

La metamorfosi della cittadinanza alla prova del fenomeno migratorio. Una introduzione

di Pamela Martino

Abstract: This article is an introduction to the topic of the metamorphosis of citizenship in the context of the transformations of the contemporary State under the scrutiny of the migration phenomenon. Nowadays, citizenship is a symbol of equality as much as a marker of inequality within states. These elements are central to understanding the citizenship-migration nexus and reflecting on the rethinking of the notion of citizenship.

Keywords: citizenship; immigration; identity; cultural diversity; inclusion.

1. Il tema: una cittadinanza vulnerabile

Le Costituzioni del secondo dopoguerra, diverse da quelle della modernità e da quelle dell'antichità¹, marcano un determinante passaggio teorico che si realizza nella trasformazione del rapporto tra gli elementi costitutivi dello Stato (popolo, territorio e organizzazione dei poteri) e nella allocazione della sovranità nel popolo che, stanziato sul territorio statale, cogestisce i poteri per realizzare un progetto politico ispirato al principio di uguaglianza sostanziale e proteso al perseguimento dell'obiettivo della piena realizzazione personale e comunitaria.

In tale prospettiva il moderno principio di territorialità dovrebbe implicare la titolarità delle situazioni giuridiche costituzionalmente tutelate in capo a tutti coloro che convivano sul territorio statale. Non è soltanto il cittadino statale, dunque, a essere il destinatario delle situazioni giuridiche (attive e passive) costituzionalmente tutelate, ma tutti coloro che siano raggiungibili dalla Costituzione, compresi gli stranieri presenti sul territorio nazionale. Da tale prospettiva origina il concetto della cittadinanza costituzionale² della quale sono titolari tutti coloro nei cui confronti la Costituzione sia efficace ossia presenti sul territorio dello Stato a prescindere dal possesso della cittadinanza. Si tratta, dunque, di una forma di cittadinanza che trascende quella statale e che implica l'estensione ai non cittadini di diritti eguali a quelli dei cittadini; una sorta di cittadinanza dei

2453

¹ Cfr. C.H. Mc Ilwain, *Costituzionalismo antico e moderno*, trad. it. a cura di N. Matteucci, Bologna, 1990.

² Di cui in L. Ronchetti, *La Costituzione come spazio della cittadinanza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2015, 441 ss.

diritti dalla portata più ampia rispetto ad un'accezione restrittiva di cittadinanza ancorata al significato che le attribuisce il disposto legislativo.

Tale forma di cittadinanza consente di superare l'ormai abusata dicotomia cittadino/straniero³. In dottrina è diffusa l'opinione che «la definizione (anche) concettuale di straniero sia più agevole darla per esclusione che in modo positivo»⁴. Tuttavia, la definizione dello straniero per esclusione rischia di associare allo stesso un significato negativo. Peraltro, quello dello straniero diventa in tal modo un contenitore così eterogeneo, tale da ricomprendere molte sottocategorie con trattamenti giuridici differenziati (minori non accompagnati, richiedenti asilo, rifugiati, richiedenti protezione internazionale, europei, cittadini di Paesi terzi, irregolari, ecc.). Nell'*Enciclopedia del pensiero politico*, infatti, la cittadinanza non è lo strumento principe per circoscrivere la categoria di straniero: «lo straniero è definibile in negativo: chi non abita con noi, non appartiene al nostro spazio, non condivide i nostri confini e perciò è estraneo e strano»⁵.

Lo Stato costituzionale contemporaneo, dunque, si propone l'obiettivo di rifondare le comunità politiche sul riconoscimento del diritto ad avere diritti, radicato nell'inderogabilità del principio di dignità umana e dell'universalità dei diritti fondamentali, affermando un nuovo paradigma concettuale dei diritti, riconosciuti in condizioni di uguaglianza oltre e al di là della cittadinanza sulla base del principio della dignità umana, e dando contestualmente avvio ad un processo di ripensamento delle categorie della sovranità. L'interconnessione tra l'affermazione del nuovo paradigma dei diritti, da una parte, e l'evoluzione delle categorie della sovranità, dall'altra, determina tre ordini di conseguenze: l'affermazione della tesi dell'irrelevanza della cittadinanza per il godimento dei diritti fondamentali; il conseguente ribaltamento della tesi ottocentesca della cittadinanza quale presupposto per l'esercizio dei diritti, atteso che la cittadinanza è essa stessa oggetto di un diritto; infine, il superamento del nesso tra cittadinanza e nazionalità di matrice ottocentesca e filtrato nello Stato contemporaneo.

