

L'acquisto *jure sanguinis* del diritto di cittadinanza in un contesto di società globale e multi-etnica



Caterina Dolcher

Sommario

Introduzione

1. Qualche precisazione terminologica
2. Cittadinanza: elementi della crisi
3. Cenni storici
4. Le sfide odierne alla cittadinanza: diritti umani, globalizzazione, multiculturalismo
5. Alcune considerazioni problematizzanti

Riferimenti bibliografici

Introduzione

La presente riflessione sul diritto e sui diritti di cittadinanza ha preso l'avvio da un caso di cattiva amministrazione - la cosiddetta *maladministration* - in cui si imbattono alcuni cittadini brasiliani al loro ingresso in Italia¹ e per il quale si rivolsero al difensore civico regionale del Friuli Venezia Giulia, quando questa istituzione era ancora presente nella Regione medesima². Il presente lavoro troverà un ulteriore sviluppo in una seconda parte di successiva pubblicazione.

Il tema del/dei diritto/diritti di cittadinanza ha una vastissima letteratura³. Questo lavoro intende offrirsi come contributo al dibattito in corso da quando, anche in Italia, si è posto con più forza il problema di superare l'attuale sistema basato, principalmente, sul principio dello *jus sanguinis*, l'acquisto automatico della cittadinanza quando il padre o la madre siano cittadini (art.1, lett. a). Accanto a questo criterio, la legge vigente, legge 5 febbraio 1992, n.91 «Nuove norme sulla cittadinanza», prevede il criterio dello *iuris communicatio*, quello del «beneficio di legge» e quello della «naturalizzazione per concessione», previa richiesta da parte dell'interessato. Infine, il criterio dello *jus soli* è solo residuale: in Italia, infatti, l'acquisto in base alla nascita sul territorio è limitato solo al caso di un bambino figlio di ignoti o apolidi o quando i genitori non trasmettano, secondo la legge del Paese di provenienza, la propria cittadinanza al figlio (art.1, lett. b). Casi, quindi, per lo più teorici. Per quanto concerne le persone che da lungo tempo risiedono sul suolo nazionale l'Italia a-

¹ Provvisi dei documenti per ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana, *jure sanguinis*, le norme sull'ingresso degli stranieri non appartenenti a Paesi membri dell'Unione Europea frapponessero loro ostacoli inattesi.

² Il difensore civico era stato istituito in Friuli Venezia Giulia con legge regionale del 23.4.1981, «Istituzione dell'Ufficio del difensore civico», ed è stato soppresso dall'art.12, comma 33, della legge regionale del 14.8.2008, n.9, «del bilancio 2008 e del bilancio pluriennale per gli anni 2008-2010 ai sensi dell'art.34 della legge regionale 8 agosto 2007, n.21». La scrivente ha ricoperto questo incarico dall'ottobre 2003 all'agosto 2008.

³ Si veda l'ampissima e completa bibliografia in Amirante (1988: 20-22) e quella offerta da Donati (1993: 303-322).

dotta un criterio, quello della naturalizzazione per concessione, che rimette alla discrezionalità dell'Amministrazione una valutazione di appartenenza del soggetto allo Stato.

Alcune precisazioni di ordine metodologico ci condurranno a cogliere la profonda crisi che vive oggi il concetto di cittadinanza, sia da un punto di vista socio-politico che da quello propriamente giuridico. Sarà poi opportuno prendere in considerazione, seppure a grandi linee, la derivazione storica del concetto di cittadinanza e del principio adottato dalla legge italiana per il quale la cittadinanza si acquisisce *jure sanguinis*. Appariranno così gli interrogativi che nel contesto della post-modernità il tema della cittadinanza sta ponendo, in relazione anche ai grandi mutamenti economico-sociali della nostra epoca (Dolcher, 2009).

1. Qualche precisazione terminologica

Il termine cittadinanza non è univoco. Come avverte Zincone (1992: 10), infatti, il termine «diritti di cittadinanza» può creare confusione perché con esso non si intende sempre rimandare al concetto di cittadino in senso giuridico, ma anche ai diritti parziali che sono concessi a chi non è «completamente» cittadino, come taluni diritti civili e sociali.

Inteso in senso strettamente giuridico-formale, infatti, la cittadinanza è uno *status* che comprende l'insieme dei diritti e dei doveri e che corrisponde alla «piena appartenenza ad una comunità» (Marshall, 2002: 10)⁴.

I principali lemmi del discorso sono i soggetti, i diritti e l'appartenenza (Costa, 2001: 624). Il concetto di cittadinanza, pertanto, dal punto di vista politico-giuridico, si riferisce alla piena appartenenza di una persona alla comunità statale. Pur essendo «intrinsecamente dinamico», in quanto il rapporto tra individuo e ordine politico-giuridico è spesso «conflittuale»⁵, il concetto significa condivisione effettiva dei diritti-doveri che consentono di esprimerla al pari di tutti gli altri membri.

Con l'affermarsi, nelle costituzioni democratiche, del principio di sovranità popolare, ai tre lemmi si aggiunge la partecipazione: «dall'articolazione della cittadinanza nella duplice dimensione di cittadinanza-appartenenza e cittadinanza-partecipazione deriva, infatti, una stretta interconnessione tra gli istituti di cittadinanza, sovranità popolare e democrazia nei loro molteplici aspetti» (Amirante, 2002: 1).

Da un punto di vista politico-sociologico il termine cittadinanza ha, invece, un senso più largo e indica un insieme composito di diritti che, distinti - secondo l'ipotesi di Marshall (2002: 12) - in civili, politici e sociali⁶, vanno a costituire un pacchetto per così dire scomponibile che, molto spesso, soltanto per certe fasce di popolazione è completo, così da costituire solo per esse una piena ammissione in un sistema politico. «Che la cittadinanza non sia un pacchetto di diritti uguali per tutti non è un'eccezione, è

⁴ Anche Dahrendorf sostiene che la nozione di cittadinanza «trova la sua piena attuazione nella legge ed è quindi in questo senso una nozione essenzialmente giuridica». Tuttavia anch'egli riconosce, come la maggioranza degli Autori, che l'evoluzione avuta dal concetto di cittadinanza denota una dinamica che «non è principalmente giuridica né politica, ma autenticamente sociale» (Dahrendorf, 1977: 34 e 24).

⁵ Costa da http://host.uniroma3.it/dipartimenti/filosofia/Master_Intercult/presentazione.htm#premesse, sito consultato il 23.3.2010. Lo storico non può che rilevare come quella della cittadinanza sia una storia «determinata da contrapposizioni e tensioni tra ambito dell'individuo e ambito dell'ordine, tra soggettività e appartenenza: diritti e doveri».

⁶ La tradizionale distinzione proposta da Marshall tra i diritti civili, come quelli necessari alla libertà individuale - libertà personali, di parola, di pensiero, di fede, di possedere beni in proprietà, di lavorare, di stipulare contratti e il diritto ad ottenere giustizia, i diritti di riunione ed associazione; quelli politici, come diritti di partecipare all'esercizio del potere politico, con facoltà di elettorato attivo e passivo e quelli sociali, come tutta la gamma dei diritti che va da quelli che mirano a garantire un minimo di benessere e sicurezza economica fino al diritto di partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di persona civile, secondo i canoni vigenti nella società -, come tutte le schematizzazioni non solo non può essere accolta acriticamente, ma, come si vedrà, non sembra più di grande utilità. Marshall ricorda che «nella società feudale [...] non esisteva nessun complesso di diritti e di doveri assegnati a tutti gli uomini in virtù della loro appartenenza alla società, nessun principio di eguaglianza dei cittadini da contrapporre al principio di disuguaglianza delle classi. Nelle città si potevano trovare esempi di vera e propria cittadinanza paritaria, ma i relativi diritti e doveri erano strettamente locali». La cittadinanza di cui parliamo oggi è invece, per definizione, nazionale (Marshall, 2002: 12 e 14).

la regola [...]. Infatti, la ricostruzione storica della sua genesi e della sua evoluzione, falsifica l'asserzione secondo la quale normalmente i concittadini godono degli stessi diritti» (Marshall, 2002: 13) per cui «il problema non si pone nei termini semplici del dentro e del fuori» dell'essere o non essere cittadini, ma della quantità e della qualità di questi diritti (Zincone, 1992: 9).

