<sup>44</sup> Cfr. anche D. Zolo, *La strategia della cittadinanza*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, cit.

1948, la quale di fatto salvaguardia i diritti di personalità, fatto salvo l'erogazione di servizi basilari (salute, educazione) che si ricollegano alla *Dichiarazione* stessa.

#### *14. Una tesi radicale sulla contrapposizione fra diritti di cittadinanza e diritti fondamentali*

In questo senso, va enunciata una tesi, che potremo definire *radicale*: vi è quindi, se quanto sin qui detto risulta corretto, una distinzione forte tra diritti di cittadinanza e diritti fondamentali, per la quale i diritti di cittadinanza, in vigore per determinate categorie (i cittadini, per l'appunto) di popolazione presente in determinati ambiti territoriali (il territorio dello stato), statuiti dal singolo ente pubblico (in considerazione della sovranità dello stato), si contrappongono in linea di principio alla vigenza dei diritti fondamentali della persona umana in quanto escludono in via di principio il concreto pieno godimento di questi ultimi a coloro che non rientrano nella categoria di cittadino. Per inciso tale tesi potrebbe ritrovare riscontro all'interno di alcune recenti pronunce della Corte costituzionale italiana in materia di erogazione di diritti sociali. A titolo d'esempio vanno richiamate le ordinanze n. 196 e n. 197 del 2013, le quali dichiarano la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale rispettivamente dell'articolo 65 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), nella parte in cui subordina la concessione dell' "assegno per nuclei familiari con almeno tre figli" al requisito della cittadinanza italiana o comunitaria o, in subordine, nella parte in cui esclude dalla concessione del beneficio gli stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo e dell'articolo 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina la concessione dell'assegno sociale al possesso della carta di soggiorno e, dunque, anche del requisito della durata del soggiorno medesimo nel territorio dello Stato. A detta dei ricorrenti verrebbero vulnerati gli articoli 3 e 32 della Costituzione.

In considerazione alle norme richiamate rimane pertanto in vigore una evidente discriminazione fra categorie di stranieri, risultando esclusi dai benefici dei predetti diritti sociali i cosiddetti extracomunitari a maggior ragione se clandestini. Ciò in diretto contrasto con una precedente pronuncia della Corte, la sentenza n. 40 del marzo del 2013, nella quale la stessa rammentava come "ha avuto modo di occuparsi ripetutamente della medesima disposizione ora denunciata [articolo 80, comma 19 della legge finanziaria 2001 in tema di prestazioni sociali agli stranieri] in riferimento agli istituti della pensione di inabilità (sentenza n. 11 del 2009 e sentenza n. 324 del 2006) e della indennità di accompagnamento (sentenza n. 306 del 2008), vale a dire le stesse provvidenze qui in discorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 9 del Testo

unico sull'immigrazione, nella parte in cui si escludevano queste provvidenze per gli stranieri non in possesso dei prescritti requisiti di reddito. Nel frangente, la Corte rilevò come fosse manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di prestazioni assistenziali (che presupponevano uno stato di invalidità e disabilità) al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza nel territorio dello Stato che richiede, per il suo rilascio, tra l'altro la titolarità di un determinato reddito”.

In tale sentenza viene però sancita la sola illegittimità costituzionale della disposizione che “subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili) e della pensione di inabilità di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore di mutilati ed invalidi civili)”. Ribadendo in più punti il divieto di discriminare fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti, ma non facendo menzione alcuna a coloro che risultassero privi di titolo di soggiorno<sup>45</sup>.

### 15. *Una tesi debole a fronte della giurisprudenza costituzionale*

In questo senso pare ridimensionata la portata della tesi *forte* sopra enunciata, a tutto vantaggio di una prospettiva critica *debole*, ovvero che riconosca una discriminazione non tanto fra cittadini e soggetti stranieri *tout cour* (in vero mitigata per ciò che concerne i diritti politici dalla cosiddetta cittadinanza europea), quanto nei confronti dei domiciliati clandestinamente sul territorio dello stato.