In verità, l'interpretazione della cittadinanza come il diritto ad avere diritti – com'è noto – è offerta da Hannah Arendt nella sua riflessione sul significato dei diritti umani⁶ che corrispondono a situazioni giuridiche deboli se non assistiti da un ordinamento sovrano che li renda effettivi. È, dunque, la cittadinanza che trasforma i diritti umani in diritti fondamentali per ciascun soggetto che integri una comunità statale. Con lo *status* di cittadino, pertanto, si acquisisce il diritto ad avere diritti⁷.

Tale concetto, tuttavia, confligge con la tradizione giuridica contemporanea in base alla quale si gode di diritti indipendentemente dal possesso della cittadinanza statale⁸, l'ordine giuridico statale tutelando i

³ Formulata da P. Mindus, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze, 2014.

⁴ G. D'Orazio, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, 1992, 114.

⁵ R. Escobar, *Straniero*, in R. Esposito, C. Galli, *Enciclopedia del pensiero politico. Autori, concetti, dottrine*, Bari, 2005, 699-700.

⁶ H. Arendt, *Es gibt nur ein einziges Menschenrecht*, in «Die Wandlung», 4, 1949. Cfr. St. DeGooyer *et al.*, *The Right To Have Rights*, London, 2018.

⁷ Cfr. anche C. Colliot-Thelène, *La démocratie sans demos*, Paris, 2011.

⁸ L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (cur.), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, 263 ss. Sulla coincidenza

soggetti indipendentemente dal fatto che siano cittadini. La soggettività giuridica prescinde dalla cittadinanza: il solo stato di essere umano è sufficiente a costituire la soggettività giuridica come da art. 1 del codice civile tedesco (BGB).

Dunque, non è infrequente la sovrapposizione di concetti invero non coincidenti come quelli di cittadinanza e soggettività giuridica e, del pari, altra confusione può generare la definizione di cittadinanza quale «participation in or membership of a community»⁹, ossia appartenenza ad una comunità politica e dunque nazionalità, ovvero partecipazione politica alla vita della comunità statale con un contributo attivo alla produzione delle norme giuridiche vincolanti per quella comunità.

Il cittadino, infatti, si identifica non per la sua appartenenza ad una comunità, ma per il suo godimento dei diritti politici che gli consentono di uscire da una condizione di sudditanza¹⁰. La particolarità della cittadinanza è che trattasi di una categoria soggetta a contingenza, ostaggio di se stessa ma anche fisiologicamente soggetta a un continuo rinnovamento: sin dalla attribuzione in età liberale dei diritti politici secondo criteri censitari risultava evidente che sono i cittadini stessi a definire di volta in volta i criteri di identificazione del cittadino. La cittadinanza liberale assumeva connotazione esclusiva¹¹ per trasformarsi in cittadinanza sociale e inclusiva nello Stato costituzionale ove la persona umana è posta alla base di un nuovo ordine costituzionale che esprime diritti e valori sottratti al dominio della maggioranza e dunque alla legge ordinaria del Parlamento e sui quali vigilano gli organi di giustizia costituzionale, e che attribuisce ai pubblici poteri il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale e le differenze di fatto col proposito di promuovere lo sviluppo della persona e la partecipazione di tutti i consociati al governo della cosa pubblica. È questa la ragione per la quale tale categoria è instabile, in continuo mutamento¹², e non potrebbe essere diversamente in quanto se fosse imposta dall'alto o dall'esterno sarebbe sottratta all'esercizio della cittadinanza stessa: «[1]a cittadinanza, se si vuole, è la sovranità vista dal basso, da chi la subisce. E

imperfetta tra cittadinanza e diritti interessante è H. Irving, *Citizenship, Statehood, and Allegiance*, in L. Cardinal, N. Brown (eds.), *Managing Diversity. Practices of Citizenship*, Ottawa, 2007, 37 ss.

⁹ J.M. Barbalet, *Citizenship*, Stony Stratford, 1988, 2.

¹⁰ In tema v. M. La Torre, *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità, e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Torino, 2004. V. anche G. Zincone, *Da sudditi a cittadini*, Bologna, 1992, nonché L. Cedroni, *I dilemmi della rappresentanza*, in *Democrazia e diritto*, 1996, 283 ss.

¹¹ Secondo un'accezione in linea con la critica di Zygmunt Bauman alla modernità (in *La decadenza degli intellettuali*, Torino, 1991 e in *Modernità e olocausto*, Bologna, 1992) in cui si realizza un processo di allontanamento dell'altro dalla socialità quotidiana come risultanza di una divisione tra il legislatore, depositario del sapere e del potere, e le masse. Il primo è l'ordinatore dello spazio pubblico e decide chi rientra nella "norma" e chi ne è estraneo, definendo uno spazio cognitivo governato dal legislatore, contrapposto ad uno spazio morale in cui si manifesta la responsabilità degli individui nelle relazioni sociali (a tal proposito v. Z. Bauman, *Postmodern Ethics*, Oxford, 1993).