2. Cittadinanza: elementi della crisi

Secondo Balibar (1998: 63) la cittadinanza è oggi in crisi perché appartiene geneticamente alla Nazione⁷ e la Nazione mostra tutti i suoi limiti e le sue angustie perché rimanda inevitabilmente ai confini e alla razza. Si vedrà in prosieguo che l'elemento di crisi non è solo questo, ma possiamo sin d'ora convenire come «solo mediante una storicizzazione radicale del concetto di cittadinanza possiamo capire come venga messa in discussione oggi l'equazione, accettata come quasi naturale, tra il diritto di cittadinanza, appartenenza nazionale e una certa idea di sovranità. C'è, nel concetto di cittadinanza, «un'invariante che rimane sempre presente: [...] il principio di chiusura, l'idea che la cittadinanza non può essere universale» (Balibar, 1998: 59)⁸. Sull'idea di nazione ha potuto convergere, sul piano emotivo, quel consenso che altrimenti ben difficilmente avrebbe potuto incanalarsi lungo la direttrice che porta alla macchina statale. Dall'idea di nazione «l'emotività sociale si irradia offrendo ai consociati quel senso di appartenenza ad un gruppo» di cui costitutivamente ha bisogno (Cossutta, 1999: 156)⁹.

Il medesimo Autore (Cossutta 1999: 148), nel riferirsi al pensiero di Weber in *Economia e società* (1922), avverte che è nel quadro della logica giuridico-formale che trova spazio il concetto di Nazione «strutturata sulla dicotomia amico-nemico [e che] costituisce un indubbio fattore di socializzazione e, dunque, di riduzione dei costi del controllo sociale [...]. Lo stesso Hobbes suggerisce che agli albori della compagine statale moderna la paura del nemico consente di giustificare non soltanto la permanenza ed i costi di un apparato militare (che è stata sempre rappresentata con la metafora della spada), ma permette altresì di accettare la sudditanza al sovrano quale tributo da pagare al fine di evitare un pericolo maggiore e di portata più nefasta, come la guerra (sia civile che esterna). Funzionale a questa operazione è una certa visione della Nazione, caratterizzata, per

⁷ Circa i concetti di Stato e di Nazione, e per un ampio *excursus* storico sui concetti medesimi, si veda Cossutta (1999).

⁸ Secondo Balibar è possibile creare, invece, una coscienza comunitaria che, anziché essere basata sulla Nazione - e quindi esclusione dell'altro, del diverso - sia costruita attraverso il movimento democratico, sindacale, culturale ed educativo. L'intervento fu svolto da Balibar in un convegno in tema di nuova cittadinanza europea. In esso l'Autore avvertiva del pericolo che anche la cittadinanza europea che, secondo il trattato di Maastricht, spetta a chi ha la nazionalità di uno degli Stati membri, per cui «non si entra nella comunità se non attraverso la mediazione dell'appartenenza nazionale», funzioni secondo la medesima regola dell'«esclusione» cui sono necessari, perciò, i nuovi o rinnovati miti «finalizzati a creare l'immagine di una natura comune dei popoli europei come fondamento di questa regola di esclusione». Così, «invece di produrre una apertura, anche se relativa, della cittadinanza, si produce una nuova esclusione» (Balibar, 1998: 60). È stato anche detto che l'idea di Nazione, quale affermazione del carattere precipuo, individuale di ogni popolo, nel pensiero politico moderno si è sviluppata attraverso due prospettive: «una visione naturalistica, che privilegia un approccio etnico e culturale» (Cossutta, 1999: 23), e l'altra volontaristica, che «individua nella Nazione il prodotto di un'operazione giuridico politica volta, attraverso un atto di volontà, a rendere una Nazione un insieme culturalmente disomogeneo [...]» (Cossutta, 1999: 24). Sarebbe stata la seconda, secondo questo Autore, ad affermarsi nell'epoca moderna allorché è stata sistematizzata l'esperienza giuridica «in chiave formalistica» di cui l'elemento costitutivo fondamentale è la «convenzionalità dell'ente politico» che, negando ogni riferimento alla naturalità, rende efficace, per l'ordinamento della compagine sociale, la sola volontà che «pone in essere dei comandi che acquistano valenza giuridica a prescindere dalla giustezza del loro contenuto» (Cossutta, 1999: 54). Così si esprime Cossutta riferendosi al *defensor pacis* di Marsilio da Padova.

⁹ Si può affermare che la compagine statale moderna si sia legata all'idea di Nazione mascherando quello che non è altro che «un articolato centro di imputazione di potestà, al quale tutt'al più si verrebbe legati da un obbligo formale, mai certamente da un qual si voglia richiamo emotivo. È l'idea di Nazione, di patria, di focolare che suscita il sentimento di appartenenza e non l'ordinamento giuridico [...]. La Nazione viene ideologizzata ed utilizzata come momento di integrazione sociale, di interiorizzazione del comando sovrano» (Cossutta, 1999: 150).

l'appunto, dall'assolutizzazione di un dato parziale dell'esperienza, che porta con sé il motto 'qui siamo noi, là sono gli altri!'»¹⁰.

Crisi del concetto di *Nazione*, perciò, per come è legato al concetto di razza e ai concetti di sovranità e di Stato; crisi della cittadinanza come comune identità civica fino ad assistere al «regredire verso comportamenti e strategie più 'primitive' ed 'egoistiche' di sopravvivenza» (Donati, 1993: 6)¹¹; crisi dovuta sia alla progressiva transnazionalizzazione dei fenomeni monetari, finanziari ed economici - oltre che scientifici, tecnologici e culturali - che gli Stati presi singolarmente non riescono né possono governare (Amirante, 2003: 2)¹², sia alle «dimensioni sempre più vaste dei fenomeni migratori, il montante fenomeno delle città multietniche (con una rilevante implementazione del pluralismo religioso) e le concomitanti politiche di globalizzazione» (Amirante, 2003: 2). Di fronte alla crisi sempre più profonda dello Stato-Nazione, «indotta dalla progressiva mondializzazione dell'economia e favorita dalla terza rivoluzione scientifico-tecnologica» (Amirante, 2003: 3) e a fronte del profilarsi «di una comunità sempre più multietnica e multinazionale, la cittadinanza, quale catalizzatore dell'elemento personale, essenza della comunità politica, rischia di perdere i caratteri e gli elementi definitivi consolidatisi dopo le rivoluzioni francese e americana» (Amirante, 2003: 4)¹³.

La crisi investe direttamente il principio di sovranità popolare che, almeno teoricamente, fa del cittadino il protagonista della vita istituzionale, laddove da una parte molte persone residenti sul territorio non possono partecipare alla vita istituzionale per mancanza dei diritti di elettorato e, dall'altra parte, ai cittadini *stricto jure* mancano gli strumenti per influire, realmente, sulle scelte da cui sempre più dipende la loro vita di tutti i giorni e che sono prese in consessi internazionali nei quali non si sentono rappresentati, né spesso lo sono. La cittadinanza, com'è intesa nel sistema democratico, appare così ininfluenza rispetto alle sempre più numerose decisioni che, nell'era della moltiplicazione delle relazioni internazionali, si impongono *ab externo* agli Stati, per cui i cittadini vedono ridotta la loro influenza sulle scelte che pure finiscono per interferire decisamente con i loro diritti (Amirante, 2003: 2)¹⁴. Si produce perciò una vero e proprio *deficit* di democrazia dove la cittadinanza, nella sua dimensione propriamente politica, è svuotata di contenuto.

¹⁰ Si vedano in proposito il capitolo XIII del Leviatano di Hobbes «Della condizione naturale dell'umanità per quanto concerne la sua felicità e la sua miseria» e il capitolo XVII «Delle cause della generazione e della definizione di uno Stato» (1976).

¹¹ La crisi del concetto di *Nazione* come funzionale all'ordinamento giuridico statale fa ricomparire le comunità politiche preesistenti, che possono essere individuate nei poteri locali tradizionali con le loro particolarità culturali e linguistiche e alle quali si sarebbe sovrapposta la «forzata unitarietà della *Nazione* sorretta [...] sia da un impianto ideologico, sia dalla forza prodomante del sovrano diventando il terreno sul quale si erge l'ente Stato. Una compagine pubblica che impera una legge anonima ed uguale per tutti non può che rivolgersi ad un insieme (artificialmente) omogeneo, il quale è considerato (e si considera) tale attraverso il senso di appartenenza alla '*Nazione*' [...] caricato di valori assoluti come, ad esempio, l'essere portatore nella storia di un progetto 'comune', la cui realizzazione sarebbe compito di tutti i suoi membri» (Cossutta, 1999: 159). Operando lungo questa prospettiva giuridica e politica moderna, l'idea di *Nazione* ha rivestito, secondo il medesimo Autore, un carattere artificiale, funzionale al ruolo assegnatole di «controllo sociale», «snaturandosi il senso di *Nazione* secondo la prospettiva romantica e, più in generale, naturalistica» (Cossutta, 1999: 161). I «comportamenti e strategie più primitive ed egoistiche di sopravvivenza», che Donati (1993: 6) osserva, potrebbero essere perciò, in questa prospettiva, il riemergere di sentimenti popolari che lo Stato moderno ha soffocato e che troverebbero oggi lo spazio per manifestarsi a causa della crisi dello Stato medesimo come sorto nel XIX secolo e che si è perpetuato, nell'idea dominante, anche nelle costituzioni statuali dell'ultimo dopoguerra. Potrebbero perciò, anziché essere demonizzati come anti-solidali e astorici, essere ricompresi in un nuovo modello di convivenza valido per una post-modernità dove sia abbandonata la logica giuridica formale.

