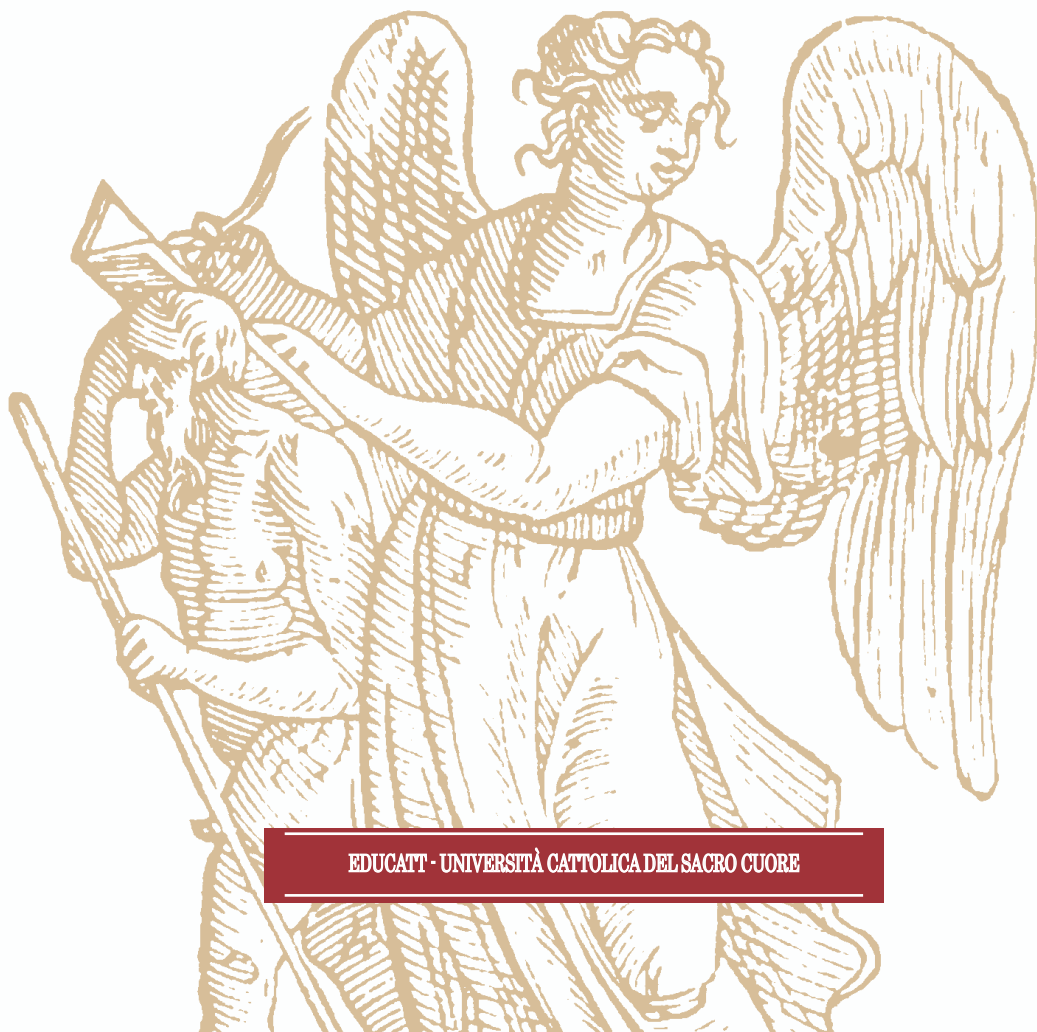

ANNALI DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA

DIPARTIMENTO DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA
UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE

3

NUOVA SERIE - ANNO III 2015



EDUCATT - UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE

ANNALI DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA

DIPARTIMENTO DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA
UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE

Fondati da CESARE MOZZARELLI

3

NUOVA SERIE - ANNO III 2015

Milano 2015

EDUCATT - UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE

ANNALI DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA

Dipartimento di Storia Moderna e contemporanea

Università Cattolica del Sacro Cuore

Nuova Serie - Anno III - 3/2015

ISSN 1124-0296

Direttore

ROBERTINO GHIRINGHELLI

Comitato scientifico

CESARE ALZATI - GABRIELE ARCHETTI - GILIOLA BARBERO -

PIETRO CAFARO - LUCA CERIOTTI - EMANUELE COLOMBO -

CHIARA CONTINISIO - CINZIA CREMONINI - MASSIMO FERRARI -

ROBERTINO GHIRINGHELLI - DANIELE MONTANARI - IVANA PEDERZANI -

ELENA RIVA - PAOLA SVERZELLATI - PAOLA VENTRONE

Segreteria di redazione

ANDREA BRAMBILLA

Per la selezione dei contributi da pubblicare la rivista segue il metodo della revisione tra pari basata sull'anonimato, avvalendosi dei membri del Comitato scientifico e di studiosi esterni italiani e stranieri.

© 2016 **EDUCatt - Ente per il diritto allo studio universitario dell'Università Cattolica**

Largo Gemelli 1 - 20123 Milano - tel. 02.7234.2234 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale .dsu@educatt.it (*produz.*) - librario.dsu@educatt.it (*distrib.*)

web: www.educatt.it/libri/ASMC

questo volume è stato stampato nel mese di dicembre 2016

presso la Litografia Solari - Peschiera Borromeo (Milano)

con tecnologia e su carta rispettose dell'ambiente

ISBN 978-88-9335-102-7

INDICE

Nota editoriale	5
-----------------	---

SAGGI

FRANCESCA RUSSO Politics, power and republicanism in Florentine Renaissance: Donato Giannotti. History of the edition and of the European circulation of his essay upon venetian constitution	9
--	---

ROBERTO QUIRÓS ROSADO Patronato regio y clientelismo cortesano. La provisión de dignidades y beneficios eclesiásticos en la Italia de Carlos III de Austria, 1706-1714	33
---	----

ADELINA BISIGNANI Persona-valore e libertà dei moderni nella riflessione di Norberto Bobbio (1934-1965)	67
---	----

PERSONAGGI DEL NOVECENTO ITALIANO

MARCELLO SAIJA Gaetano Martino	95
-----------------------------------	----

ALFREDO CANAVERO Filippo Meda	107
----------------------------------	-----

OIKONOMICA

PIETRO CAFARO Local banking systems on both sides of the border: High Lombardy and Ticino between the nineteenth and twentieth century	131
---	-----

ANGELO MOIOLI Capitali e imprenditori svizzeri a Bergamo tra Ottocento e Novecento	145
--	-----

MATERIALI

CARLO CARINI Pensieri paralleli sul cittadino: Bodin e Constant	169
--	-----

GIANFRANCO BORRELLI Dall'evanescenza del cittadino moderno alle nuove pratiche della cittadinanza di prossimità	177
---	-----

GUSTAVO GOZZI Cittadinanza e diritti	193
---	-----

BARBARA PISCIOTTA L'evoluzione della democrazia Dallo Stato nazionale al cosmopolitismo	209
---	-----

DAMIANO PALANO «Homo democraticus». Note per un ripensamento del rapporto tra cittadinanza e democrazia	229
---	-----

STEFANO PETRUCCIANI Cittadinanza e diritti sociali tra dimensione nazionale e prospettiva europea	265
---	-----

MARINA CALLONI Quale <i>identità</i> per l'Unione Europea? Per la costruzione di una cultura politica e di una politica culturale comune	279
--	-----

ARGOMENTANDO

ANNA RITA GABELLONE Cosimo I. Dalla ragion di stato all'assolutismo	301
--	-----

Scritti scelti	329
----------------	-----

Cittadinanza e diritti

GUSTAVO GOZZI

1. *Premesse concettuali. Il fondamento di legittimazione del concetto di cittadinanza*

Aristotele nella *Politica* si interroga, chiedendosi chi sia cittadino, e risponde fornendo due precise indicazioni: la prima relativizza il concetto di cittadino riconducendolo ai differenti contesti costituzionali e istituzionali. «È necessario, scrive Aristotele, che ...il cittadino sia differente in rapporto a ciascuna costituzione» (1275 b, 5)¹.