¹² In verità sia la categoria del cittadino sia quella dello straniero non sono né immobili né astratte, ma sono la risultanza di un processo storico, culturale e politico determinato e complesso (sul punto v. S. Sorrentino, *Cittadino e straniero nelle dinamiche di identità e esclusione*, in *Filosofia politica*, 2000, 61 ss.).

per accettare di subirla deve potersi proiettare anch'esso come sovrano. È questo il principio direttivo della democrazia»¹³.

Il limite costituzionale alla discrezionalità del legislatore non impedisce la qualificazione della cittadinanza come categoria storica, prima che normativa, soggetta alle congiunture e alle trasformazioni politiche, economiche e sociali, e conseguentemente oggetto di numerose ed eterogenee pratiche normative statali¹⁴.

La tensione costituzionale alla valorizzazione della persona umana affrancata dalla strumentalizzazione delle maggioranze politiche contingenti conferisce alla nozione di cittadinanza una multidimensionalità che, se per un verso evidenzia la sua permeabilità alle trasformazioni della dimensione esterna agli Stati e delle interazioni tra gli stessi, tale da consentire una incrementale maturazione a livello statale del nesso tra cittadinanza, identità culturale e appartenenza, per altro verso preserva il vincolo della cittadinanza come determinato dal legislatore statale che resta il presupposto per il godimento di alcuni diritti, *in primis* quelli politici. Ne deriva un percorso evolutivo binario che in linea di principio costituisce un valore aggiunto nella prospettiva del rapporto tra autorità e libertà, ma sul piano concreto ritaglia nella nozione di cittadinanza un margine di indeterminatezza passibile di renderla vulnerabile.

2. Il fenomeno migratorio e la dicotomia cittadino/straniero

Atteso che nello Stato costituzionale la cittadinanza diviene uno strumento di inclusione non solo nel senso dell'estensione dei diritti politici a tutti i cittadini, ma anche nel senso del riconoscimento dei diritti sociali come presupposto del godimento dei diritti civili, la forma di Stato si configura come un processo di integrazione: lo spazio statale multiculturale è per sua natura in continua trasformazione e in esso le differenze trovano composizione tramite percorsi variegati, mutevoli, eterogenei e combinati, che estendono il raggio d'azione del principio di solidarietà a tutta la comunità stanziata sul territorio statale¹⁵. In alcuni ordinamenti la garanzia

¹³ M. La Torre, *Civis europaeus sum. L'Europa e la sua cittadinanza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2021, 139.

¹⁴ Sulle trasformazioni storiche della nozione di cittadinanza v. P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Roma-Bari, 1999-2001. Sulle opposizioni concettuali cittadinanza-appartenenza e cittadinanza-partecipazione si veda G.U. Rescigno, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, 37 ss., e per le sue riformulazioni v. M. Cuniberti, *Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione*, Padova, 1997. Infine, sull'utilità dello studio della continuità con l'eredità classica della nozione di cittadinanza in continua trasformazione v. A. Calore, *"Cittadinanza" tra storia e comparazione*, in M. Brutti, A. Somma (cur.), *Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, Frankfurt am Main, 2018, 81 ss., e E. Ferri, *La grecità, le origini dell'Occidente e la cittadinanza democratica*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2016, 285 ss.

¹⁵ In contrapposizione alle criticità emerse nello Stato liberale ove le discriminazioni esistenti in termini di effettivo godimento dei diritti dipendeva non dalla disuguaglianza del loro riconoscimento a tutti i cittadini, ma dalla situazione di indigenza in cui versava la maggioranza dei cittadini. Sul punto v. T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, 2002.

dei diritti sociali, come il diritto al lavoro, è funzionale all'acquisizione della cittadinanza che costituisce un obiettivo di integrazione anziché uno strumento¹⁶. Dunque, lungo il percorso per l'acquisizione della cittadinanza le garanzie dei diritti sociali costituiscono il volano del superamento della dicotomia cittadino/straniero. La cittadinanza è un concetto politico e la sua disciplina legislativa non può essere politicamente neutra derivando da scelte storicamente determinate che rispondono a esigenze contingenti¹⁷, prima tra tutte nello Stato contemporaneo quella della gestione dei flussi migratori in ingresso e del governo delle diversità.