¹² «L'economia, tanto finanziaria quanto produttiva, travalica lo spazio dei confini e delle forme vitali e sostituisce la politica nel conferire senso allo spazio, dando vita a quella che si definisce oramai 'geo-economia'» (Galli, 2001: 135).

¹³ Proprio con la Rivoluzione francese si sarebbe sviluppata «una differente [rispetto a quella 'naturalistica legata' al concetto di etnia] concezione della *Nazione*. Se nel primo caso il richiamo era al popolo [...], in questa seconda concezione il riferimento è alla *Nazione* come gruppo socio-economico [...]. La *Nazione* verrebbe quindi rappresentata come un insieme di produttori, ovvero una realtà sociale da riscattare dall'antico sistema politico-giuridico» (Cossutta, 1999: 25).

¹⁴ Anche Elias (1990: 264) stigmatizza le conseguenze di vasta portata della «discrepanza tra la democratizzazione delle funzioni in politica interna e una prassi di governo sotto molti aspetti assolutistica in politica estera».

La crisi avvia, inoltre, una «progressiva trasformazione della cittadinanza, sia in senso giuridico che in senso sociologico, in modo altalenante, dal momento che in nome dei diritti umani e della tutela della diversità, da un lato si innescano guerre di secessione e dall'altro si tende a ridimensionare il ruolo della cittadinanza e delle frontiere proprio in nome delle politiche di globalizzazione finanziaria e commerciale» (Amirante, 2003: 2).

Il processo, proprio perché altalenante, è denso di contraddizioni e vi si riscontra continuamente una profonda difficoltà dell'ordine giuridico statale, restio a prendere atto delle trasformazioni e ad adeguarsi ad esse.

Il profondo mutamento ideale che la Costituzione italiana ha apportato all'ordinamento giuridico italiano sta conducendo, attraverso le interpretazioni della Corte costituzionale, ad una perdita di significato - ad una *crisi* - del termine cittadinanza anche sul piano prettamente giuridico. Il parametro della cittadinanza, cioè, si rivela oggi inadeguato anche a descrivere la realtà dei diritti. Le istanze di cui è portatrice la Costituzione e gli atti internazionali, cui le leggi interne devono sottostare (art.10, 2° comma della Costituzione¹⁵), comportano, infatti, che taluni diritti civili e sociali debbono essere riconosciuti a tutti gli uomini, indipendentemente da nazionalità, razza, sesso e religione e, perciò, a prescindere dal possesso della cittadinanza (giuridica). In proposito, l'art.2, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», ribadisce il principio secondo cui «allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato 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»¹⁶.

Si vedano anzitutto i diritti riconosciuti nel titolo II della Costituzione, dedicato ai rapporti etico-sociali, garantiti indipendentemente dallo *status civitatis*. Per il valore supremo della persona umana, che la Repubblica è chiamata a promuovere, non vi è alcun richiamo al dato cittadinanza negli artt.29-31, che si rivolgono alla famiglia, nell'art.32 che si riferisce all'individuo, e nell'art.34 che afferma che la scuola è aperta a tutti.

La stessa lettera della Costituzione, - che risente comunque delle categorie della dottrina statale moderna e dell'epoca in cui fu scritta, quando il termine cittadinanza non soffriva ancora le ambiguità del presente, - laddove usa il termine cittadino, non è più interpretata, dalla migliore dottrina, dando rilievo decisivo al dato testuale (Amirante, 2003: 8): ad esempio, sia l'art.17 - «I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi» - che l'art.18 - «I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale» - è pacifico che non vadano intesi come spettanti ai soli cittadini (Amirante, 2003: 8). Anche in numerosi altri casi la migliore dottrina e la stessa giurisprudenza costituzionale ritengono che il dato testuale debba essere superato, «in concomitanza con l'interpretazione del principio di eguaglianza come principio generale e parametro di razionalità (o ragionevolezza) costituzionale dell'intero sistema legislativo [...]; un parametro che svolge una funzione essenziale proprio in relazione ai diritti e alle libertà. Infatti, che tale principio escluda ogni discriminazione irragionevole tra cittadini e stranieri, non può che avere un significato estensivo del regime di libertà previsto dalla Costituzione» (Amirante, 2003: 8).

Quanto ai diritti cosiddetti sociali, la centralità della persona umana in quanto tale e il libero sviluppo della personalità, come quintessenza dei diritti inviolabili dell'uomo, impone che sia sempre più difficile attribuirli al solo cittadino: siamo in presenza di una continua evoluzione (ed involuzione) legislativa e giurisprudenziale. Le differenze, che talune Amministrazioni locali tendono ad at-

¹⁵ L'art.10, 2° comma, della Costituzione recita: «La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali».

¹⁶ Un *excursus* completo e sintetico sulla normativa europea, su questo tema e sulle principali pronunce della Corte costituzionale, lo si può trovare in Corsi (2009: 34).

tenuare e altre ad esaltare, sempre di più appaiono frutto di aperture o, invece, di chiusure localistiche, senza che il criterio della cittadinanza imponga una sua logica intrinseca¹⁷.

Recentemente la Corte costituzionale italiana¹⁸ ha ribadito i propri criteri di interpretazione del principio di uguaglianza (art.3 Cost.¹⁹) e di non discriminazione, (art.14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo²⁰) decidendo che, ove «si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al 'sostentamento' della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art.14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, avuto riguardo alla relativa lettura che, come si è detto, è stata in più circostanze offerta dalla Corte di Strasburgo»²¹. La Corte costituzionale cita, in proposito, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, in varie occasioni, pronunciandosi in tema di art.14, «ha avuto modo di sottolineare come la Convenzione non sancisca un obbligo per gli Stati membri di realizzare un sistema di protezione sociale o di assicurare un determinato livello delle prestazioni assistenziali, ma che una volta che tali prestazioni siano state istituite e concesse, la relativa disciplina non potrà sottrarsi al giudizio di compatibilità con le norme della Convenzione» (Ibidem). A proposito, poi, dei limiti entro i quali opera tale divieto, la Corte di Strasburgo ha segnalato il carattere relazionale che contraddistingue il principio, nel senso che lo stesso non assume un risalto autonomo, «ma gioca un importante ruolo di complemento rispetto alle altre disposizioni della Convenzione e dei suoi protocolli, perché protegge coloro che si trovano in situazioni analoghe da discriminazioni nel godimento dei diritti garantiti da altre disposizioni»²². Il trattamento diviene dunque discriminatorio ove esso non trovi una giustificazione oggettiva e ragionevole.

¹⁷ Le ordinanze del tribunale di Brescia, 26.1.2009 n.335 in composizione monocratica, e 20.2.2009 n.198 in sede di appello sulla precedente, hanno confermato il principio che «ogni diversità di disciplina tra cittadino e straniero per non essere discriminatoria (e quindi rispettosa del principio di eguaglianza), deve trovare giustificazione in un'effettiva diversità di situazioni in relazione allo scopo della norma; occorre, cioè, che la differente disciplina trovi giustificazione in un'effettiva diversità di situazione derivante dal mancato possesso della cittadinanza italiana e che in concreto la diversa situazione rilevi ai fini della *ratio* della norma. [Perciò] non costituiscono atti di discriminazione solo quelle differenze di trattamento che siano giustificate oggettivamente da finalità legittime perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari».

¹⁸ Si veda la recentissima sentenza 26.5.2010, n.187, con la quale la Corte costituzionale, nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art.80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n.388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), promosso dalla Corte d'appello di Torino ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti sul territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art.13 della legge 30 marzo 1971, n.118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n.5, e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili). La Corte costituzionale ha ritenuto che sia dirimente sulla questione il «suo [della prestazione] concreto atteggiarsi nel panorama degli istituti di previdenza, così da verificarne la relativa essenzialità agli effetti della tutela dei valori coinvolti. Occorre, in altri termini, accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico assegno che viene qui in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei bisogni primari inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto».