In proposito di tale tendenza della giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha più volte invertito con le sue pronunce la direzione imboccata dal legislatore ordinario, va rammentato che la stessa Corte ebbe, sia pure in un

---

<sup>45</sup> Per la Corte, infatti, “qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della CEDU, avuto riguardo alla interpretazione rigorosa che di tale norma è stata offerta dalla giurisprudenza della Corte europea”. E ancora: “in ragione delle gravi condizioni di salute dei soggetti di riferimento, portatori di handicap fortemente invalidanti (in uno dei due giudizi a quibus si tratta addirittura di un minore), vengono infatti ad essere coinvolti una serie di valori di essenziale risalto – quali, in particolare, la salvaguardia della salute, le esigenze di solidarietà rispetto a condizioni di elevato disagio sociale, i doveri di assistenza per le famiglie –, tutti di rilievo costituzionale in riferimento ai parametri evocati, tra cui spicca l'art. 2 della Costituzione – al lume, anche, delle diverse convenzioni internazionali che parimenti li presidiano – e che rendono priva di giustificazione la previsione di un regime restrittivo (*ratione temporis*, così come *ratione census*) nei confronti di cittadini extracomunitari, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile ed in modo non episodico, come nei casi di specie”.

contesto non ancora pesantemente investivo da fenomeni di immigrazione, a riconoscere la società contemporanea come “comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio di cittadinanza in senso stretto, accoglie ed accomuna tutti coloro che, quasi come una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall’art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell’uomo e richiedendo l’adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinda del tutto, per l’appunto, dal legame stretto di cittadinanza”, così nella sentenza n. 172 del maggio 1999<sup>46</sup>. Va rilevato come, pur riconoscendo che il riferimento testuale nell’articolo 3 della Costituzione in proposito del principio d’eguaglianza sia ai soli *cittadini*, la Corte già con sentenza n. 104 del 1969, evidenzia che tale principio “debba ritenersi esteso agli stranieri allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell’uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell’ordinamento internazionale”<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Per inciso, va rilevato come la stessa Corte costituzionale, nel dichiarare incostituzionale l’articolo 4 della legge FVG n. 2 del 2006 in merito all’erogazione *selezionata* di prestazioni sanitarie, rileva, con sentenza n. 40 del febbraio 2011: “la disposizione in discussione introduce inequivocabilmente una preclusione destinata a discriminare tra fruitori del sistema integrato dei servizi concernenti previdenze sociali fornite dalla Regione i cittadini extracomunitari in quanto tali, nonché i cittadini europei non residenti da almeno trentasei mesi. Detta esclusione assoluta di intere categorie di persone fondata o sul difetto del possesso della cittadinanza europea, ovvero su quello della mancanza di una residenza temporalmente protratta per almeno trentasei mesi, non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitraria, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quelle condizioni positive di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza europea congiunta alla residenza protratta da almeno trentasei mesi, appunto) e gli altri peculiari requisiti (integrati da situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di prestazioni che, per la loro stessa natura, non tollerano discriminazioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e di servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale. Tali discriminazioni, dunque, contrastano con la funzione e la ratio normativa stessa delle misure che compongono il complesso ed articolato sistema di prestazioni individuato dal legislatore regionale nell’esercizio della propria competenza in materia di servizi sociali, in violazione del limite di ragionevolezza imposto dal rispetto del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.)”. Va in proposito rilevato come la Corte si sia ampiamente pronunciata in materia di riconoscimento di “un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla costituzione come ambito inviolabile della dignità umana [...] assicurato a tutti, quindi anche a coloro che si trovano senza titolo legittimo sul territorio dello Stato”, vedi sentenza n. 252 del 2001.

<sup>47</sup> Tale estensibilità del principio di eguaglianza contenuto nell’articolo 3 al suo primo comma viene più volte ribadito: “il testuale riferimento dell’art. 3, primo comma, ai soli cittadini non esclude, in effetti che l’eguaglianza davanti alla legge sia garantita agli stessi stranieri, là dove si tratti di assicurare la tutela dei diritti inviolabili dell’uomo” (vedi sentenza n. 54 del 1979).

16. *Eguaglianza formale e discriminazione sostanziale?*

Ciò che preme rilevare è il costante riferimento nella giurisprudenza richiamata al principio di eguaglianza, ovvero all'articolo 2 ed al primo comma dell'articolo 3 del Dettato costituzionale. Infatti, è in base a tali norme che alcune forme di diverso trattamento vengono ritenute suscettibili di illegittimità costituzionale. Manca però ogni riferimento al secondo comma dell'articolo 3 del Dettato, ove il costituente fa preciso riferimento alla persona umana, agli ostacoli che si frappongono al suo pieno sviluppo ed alla effettiva partecipazione alla vita del paese dei lavoratori, in definitiva a ciò che si oppone all'esercizio pieno di quella soggettività giuridica che in linea di principio viene attribuita ad ogni essere umano per far sì che si palesi quale persona umana<sup>48</sup>.