Il fenomeno massiccio delle migrazioni per certi versi ha favorito la dicotomia cittadino-straniero fondata sul superamento della concezione della cittadinanza come fonte di diritti. La cittadinanza è divenuta infatti un veicolo di garanzia dei diritti e, al contempo, un imponente strumento divisivo nonché sorgente di disuguaglianze. Il suo doppio volto ha generato una serie di criticità presentatesi come vere e proprie scatole cinesi, innescando un meccanismo in cui l'analisi di una dimensione problematica ne apre altre. L'alterità cittadino-straniero si dispiega in una dimensione culturale, nella dimensione identitaria delle società che opera in senso costruttivo e decostruttivo, e si manifesta in modalità organizzative delle comunità statuali diversificate nella loro dimensione strutturale interna e relazionale esterna. La crisi della cittadinanza come fonte di diritti, infatti, si esprime nella competizione tra singolarità e corpo sociale (dimensione interna) e nella frizione tra identità/autodeterminazione nazionale e straniero (dimensione esterna): in altri termini, quando le differenze diventano competitive rispetto al senso di comunanza maturano nuove forme di estraneazione. La principale sfida delle società contemporanee consiste, pertanto, nella composizione di queste due dimensioni conflittuali da giustapporsi alla composizione concettuale e fattuale del conflitto tra autodeterminazione nazionale e universalismo dei diritti. Allo stato il percorso si è arenato su una ulteriore dicotomia tra paradigma della cittadinanza, quando trattasi di definizione delle politiche di ingresso e soggiorno nel territorio nazionale, e paradigma della territorialità quando trattasi della garanzia dei diritti sociali¹⁸.

Le migrazioni internazionali, le cui origini storiche sono risalenti, lungi dal connotarsi come fatto storico contingente e di natura emergenziale, sono piuttosto un fenomeno in continuo divenire che mette da lungo tempo a dura prova le comunità di accoglienza e i migranti, e che nel corso degli ultimi decenni ha assunto dimensione globale costringendo anche le società europee a confrontarsi con la capacità di governo della diversità mediante la formulazione di politiche di inclusione.

¹⁶ Cfr. G. Cerrina Feroni, *L'esperienza tedesca di società multiculturale: tra patriottismo costituzionale e integrazione degli stranieri nel mercato del lavoro*, e G. Grasso, *Un'integrazione sostanzialmente riuscita: la Svizzera di fronte alle sfide dell'immigrazione*, entrambi in G. Cerrina Feroni, V. Federico (cur.), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Napoli, 2018, rispettivamente 541 ss. e 623 ss.

¹⁷ E. Grosso, *Si fa presto a dire «ius soli»*. Considerazioni sparse sull'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2013, 13 ss.

¹⁸ Sul tema, con riguardo in particolare all'esperienza italiana, M. Savino, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, 41 ss.

Il concetto di integrazione¹⁹ evoca un impegno reciproco dell'immigrato e della società di accoglienza passibile di differenti declinazioni in base al contesto giuridico-culturale, storico ed economico-sociale. Tale reciprocità, pur implicando la condivisione da parte dei migranti di valori e principi fondanti l'ordinamento giuridico e l'acquisizione della conoscenza di base della lingua, della storia e delle istituzioni della società di accoglienza, esige altresì che le autorità del Paese ospitante si adoperino per agevolarne l'inclusione favorendo, per un verso, l'accesso all'istruzione, al lavoro e alle istituzioni, per altro verso la valorizzazione della loro identità culturale.

Tuttavia, se tradizionalmente la mobilità internazionale in Europa ha assunto connotazione intraeuropea agevolando la mobilità lavorativa da parte di cittadini degli Stati membri, a partire dalla seconda metà del secolo scorso l'incremento dei flussi migratori da Stati terzi ha maturato l'esigenza di affrontare in maniera strutturata la sfida ad ampio spettro dell'integrazione sebbene rinunciando a «qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri» *ex art.* 79, c. 4, TFUE, atteso che il diritto dell'UE si è limitato a dettare principi e a tracciare direttrici comuni lasciando alle discrezionalità/sovranità statuali la concreta definizione di misure e condizioni relative all'ingresso, al soggiorno, alla integrazione ed, eventualmente, alla naturalizzazione degli stranieri legalmente presenti sui territori nazionali.

A ciò si aggiunga che l'appartenenza degli Stati a organizzazioni sovranazionali come l'UE ha fatto sì che la nozione di cittadinanza non sia esclusivamente riconducibile alla dimensione statale, ma sia indicativa di un vincolo che trascende i confini statali per confluire in confini più ampi in cui il discrimine tra cittadini e immigrati è più attenuato, in ragione di un universale riconoscimento di diritti da far valere in ciascuno Stato membro, e le garanzie dei diritti sociali contemplano standard anche più elevati rispetto a quelli statali a discapito della sovranità nazionale. Si comprende agevolmente, dunque, la ragione della frammentazione di approcci al tema sintetizzabili nella tensione tra il particolarismo dei percorsi di autodeterminazione nazionale che, secondo una logica democratica, privilegia gli interessi dei cittadini, e l'universalismo dei diritti che contempla garanzie dei diritti sradicate dalla sovranità statale e radicate invece nella persona umana.