¹⁹ L'art.3 della Costituzione recita: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli 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 partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

²⁰ L'art.14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, «Divieto di discriminazione», recita «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione».

²¹ Sentenza della Corte costituzionale n.187/2010 citata.

²² La Corte costituzionale nella citata sentenza n.187/2010 si riferisce alla recente sentenza della «Grande camera» della Cedu 16.3.2010 sul caso di 14 ricorrenti di origine rom che si erano lamentati di essere stati inseriti in classi composte esclusivamente da persone appartenenti alla loro etnia. La Corte ha accertato la violazione dell'art.6 § 1 della

È in corso un processo di evoluzione anche con riguardo ai diritti politici, che nella tradizionale ripartizione dei diritti - civili, politici e sociali - sarebbero quelli ai quali è ancora più tipicamente ancorata la cittadinanza: come diritti di partecipazione politica ci si riferisce oggi non solo per quanto riguarda i diritti di elettorato attivo e passivo, ma anche all'insieme complesso di livelli sovrapposti di partecipazione alle questioni pubbliche di un determinato Paese o territorio, per cui detti diritti comprendono anche i diritti «civili» di libertà di opinione e di associazione e il diritto a condizioni basilari di ricevere informazioni, di formarsi di un'opinione nonché quello, propriamente «politico» di influenzare gli altri membri della politica attraverso varie forme di rappresentanza costituite mediante procedure formalizzate di tipo consultivo. Anche il diritto di voto può non essere più solo collegato alla naturalizzazione perché può essere concesso in modo differenziato in base alle diverse tipologie di organi politici di livello locale e regionale o nazionale²³. Varie forme di partecipazione degli stranieri alla politica locale sono già oggi previste anche in Italia da statuti e regolamenti regionali, provinciali e regionali che talora consentono l'elezione di rappresentanti di comunità di stranieri che vivono sul territorio, di consiglieri o assessori aggiunti o di rappresentanti delle consulte degli enti locali e dei comitati di quartiere: queste forme di partecipazione politica confermano la tendenza a ridurre, almeno sul piano locale, le differenze tra cittadini e stranieri nel godimento anche dei diritti politici (Amirante, 2003: 8).

Il problema - cruciale - del tutto aperto è perciò se la cittadinanza attenda solo una progressiva estensione, come moltiplicazione e dilatazione, dei diritti intesi secondo la modernità - diritti formali - oppure se la società odierna manifesti una messa in causa, con forti discontinuità o addirittura con radicali modifiche, di ciò che costituisce il diritto di cittadinanza (Donati, 1993: 232).

3. Cenni storici

Proprio di fronte alla crisi dei tre concetti di Nazione, sovranità e Stato, cui è intimamente connesso quello di cittadinanza - in quanto, in epoca moderna, nato contestualmente ad essi -, è indispensabile affrontare, a grandi linee, il discorso storico della cittadinanza. In proposito ci si rifà, per queste brevi annotazioni, alla monumentale *Storia della cittadinanza in Europa* (Costa, 2001). Costa ci ricorda anzitutto come l'idea di cittadinanza, che caratterizza la storia politico-giuridica dell'Occidente, trova nel modello della *civitas* romana il suo momento fondante, specie nella sua accezione propriamente giuridica. A differenza della *polis* greca - che rappresenta sostanzialmente un modello di «esclusione» sistematica dello straniero - a Roma ciò che è «comune» è il rispetto dello *jus* e non conta, ai fini dell'essere cittadini, la comune origine, religione, lingua, cioè l'appartenenza derivata dal «luogo» e, in tal senso, «collocata» all'interno dei confini della città²⁴.

Convenzione e degli articoli 14 della Convenzione e 2 del Protocollo n.1 ed ha ritenuto che formare nelle scuole elementari classi separate per i bambini rom quando in Croazia, all'epoca dei fatti, non esisteva alcuna politica generale che prevedesse la costituzione di questo tipo di classi per bambini che non conoscessero bene la lingua croata, sia un comportamento che pone una manifesta differenza di trattamento tra i bambini rom e gli altri.

²³ Si veda il Rapporto finale dello studio *Immigrazione: Sfide e opportunità nei Paesi Erlaim* (European Regional and Local Authorities for the Integration of Migrant), pubblicato dal Progetto Erlaim a cura di Chiara Rossetti e Marzio Barbieri, in http://www.erlaim.eu/wcm/erlaim/sezioni/survey/multilingual/erlaim_wp1_final_report_ita.pdf, p.26.

²⁴ Lo *status civitatis* «rifletteva la posizione giuridica del soggetto nei confronti dell'ordinamento giuridico dello Stato, sia dal punto di vista dei diritti politici, sia dal punto di vista dei diritti civili». «Il *civis* si contrapponeva ad altri soggetti che, pur appartenendo in maniera stabile o temporanea alla *civitas* non erano in possesso della piena capacità e dei pieni diritti nei confronti dello Stato» (Romanelli Grimaldi, 1988: 1). Così descritto, il concetto di *civitas* romano è molto vicino al concetto giuridico attuale. Vi è invece chi pone l'accento sul carattere tendenzialmente «universale» della *civitas* romana «La *civitas*, pertanto, per sua stessa definizione, tende ad «accrescersi», ad «espandersi» al di fuori dei ben delimitati confini a cui la città la relegava (l'*Urbs* che ha l'*Orbis* come suo spazio di destinazione). La *civitas* giuridica è dunque *augescens*: per la sua stessa capacità d'inclusione, tende a espandersi verso l'universalità. Non è affatto un caso, dunque, che l'idea di *civitas* romana sia oggi di frequente chiamata in causa, pur con le inevitabili correzioni da

La storia della cittadinanza, nel senso giuridico-politico moderno, si sviluppa a partire dalla lunga stagione - all'inizio dell'evo propriamente moderno - che fra il Cinquecento e Settecento è dominata dal tentativo di «rendere visibile l'individuo 'come tale' separandolo dai corpi e dalle gerarchie» (Costa, 2001: II, 628). Il soggetto, o individuo, che il giusnaturalista ancora all'originale «stato di natura», nel 1789 «viene gettato dalla rivoluzione nel basso mondo della politica ed assunto come protagonista e destinatario dell'ordine che si viene realizzando» (Costa, 2001: II, 628).

Storicamente, perciò, è proprio alla Rivoluzione francese che viene fatto risalire il concetto moderno di cittadinanza perché la Rivoluzione stessa è considerata «spartiacque fra lo Stato assoluto, nel quale i consociati [...] erano considerati sostanzialmente sudditi, e il moderno Stato costituzionale nel quale essi divengono, in linea di principio, cittadini di pieno diritto» (Amirante, 2003: 5).

Nell'esperienza rivoluzionaria il protagonismo del soggetto e dei suoi diritti, però, è un aspetto inseparabile dalla costituzione di un ordine collettivo, di una «Nazione dalla quale dipende l'effettiva instaurazione dell'ordine» (Costa, 2001: II, 628). Nell'Ottocento questi spunti circa ordine ed appartenenza si sviluppano: il soggetto continua ad avere rilievo nella gran parte dei discorsi sulla cittadinanza, ma si accentua «l'imponente e multiforme processo di ridefinizione (etica ed antropologica) del soggetto e il crescente ruolo attribuito all'appartenenza. Il nesso immediato fra il soggetto e i diritti stenta a valere come perno dell'ordine ed è piuttosto una grandezza collettiva che si propone, ed il momento individuale è comunque interno ad un'appartenenza dalla quale dipendono la tenuta dell'ordine e la definizione del soggetto» (Costa, 2001: II, 629)²⁵, fino a dubitare circa la tenuta di «un ordine fondato sui diritti o sull'impegno civico dei soggetti» (Costa, 2001: II, 631). I doveri e i diritti vengono così a far parte di «un processo di disciplinamento che si avvale di molti registri, utilizza antichi simboli e introduce nuove immagini di appartenenza e nuovi valori, chiede ai soggetti di trarre la propria identità da un ente collettivo (la Nazione, lo Stato, il popolo, la società) al quale offrirsi, se necessario, sacrificabilmente» (Costa, 2001: II, 643). «La società comitiana, il paradigma storicistico-organicistico adottato da tanti filosofi tedeschi, la Nazione mazziniana [...] offrono declinazioni dell'appartenenza radicalmente diverse fra loro: è possibile tuttavia ipotizzare, sia pure con tutte le cautele richieste dalla complessità della vicenda, la prosecuzione di una [...] traslazione simbolica dalla città alla Nazione, dalla logica corporativista del piccolo Stato alla logica inclusiva e soccorrevole del nuovo ente collettivo» (Costa, 2001: II, 648).