Il pieno sviluppo della persona umana è la chiave di volta – la vocazione *rimozionistica* della Repubblica – dell'intera costruzione relativa ai diritti civili, politici e soprattutto sociali. Non va, infatti, sottaciuto come il principio di eguaglianza formale vige anche all'interno della compagine statale mono-classe, lo stato nazionale che dà vita alla discriminazione dei cittadini, per ciò che riguarda i diritti politici, in base al censo.

Lo straniero che soggiorna sul territorio dello stato è, nella stragrande maggioranza dei casi, impiegato all'interno del processo produttivo, ha pertanto veste di lavoratore e, come tale, a maggior ragione in un contesto che vede proprio in questa figura il fulcro della vita istituzionale richiedendo “l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”, non può, in quanto lavoratore, risultare discriminato nel godimento di diritti rispetto al cittadino.

È stato infatti sottolineato come “nel caso della Costituzione italiana [...] privilegiando i diritti del cittadino come lavoratore, [si] rende difficilmente giustificabile una cesura fra diritti del cittadino e diritti del lavoratore (cittadino o straniero)”<sup>49</sup>.

Se tale questione risulta ampiamente risolta per ciò che concerne la categoria dei lavoratori stranieri comunitari, rimane totalmente aperta per quei lavoratori non comunitari, a maggior ragione se *clandestini*, i quali vengono attratti nel paese ospitante proprio a causa del minor costo del loro lavoro, il quale avviene il più delle volte in assenza di quelle garanzie che derivano dall'esercizio dei diritti sociali, in particolare dei cosiddetti diritti di garanzia (livello minimo salariale,

---

<sup>48</sup> Solo per inciso va rammentato come il movimento di *Magistratura democratica* a cavaliere degli anni Sessanta e Settanta dello scorso secolo abbia fondato il suo intervento rinnovativo in ambito giurisprudenziale proprio attraverso il richiamo esplicito al secondo comma del richiamato articolo terzo della Costituzione. Tale richiamo venne evocato al fine di intaccare forme di oggettiva, anche se non formale, discriminazione che si sviluppano nei confronti di categorie di lavoratori stranieri.

<sup>49</sup> C. Amirante, sub voce *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, p. 6.



riposo settimanale, tutela del lavoro) e dei diritti di partecipazione (alle strutture sindacali ed alle strutture di fabbrica previste dalla legislazione lavorista vigente) ai quali si somma, soprattutto per i clandestini, un grave nocumento dei più generali diritti di prestazione. Tutti diritti questi riconosciuti esplicitamente del Dettato costituzionale come diritti fondamentali, in quanto riferibili immediatamente alla piena realizzazione della persona umana, ma tutti diritti che vengono esercitati nella loro interezza soltanto da chi gode dei diritti di cittadinanza. All'interno di questo quadro, nell'ambito lavorativo la *pari dignità sociale* pare ascrivere ai soli cittadini rendendo, di fatto derogabile per certe categorie di stranieri un diritto fondamentale che altrimenti risulterebbe assoluto ed indisponibile.

Sicché la discriminazione, da cui la contrapposizione fra i diritti di cittadinanza ed i diritti fondamentali, avviene non tanto in base all'astratto principio di eguaglianza, quanto al concreto tenore di vita che non può venire supportato o corretto attraverso la piena vigenza dei diritti sociali.

Pare in definitiva di trovarsi di fronte ad una categoria di esseri umani che, per la loro natura di *stranieri*, vengono parificati a dei meri mezzi di produzione, con i quali, prevalendo l'estraneità formale al loro essere sostanzialmente dei lavoratori, è possibile sviluppare rapporti tendenzialmente *dispotici* e non *politici* facendo così emergere delle sacche di umanità sospese, anche in grazie ai diritti di cittadinanza da loro non goduti, fra la sudditanza e la schiavitù<sup>50</sup>.

In questo modo si perde ogni richiamo alla persona a tutto vantaggio di automi o *robot* da impiegarsi al minor costo possibile all'interno del processo produttivo di ricchezza, la quale resterà per la grande parte appannaggio esclusivo del *cives optimo iure*, al quale verrà ridistribuita anche sotto forma di diritti sociali, di garanzie e di prestazioni capaci di elevare sempre di più la sua condizione di persona. Il tutto però a scapito di quegli esseri umani che rimangono relegati nella condizione di *robot*. Anziché soggetti giuridici quest'ultimi assumono il ruolo di meri oggetti del diritto.