La seconda considerazione introduce invece una riflessione che affronta il fondamento di legittimazione dei diversi concetti di cittadino. Dopo aver delimitato l'ambito della sua analisi al «cittadino della democrazia», e averlo connotato in base alla sua partecipazione «alle funzioni di giudice e alle cariche» pubbliche (1275 a, 23), Aristotele osserva che «in pratica» è definito «cittadino chi discende da genitori entrambi cittadini». Ma subito dopo chiede: «quell'antenato di tre o quattro generazioni addietro, come sarà diventato cittadino?» (1275 b, 27).

Prendendo ad esempio la costituzione di Clistene del 507 a.C., che consentì l'acquisizione della cittadinanza a molti stranieri e meteci, Aristotele pone la domanda decisiva chiedendo se l'abbiano «ottenuta ingiustamente o giustamente» (1275 b, 39).

Aristotele pone dunque con chiarezza il problema del rapporto tra cittadinanza e giustizia. Ma che cos'è la giustizia in un ordinamento giuridico?

Secondo Hans Kelsen nel suo piccolo, ma prezioso libro dedicato al problema giustizia, essa è un concetto *relativo*², ossia proprio di ogni specifico ordinamento giuridico. Nella forma di governo democratico il concetto di giustizia è relativo al rapporto tra maggioranza e minoranze.

La cittadinanza, nelle forme di governo democratiche, non è un diritto, bensì uno *status*, i cui criteri «giusti» sono stabiliti da un legislatore di maggioranza che, nella rappresentazione della democrazia di Hans Kelsen, dovrebbe garantire i diritti delle minoranze.

¹ ARISTOTELE, *Politica*, Laterza, Roma - Bari 1983, p. 73.

² H. KELSEN, *Il problema della giustizia* (1960), Einaudi, Torino 1975.

In realtà accade che il legislatore di maggioranza non approvi norme ispirate al principio di «maggioranza-minoranza», bensì basate sulla propria concezione della giustizia, della cittadinanza e del suo rapporto con i diritti.

Occorre pertanto fornire una precisa definizione di cittadinanza per poi ricostruirne storicamente il concetto e analizzarlo successivamente all'interno della forma di governo democratica e, infine, nel quadro dell'Unione Europea.

La cittadinanza è l'*appartenenza alla comunità nazionale*. In questa prospettiva il concetto di cittadinanza si identifica con quello di *nazionalità*, ossia con lo status di membro della comunità nazionale. È da questo status che dipende l'attribuzione dei diritti.

Si tratta dunque di definire i criteri dell'attribuzione dello status di cittadino. Essi non sono posti dalla costituzione, bensì dal legislatore di maggioranza. Queste premesse consentono di chiarire la struttura logica e giuridica della cittadinanza: il potere legislativo stabilisce i *criteri* (*jus soli* oppure *jus sanguinis*), da cui discende lo status di cittadino cui sono attribuiti diritti civili e diritti politici.

Questa struttura comporta numerosi problemi. In primo luogo i diritti civili sono attribuiti ai soli cittadini, ma non vi sono ragioni, se non la volontà della maggioranza, per le quali il diritto di circolazione (art. 16 della costituzione italiana), o il diritto di riunione (art. 17), o il diritto di associazione (art. 18) debbano essere riservati ai soli cittadini. Essi infatti si riferiscono allo *status personae*³ e non allo *status civitatis*.

In secondo luogo, se si pone al fondamento dello status di cittadino il criterio dello *jus sanguinis* – come è stabilito dalla legge italiana del 1992 e da quella tedesca del 22.7.1913 (RUStAG), modificata in base alla sentenza del BundesVerfassungsGericht (BVERFG) tedesco del 21 maggio 1974⁴, e come è stato confermato dall'ultima legge tedesca del 15 luglio 1999 (malgrado essa abbia introdotto anche il principio territoriale accanto a quello della nascita⁵) – si pone al fondamento dell'idea di cit-

³ L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma - Bari 1994, p. 269 ss.