Il formarsi dell'ente presuppone così un sentimento collettivo nazionale che si manifesta anche in Paesi come la Francia, nonostante essa sia «il più importante Paese di immigrazione in Europa durante tutto il secolo XIX e per gran parte del XX [dove] la concezione razionale, centralistica e assimilatoria della Nazione, sviluppatasi essenzialmente durante la Rivoluzione, ha dato forma e orientamento condiviso e diretto all'integrazione degli stranieri presenti sul territorio» (Sassen, 1999: 68). Anche qui il pensiero dei nazionalisti di fine Ottocento, come ricorda Costa, vede la Nazione come «tradizione e sentimento patrio», «*pietas* verso la propria stirpe», e, soprattutto, «difesa intransigente del proprio territorio e lotta senza quartiere allo straniero» (2001: III, 506); straniero che non è solo quello esterno, ma anche quello interno, «responsabile di diffondere credenze e valori che minano la saldezza del sentimento patriottico. La Nazione esiste nel momento in cui ritrova ed esalta le sue radici, si stringe intorno ai suoi valori fondanti e reagisce compatta contro i corpi estranei che la minacciano» (Costa 2001: III, 506).

La comunità politica trova la sua effettiva e attuale determinazione contrapponendosi a ogni inquietante estraneità: la compagine della Nazione trae forza dall'individuazione del nemico e il nemico è l'estraneo, lo straniero, tutto ciò che non è riconducibile all'alveo della tradizione nazionale.

apportare, come un modello di riferimento nell'epoca della globalizzazione e della crisi dello Stato-Nazione». Così in http://host.uniroma3.it/dipartimenti/filosofia/Master_Intercult/presentazione.htm#premesse, sito consultato il 23.3.2010.

²⁵ Gentile (1984) è l'Autore che in modo peculiare ha stigmatizzato la logica formale, «geometrica» del diritto positivo sottolineando come il pensiero di Hobbes (1976) che introduce il contrattualismo moderno abbia condotto all'idea di fondo secondo cui «produrre sicurezza mediante la riduzione dell'incertezza costituisca, sin dalle prime teorizzazioni, il compito qualificante lo Stato moderno» (Cossutta, 1999: 56).

Il fuori che minaccia la Nazione, lo straniero che la insidia, può assumere molti volti. «Lo straniero è l'immigrato che viene a lavorare sul suolo francese e non si limita, come i democratici si affannano a ripetere, a esercitare i mestieri che i francesi rifiutano» (Costa, 2001: III, 507). Si sente in queste affermazioni quasi l'anticipo del pensiero di Carl Schmitt il quale, negli anni della Repubblica weimeriana, teorizza la decisiva unità del popolo tedesco, soggetto collettivo indicato come «fondamento della costituzione e protagonista di una democrazia che non ha niente da spartire con il pluralismo formalista e compromissorio del modello kelseniano» (Costa, 2001, IV 72) e celebra il «potere costituente, l'energia assoluta e incoercibile» del popolo «la democrazia contro il liberalismo, contro il pluralismo, contro l'eterogeneità» (Costa, 2001: IV, 72).

Nel pensiero di Schmitt l'elemento caratterizzante del politico è la distinzione di amico e nemico, dove il nemico è «l'estraneo, l'eterogeneo [...] l'elemento complementare di un popolo che afferma se stesso e rivendica la sua omogeneità contro ogni inquietante e minacciosa infiltrazione esterna. [...] Il nemico è il diverso, vissuto come tale da un popolo che da esso vede minacciata la sua unità e identità» (Costa, 2001: IV, 73). Non è certo necessario continuare: siamo agli albori della catastrofe nazista.

Proprio la Germania adotta, con la legge sulla cittadinanza del 1913, il criterio dello *jus sanguinis* e proprio nel tardo Ottocento tedesco, pur nella diversità delle ispirazioni ideologiche e delle matrici filosofiche, si erano sviluppate strategie volte a stabilire una connessione fondamentale tra Stato, diritti e appartenenza. Il concetto tedesco dello *jus sanguinis* è specifico: il riferimento è alla biologia, al sangue, e non a una cultura comune²⁶, secondo una concezione che nell'Ottocento non è di certo limitata alla sola Germania²⁷. Né la tematizzazione delle differenze razziali è stata una scoperta ottocentesca (Costa, 2001: III, 406) perché ha le sue radici nel pensiero di molti cultori settecenteschi delle scienze della natura i quali affrontarono il problema della razza tentando di dare una risposta scientificamente argomentata all'antica domanda relativa all'origine delle razze (Costa, 2001: III, 406).

A fronte perciò di un'idea di «disuguaglianza nativa» fra le razze, naturale ed immediato è l'impulso del gruppo a serrare i ranghi a difesa di se stesso, a diffidare dell'estraneo, a considerarsi superiore ad ogni popolo vicino²⁸. «Pensare alla razza è pensare le differenze e pensare le differenze è fissare rapporti di superiorità ed inferiorità che non possono non condurre al conflitto per la supremazia: ridotto alla sua più scarna essenzialità, è questo l'asse del discorso sulla razza che nel secondo Ottocento si sviluppa grazie ai contributi di scrittori eccentrici, viene approfondito in approcci antropologici, che ne valorizzano la scientifica fondatezza, e finisce per suggerire una diversa immagine di cittadinanza: viene cioè a ridefinire l'identità del soggetto, la logica dell'appartenenza e la rappresentazione dell'ordine e del conflitto» (Costa, 2001: III, 430).

²⁶ La questione dei polacchi aiuta a capire il concetto specificamente tedesco sullo *jus sanguinis* (Sassen, 1999: 65).

²⁷ «Darwin prende a riferimento la razza nella sua *Origine della specie*, per contraddire la concezione lamarkiana dell'adattamento culturale e biologico. Durante la guerra civile americana Lincoln la evoca più volte là dove sostiene l'impossibilità di separare Stati del Nord e del Sud, poiché nelle vene dei cittadini scorre lo stesso sangue. Per molti panslavi, infine, il «sangue» è il legame mistico che unisce quanti sono costretti a vivere dispersi in territori che solo l'arbitrio ha separato. Ma in Germania la concezione [...] dello *jus sanguinis* assume una forma del tutto particolare» (Arendt, 2004: 232). Arendt sostiene che le espressioni come «vincoli di sangue», legami familiari, unità etnica, purezza di discendenza venute in uso in Germania solo dopo il 1814 «testimoniavano l'amarezza per il completo fallimento della speranza di destare genuini sentimenti nazionali nel popolo tedesco». Dopo che alcuni nazionalisti, volendo l'unione di tutti i Paesi di lingua tedesca, cominciarono ad insistere sulla comune origine nel segno della lingua. «Finché il segno della comune origine venne visto nella lingua, non si poté certo parlare di razzismo [...]. Dalla delusione per l'im maturità popolare, dalla mancanza di coscienza per un passato storico comune [...] scaturì questo appello naturalistico che si rivolgeva agli istinti tribali nella sua ricerca di qualcosa che potesse competere con la gloriosa potenza della Nazione francese unita [...]».

²⁸ Molti studiosi europei trovano suggestioni nella teoria darwiniana per «collocare la loro disciplina in quell'orizzonte temporale che fa della civiltà moderna l'esito supremo di uno sviluppo che include in sé, come stadi preparatori e imperfetti, le culture altre» (Costa, 2001: III, 420). In pratica «il nuovo lessico darwiniano (eredità, selezione ed evoluzione) si presta a essere impiegato per accentuare la componente razziale dell'identità individuale e a drammatizzare le differenze fra le razze» (Costa, 2001: III, 422).

Queste perciò, molto sommariamente, le linee lungo cui si sviluppano le teorie sulla razza nei due secoli precedenti il sanguinoso Novecento, in cui esse si «saldano» con il concetto schmittiano di popolo e di Nazione e consumano tutto il loro potenziale disumano anche all'interno della «superiore civiltà» europea: è importante rendersi conto di come la ferocia consumatasi in Europa nella prima metà del Novecento abbia avuto la sua lunga incubazione nelle teorie della razza, della sovranità e di una cittadinanza pensata e vissuta come «appartenenza» ad un popolo asserragliato nei suoi confini contro il diverso, l'altro, il nemico.