La competenza statale nella definizione delle condizioni di integrazione ha determinato la tensione, tuttora persistente, tra la vocazione formale e diffusa al rispetto del pluralismo delle culture e dei principi della tradizione democratica e liberale, e la realizzazione di politiche di inclusione non di rado contraddittorie e suscettibili di acuire i conflitti sociali. Ciò in quanto il dibattito politico intorno all'immigrazione si focalizza sulle questioni relative all'accesso degli stranieri extracomunitari ai territori nazionali in ottica securitaria, riservando uno spazio di riflessione marginale

¹⁹ V. la definizione riportata all'art. 4-*bis*, d. lgs. 286/1998 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), introdotto dall'art.1, c. 25, l. n. 94/2009: «si intende con integrazione quel processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società».

al tema delle condizioni di vita e di lavoro degli stranieri già presenti sul territorio nazionale.

Il paradigma concettuale dignità-diritti-cittadinanza è oggi esposto alle molteplici sfide generate dalle diseguaglianze, di fatto, tra le aree più ricche e più povere del pianeta. Il fenomeno migratorio, che è storicamente un fatto costitutivo di tutti i Paesi europei e che nel corso del Novecento ha cambiato connotazione e ha assunto dimensioni globali²⁰, è un'evidente conseguenza di tali diseguaglianze con importanti ricadute sul piano costituzionale. I flussi migratori originano oggi da una comparazione in negativo ossia dalla mancanza di qualcosa che assume il carattere dell'immediatezza e della pervasività in quanto la comparazione in età contemporanea raggiunge i luoghi più lontani avvalendosi di canali di comunicazione nuovi, come la rete, che opera per immagini ben più efficaci di ragioni e argomenti. Il fenomeno migratorio subisce, dunque, una spinta dettata dall'urgenza di colmare una mancanza determinata da cause eterogenee, finendo per trasformare il volto delle società e per porre sfide nuove, o rinnovate, per gli ordinamenti, in quanto, stanti il dovere inderogabile di tutela della dignità umana e il riconoscimento dei diritti fondamentali di qualsivoglia individuo in condizioni di uguaglianza, avanza l'esigenza del bilanciamento tra valori e interessi contrapposti, tra i quali occupano un ruolo di primo piano per un verso la sicurezza, per altro verso la sostenibilità sociale.

I diritti connessi alle dinamiche del fenomeno migratorio e le criticità della loro garanzia presuppongono un diritto di migrare cui secondo Kant corrisponde un diritto di accogliere fondato sullo *jus communicationis* ossia sul diritto di comunicare e conoscersi da parte delle nazioni²¹. Ma il diritto di migrare è un diritto imperfetto in quanto al diritto di accogliere non corrisponde un dovere di concedere la residenza e tanto più la cittadinanza, ed è un diritto debole o condizionale ossia sottoposto a condizioni di ingresso in un altro Paese²². Va sottolineato, inoltre, che per Kant la comunicazione e dunque la circolazione tra nazioni non implica l'abolizione delle frontiere che, anzi, presidiano una separazione tra poteri auspicabile non solo all'interno di ciascuno Stato ma anche nelle relazioni tra Stati al fine di scongiurare il rischio di un inevitabile fenomeno di rinnovata centralizzazione dei poteri.

La questione delle frontiere rinvia alla questione della sovranità ovvero alla capacità di decisione delle norme e dei provvedimenti che regolano la vita associata. La cittadinanza è l'altra faccia della sovranità, soprattutto di quella democratica. Cittadino è colui che prende parte alla decisione sovrana e la implementa con l'esercizio dei suoi diritti, che sono come frammenti di sovranità, che si ricompongono in un mosaico coerente, là dove per l'appunto della cittadinanza si offra un quadro determinato, delimitato. Il circolo virtuoso tra sovrano e cittadino – per cui colui che deve obbedire alla norma, deve poter anche avere accesso alla produzione di

²⁰ Non è un caso che J. Oltmer abbia rappresentato la storia della migrazione come la storia dell'umanità in *Globale Migration. Geschichte und Gegenwart*. III ed., München, 2017.

²¹ I. Kant, *Zum ewigen Frieden* (1795), a cura di Theodor Valentiner, Stuttgart, 1983.