### 17. *Sui diritti e sui loro costi: il senso economico della cittadinanza*

La riduzione della persona a *robot* ritrova la propria ragione d'essere non principalmente nell'istituto della cittadinanza, che porta a quella contrapposizione fra i diritti di cittadinanza e i diritti fondamentali di cui siamo andati parlando. Le cause primarie hanno ben altra origine e vanno ricercate all'interno di quei

---

<sup>50</sup> Viene rilevato come “un numero sempre più vasto di protagonisti del mondo del lavoro, impegnati in attività sovente rifiutate dai cittadini, finirebbe per essere considerato alla stregua dei mezzi di produzione (meccanici e animali), senza quei diritti e quelle garanzie che le costituzioni democratiche considerano caratteri naturali della dignità umana e dei diritti inviolabili della persona umana a prescindere dal rapporto di cittadinanza”, *ibidem*, p. 4.

processi economici che sovraintendono i fenomeni della *globalizzazione*. Processi da sempre presenti nel mondo occidentale (si pensi alla figura del *Gast Arbeiter*), che però ritrovano negli ultimi decenni un'esplosione prima inimmaginabile vuoi per la caduta di *muri*, vuoi per l'affermarsi del potere economico (delle multinazionali e degli organismi internazionali preposti alla regolamentazione dei mercati) sul potere politico (proprio delle *vetuste* entità statuali)<sup>51</sup>.

La cittadinanza subisce per tanto profonde trasformazioni, da anelito di liberazione, così come i rivoluzionari dell'*Ottantanove* l'avevano intesa recuperandola dalla romanità classica, a momento di discriminazione alla cui base non vi sono ragioni tanto politiche quanto economiche. L'istituto della cittadinanza acquista quindi rilievo economico e ritrova anche nella logica costiricavi la propria *ratio*. Tale istituto, più che segnare come in passato il divario fra *noi* e *gli altri*, il legame di stirpe ed il legame con la terra natale, viene sempre più ridotto a fattore di riduzione del costo del lavoro, privando ampi settori del mondo produttivo di quelle garanzie che i diritti sociali, conquistati dalle lotte degli emarginati degli scorsi secoli Diciannovesimo e Ventesimo, prevedono per quei lavoratori segnati dal crisma della cittadinanza.

In tal senso, si ritiene opportuno aggiungere *a latere* delle consolidate accezioni in cui la cittadinanza si configura<sup>52</sup> un'ulteriore sua possibile declinazione: la cittadinanza intesa in senso *economico*.

### 18. *Per una cittadinanza cosmopolita?*

In definitiva lo straniero extracomunitario (a maggior ragione se clandestino) viene *attirato* nel paese ospite proprio in grazie al minor costo del suo lavoro ed alle minori garanzie che può pretendere; egli versa in una condizione di minorità pur partecipando attivamente alla creazione della ricchezza del paese. E questa

---

<sup>51</sup> Fra l'altro, tali fenomeni depotenziano in modo evidente la cittadinanza intesa come partecipazione, avocando ad ambiti decisionali non rappresentativi scelte di natura economica e politica esautorando i tradizionali organi politico-deliberativi statuali basati sulla rappresentanza democratica, da cui alla riduzione dell'erogazione dei diritti ai propri cittadini imposta allo stato da organismi internazionali che provocano, anche nell'ambito di categorie fino ad ora garantite, una vulnerazione dei diritti fondamentali. Come sottolinea Amirante, "il delinearsi di un *primato dell'economico* (e conseguentemente di una miriade di tecno-burocrazie), sul *politico* – che in termini istituzionali si esprime nel moltiplicarsi delle c. d. autorità amministrative indipendenti, sempre più diffuse ai diversi livelli istituzionali e territoriali (dalla *global governance* alla dimensione locale), negli organismi continentali o mondiali di governo o di orientamento delle decisioni economiche e, infine nella organizzazione di comunità economiche continentali – e il *conseguente indebolimento delle capacità decisionali dei governi nazionali* con l'inarrestabile intensificarsi dei processi migratori stanno appunto trasformando lo statuto giuridico-politico di cittadinanza, nazionalità e sovranità", *ibidem*, p. 4.