Secondo Arendt «il razzismo salì alla ribalta della politica attiva nel momento stesso in cui i popoli europei si organizzavano secondo i criteri dello Stato-Nazione» (Arendt, 2004: 225), e «l'insistenza dei nazionalisti tedeschi, durante e dopo la guerra del 1814, sui vincoli di sangue come presupposto essenziale per la Nazione e il risalto dato dai romantici alla personalità innata e alla nobiltà naturale, prepararono la via al pensiero razzista in Germania» (Arendt, 2004: 237). Pensiero al quale non furono estranee le altre grandi Nazioni europee, sia la Francia e l'Inghilterra nel corso del periodo coloniale (Arendt, 2004: 245 e ss.). «La tematizzazione delle differenze (fra soggetti, fra gruppi) è un capitolo fondamentale del discorso della cittadinanza: per una lunga stagione rappresentare il rapporto tra l'individuo e la comunità politica si è tradotto nel mettere a fuoco le diverse modalità e il diverso grado della partecipazione e dell'inclusione» (Costa, 2001: III, 491).

Come si è sviluppato il discorso della cittadinanza in Italia?

Lo Stato italiano è nato prima ancora di essere stato pensato, idealizzato (Costa, 2001: IV, 210). In Italia, «il dibattito risorgimentale aveva concentrato la sua attenzione su quella grandezza collettiva che più di ogni altra sembrava rispondere alle passioni e alle urgenze del momento, la Nazione [...] evocata come simbolo di un'unità politica proiettata, per la sua realizzazione, nel futuro, ma radicata, quanto al suo fondamento, nel passato e nella tradizione» (Costa, 2001: IV, 210). Dal «felice trauma» (Costa, 2001: IV, 214) della nuova realtà statuale, la pubblicistica italiana del tardo Ottocento ha sviluppato il discorso della cittadinanza attingendo soprattutto a fonti tedesche e francesi²⁹.

Rinviando all'articolata esposizione che Costa fa del pensiero giuspubblicistico italiano del secondo Ottocento, basti qui sottolineare quanto si affermi, nel pensiero giuridico italiano, il concetto che il popolo e lo Stato sono inseparabili, dal momento che lo Stato non è che il popolo organicamente considerato e che lo Stato è fondamento dell'ordine. «Il pensiero giuspubblicistico italiano si ricongiunge così a quella cultura tedesca che dello Stato aveva fatto e continuava a fare un punto di vista fondamentale» (Costa, 2001: IV, 139).

In questa prospettiva «l'identità politico-giuridica del soggetto coincide con il suo costitutivo legame di appartenenza a un popolo che si forma in un lungo processo storico, si esprime in una comunità di lingua, istituzioni, consuetudini, valori e si traduce conclusivamente nello Stato» (Costa, 2001: IV, 139). «Nello Stato vi è l'alfa e l'omega del discorso della cittadinanza» (Costa, 2001: IV, 227).

4. Le sfide odierne alla cittadinanza: diritti umani, globalizzazione, multiculturalismo

Quanto può valere oggi questa impostazione, quando sono passati sessant'anni dalla proclamazione della Carta dei diritti dell'uomo (artt. 1 e 2) e, in Italia, della Carta costituzionale?

Si può ancora affermare, come ci riferisce Costa circa le idee affermatesi agli albori del nostro Paese, che è nello Stato «l'alfa e l'omega del discorso della cittadinanza»?

²⁹ Costa ricorda sia gli Autori italiani, che si rifecero alle suggestioni degli hegeliani con i quali nella giuspubblicistica italiana il discorso sulla cittadinanza si svolse intorno alle idee forza dello Stato come culmine dell'intero processo storico-spirituale, equilibratore della società che non può essere lasciata a se stessa, sia i costituzionalisti italiani che si rivolgevano invece alla Francia. Quel filone di pensiero giunse - per il suo influsso sul pensiero giuspubblicistico italiano - alla fondamentale dottrina giuridica di Orlando per il quale «sovranità e Stato si implicano a vicenda [...] ed è il popolo la grandezza collettiva che sostiene lo Stato, che a sua volta ne costituisce la realizzazione istituzionale» (Costa, 2001: III, 229).

I richiami ai legami di sangue che la cittadinanza *jure sanguinis* evoca - richiami che si rinnovano oggi nel rito alle sorgenti del Po - si appellano ad istinti profondi e tribali, coltivati per puntellare idee di chiusura nel localismo, psicologicamente rassicurante rispetto all'angoscia generata dai processi di globalizzazione³⁰. Sono tendenze che si rilevano come sintomi gravi di una crisi della cittadinanza, come luogo giuridico-politico dove si definisce l'appartenenza e la partecipazione sociale.

Siamo cioè al tramonto della parabola della sovranità, con la «conseguente crisi della cittadinanza come centro di irradiazione di diritti politici e di partecipazione»³¹?

Anzitutto bisogna prendere atto delle difficoltà che oggi incontrano «la dimensione identitaria che ha qualificato la cittadinanza per circa un secolo» e «il nucleo originario, prevalentemente nazionalista, di identificazione dell'appartenenza cittadina» (Amirante 2003: 14) quando il «singolo, come membro di comunità più ristrette e di società più allargate, cerca altrove, in una dimensione spaziale sempre più ampia, gli elementi che costituiscono una propria rinnovata identità» (Amirante 2003: 6); dall'altra di quanto sia, per lo meno imbarazzante, l'attuale sistema italiano che, basato sul principio dello *jus sanguinis*, continua ad escludere dai diritti politici anche le persone nate, cresciute e che hanno ricevuto un'istruzione sul suolo italiano, salvo la possibile naturalizzazione che, com'è noto, richiede tempi molto lunghi ed è comunque un provvedimento concessorio e, quindi, discrezionale.

Come sostiene una parte della dottrina costituzionalista (Amirante 2003: 7), il carattere «socio-centrico» della Costituzione italiana (più che stato-centrico) capovolge il rapporto cittadinanza-Stato in quanto, come si è visto, pone l'accento sulla persona e sul lavoro, come centro di imputazione di diritti e di doveri, più che sul cittadino. L'aver mantenuto invece, nel 1991, come principio cardine della cittadinanza quello dello *jus sanguinis* pare davvero un anacronismo. Il riconoscimento della cittadinanza ad un più ampio numero di persone da tempo residenti e lavoranti in Italia e, ancor di più, ai nati in Italia, si impone sia come fattore di giustizia, secondo lo spirito della Costituzione italiana, che come fattore di integrazione. Se cittadinanza è insieme di diritti e doveri, di appartenenza e partecipazione, un elemento rinsalda l'altro e non vi può essere appartenenza senza partecipazione così che la partecipazione rinsalda l'appartenenza, il rispetto dei diritti e il compimento dei doveri³².

³⁰ Secondo Elias lo sviluppo delle scienze ha condotto l'uomo, nel corso dei millenni, ad arginare le minacce naturali e ad elaborare modelli di pensiero e di azione «caratterizzati in misura piuttosto elevata da mancanza di timori e di prevenzioni e da un atteggiamento adeguato» (Elias, 1990: 95). Non così nel campo delle scienze sociali: nei rapporti umani-sociali gli uomini non sono ancora in grado di padroneggiare in modo oggettivo a livello di pensiero e di azione i problemi che si presentano loro così che sentono la loro vita minacciata da pericoli incontrollabili, tensioni e conflitti e dominata, di conseguenza, da ansie, speranze e desideri. Rispetto a queste ansie e paure assumono funzioni specifiche fantasie e pratiche semi-magiche che «rafforzano la coesione delle formazioni sociali e danno ai loro membri la sensazione di dominare avvenimenti che in realtà spesso non sono in grado di controllare [...]». Così sarebbe per le ideologie nazionali, la comune convinzione del supremo valore, grandezza e superiorità della propria tradizione (Elias, 1990: 96). Oggi, che le funzioni sociali di sopravvivenza si trasferiscono, in misura crescente, sull'umanità tutta - che emerge come l'effettivo piano di integrazione dell'ordine -, il corrispondente sviluppo dell'immagine *Noi* dei singoli è rimasto, invece, assai indietro. Il fatto che «[...] soprattutto i sentimenti *Noi*, ossia l'identificazione degli uomini con gli uomini in quanto tali, indipendentemente dalla loro appartenenza a gruppi umani parziali», si sviluppi con tanta lentezza ha come causa, tra l'altro, la peculiarità dell'umanità che, a tutti i livelli di integrazione, si è sempre sviluppata in connessione con l'esperienza che il proprio gruppo fosse minacciato da altri. C'è anche da chiedersi «se un *habitus* sociale ed un sentimento *Noi*, che in così grande misura hanno come riferimento il singolo Stato sovrano, corrispondano ancora alla effettiva realtà sociale in cui oggi gli uomini vivono. Si dovrà dunque ammettere che [...] la formazione del sentimento e della coscienza e in generale l'*habitus* sociale degli individui sono in grave ritardo rispetto alle strutture sociali e soprattutto rispetto al livello di integrazione che sono scaturiti dal non progettato andamento dello sviluppo dell'umanità?» (Elias, 1990: 263).

