
Introduzione

Riflettere sulla cittadinanza significa «richiamare il rapporto giuridico fondamentale che lega l'individuo all'ordine; sia l'ordine politico sia l'ordine sociale, in un equilibrio tra politico e sociale variabile secondo le culture giuridiche e i tempi storici». Questa affermazione di Azzariti, in apertura al suo saggio *La cittadinanza*¹, contiene aspetti decisivi attinenti a tale figura: il legame tra l'individuo e la comunità; il nesso tra l'individuo e l'ordine costituito; la relazione tra il cittadino e lo straniero; la dimensione storica dei rapporti.

A ben riflettere, indagare sulla cittadinanza significa, in ultima analisi, porsi il problema della convivenza civile; come scrive Enzo Bianchi: «è comunque indubbio che [...] dobbiamo *ripensare alle categorie della cittadinanza, della stranierità, dell'ospitalità*, non come mero esercizio dialettico o come astratti sistemi giuridici, ma *come riflessione sul senso della nostra convivenza civile*, sull'orizzonte che vogliamo dischiudere alla nostra società, sulla qualità della nostra vita e di quella delle generazioni a venire»².

¹ G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, 2, 2011, 425.

² E. BIANCHI, *Ero straniero e mi avete ospitato*, Rizzoli, Milano, 2006, 13 (le sottolineature sono dell'a.); dove è sottintesa la basilare distinzione tra la figura della 'ospitalità' e quella della 'accoglienza'. Alla prima attribuiamo la funzione derridiana dell'accettazione «incondizionata» dell'altro; mentre alla seconda quella di un'ospitalità regolata dalla politica e

L'indagine storica consente di contestualizzare la figura della cittadinanza nelle diverse epoche e a seconda delle forme istituzionali (poi statali) che si sono succedute nel corso del tempo, rifuggendo da tendenze dogmatiche e formalistiche³. «Insomma, ogni forma di stato, ogni ordinamento giuridico concreto, definisce una sua specifica forma di cittadinanza»⁴.

La cittadinanza attuale, vigente negli ordinamenti democratici occidentali, è iscritta nella realtà dello Stato-nazione, proponendosi come suo strumento politico e giuridico per la consociazione dei rapporti civili. Con essa si organizza la posizione identitaria di tutti coloro che appartengono

dal diritto: «le leggi dell'ospitalità» (J. DERRIDA, *L'ospitalità* [1997], trad. it. di I. Landolfi, Baldini & Castoldi, Milano 2000, 127-128). Se la seconda riesce a tendere verso la prima, irraggiungibile, si perviene all'accettazione dello straniero (J. DERRIDA, *Le principe d'hospitalité* [1997], in ID., *Papier Machine*, Galilee, Paris, 2001, 273-274).

³ Riccardo Orestano (*Ventotto pagine necessarie* [1951] [= 'Diritto'. *Incontri e scontri*, Bologna, il Mulino, 1981, 115-143]; *Introduzione allo studio del diritto romano*, il Mulino, Bologna, 1987), intorno alla metà del secolo scorso, ha dedicato pagine importanti alla nozione di diritto interna all'esperienza e contro la generalità del sistema. Così facendo siamo spinti «a pensare il diritto – quale che sia la sua epoca, quindi anche nelle forme moderne e contemporanee – come un quid molteplice, irriducibile ad un apparato di tecniche standardizzate, di prescrizioni che interessano solo in quanto vigenti e quindi appaiano senza storia» (M. BRUTTI, *La solitudine del presente*, in I. Birocchi-M. Brutti (eds.), *Storia del diritto e identità disciplinari: tradizioni e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2016, 296-297). Si tratta di una visione complessa del mestiere del giurista, la cui rappresentazione storiografica è caratterizzata dalla discontinuità, dalla impossibilità a ricondurre ad una unità astratta e generale, dall'essere portatrice di disordine e dall'avvalersi di strumenti di lavoro provenienti anche da altri ambiti di ricerca. Sul pensiero di Riccardo Orestano, vd. di recente M. BRUTTI, *Rileggere Orestano. Teoria e storiografia del diritto*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 4 (2013), pp. 8 ss.; P. GROSSI, *Testimonianza per un maestro: Riccardo Orestano*, in P. Grossi, *Nobiltà del diritto*, II, Giuffrè, Milano, 2014, 55-62; A. CALORE, *La romanistica italiana dal 1945 al 1970: tra storia e dogmatica*, in Birocchi-Brutti (eds.), *Storia*, cit. [nota 3], 123-127.

⁴ AZZARITI, *La cittadinanza*, cit. [nota 1], 426.

allo Stato in contrapposizione a chi è ‘estraneo’ ad esso⁵. Decisiva è infatti l'impronta giuridica: «la tendenza a identificare la cittadinanza come uno status (lo *status civitatis*), intendendo per lo più come *status* l'appartenenza di un soggetto a una determinata categoria, caratterizzata da una particolare sfera di capacità; perciò tale appartenenza si traduce in una posizione giuridica dei soggetti uniforme ed omogenea, fonte di particolari diritti e doveri»⁶. La posizione dell'individuo è, quindi, sancita dall'ordinamento giuridico, cui egli appartiene per tradizione e cultura. Tale aspetto della cittadinanza è efficacemente espresso con il termine '*Staatsangehörigkeit*' – come suona la cittadinanza in lingua tedesca – dove la combinazione delle due parole ('Stato' e 'appartenenza') descrive bene la sudditanza all'istituzione statale. L'individuo che si riconosce nei valori di una determinata nazione (lingua, diritto, territorio, a volte religione) si identifica con la società che lo annette, riconoscendogli uno *status* giuridico. Pertanto, l'efficacia dello *status* è da ricondurre alla sovranità statale (verticale), che attribuisce diritti e doveri, tutele e vincoli⁷. L'appartenenza

⁵ Coglie tale peculiarità più sul versante dell'estraneità che della cittadinanza, ma i due aspetti sono complementari, J. KRISTEVA, *Stranieri a sé stessi* (1988), trad. it. di A. Serra, n. ed., Donzelli, Roma, 2014, 102: «Con la costituzione degli Stati-nazione, giungiamo alla sola definizione moderna accettabile e chiara dell'estraneità: lo straniero è colui che non appartiene allo Stato in cui ci troviamo, che non ha la medesima nazionalità».