²² Cfr. M. Dummett, *On Immigration and Refugees*. London, 2001, spec. Cap. 3.

questa – richiede che sia possibile identificare e delimitare i destinatari della norma e lo si fa delimitando un territorio sul quale è stanziata una comunità di soggetti che sono soggetti a quelle norme ma che partecipano anche alla loro definizione. Il circolo virtuoso della cittadinanza, tuttavia, ha inevitabilmente un effetto escludente²³, di per sé negativo in termini di garanzie dei diritti dei non cittadini. E il paradosso dei paradossi è che al non cittadino si applicano norme che egli non ha contribuito a elaborare, dunque pur nascendo come un circolo escludente, diventa inclusivo nel senso che le norme tendono a riconoscere il diritto alla cittadinanza al residente permanente o da lungo tempo sul territorio nazionale. Si potrebbe tuttavia obiettare che nei casi di respingimento alla frontiera si applicano allo straniero norme alla cui formazione non ha contribuito interrompendo quel circolo virtuoso di cui sopra. In verità tale circolo virtuoso presuppone una fase di *pre-cittadinanza*, transitoria, in cui si verificano la sussistenza e la solidità di un impegno reciproco tra lo Stato e il non cittadino e aspirante tale.

In tutti i casi, per quanto siano generosi i criteri di concessione della cittadinanza, per quanto questa sia porosa, rimane una categoria escludente che risponde alla logica binaria cittadino-non cittadino. Non potrebbe essere altrimenti; tuttavia, affinché il circolo preservi la sua democraticità fondata sulla corrispondenza tra il soggetto che obbedisce alla norma e colui che contribuisce alla sua formazione,

occorre che la fase di *pre-cittadinanza* sia breve e per sua natura transitoria e che presto si ristabilisca la virtuosità democratica.

3. *Pre-cittadinanza* e prospettive evolutive

Alla luce di tali considerazioni, una riflessione sulla coppia dicotomica cittadino-straniero nelle trasformazioni dello Stato costituzionale deve necessariamente muovere da un'indagine su tutte le criticità della fase della *pre-cittadinanza* per avanzare una riflessione che, in seconda battuta, porti a delineare eventuali prospettive evolutive.

I flussi migratori in entrata forzano il bilanciamento tra l'imperativo di tutela e assistenza dei migranti, specie ove trattasi di rifugiati e richiedenti asilo, e l'esigenza di preservare la sicurezza nazionale. Si tratta di un problema cruciale per i Paesi dell'Unione europea, chiamati a garantire, onorando il principio di uguaglianza, l'equilibrio tra diritti, solidarietà, responsabilità e sicurezza nel quadro dei rapporti tra Stato centrale ed enti territoriali, delle relazioni dei singoli con la comunità e con i pubblici poteri.

In tale prospettiva, di particolare interesse è *in primis* l'approfondimento del tema della partecipazione attiva degli enti territoriali alla gestione del fenomeno migratorio; stante la competenza di Stati, comunità internazionale e ordinamento dell'UE in ordine alla gestione del fenomeno migratorio, v'è da chiedersi, in altri termini, se sussista uno spazio regolativo per gli enti territoriali subnazionali in materia di immigrazione che non si limiti alla elaborazione delle cd. politiche di accoglienza ma varchi il confine di quelle relative all'ingresso e all'espulsione dello straniero; e, ove

²³ Sul punto v. M. La Torre, *Giustizia per le volpi. Desiderio di migrazione, volontà di cittadinanza*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2021, pp. 389 ss.

sussista, se sia più ampio in Stati federali o in Stati regionali; inoltre, se la gestione del fenomeno migratorio incida particolarmente sugli assetti federali di tipo identitario-etnico; infine, se il fenomeno migratorio contribuisca a potenziare gli enti territoriali subnazionali connotati in senso etnico-linguistico. In sintesi, la devoluzione di funzioni legate all'immigrazione può contribuire a placare la tensione cui sono sottoposti i valori fondanti il costituzionalismo contemporaneo alla prova del fenomeno migratorio.

In tutti i casi, la gestione multilivello del fenomeno migratorio pone il problema dell'effettività delle garanzie dei diritti dei migranti, a partire dal diritto di asilo. Atteso che il riconoscimento concreto della protezione politico-umanitaria dipende dalle garanzie che l'assistono, interessa chiedersi se il modello processuale nazionale tiene in considerazione la vulnerabilità tipica dei richiedenti asilo e dunque conferisce garanzia effettiva al diritto di accesso all'autorità giurisdizionale. A fronte di un diritto sovranazionale che stimola il potenziamento delle tutele processuali del richiedente asilo predisposte a livello nazionale, i Legislatori statali, approfittando delle larghe maglie della normativa europea, sacrificano l'effettività delle garanzie procedurali, sia nella fase amministrativa sia in quella eventuale giurisdizionale, dispiegando la loro discrezionalità in direzione di una compressione delle tutele in nome delle esigenze di celerità della gestione delle domande e di sicurezza della società di accoglienza.