³¹ Contrapponendo magari al concetto tradizionale di cittadinanza l'idea e la prassi del *cyber-citizen*? (Amirante, 2003: 14).

³² L'attuale «ridefinizione della 'triplice dimensione politica, economica e sociale' della cittadinanza, indotta dai processi di integrazione europea e dalle politiche di globalizzazione, mettendo definitivamente in forse un concetto di 'interesse generale', un tempo alla base dell'organizzazione e della prestazione dei servizi pubblici», induce i cittadini a «sentirsi progressivamente svincolati da quei doveri che sono la quintessenza della cittadinanza in senso sociale e solidale» (Amirante, 2003: 7). La partecipazione di un numero sempre più scarso di cittadini alle elezioni politiche, regionali e amministrative può essere letta come un grave sintomo di questa caduta.

Lazzari (1994: 54) ricorda che da tempo l'analisi sociologica avverte che i contesti di marginalità, come condizioni di non partecipazione rispetto ad un sistema e di auto-esclusione, possono portare a situazioni di emarginazione e quindi di devianza. Questa non partecipazione, che può essere esclusione o auto-esclusione, è connessa alla perdita di identità dell'uomo contemporaneo, alla perdita di valori nei diversi sistemi sociali «in cui si allarga sempre più la distinzione tra società civile e la razionalità dei sistemi con le loro forme di controllo, di organizzazione del potere, di decentralizzazione ideologica», razionalità incompatibile con una comunità partecipata. Come si vedrà, alcune proposte di legge avanzate al Parlamento italiano per la riforma della legge sulla cittadinanza - per un passaggio allo *jus soli* - si muovono proprio nella considerazione che il diritto di cittadinanza, inteso in senso giuridico come comprensivo dei diritti politici di partecipazione, può rinforzare il senso di appartenenza alla comunità.

Non possiamo dimenticare però che il diritto di cittadinanza, in senso propriamente giuridico, è solo un modesto «tassello» del sistema che deve fare i conti con quei processi di globalizzazione che efficacemente Mezzadra (2002: 12) descrive come fenomeni che, «nell'investire contemporaneamente economia e cultura, politica e società, relazioni internazionali e forme della guerra», disegnano un quadro profondamente instabile e contraddittorio. «Considerati nel loro insieme essi appaiono riconducibili alla cifra comune dello sconfinamento, di un *displacement* che non si limita a porre in discussione le configurazioni consolidate dei confini a livello geo-politico e geo-economico, ma che tende a scompaginare lo stesso piano delle 'identità' e dell'agire quotidiano» (Mezzadra, 2002: 7)³³.

«Il plateale ritorno sulla scena dell'esclusione, che nella figura del migrante privo di permesso di soggiorno trova la propria rappresentazione simbolica più eclatante, pare sancire la chiusura di un intero ciclo storico di espansione della cittadinanza. Si consuma così la crisi (o la perdurante erosione) della stessa 'antropologia politica' implicita nel moderno concetto della cittadinanza: ovvero di quell'immagine specifica dell'individuo come cittadino che il pensiero politico aveva costruito entro un lungo arco storico» (Mezzadra, 2002: 12). «Le aperture dello spazio politico moderno realizzate dai flussi economici e di persone generano anche fenomeni di 'agorafobia'» e si assiste così ad una «reazione da parte di coloro che, rifiutando il destino di meticciano o anche solo di convivenza multietnica, più o meno conflittualmente si inventano un'identità tanto forte da implicare a volte la secessione dallo Stato e quasi sempre nuove forme di esclusione verso i nuovi venuti» (Galli, 2001: 139). Non si può sottovalutare quanto questa pluralità di culture sia problematica e quanto il pluralismo, che si svolgeva finora nello spazio politico dello Stato, oggi, nello spazio globalizzato, sia diventata «inestricabile complessità» (Galli, 2001: 146). Debbono perciò essere individuati «nuovi approcci all'altro' [...] approcci capaci di andare oltre la tolleranza» (Lazzari, 1994: 33). Decisiva, per questo, «la capacità di passare dai diritti-doveri, che giustificano la loro esistenza nell'appartenenza allo Stato-Nazione, ai diritti-doveri, che trovano nella residenza il loro motivo di esistenza» (Lazzari, 1994: 33). Le persone che entrano nello spazio politico degli Stati in modo irregolare - pur senza essere nemici né criminali, ma neppure cittadini o stranieri in regola - portano una «sfida quasi insuperabile» (Galli, 2001: 137) ai ragionamenti in termini di cittadinanza «offerta o rifiutata con maggiore o minore liberalità» (Galli, 2001: 137). Lo Stato, cioè, oggi non sa fare altro che operare in termini di inclusione/esclusione, mentre «la vera sfida dei migranti sarebbe di riscattare i diritti soggettivi dall'abbraccio spaziale della geometria statale moderna». Si può così convenire con Lazzari quando auspica «la revisione e il superamento dei concetti base radicati in ogni società - [...] etnia, Stato, Nazione, nazionalità, nazionalismo, cultura, regionalismo, etc. -» e implica «la battaglia per i diritti fondamentali della persona, del lavoratore, del cittadino» (Lazzari, 1994: 33; Lazzari, 2007).

³³ Si parla della globalizzazione in termini di «sconfinamento», sfondamento di confini, deformazione di geometrie politiche» e «come insieme di processi in cui tutte le tensioni della modernità esplodono in configurazioni compiutamente post-moderne» così come «tutte le contraddizioni spaziali inerenti il rapporto tra universale e particolare, tutte le difficoltà a far coesistere spazio chiuso e spazio illimitato si manifestano come aporie che non producono più né forma politica né libertà» (Galli, 2001: 133).

«Il fattore attorno a cui si crea la dinamica di inclusione/esclusione tende a non essere più la mera nazionalità, per diventare un insieme di fattori eterogenei suscettibili di creare rapporti incentrati piuttosto attorno alla situazione di *outsider* di cui Norbert Elias ha per primo dato conto. Lo 'straniero', in questa prospettiva, corrisponde allora ad una categoria generale in seno alla quale può individuarsi una molteplicità di *status*, anziché uno unico; lo 'straniero' sarà cioè escluso ed emarginato in quanto portatore di 'estraneità' ricollegata ad elementi ulteriori e da essi discendente. Estraneo non tanto per la diversa nazionalità, ma per la diversa cultura, estrazione sociale, capacità lavorativa, capacità conoscitiva e via dicendo; quindi in base ad una pluralità di parametri nuovi rispetto a quello tradizionale della nazionalità» (Toriello, 1997: 6)³⁴.

In questo quadro «è evidente la tendenziale maggiore complessità, frammentarietà e variabilità del rapporto straniero/gruppo integrato, derivanti da un lato dalla eterogeneità all'interno della classe 'straniero' e dall'altro dall'incessante mutare dello scenario sociale in cui i rapporti sono destinati ad instaurarsi» (Toriello, 1997: 6).

Emblematico, in questo senso, appare il caso aperto dal Ministero dell'istruzione e della ricerca con la circolare n.2 dell'8 gennaio 2010, «Indicazioni e raccomandazioni per l'integrazione di alunni con cittadinanza non italiana»³⁵, in ordine alla formazione delle classi a partire dall'anno scolastico 2010/2011. Il Ministero ha stabilito che il numero degli alunni con cittadinanza non italiana presenti in ciascuna classe non potrà superare il 30% del totale degli iscritti e che tale limite potrà essere innalzato «a fronte della presenza di alunni stranieri (come può frequentemente accadere nel caso di quelli nati in Italia) già in possesso delle adeguate competenze linguistiche» o, viceversa innalzato in presenza di alunni stranieri per i quali risulti all'atto dell'iscrizione una padronanza della lingua italiana ancora inadeguata, con particolare attenzione «agli alunni stranieri neo arrivati a seguito di ricongiungimento familiare» (Circolare n.2 dell'8 gennaio 2010, par.2).

Non può non cogliersi in questa vicenda, che ha dato adito ad ampia discussione nella pubblica opinione, come il criterio della cittadinanza, pure assunta quale criterio fondamentale nella formazione della classi, si dimostri inadeguata così da chiedere un «correttivo» che, non a caso, è individuato proprio nel criterio dello *jus soli*, ritenendosi i bambini nati in Italia in possesso di competenze linguistiche adeguate³⁶.

³⁴ Per un'ampia disamina della categoria di «straniero» in Elias, Merton, Park, Schütz, Simmel e Sombart si veda Tabboni (1991).