⁶ R. CLERICI, s.v. *Cittadinanza*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, III, 1989, 112; e, ancora prima, R. QUADRI, s.v. *Cittadinanza*, in *NNDI*, III, 1957, 313: «[...] l'espressione 'cittadinanza' [sta] ad indicare il requisito fondamentale giuridico-politico per il godimento dei cosiddetti diritti politici e per la sottoposizione ad obblighi di uguale natura».

⁷ Per la dottrina, sono riconducibili alla cittadinanza i diritti individuali, politici, sociali e, ora, anche quelli di «quarta generazione» (ecologici e cosmopolitici) (vd. L. BACCELLI, *Cittadinanza e appartenenza*, in D. Zolo [ed.], *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari², 1999, 132). Sul rapporto tra cittadinanza-sovranoità, vd. AZZARITI, *La cittadinanza*, cit. [nota 1], 428. Sul mito della sovranità «per natura» degli Stati, da ricondursi, invece, a un «connotato tecnico-giuridico», vd. di recente L. BONANATE, *Anarchia o democrazia. La teoria politica internazionale del XXI secolo*, Carocci, Roma, 2015, 77-79.

non deve però essere necessariamente espressione di una concezione «etnicista», 'naturalmente' chiusa all'altro⁸.

La cittadinanza, anche nella sua accezione di *status*, può, in determinate situazioni, svolgere funzione aggregante (come è successo per la formazione dello Stato-nazione), contribuendo ad appianare i conflitti e alla progressiva conquista di diritti⁹: una nozione di cittadinanza, quindi, non solo «restrittiva e regressiva»¹⁰.

Accanto alla 'appartenenza', un altro aspetto, che col

⁸ Per contrastare tale tendenza, BACCELLI, *Cittadinanza*, cit. [nota 7], 161, preferisce «una nozione 'politica' di cittadinanza» sia perché così si esplicita il fatto che le etnie non possono essere considerate un «dato naturale», appartenendo il processo di costituzione delle nazioni alla modernità conseguenza di particolari condizioni storiche e geografiche (ID., *op. cit.*, 152, con rinvio a A.D. SMITH, *Le origini etniche delle nazioni* [1986], trad. it. di U. Livini, il Mulino, Bologna, 1991); sia anche perché, una siffatta accentuazione della cittadinanza, dà risalto «ai diritti politici come diritti riflessivi, precondizioni dell'attività per ottenere ed espandere gli altri diritti».

⁹ Ne sono esempi la Rivoluzione americana e quella francese, dove principii, quali la libertà e l'uguaglianza, furono considerati diritti dell'uomo in quanto tale, costituendo un «campo di tensione» nel nuovo 'spazio' della nazione (P. COSTA, *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari, 2005, 47-58). Tant'è che un filone di studi distingue una cittadinanza antica da una moderna, dove il discrimine è costituito proprio dalla Rivoluzione francese (vd. sul punto G. MANCINI, *Cittadinanza e 'Status' negli antichi e nei moderni*, Libreria dell'Università Editrice, Pescara, 2000, 91 ss.). La «cittadinanza rivoluzionaria» si apriva potenzialmente a tutti gli individui partecipanti ai nuovi valori. La *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789 innescava così una dialettica tra uomo e cittadino (es. art. 7 della *Déclaration*, dove esiste una sinonimia tra 'homme' e 'citoyen'), mentre la *Dichiarazione universale dei diritti umani* del 1948 sanciva la portata universalistica dei diritti fondamentali: «il diritto ad avere diritti» di Hannah Arendt (in generale KRISTEVA, *Stranieri*, cit. [nota 5], sp. 103 e 162 ss.; S. BENHABIB, *I diritti degli altri*, trad. it. di S. De Petris, R. Cortina, Milano, 2006, sp. 6). Ogni cittadino diventava così titolare di diritti civili e politici, innescando un'aspettativa per i diritti 'sociali', così come ipotizzava, forse in maniera meccanicistica, il sociologo inglese Thomas H. Marshall (*Cittadinanza e classe sociale* [1950], trad. it. di P. Maranini, Laterza, Roma-Bari, 2002).

¹⁰ Vd. S. RODOTÀ, *Cittadinanza: una postfazione*, in D. Zolo (ed.), *La cittadinanza*, cit. [nota 7], 293-322.

tempo è stato individuato come caratterizzante della cittadinanza, è quello della ‘partecipazione’. Sono anzi convinto che esso costituisca l’altro polo, all’interno del quale si iscrive, con movimento oscillatorio, il fenomeno della cittadinanza¹¹.

La dottrina fa risalire tale concezione all’antica cultura greca e, in particolare, alla riflessione di Aristotele, il quale, trattando della *pólis* come «la forma matura della comunità politica»¹², affronta il concetto di *politeía*, «un certo ordinamento degli abitanti»¹³ della città-stato. Da qui la domanda dello Stagirita su cosa debba intendersi per ‘cittadino’¹⁴. La risposta è data per esclusioni¹⁵: non si può dire che sia *polítes* colui che risiede nel territorio cittadino (gli schiavi lo sono, ma non possono essere considerati cittadini)¹⁶; né chi usufruisce del diritto proprio della *pólis* (lo possono fare anche coloro che godono di determinate convenzione o i meteci tramite il patrono)¹⁷; anche i giovani e i vecchi non sono cittadini a tutti gli effetti (discriminazione dell’età)¹⁸; né lo sono le persone che hanno perso i diritti politici o sono stati esiliati, cioè colpiti da condanna penale

¹¹ Scrive AZZARITI, *La cittadinanza*, cit. [nota 1], 431: «La stessa ‘appartenenza’ è subordinata alla ‘partecipazione’, non potendo configurarsi un cittadino ‘passivo’, non partecipe ‘attivamente’ alla costruzione della *civitas*». I due significati di cittadinanza, ‘appartenenza’ e ‘partecipazione’, sono indicati come «pluralità di significati», trasmessi dal processo di formazione dello Stato ottocentesco, da G. MANCINI, *Cittadinanza e ‘Status’ negli antichi e nei moderni*, cit. [nota 9], 30-31.