La predetta effettività si misura anche sul terreno dei rapporti di *status* tra cittadini e stranieri, stante il principio dell'universalità dei diritti. A fronte della garanzia massima dei diritti, anche sociali, dei migranti offerta dalla giurisprudenza costituzionale, il legislatore statale è più prudente. Ne derivano narrazioni del fenomeno migratorio distanti e antitetiche con la conseguente stigmatizzazione del concetto di cittadinanza come appartenenza "esclusiva" nonché della sovranità del Legislatore che tendono a sottovalutare il nesso tra riconoscimento dei diritti sociali e costruzione di efficaci percorsi di inclusione.

Le criticità generate dal fenomeno migratorio, dunque, evidenziano come la cittadinanza – in particolare il diritto alla cittadinanza – rivesta tuttora un ruolo essenziale nello Stato costituzionale contemporaneo. La dimensione costituzionale del diritto alla cittadinanza, tuttavia, resta ancora problematica.

Tanto emerge con riferimento al diritto all'acquisto e alla revoca della cittadinanza. Sul primo versante, con riferimento, per un verso, all'acquisto della cittadinanza alla nascita, né il disposto costituzionale né la giurisprudenza costituzionale di norma definiscono la cittadinanza quale diritto a meno di specificità del contesto storico-politico nel quale gli Stati hanno avuto origine, restando la definizione delle condizioni per l'acquisto della cittadinanza generalmente affidata alla discrezionalità del legislatore rispetto alla quale le Corti manifestano un pronunciato *self-restraint*. Per altro verso, sul fronte dell'acquisizione per naturalizzazione, la discrezionalità del legislatore e della pubblica amministrazione si fa più marcata, consentendo la gran parte degli ordinamenti la formulazione della domanda di naturalizzazione senza garanzie di successo.

È pur vero che Germania, Francia e Spagna, storicamente i principali Paesi europei di immigrazione, hanno posto in essere, con il determinante

contributo della giurisprudenza, una rivisitazione della verifica della sussistenza dei requisiti per l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione in direzione della riduzione della discrezionalità dell'amministrazione dettata da esigenze di sicurezza e di preservazione dell'ordine pubblico. Tale rivisitazione testimonia le criticità, invero ancora sussistenti, derivanti dalla tensione ancora irrisolta tra vocazione all'affermazione di un vero e proprio diritto alla cittadinanza, inclusiva e affrancata il più possibile dalla discrezionalità delle decisioni dell'amministrazione, ed esigenza dello Stato di governare il sistema di integrazione della comunità statale.

Sul fronte della revoca della cittadinanza, storicamente controversa misura oggetto di un recente *revival* nel contesto della crisi delle politiche multiculturali e delle misure di contrasto al terrorismo di matrice *jiihadista*, il relativo provvedimento elude frequentemente il divieto di generare l'apolidia degli individui e trova in molti casi applicazione nei confronti di specifiche categorie di cittadini, come gli individui che abbiano acquisito la cittadinanza dopo la nascita o in possesso di doppia cittadinanza, con conseguenti nefasti effetti sul piano della tutela del principio di non discriminazione. Anche con riferimento al bilanciamento tra diritto alla cittadinanza e misure di revoca, la giurisprudenza costituzionale e amministrativa pare attestarsi su posizioni di *self-restraint* fissando raramente rigide limitazioni alle misure di revoca della cittadinanza.

Considerato, dunque, che le risposte politiche alle sfide poste agli ordinamenti contemporanei esasperano e generano derive del paradigma dignità-diritti-cittadinanza fondante il costituzionalismo del secondo dopoguerra, la prospettiva di indagine su presente e futuro dello Stato costituzionale si presenta come imprescindibile.

4. Proposte di riflessione

Quella della cittadinanza costituzionale è un'idea lontana dalla teoria dello Stato quale chiave di lettura del testo costituzionale: si tratta di una teoria ispirata all'appartenenza della sovranità allo Stato, anziché al popolo; afferma la superiorità dello Stato sull'ordinamento sociale; lo Stato è il protagonista dell'ordine costituzionale anziché lo strumento²⁴ con cui il popolo, al quale appartiene la sovranità, realizza la Costituzione²⁵.

Se nel quadro della dialettica tra Stato e Costituzione l'uno è al servizio dell'altra – nel senso che «il diritto ha il carattere di formatore del potere dello Stato e il potere dello Stato ha il carattere di formatore del diritto»²⁶ –, conferendo il diritto legittimità e legittimazione allo Stato che, a sua volta, assicura l'attuazione del testo costituzionale, diversamente la dimensione sociale della convivenza è determinata dalla Costituzione tramite la costruzione di uno spazio condiviso di diritti e doveri indisponibile allo Stato che concede la cittadinanza statale. In altri termini, la Costituzione è l'*alma*

²⁴ V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1957, I, 407 ss.