⁴ La sentenza ha dichiarato l'incostituzionalità – in quanto violava il principio di uguaglianza proclamato dall'art. 3 Abs. 2 del Grundgesetz – dell'art 4 del RuStAG che attribuiva, in virtù della nascita, la sola cittadinanza del padre e ha determinato la riformulazione dell'art. 4 con l'introduzione dell'attribuzione, in virtù della nascita, della cittadinanza del padre e della madre e non più del solo padre.

⁵ La legge del 1999 non ha tuttavia ammesso la doppia cittadinanza, in quanto ha stabilito, all'art. 29, che lo straniero che abbia ottenuto la cittadinanza in virtù della nascita sul territorio tedesco, debba dichiarare di scegliere, al momento dell'acquisizione della

tadinanza l'*idea naturalistica* di nazione, ossia della comunità di cittadini nazionali, discendenti da genitori nazionali secondo una linea di sangue.

Ne può scaturire un conflitto tra l'*universalismo morale* dei diritti e il *particolarismo etico* della comunità nazionale, come ha ben avvertito S. Benhabib⁶.

Un esempio significativo è chiaramente illustrato dalla sentenza 24.9.2003 del BVERFG relativa alla negazione dell'esercizio della funzione pubblica di insegnante, in nome dei requisiti richiesti ad un funzionario tedesco, ad una donna di origine afgana e religione musulmana, anche se cittadina tedesca per naturalizzazione, che chiedeva di poter indossare il velo islamico durante lo svolgimento dell'attività di insegnante. In questo caso, come precisa Benhabib, il Tribunale costituzionale federale tedesco ha subordinato il diritto alla libertà coscienza, "nonostante le numerose affermazioni della neutralità dello Stato rispetto alle convinzioni religiose e di altro genere, ...all'interesse del popolo democratico alla preservazione della propria identità e tradizione culturale"⁷. Il caso in esame è ancora più significativo, in quanto mette in luce come la discriminazione in nome della concezione naturalistica della nazione possa lacerare la stessa appartenenza alla comunità nazionale di cittadini di etnie diverse da quella nazionale.

Giungiamo qui ai confini della democrazia e appare evidente che la negazione dell'appartenenza ad una comunità politica «è probabilmente la forma di tirannia più comune nella storia dell'umanità», come ha chiaramente sostenuto M. Walzer⁸.

2. La cittadinanza come criterio interpretativo per definire il rapporto tra democrazia e diritti

Le considerazioni che abbiamo esposto mettono in luce con chiarezza che la cittadinanza può costituire il criterio per definire con precisione il rapporto tra democrazia e diritti.

Il processo politico democratico è una forma di autodeterminazione del popolo che avviene sulla base del riconoscimento dei diritti.

maggior età, la cittadinanza tedesca e conseguentemente di rinunciare a quella straniera.

⁶ S. BENHABIB, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2004, p. 141 ss.

⁷ *Ibi*, p. 160.

⁸ M. WALZER, *Sfere di giustizia*, Feltrinelli, Milano 1987, p. 71.

Una sentenza del BVERFG ha precisato questo rapporto: «i diritti fondamentali non sono concessi al cittadino perché ne disponga liberamente, ma per la sua condizione di membro della comunità e dunque anche nell'interesse pubblico»⁹. Questa sentenza stabilisce la relazione tra cittadino e democrazia attraverso i diritti fondamentali. Tuttavia qualche autore stabilisce, al contrario, la relazione tra cittadino e democrazia, mentre attribuisce ai diritti fondamentali solo il carattere di fondamento costitutivo della società.

I diritti possono essere infatti riconosciuti a tutti, anche agli stranieri, ma la partecipazione politica può essere invece riservata ai soli cittadini¹⁰.

3. Modelli di cittadinanza e storie costituzionali

In relazione alle diverse storie costituzionali, esistono in Europa differenti modelli di cittadinanza. Ciò naturalmente è destinato ad avere un'influenza sulla cittadinanza europea, in quanto l'art. 8 del Trattato sull'Unione Europea stabilisce che: «È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno stato membro».