¹² Arist. *Pol.* 1252a-1253a. La *pólis* è intesa come microcosmo istituzionalmente omogeneo ed economicamente autosufficiente (vd. COSTA, *Cittadinanza*, cit. [nota 9], 9).

¹³ Arist. *Pol.* 1274b 35-40.

¹⁴ «L’animale politico» che per natura deve associarsi, altrimenti è un essere subumano o sovrumano (Arist. *Pol.* 1253a 1-5).

¹⁵ Per un approfondimento delle differenti situazioni, vd. di recente P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell’inclusione e dell’esclusione*, Firenze University Press, Firenze, 2014, 27-43.

¹⁶ Arist. *Pol.* 1253a 5.

¹⁷ *Ib.* 10.

¹⁸ *Ib.* 15.

(*atimía*)¹⁹. In conclusione, l'essenza (*ousía*) del cittadino greco consisteva, per Aristotele, nella partecipazione all'amministrazione della giustizia e del governo²⁰.

È *polítes* chi possiede i requisiti per ricoprire il ruolo di governante e governato: «chiunque abbia facoltà di partecipare al potere deliberativo e giudiziario, dal momento che, tanto per semplificare, la città altro non è che un insieme di siffatti cittadini, capace di vita autonoma»²¹.

Una definizione che insiste molto sul rapporto, tutto politico, tra l'individuo e la capacità di ricoprire le cariche pubbliche della città-stato, ma, proprio per questa caratteristica, circoscrive il ruolo di 'cittadino' a un numero ristretto di abitanti: una cittadinanza aristocratica.

Ciò che la scienza politica, poi costituzionale, isolò di questa concezione, trasformandola in «una vera e propria teoria *politica* della cittadinanza»²², fu la 'partecipazione' dell'individuo alla forma di Stato. Tant'è che con la Rivoluzione francese – grande è il salto temporale, ma ora qui non interessa il processo storico – il modello 'politico' si estese a chiunque partecipasse al progetto politico di eguaglianza, libertà e fraternità. L'incontro poi, nell'Ottocento²³, con il principio di «nazionalità» favorì la dialettica tra la cittadinanza come 'partecipazione' e la cittadinanza come 'appartenenza' allo Stato. Il cittadino diventava parte attiva dell'ordinamento, conquistando ed esercitando i suoi diritti, in funzione dello *status* riconosciutogli dallo Stato. Così facendo la cittadinanza si allargava a tutti i soggetti 'uguali fra loro'²⁴, superando anche la ristrettezza aristotelica.

¹⁹ *Ib.* 20.

²⁰ *Ib.* 25.

²¹ *Ib.* 1275b 15-20.

²² MINDUS, *Cittadini*, cit. [nota 15], 26.

²³ Vd. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, CEDAM, Padova, 1997, 42.

²⁴ Sulla «libertà-proprietà» di ogni individuo, riconosciuta dalla Dichiarazione del 1789 e tradotta nel Codice Napoleone, vd. COSTA, *Cittadinanza*, cit. [nota 9], 60.

1. La 'crisi' della cittadinanza

Tale modello articolato (appartenenza-partecipazione) di cittadinanza, strumento decisivo della realizzazione dello Stato-nazione otto-novecentesco, sembra, da qualche tempo, diventato insufficiente a descrivere il rapporto individui-comunità. Un limite che da una parte è reso più esplicito dall'attuale massiccio fenomeno delle migrazioni²⁵ e, dall'altra, rimanda ad altri avvenimenti (almeno tre), che allargano il campo d'indagine chiamando direttamente in causa la figura, storicamente determinata, dello Stato-nazione:

1) il processo di globalizzazione dell'economia e dell'informazione ha reso inadeguato i tradizionali strumenti a disposizione degli Stati per governare il conflitto sociale²⁶,

²⁵ Nel 2005 l'ONU stimava in 190 milioni i migranti nel mondo, di cui 50 milioni erano clandestini (UNHCR *Statistical yearbook*). Le migrazioni evidenziano il problema della gestione del territorio (sui modi, complessi e non restrittivi delle libertà individuali, di risolvere un problema così importante, che non può essere abbandonato alla strumentale e sterile propaganda politica di certa destra nazionale ed europea, non è possibile qui soffermarsi), che è strettamente legato alla cittadinanza, come rapporto dell'individuo con l'ordinamento statale. L'impatto delle migrazioni su tale dimensione sociale della cittadinanza è colta da Danilo Zolo (*La strategia della cittadinanza*, in Zolo [ed.], *La cittadinanza*, cit. [nota 7], 42): «la richiesta di un numero crescente di soggetti non appartenenti alle maggioranze autoctone occidentali di diventare cittadini *pleno iure* dei paesi dove vivono e lavorano [...] fa esplodere [...] le stesse strutture dello Stato di diritto», con la particolare aggravante che le «identità etniche di minoranze [sono] caratterizzate da una notevole distanza culturale rispetto alle cittadinanze ospitanti» (sul punto vd. R. ESCOBAR, *Rivalità e mimesi. Lo straniero interno*, in *Filosofia politica*, 6, 1992, 79-106). Sull'aspetto 'antropologico' del 'migrare', vd. ora V. CALZOLAIO-T. PIEVANI, *Libertà di migrare*, Einaudi, Torino, 2016.