²⁵ E. Tosato, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1957, 3 ss., spec. 19.

²⁶ R. Treves, *La dottrina dello Stato in Hermann Heller*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1957, 62.

mater dei pubblici poteri: pertanto, sussiste una dimensione costituzionale della cittadinanza, ancorata alla dottrina della sovranità popolare, che non sia costretta entro i confini della sovranità statale e si decifri procedendo all'attuazione del testo costituzionale anziché alla sua stretta applicazione?

Si può ignorare l'«idea di cittadini che emerge dalla Costituzione»²⁷?

Si comprende appieno il senso di tali quesiti quando si riflette sul fatto che la cittadinanza inclusiva dello Stato costituzionale ha trasceso oramai la sua dimensione identitaria per divenire uno strumento di valorizzazione della condizione essenziale della persona umana. Inoltre, nella sua accezione più ampia la nozione di cittadinanza inclusiva si è proiettata a livello sovranazionale e internazionale per divenire una categoria che trascende i confini nazionali e che mette in comunicazione diversificate appartenenze per giungere alla “cittadinanza dei diritti” che alberga necessariamente in forme di organizzazione politica²⁸ in comunicazione tra loro, anche per il tramite di canali sovranazionali e internazionali di dialogo, al fine di promuovere la piena realizzazione della persona umana bilanciando le garanzie dei diritti soggettivi con l'adempimento del dovere di solidarietà.

Nel quadro dell'ordinamento italiano, per esempio, l'attribuzione costituzionale alla legge della disciplina della condizione giuridica dello straniero con tutta probabilità mirava a escludere in materia la discrezionalità degli atti adottati nel tempo dal potere esecutivo nei confronti degli stranieri, come ben ricostruiva Vezio Crisafulli²⁹. L'art. 10, c. 2, Cost., intendeva affrancare anche gli stranieri dalla violazione sistematica dei loro diritti, dall'oppressione della loro personalità e dai soprusi della maggioranza recitando: «[1]a condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali». Inoltre, il terzo comma del medesimo articolo riconosce il diritto di asilo per lo straniero «al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione», lasciando filtrare l'inclinazione dei Costituenti all'apertura internazionalista delle garanzie dei diritti.

Nell'ambito della contraddizione tra l'applicazione del paradigma della cittadinanza ai temi dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri e l'applicazione del paradigma della territorialità al tema delle garanzie dei diritti sociali si dispiegano le capacità trasformative della nozione di cittadinanza che resta uno strumento funzionale a garantire l'ordine nello Stato costituzionale, ma costituisce al contempo la risultante di un percorso potenzialmente inclusivo, assistito dalla dimensione politica sovranazionale³⁰ che si fa promotrice di un sistema di garanzia universale dei diritti, e capace di superare i propri limiti intrinseci dettati dalle dinamiche della forma di governo - che fa del tema un ostaggio della politica - e dalla forma di Stato nella sua declinazione territoriale - passibile di rinvenire nel governo del territorio statale una valvola di sfiato delle criticità derivanti

²⁷ F. Sorrentino, *Eguaglianza*, Torino, 2011, 47.

²⁸ Come sostiene A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 303 ss.

²⁹ V. Crisafulli, *In tema di incolato dell'apolide*, in *Foro amministrativo*, 1957, I, 4, 10.

³⁰ Sull'effetto integrativo della cittadinanza europea, in particolare in tema di diritti sociali, sulla dimensione politico-costituzionale statuale v. L. Pierdominici, *La capacità trasformativa della cittadinanza europea. Una prospettiva comparatistica*, in *Rivista di diritti comparati*, 2022, 138 ss.

dalle risultanze del riparto di competenze, prima tra Stato e UE e poi tra Stato centrale ed enti territoriali³¹.

Pamela Martino
Ordinario di Diritto pubblico comparato
Dipartimento Jonico in “Sistemi giuridici ed economici
del Mediterraneo: società, ambiente, culture”
Università degli Studi di Bari Aldo Moro
Via Duomo 259 - 74123 Taranto
Email: pamela.martino@uniba.it

³¹ In tal senso già D. Strazzari in *Ambito territoriale regionale e condizione giuridica dello straniero. Riflessioni sui casi statunitense e italiano*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2012, 874 ss. v. anche C. Corsi, *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (cur.), *La governance dell'immigrazione. Diritti politiche e competenze*, Bologna, 2013, 229 ss.