<sup>52</sup> Vedi in proposito T. H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, trad. it. Torino, 1976.

condizione di minorità gli deriva, sia pur indirettamente, dalla presenza dell'istituto della cittadinanza, che fa sì che determinati diritti gli siano negati.

Ma non vi è solo questo aspetto, lo stesso concetto di diritti di cittadinanza fa sì che allo stesso *cittadino* di cui sopra, in ambiti territoriali diversi da quello sottoposto alla sovranità dello stato di appartenenza, quindi gravati da altra sovranità (statuale), ovvero all'estero, sia negata nella sua interezza il godimento di quelli stessi diritti fondamentali che in diverso contesto territoriale gli sarebbero invece garantiti nella loro piena interezza.

Il cittadino, così concepito, appare categoria giuridica che determina, anche involontariamente, una costante limitazione della persona umana nel suo godimento dei diritti fondamentali, che solo a determinate condizioni, sunteggiabili con la coincidenza tra cittadino e persona umana, risultano pienamente vigenti; ove tale coincidenza non si palesi, la cittadinanza si oppone come istituto alla piena realizzazione, per tramite della piena vigenza dei diritti fondamentali, della persona umana. In questo senso, la cittadinanza come appartenenza ha come diretta conseguenza l'estraneità, il respingimento, ma lo straniero (*extraneus*) riverbera e riflette la sua condizione di estraneità, sia pure indirettamente come sopra rilevato, anche su colui che appartiene, che fa parte dello stato, perché ogni cittadino di uno stato è, in questo contesto, straniero al cittadino di altro stato.

In questo senso acquista pieno significato l'affermazione di Ferrajoli per la quale la cittadinanza diviene *status* privilegiato, momento di discriminazione fra esseri umani altrimenti considerati al di fuori di tale contesto con eguale dignità.

Più volte viene richiamata a fronte di tale aporia l'idea del *civis mundi* quale radicale antitesi alla cittadinanza<sup>53</sup> ed alla limitazione della vigenza dei diritti fondamentali. In questo quadro concettuale si situa anche la proposta di Ferrajoli in tema di cittadinanza cosmopolita<sup>54</sup>.

Tali utopiche proposte tenderebbero se non a rovesciare, quanto meno a denunciare uno stato di cose che ripropone a secoli di distanza, e pur illuminato dalle *Déclarations*, quella distinzione fra *civis* e *habitor*, fra *cives optimo iure* e *cives ex privilegio* (i *forestes*), quella suddivisione della popolazione nelle categorie dei *maiores*, dei *mediocres* e dei *minores*, che hanno caratterizzato l'epoca medievale giungendo sino agli albori del *secolo lungo*, quanto vennero (formalmente) spazzate a Parigi da prima nella *salle de Jeu de paume*, costituendo l'*Assemblée Nationale*, e poi dichiarando solennemente, *sous les auspices de l'Être suprême*, l'eguaglianza di tutti gli esseri umani.

---

<sup>53</sup> Cfr. in tema R Quadri, *sub voce Cittadinanza*, cit., ripreso da C. Amirante nella richiamata voce *Cittadinanza*.

<sup>54</sup> L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, cit., p. 291.

Pare più proficuo, al fine di affrontare il problema, richiamare a fronte della cittadinanza mondiale l'esperienza secolare di quei *minores* organizzati nelle corporazioni, le cui lotte, a volte cruente, hanno determinato l'acquisizione di diritti che i *maiores* di per sé avrebbero negato. Lotte protratte nel Diciannovesimo e Ventesimo secolo che, evidenziando l'inconsistenza pratica del principio d'eguaglianza in una società di diseguali (quale è ancora l'attuale), hanno strappato quelle garanzie e quei servizi sociali, conseguenti al pieno riconoscimento della soggettività giuridica, che ora vengono negati a talune categorie di lavoratori.

Si tratta in definitiva di infrangere quelle limitazioni e restrizioni legate alla non titolarità dello *status civitatis*, a cui si faceva riferimento in apertura del contributo, che ancora oggi pesano su classi di soggetti nonostante che gli stessi siano, al pari dei *cives optimo iure*, pienamente coinvolti nelle dinamiche sociali ed economico-lavorative. Solo attraverso l'eliminazione di questa discriminazione si potrà affermare la perfetta coincidenza fra essere umano e soggetto giuridico, facendo emergere in tutte le sue sfaccettature la persona umana quale assoluta protagonista di un ordinamento giuridico informato dai diritti fondamentali.