²⁶ Il conflitto «è insito nella configurazione stessa della società» (G. PASQUINO, s.v. *Conflitto*, in *Dizionario di politica*, UTET, Torino 1990, 199) e rappresenta il lato dinamico della realtà, l'energia portatrice di cambiamenti [G. SIMMEL, *Excursus' sullo straniero*, in G. Simmel, *Lo spazio e gli ordinamenti spaziali della società* (1908), in Id., *Sociologia* (1983), Torino, Comunità, 1998, 11-57]; diventa pericoloso e insopportabile per la tenuta democratica della società quando trascende in scontro violento

mettendo in discussione il quieto vivere del 'corpo civico' da una parte facendo emergere una maggiore richiesta di sicurezza dei cittadini (specialmente dopo gli attentati terroristici internazionali a partire dall'11 settembre 2001) e dall'altra alimentando sospetti e inquietudini nei confronti dello straniero, che trova una sponda sterile e incosciente nel razzismo populistico dei partiti conservatori e di destra in Europa²⁷.

Lo Stato-nazione però non è scomparso, bensì si è ricollocato all'interno di questa filosofia 'neoliberista', che ha come valore dominante «l'utilità quantificabile»²⁸. Si sostiene, così, che debba essere il 'mercato' a dettare le regole e non più lo Stato attraverso le leggi; in tal modo il diritto si fa fenomeno tecnico-specialistico, apparentemente avulso da interessi di potere e da ideologie, al servizio di lobbies affaristiche sovranazionali²⁹. Sicché i diritti alla salute, al-

dove la posta in gioco diventa la vita o la libertà (G. PONTARA, *Antigone o Creonte*, Edizioni dell'Asino, Roma, 2011, 90).

²⁷ Un esempio italiano è rintracciabile nella normativa del 2002 (la legge 189 c.d. Bossi-Fini), il cui «obiettivo prioritario non [fu] più quello dell'integrazione, ma quello dell'ordine pubblico» (A. APOSTOLI, *Diritti senza scuse*, BiblioFabbrica, Gussago, 2010, 24).

²⁸ Il concetto è in É. BALIBAR, *Cittadinanza*, trad. it. di F. Grillenzoni, Bollati Boringhieri, Torino, 2012, 135-136, dove, per spiegare la natura del «neoliberismo» di W. Brow, si fa riferimento a tale concetto, quale «unico criterio» per soppesare le azioni degli individui e dei gruppi, nel tentativo di annientare la politica per l'«antipolitica». Una «de-democratizzazione», quella di Brown, «che costituisce una minaccia di morte anche per l'idea di cittadinanza attiva del repubblicanesimo classico» (p. 137).

²⁹ Sul punto mi limito a citare la letteratura basilare, Y. DEZALAY, *I mercanti del diritto*, Giuffrè, Milano, 1997; M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione (Diritto e diritti nella società transnazionale)*, il Mulino, Bologna, 2000; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2001; P. ROSSI (ed.), *Fine del diritto*, il Mulino, Bologna, 2009. Riaffiora, sotto altra veste, l'antica contrapposizione tra la dimensione 'sostanziale' e 'formale' del diritto: *ius vs lex*, al centro della recente riflessione di G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, il Mulino, Bologna, 2008, sp. 124-125. Il quale critica la deriva 'specialistica' del giurista, attrezzato *pour cause* di sole «abilità tecniche e competenze professionali» [N. IRTI, *Dalla formazione alla competenza*, in INDEX, 39, 2011, 40-42, che rappre-

l'istruzione, alla casa e al lavoro, considerati passaggi obbligati del *welfare State*, soccombono in nome del primato dell'economia, dei pareggi di bilanci statali, del rischio di nuovi conflitti sociali³⁰. Si giustifica così l'impossibilità all'ampliamento dei diritti³¹, facendo venir meno un caposaldo della teoria marshalliana della cittadinanza³²;

2) dalla fine della 'guerra fredda' (1989)³³ si assiste al moltiplicarsi di società multiculturali, che producono diversità (culturali, religiose, etniche) a scapito dell'unità del popolo-nazione³⁴. La cittadinanza perde la sua capacità di

sentita il naturale approdo dell'intera e articolata elaborazione dello studioso (cfr. dello stesso, in particolare, *Nichilismo giuridico*, Laterza, Roma-Bari, 2004; *Il salvagente della forma*, Laterza, Roma-Bari, 2007)].

³⁰ Colgono l'aspetto di tenuta democratica del sistema del welfare M. CERUTI-T. TREU, *Organizzare l'altruismo*, Laterza, Roma-Bari, 2010, 12: «Un fitto reticolo di uffici, centri assistenziali, società di mutuo soccorso, associazioni di cooperazione, centri educativi e aggregativi, ha garantito la tenuta sociale degli ordinamenti democratici. Il sistema delle tutele sociali ha impedito che una nuova caratterizzazione individualistica e ipercompetitiva delle relazioni sociali sfociasse nell'esplosione di conflitti sociali».

³¹ Sul rapporto contraddittorio 'mercato'-'libertà', vd. S. VECA, *Cittadinanza*, n. ed., Feltrinelli, Milano, 2008, 46-53, per il quale «gli esiti *ex post* del funzionamento complessivo del mercato sono in tensione e in contraddizione con la promessa dell'eguale sorte di cittadinanza sociale».

³² La tematica dei diritti sociali di cittadinanza professata da T.H. Marshall (*Cittadinanza*, cit. [nota 9]) alla metà del secolo scorso, per cui si sarebbe attuato progressivamente un lungo ciclo di espansione dei diritti civili, politici e poi sociali, risulta segnata da «istanza funzionalistica». Su luci ed ombre del processo storico di cittadinanza immaginato da Marshall, vd. D. ZOLO, *La strategia*, cit., in Id. (ed.), *La cittadinanza*, cit. [nota 7], 9-13; S. MEZZADRA, *Introduzione*, a T.H. Marshall, *Cittadinanza*, cit. [nota 9], V-XXXIV.