³⁵ Circolare Miur, Prot. n.101/Ruu. In nota n.2 la circolare riporta alcuni dati essenziali circa la presenza di alunni stranieri nelle scuole: nell'anno scolastico 2008/2009 gli alunni con cittadinanza non italiana che hanno frequentato scuole del sistema scolastico nazionale sono stati 629.360 (il 7,0% del totale degli alunni iscritti) con il maggior numero nelle scuole primarie e secondarie di I grado e nelle scuole dell'infanzia. Più contenuta, anche se in crescita, l'incidenza nella scuola secondaria di II grado, pari al 4,8%. 514 sono state lo scorso anno le scuole primarie, concentrate soprattutto al Nord, che hanno avuto una presenza di alunni con cittadinanza non italiana superiore al 30%, mentre 1.166 sono state quelle, sempre in prevalenza al Nord (831), con presenza di allievi stranieri pari al 20/30%. È al Nord, del resto, che è occupata la maggioranza della popolazione immigrata. Sia le rilevazioni degli esiti della prova nazionale Invalsi agli esami di stato della scuola secondaria di primo grado per l'anno scolastico 2008/2009, sia le rilevazioni degli apprendimenti per l'anno scolastico 2008/2009 nella scuola primaria evidenziano come i differenziali dei risultati tra studenti del nostro Paese e studenti immigrati siano particolarmente pronunciati soprattutto in italiano e soprattutto nelle scuole del Centro-Nord. In proposito il Ministero cita le rilevazioni Invalsi riportate nel sito www.invalsi.it.

³⁶ Non è possibile qui prendere posizione in modo approfondito sui criteri seguiti dalla citata circolare. Non si può non annotare, però, che l'importanza che la circolare attribuisce, in senso negativo, al problema linguistico contraddice quanto pure il Ministero annota (nota n.4) a proposito dei vantaggi che il *melting pot* culturale ed etnico nelle classi può conferire all'educazione dei cittadini della nuova società multietnica e multiculturale del domani: «In proposito va peraltro ricordato come questa indubbia difficoltà, se opportunamente governata, possa tradursi in opportunità; ma ciò dipende dall'offerta di una positiva dinamica interculturale».

5. Alcune considerazioni problematizzanti

Da quanto detto sopra le domande di Zincone (1992: 60), «Cosa ne sarà dei diritti di cittadinanza» e «Come cambia la configurazione dei diritti in un nuovo tipo di società multiculturale?»³⁷, paiono appropriate.

La cittadinanza può ancora essere ciò che genera o rigenera una comunità politica, cioè il «codice simbolico per produrre nuovi sistemi politici» (Donati, 1993: 8-9)³⁸?

L'identità odierna del cittadino è realmente diventata oggi un «fenomeno linguistico che serve a ridurre le eccedenze del sistema sociale» così da non indicare più «una relazione 'oggettiva' (o una entità 'reale'), ma [...] solo una differenza di complessità fra ruolo di cittadino (sistema) e bisogni di vita (ambiente)» (Donati, 1993: 71)?

«Sinonimo di una tecnica per evitare le incertezze della vita» e non più una «tecnica generatrice di socialità» (*Ibidem*)?

E ancora: è proprio vero che la post-modernità significa «eliminazione delle appartenenze» (Donati, 1993: 74)? O piuttosto appartenenze plurime?

E quanto c'è di opportunistico, di «tecnica», come suppone Donati, in queste dichiarate appartenenze?

Porsi questi interrogativi è utile per affrontare in modo critico l'attuale disciplina italiana della cittadinanza e le forme vigenti di tutela degli emigrati italiani nel mondo³⁹.

Come si vedrà anche nella seconda parte del presente lavoro, che sarà pubblicata nel prossimo numero della Rivista, il sistema attuale denuncia tutto il suo formalismo e le conseguenti contraddizioni tra i diritti promessi e sperati dai connazionali e concittadini *jure sanguinis* che rientrano e la reale accoglienza che essi trovano in Italia; così come, dall'altra parte, la realtà delle appartenenze plurime appare frustrata quando il contatto con l'identità italiana mitizzata deve fare i conti con i sentimenti di estraneità espressi dalla società italiana.

Riferimenti bibliografici

- Amirante C., *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 2003.
Arendt H., *Le origini del totalitarismo*, Torino, Einaudi, 2004.
Balibar E., *Cittadinanza, nazionalità, sovranità*, in «Critica Marxista», 2-3, 1998.
Corsi C., *Prestazioni sociali e cittadinanza*, in «Diritto, Integrazione e Cittadinanza», 2, 2009.
Cossutta M., *Nazione e Nazione, un'interpretazione giuridico-politica*, Giuffrè, Milano, 1999.
Costa P., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 4 Volumi, Laterza, Roma-Bari, 2001.
Dahrendorf R., *Cittadini e partecipazione*, in Sartori G., Dahrendorf R., *Il cittadino totale. Partecipazione, eguaglianza e libertà nelle democrazie d'oggi*, Einaudi, Torino, 1977.

³⁷ L'Autrice aggiunge che la società che ci si presenta è di un nuovo tipo di società multiculturale perché «multiculturali le società europee lo sono state in passato e lo sono anche a prescindere dagli immigrati» provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione Europea.

³⁸ Donati pone in risalto come il problema sia divenuto quello di «gestire la complessità relazionale fra società civile e istituzioni politiche mentre i significati e i confini dei simboli della democrazia sono soggetti a trasformazioni e trasferimenti di senso». Evidentemente egli si riferisce alle difficoltà che nascono oggi in molte branche del pensiero a causa di un radicale cambiamento dei paradigmi linguistici (Donati, 1993: 70).

³⁹ Come si avrà modo di vedere nel prosieguo, il fenomeno dei rientri dei nostri connazionali dall'America Latina o dei loro discendenti non pare ancora ben indagato: è stata rinvenuta un'unica pubblicazione, in lingua portoghese (Tedesco, 2007). Lo studio riguarda però un'indagine sull'immigrazione brasiliana nella sola città di Verona. Da esso si ricavano interessanti riflessioni sulle dimensioni etnico-culturali, dell'immaginario e delle forme dell'integrazione sociale a cui il fenomeno dell'immigrazione dal Brasile dà luogo. Sarebbe interessante che un lavoro analogo fosse svolto sul fenomeno dei rientri che si sta verificando nella Regione Friuli Venezia, ma, non essendo mai nato l'Osservatorio previsto dall'art.7 della legge regionale 26 febbraio 2002, n.7 «Nuova disciplina degli interventi regionali in materia di corregionali all'estero e rimpatriati», non pare siano stati raccolti dati statistici in proposito.

- de Gobineau A., *Saggio sulla disuguaglianza delle razze umane*, Rizzoli, Milano, 1997.
- Dolcher C., *Amministrazione e cittadino: quale comunicazione. Il ruolo del difensore civico*, «Tigor», 2, 2009.
- Donati P., *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari, 1993.
- Elias N., *La società degli individui*, il Mulino, Bologna, 1990.
- Galli C., *Spazi politici*, il Mulino, Bologna, 2001.
- Gentile F., *I doveri fondamentali dell'uomo nella società dei diritti*, in Orecchia R. (cur.), *Atti del XIV congresso nazionale della Società italiana di filosofia giuridica e politica*, Giuffrè, Milano, 1984.
- Hobbes, T., *Leviatano*, trad. di Micheli G., La Nuova Italia, Firenze, 1976.
- Lazzari F. (1994), *L'altra faccia della cittadinanza*, FrancoAngeli, Milano, 1999.
- Lazzari F., *Persona e corresponsabilità sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2007.
- Lazzari F. (2000), *L'attore sociale fra appartenenze e mobilità*, Cedam, Padova, 2008.
- Marshall T.H., *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari, 2002.
- Mezzadra S., *Diritto di fuga*, Ombre Corte, Verona, 2002.
- Romanelli Grimaldi C., *Cittadinanza*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1988.
- Sassen S., *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, Feltrinelli, Milano, 1999.
- Tabboni S., *Vicinanza e lontananza*, FrancoAngeli, Milano, 1991.
- Tedesco C., *Brasileiros na região do Vêneto. Imigração cultural: interfaces*, a cura dell'Istituto veronese per la Storia della Resistenza e dell'età contemporanea, Ed. Agorà Factory, 2007.
- Toriello F., *La condizione dello straniero*, Cedam, Padova, 1997.
- Weber M. (1922), *Economia e società*, Edizioni di Comunità, Milano, 1961.
- Zincone G., *Da sudditi a cittadini*, il Mulino, Bologna, 1992.