³³ Sull'importanza del 9 novembre del 1989, «una delle date più importanti della storia moderna e contemporanea» con la conseguente fuoriuscita dalla logica bipolare del «movimento» internazionale, vd. L. BONANATE, *La politica internazionale fra terrorismo e guerra*, Laterza, Roma-Bari, 2004, 68 e, più in generale, ID., *La crisi. Il sistema internazionale vent'anni dopo la caduta del Muro di Berlino*, Bruno Mondadori, Milano, 2009, 1-177.

³⁴ J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica* (1996),

rappresentanza, rinunciando a dare visibilità politica e sociale ai molti soggetti che operano nei nostri paesi: «gli immigrati, gli stranieri residenti, il vasto popolo di richiedenti asilo, che si confondono tra sfollati da teatri di guerra o da regimi dispotici e persone semplicemente in fuga dalla povertà, alla ricerca di una società più civile»³⁵. Così facendo la cittadinanza, da strumento di regolamentazione dell'inclusione (quale è stato in momenti cruciali del passato), si riduce a essere «registrazione amministrativa», certificando chi appartiene allo Stato e chi ne è escluso³⁶. Nel suo rapporto stretto con la democrazia, essa appare così come un mero mezzo formale, inutile per l'acquisizione di nuovi diritti e incapace di promuovere una maggiore uguaglianza. Il rischio è «di contribuire così all'appannarsi del riferimento ai diritti alla persona, ai diritti umani [...] Dalla categoria della cittadinanza, allora, dovremmo definitivamente prendere congedo»³⁷;

3) l'intensificarsi dell'interferenza delle istituzioni sovranazionali negli ordinamenti giuridici dei singoli Stati: logora il principio di 'territorialità della norma', originando «ordinamenti compositi» sovrastatali³⁸, con il conseguente logoramento del principio di sovranità³⁹. I diritti cosmopolitici o «deterritorializzati»⁴⁰ incrinano il mo-

Feltrinelli, Milano², 2002, 119-140 (sp. p. 130). Su cosa intendere per 'multiculturalismo' nelle società occidentali, in particolari in quelle europee, tra «esperienza vissuta della diversità» e «processo politico per la gestione della diversità», spunti in K. MALIK, *Il multiculturalismo e i suoi critici* (2013), trad. it. di V. Salvatore, Nessun dogma, Roma, 2016.

³⁵ AZZARITI, *La cittadinanza*, cit. [nota 1], 448.

³⁶ J. HABERMAS, *Morale, diritto, politica* (1992), trad. it. di L. Ceppa, Einaudi, Torino, 1992, 112.

³⁷ RODOTÀ, *Cittadinanza*, cit. [nota 10], 318.

³⁸ Un esempio, la sentenza Nottebohm della Corte Internazionale di Giustizia del 1955.

³⁹ Vd. la nota 7.

⁴⁰ MINDUS, *Cittadini*, cit. [nota 15], 270. Così l'art. 10, c. 2 della nostra Carta costituzionale, richiamando le «norme e i trattati internazionali» per la regolamentazione della «condizione giuridica dello straniero», ha

dello di cittadinanza nazionale⁴¹, favorendo ipotesi di nuove cittadinanze, come quella 'europea'⁴². La quale però si limita ad essere una mera formalità, trattandosi di una figura che «si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima»⁴³. Anche qui la cittadinanza non aggiunge nulla in termini di appartenenza o partecipazione: non vi si configura il cittadino 'europeo'; non si sottrae la cittadinanza all'esclusiva competenza dei singoli Stati.

2. Un nuovo concetto di cittadinanza?

L'insufficienza, che caratterizza l'attuale fase della cittadinanza, spinge alcuni studiosi a denunciarne l'inutilità, in quanto strumento di disuguaglianza⁴⁴ o «macchina di differenziazione»⁴⁵. Altri, invece, gli attribuiscono ancora un ruolo. Tra questi ultimi mi limito a citare Danilo Zolo, per il

consentito alla Corte di estendere anche ai non cittadini i diritti inviolabili dell'uomo.

⁴¹ Approfondisce lo scollamento tra cittadinanza e nazione, S. BOUAMAMA, *Nationalité et citoyenneté: le divorce inévitable*, in *La citoyenneté dans tous ses états. De l'immigration à la nouvelle citoyenneté*, L'Harmattan, Paris, 1992, 145-170.

⁴² Accanto alle ventisette cittadinanze nazionali, si cominciò a discutere di quella europea ai tempi di Maastrich (1992); per poi inserirla nel Trattato di Lisbona (2009), sancita nel TFUE (vd. nota seguente). Per C. CROUCH-K. EDER-D. TAMBINI (eds.), *Citizenships, Markets, and the State*, Oxford University Press, Oxford, 2001, 7, si può parlare di una «seconda ondata di teoria della cittadinanza degli anni '80 e '90». Voleva essere lo spunto (rimasto purtroppo tale) per un'Europa dei cittadini e dei diritti (vd. F. IPPOLITO, *Cittadinanza e cittadinanze. Tra inclusione ed esclusione*, in *Diritto di welfare*, il Mulino, Bologna, 2010, 105-107).

⁴³ Artt. 20-25 TFUE; in particolare l'art. 20 n. 1 recita: «È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima ...».

⁴⁴ L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in Zolo (ed.), *La cittadinanza*, cit. [nota 7].

⁴⁵ E. ISIN, *Being Political. Genealogies of Citizenship*, Univ. Minnesota Press, Minneapolis, 2002.

quale se la cittadinanza «ha una qualche utilità teorica, essa sta nell'ordine di priorità che può suggerire dal punto di vista di una strategia democratica di 'lotta per i diritti' e di un'assegnazione positiva di obblighi giuridici (non di doveri morali) corrispondenti»⁴⁶; Stefano Rodotà, secondo il quale, se la si distingue da quella tradizionale, la cittadinanza può diventare «criterio di selezione tra i diritti, per individuare quelli rilevanti, per definire insieme posizioni individuali e qualità democratica, e di conseguenza come criterio che consente di misurare gli eventuali deficit di democrazia»⁴⁷; e, di recente, Patricia Mindus, per la quale «la cittadinanza è (il nome di) uno *status* [...] è un veicolo d'informazione e di ragionamento. Eliminare questa specie di ponte concettuale sarebbe più dannoso che utile»⁴⁸.

È, comunque, indubbio che l'attuale nozione di cittadinanza sia al centro di una profonda trasformazione. Come scrive Pietro Costa: «in tempi recenti, il termine 'cittadinanza' ha acquistato un significato più ampio, tanto da divenire un termine corrente del 'discorso pubblico' odierno. In questa prospettiva conviene intendere per 'cittadinanza' il rapporto politico fondamentale, il rapporto tra un individuo e l'ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce»⁴⁹.

La nozione di cittadinanza sembra quindi attraversare una fase di transizione, per cui da una parte il suo storico significato di *status* si è ridotto a descrivere esclusivamente «la separazione all'interno dell'organizzazione sociale»⁵⁰; dall'altra non riesce più a fornire uno sbocco credibile alla pressione dei nuovi abitanti, in crescita per le massicce migrazioni. Torna a questo punto d'attualità la domanda che Hans Kelsen già si poneva nel 1945: «La cittadinanza è un istituto comune a tutti i moderni ordinamenti giuridici sta-

⁴⁶ ZOLO, *La strategia*, cit. [nota 25], 23.

⁴⁷ RODOTÀ, *Cittadinanza*, cit. [nota 10], 321.

⁴⁸ MINDUS, *Cittadini*, cit. [nota 15], 289.

⁴⁹ COSTA, *Cittadinanza*, cit. [nota 9], 3.

⁵⁰ RODOTÀ, *op. cit.*, 320.

tali. Ma è essa anche necessaria, in quanto essenziale, allo Stato?»⁵¹.

La risposta rende doveroso un approfondimento del concetto, per capirne le modificazioni avvenute, le possibili nuove funzioni e, più in generale, la sostanza dell'istituzione.

In questo quadro, mi chiedo se la ricerca storico-giuridica possa dare il suo contributo.

Per rispondere è d'obbligo sottolineare che quasi sempre la ricerca sulla cittadinanza si è mossa senza soluzione di continuità con l'eredità 'classica'⁵², e in particolare, con quelle figure del passato, che la dottrina ha collegato come 'matrici' al nostro concetto di cittadinanza, quale la '*politeía*', appartenente alla cultura politica-filosofica greca, e la '*civitas*', propria della scienza politico-giuridica romana. Si potrebbe parlare di una storia del concetto di 'cittadinanza', che, come tutta la «storia concettuale», ha bisogno di comprendere il/i significato/i della 'parola' nel passato, per cogliere, attraverso cesure e continuità, il senso del concetto presente: «la storia concettuale abbraccia quella zona di convergenza in cui il passato e i suoi concetti entrano nei concetti moderni. Essa necessita dunque di una teoria, senza la quale non è possibile capire che cosa divide e che cosa invece unisce nel tempo»⁵³.

Il richiamo al passato diventa un passaggio obbligato non soltanto perché la ricerca sugli avvenimenti passati (*hi-*

⁵¹ H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello stato* (1945), trad. it. di S. Cotta e G. Treves, ETAS Libri, Milano, 1984, 246; anche se l'ottica che interessava Kelsen era quella cittadino/straniero nelle relazioni tra gli Stati.

⁵² Il concetto di 'classico' è qui inteso alla stregua di S. Settis, *Futuro del 'classico'*, Einaudi, Torino, 2004.

⁵³ La frase è tratta da R. Koselleck, *Futuro Passato. Per una semantica dei tempi storici* (1979), trad. it. di A. Marietti Solmi, Marietti, Genova, 1986, 108, il quale avverte sia del rapporto, nella distinzione, tra le 'parole' («sviate possibilità di significati») e i 'concetti' («'concentrati' di molti contenuti semantici»), sia della necessità di osservare nell'analisi concettuale «la precisione di tradurre i significati passati delle parole nel loro senso attuale» (p. 98).

storia)⁵⁴ consente di contestualizzare il presente⁵⁵, ma soprattutto perché il concetto 'moderno' di cittadinanza risulta il frutto della riflessione secolare che i vari Machiavelli, Bodin, Montesquieu, Rousseau e Kant hanno condotto sul rapporto individuo-potere, fondandosi sulla tradizione filosofica e giuridica greco-romana⁵⁶. Come scrive Walzer: «dal greco e dal latino abbiamo ereditato qualcosa di più della terminologia. Quella che può essere definita l'ideologia della cittadinanza è un'interpretazione maturata nei primi tempi dell'età moderna del repubblicanismo greco e romano, e l'attuale interpretazione legale del concetto trae le sue origini dalla Roma dell'Impero e dalle prime riflessioni dell'età moderna sul diritto romano»⁵⁷.

La dottrina pubblicistica è tuttora, giustamente, convinta che le radici dell'attuale cittadinanza siano da rintracciare nel «pensiero classico (greco e romano)»⁵⁸, dove, con particolare riferimento all'esperienza romana, si sottolinea il principio unificante di «tutto un gruppo sociale sotto il dominio del medesimo *ius*», intendendo quest'ultimo come

⁵⁴ Vd., in generale, J. TOPOLSKI, *Metodologia della ricerca storica* (1973), il Mulino, Bologna, 1975, sp. 47-77.

⁵⁵ Sul «dialogo con la tradizione», come obiettivo centrale della 'storia', vd. le acute riflessioni di Mario Bretone (*Dieci modi di vivere il passato*, Laterza, Roma-Bari, 1991, 88-95), il quale, partendo da una riflessione di Jacob Burckhardt (1868-73, *Sullo studio della storia*, trad. it. di M. Montinari, Boringhieri, Torino, 1958), propone, come fine ultimo e possibile dello studio della storia, il raggiungimento della «polarità fra 'orizzonti spirituali interi e diversi' [... che] complica e aiuta a mettere in prospettiva [...] la nostra stessa esperienza, liberandola da ogni esclusivismo o tentazione assolutistica» (p. 95). La storia, cioè, come unica risorsa per «ridurre la perentorietà del reale» [G. VATTIMO, *Come fare giustizia del diritto? Per una filosofia del diritto di impianto nichilistico* (a cura di Santiago Zabala), in *Iride*, 1, 2001, 132].

⁵⁶ Decisiva è la vasta ricerca di P. COSTA, *'Civitas': storia della cittadinanza in Europa*, I-IV, Laterza, Roma-Bari, 1999-2001.

⁵⁷ M. WALZER, *Citizenships*, in *Democrazia e Diritto*, 28, 1988, 43.

⁵⁸ R. ORESTANO, *Il 'problema delle persone giuridiche' in diritto romano*, I, Giappichelli, Torino, 1968, 186.

‘ordinamento giuridico’⁵⁹: una sorta di anticipazione della cittadinanza funzionale alla ‘sovranità statale’⁶⁰.

È da quel profondo passato che traiamo, quasi in una continuità spazio-temporale, da una parte il modello politico della cittadinanza di matrice aristotelica, con la distinzione tra il *polítes* e lo straniero; dall’altra il modello giuridico dello *status*, per cui il *civis* si distingue dallo straniero perché assoggettato a un potere ‘superiore’⁶¹: l’imperatore (a partire da Caracalla nel 212 d.C.), il sovrano (il ‘leviatano’ di hobbesiana memoria), il contratto sociale (di stampo rousseauiano), lo Stato (liberista e poi di diritto).

Ancora di recente, la filosofa del diritto svedese Patricia Mindus individua nell’esperienza giuridica romana (dalla repubblica all’impero) l’idealtipo della cittadinanza giuridica⁶²: «quello che meglio caratterizza l’esperienza romana è di muovere da una concezione più prettamente politica della cittadinanza per sfociare nell’idea che ‘cittadinanza’ significhi l’iscrizione amministrativa della sudditanza all’impero»⁶³.

Sono studi in cui l’interazione tra passato e presente è spesso, non sempre, usata per dare un fondamento solido,

⁵⁹ Il pericolo di proiettare concetti giuridici del presente sull’esperienza romana è avvertito da Riccardo Orestano (*Concetto di ordinamento giuridico e studio storico del diritto* [1962], ora in *‘Diritto’. Incontri e scontri*, cit. [nota 3], 395-421), il quale proprio in riferimento al sintagma ‘ordinamento giuridico’, rifiuta l’approccio di tipo ‘generalista’ per adeguarlo al dato concreto; considerandolo uno schema descrittivo che si adatta alla realtà cangiante del passato: «un ordinamento *per momenta*» (R. ORESTANO, *I fatti di normazione nell’esperienza giuridica romana arcaica*, Giappichelli, Torino, 1967, 26; vd. anche M. BRUTTI, s.v. *Ordinamento giuridico [profili storici]*, in EdD 30, 1980, 654-678).

⁶⁰ GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit. [nota 23], 119.

⁶¹ ID, *op. cit.*, 101-103, che riprende la tesi di Emilio Betti (*Istituzioni di diritto romano*, I, CEDAM, Padova², 1947, 43), per cui «lo straniero è incapace di avere e di acquistare diritti sul terreno del *ius civile* romano, come il cittadino romano è privo della capacità di diritto secondo il *ius civile*, p. es., di Cartagine o di Macedonia».

⁶² MINDUS, *Cittadini*, cit. [nota 15], 101-109.

⁶³ MINDUS, *op. cit.*, 104.

sistematico, alla figura di cittadinanza nel presente⁶⁴. Dobbiamo invece essere consapevoli delle profonde discontinuità tra l'esperienza giuridica dell'oggi e quella di ieri, evitando così, da una parte, la costruzione di apparati tecnici standardizzati i quali, a mo' di sistemi astratti e decontestualizzati, si ritengono applicabili in tempi e contesti diversi; dall'altra, la riproduzione nelle realtà passate di schemi concettuali e teorie del nostro presente, che impedirebbero di cogliere lo specifico delle singole esperienze concrete, deformandole⁶⁵. Il rapporto tra passato e presente deve certamente essere perseguito, proprio perché – come poc'anzi sostenuto – l'attuale concetto di cittadinanza è anche frutto di una continua rielaborazione nel tempo di modelli antichi (in particolare greco-romani), avendo però consapevolezza delle competenze specialistiche necessariamente esistenti nello studio del passato. Così facendo, la ricerca storico-giuridica può dare un contributo decisivo, legando l'oggetto indagato al 'dato realtà', alla vita concreta degli utenti, con la consapevolezza della storicità delle prescrizioni e dell'inutilità delle concettualizzazioni a-priori⁶⁶.

⁶⁴ Lo mette esplicita F. DE VISSCHER, *Ius Quiritium*, 'civitas Romana' et nationalité moderne, in *Studi in onore di U.E. Paoli*, Le Monnier, Firenze, 1955, 239-251.

⁶⁵ Sul punto, vd. R. ORESTANO, *Concetto di ordinamento giuridico e studio storico del diritto* (1962), ora in *'Diritto'. Incontri e scontri*, cit. [nota 3], 400.

⁶⁶ Lo avvertiva già nel 2000, per quanto riguarda la capacità giuridica come fondamento dello *status* di cittadino, MANCINI, *Cittadinanza e 'Status' negli antichi e nei moderni*, cit. [nota 9], 24-25; la quale riconduceva l'astrazione all'emersione della 'persona', come 'soggetto di diritti' nel panorama giuridico dell'Ottocento/Novecento (p. 42-56). La critica della studiosa a tale impostazione è fondata sulla teoria dello studio storico del diritto di Riccardo Orestano (in generale *Introduzione allo studio del diritto romano*, il Mulino, Bologna, 1987, sp. 422; in particolare *Il 'problema delle persone giuridiche' in diritto romano*, cit. [nota 58]). Sulla «storicizzazione integrale» del diritto, anche con spunti innovativi per la ricerca giuridica, vd. di recente M. BRUTTI, *Per la scienza giuridica europea (riflessioni su un dibattito in corso)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, LXII, 4 (2012), 905-932 e Id., *La ricerca giuridica in Germania*.

È con tale metodo che mi accingo ad approfondire alcuni aspetti tecnico-giuridici della *civitas* romana, tenendo conto del contesto economico, sociale e politico di quell'esperienza.

La cittadinanza romana in età regia

Indagare il tema della cittadinanza nella Roma antica è compito particolarmente complesso¹, non soltanto per il

¹ La bibliografia sull'argomento è molto vasta. Mi limito a citare quella cui faccio esplicito riferimento nel saggio: U. COLI, s.v. *Civitas*, in NNDI, III, 1957, 337-343; F. DE VISSCHER, *La condition des pègrins à Rome jusqu'à la Constitution Antonine de l'an 212*, in «*Recueils de la Société Jean Bodin*», IX (*L'étranger*), I, Bruxelles, 1958, 195-208; F. DE MARTINO, *La costituzione della città-stato*, in *Storia di Roma*, I, 345-365; M. TALAMANCA, *I mutamenti della cittadinanza*, in MEFRA, 103, 1991, 703-733; G. CRIFÒ, 'Civis'. *La cittadinanza tra antico e moderno*, Laterza, Bari-Roma, 2000; G. MANCINI, *Cittadinanza e 'Status' negli antichi e nei moderni*, Libreria dell'Università Editrice, Pescara, 2000; L. CAPOGROSSI COLOGNESI, *L'idea di cittadinanza dalle sue radici nell'antichità classica agli orizzonti contemporanei* (2003) [= *Scritti scelti*, Jovene, Napoli, 2010, 963-986]; E. STOLFI, 'Polítes' e 'civis': cittadino, individuo e persona nell'esperienza antica, in C. Tristano-S. Allegria (eds.), 'Civis/civitas'. *Cittadinanza politico-istituzionale e identità socio-culturale da Roma alla prima età moderna*, Thesan & Turan, Montepulciano, 2009, 17-32; V. MAROTTA, *La cittadinanza romana in età imperiale (secolo I-III d.C.)*. *Una sintesi*, Giappichelli, Torino, 2009; F. LAMBERTI, *Percorsi della cittadinanza romana dalle origini alla tarda repubblica*, in AA.VV. (coord. B. Perinán Gómez), *Derecho, persona y ciudadanía. Una experiencia jurídica comparada*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2010, 17-56; M. HUMBERT, *Le 'status civitatis'. Identité et identification du 'civis Romanus'*, in A. Corbino-M. Humbert-G. Negri (eds.), 'Homo', 'Caput', 'Persona'. *La costruzione giuridica dell'identità nell'esperienza romana. Dall'epoca di Plauto a Ulpiano*, CEDANT, Pavia, 2010, 138-173; M. GENOVESE, *Cittadinanza: aspetti di differenziazione fra la concezione greca e quella romana*, in B. Montanari (ed.), *La costruzione dell'identità europea: sicurezza collettiva, libertà individuali e modelli di regolamentazione sociale*, I, Giappichelli, Torino, 2012,

lungo lasso di tempo in cui tradizionalmente è inquadrata l'esperienza giuridica romana, dalle origini fino all'imperatore Giustiniano, ma anche perché molteplici sono state, fin dall'antichità², le interpretazioni avanzate per specificare la posizione del *civis* romano.

Mi limiterò, in questa prima parte del saggio, a trattare alcuni aspetti della tematica riferibili al periodo regio; sufficienti, però, ad avere il quadro generale del problema, che poi, con il passare del tempo, si articolò e sviluppò in molteplici direzioni.

1. *Il termine 'civitas'*

La parola latina che tradizionalmente indica la cittadinanza è *civitas*³ il cui perimetro semantico si definisce nella relazione con *urbs*, che invece si riferisce prevalentemente a città in senso 'materiale' con mura, case, piazze, vie (di-

53-76; L. PEPPE, '*Civis Romana*'. *Forme giuridiche e modelli sociali dell'appartenenza e dell'identità femminili in Roma antica*, Ed. Grifo, Lecce, 2016.

² È sufficiente qui richiamare la tesi ciceroniana delle 'due patrie' (Cic. *leg.* 2,3-5), con la cittadinanza giuridica (*civitas*) che ingloba quella naturale (*natura*); oppure la visione del retore greco Elio Aristide, che, nel II secolo d.C., esaltava la capacità della cittadinanza romana di unificare «l'intero mondo abitato» (Arist. *Elogio di Roma*, 59-61).

³ Nei documenti testuali si incontrano anche altre espressioni per indicare la condizione di cittadino romano, come per es. «*civis Romanus est*» (Gai. 1,67); «*fiunt cives Romani*» (Gai. 1,32); «*fieri civis Romanus*» (Tit. Ulp. 3,3). Interessante è quella che si avvale della locuzione '*ius Quiritium*', perché è «la più risalente qualificazione del *ius*» (B. ALBANESE, *Premesse allo studio del diritto romano privato*, Palermo, 1978, 82). Tale locuzione, in testimonianze di epoca imperiale, poteva indicare la concessione della cittadinanza romana ai Latini: Gai. 1,32c-35 e 66; 3,72-73; Tit. Ulp. 3,1-5; Paul. *sent.* 4,9,8; Suet. *Claud.* 19; Plin. *epist.* 10,104; e ai peregrini: Plin. *nat.* 5,36; 29,12; Plin. *epist.* 11,6 (su cui vd. F. DE VISSCHER, *Autour du 'ius Quiritium'*, in *Festschrift F. Schulz*, II, H. Bohlaus, Weimar, 1951, 72 ss.). Scrive al riguardo P. CATALANO, '*Populus Romanus Quirites*', Giappichelli, Torino, 1974, 147: «L'espressione *ius Quiritium* fu usata per i più antichi conferimenti della cittadinanza romana». Su *ius Quiritium* vd. anche più avanti la nt. 167.