Si consideri ad esempio il modello di cittadinanza inglese e si risconterà facilmente che esso è fortemente determinato dal passato imperiale della Gran Bretagna. «L'identità e l'appartenenza britanniche – scrive Randall Hansen, docente di scienze politiche all'Università di Oxford – si fondano tradizionalmente sul fatto di essere suddito (*subjecthood*) piuttosto che sulla cittadinanza, della quale il diritto britannico non dà una definizione fino al 1948»¹¹. Anche allora la cittadinanza britannica era legata ad una più estesa cittadinanza imperiale che garantiva lo stesso status giuridico a tutti membri dell'impero britannico.

Quando la Gran Bretagna si spogliò dell'impero e trattò sempre più i cittadini del Commonwealth come stranieri, «la cittadinanza finì per legarsi lentamente ma definitivamente alla nascita e residenza nel Regno Unito»¹².

Storicamente la nazionalità britannica si basava dunque sul *subjecthood*: era suddito britannico chi doveva fedeltà (*allegiance*) al re. Tutti gli altri erano stranieri. I diritti e doveri derivavano da un'*allegiance* indivi-

⁹ BVERFGE 14, 21 (25).

¹⁰ Cfr. J. ISENSEE, *Grundrechte und Demokratie*, in «Der Staat», 1981, p. 166.

¹¹ R. HANSEN, *Il diritto di nazionalità nel Regno Unito*, in M. MARTINI (a cura di), *Modelli di cittadinanza in Europa*, Clueb, Bologna 2003, p. 73.

¹² *Ibidem*.

duale al sovrano. La dottrina prese origine da una famosa sentenza giudiziaria del 1608, denominata “Caso Calvin”, che introdusse nel diritto britannico lo *jus soli*, che perdurò fino agli anni Ottanta del secolo scorso. In breve: tutti gli individui nati in un luogo all’interno di quello che divenne l’impero britannico erano sudditi britannici con uguali diritti. All’inizio del XX secolo circa 800 milioni di persone avevano diritto ad entrare nel Regno Unito e ad avvalersi dei diritti associati con la cittadinanza britannica¹³.

Quando la Gran Bretagna si era ormai spogliata dell’impero, il British Nationality Act del 1981 creò un nuovo modello di cittadinanza basato su tre categorie principali: la cittadinanza britannica, che escludeva le colonie; la cittadinanza britannica d’oltremare (British Overseas Citizenship - BOC) e la cittadinanza dei territori dipendenti dalla Gran Bretagna (British Dependent Territories Citizenship - BDTC). Questi due ultimi tipi di cittadinanza erano residui della cittadinanza delle colonie. Coloro che li possedevano non avevano il diritto ad entrare nel Regno Unito.

L’Act si differenziava dalla tradizione dello *jus soli*, che era stato alla base della nazionalità precedente. Per acquisire la cittadinanza per nascita era necessario essere nati da un cittadino britannico (o da due), oppure da un residente permanente (o da due). Ci si poteva tuttavia registrare come cittadini britannici se, mentre si era ancora minorenni, uno dei genitori si fosse naturalizzato o fosse diventato residente nel Regno Unito, oppure se si fosse stati residenti nel Regno Unito per dieci anni¹⁴. La legge del 1981 ha pertanto introdotto una chiara limitazione dello *jus soli*. La trasformazione è dipesa dalla fine dell’impero britannico e dalla necessità di regolamentare i flussi migratori dai paesi del Commonwealth.

Diverso appare il modello italiano di cittadinanza. Le prime norme risalgono agli artt. da 4 a 15 del Codice civile del 1865. Il principio guida, destinato a perpetuarsi fino ai giorni nostri, era quello dello *jus sanguinis*: un modo di trasmissione della cittadinanza che risaliva alla tradizione romanistica e che valeva solo nei confronti del padre. Questa chiusura nei confronti degli stranieri era tuttavia compensata dall’attribuzione del godimento dei diritti civili, sancita in modo paritetico, a stranieri e cittadini.

La successiva legge organica del 1912 mantenne il principio dello *jus sanguinis*. La legge mirava a mantenere il legame tra la madrepatria e gli

¹³ *Ibi*, p. 78.

¹⁴ *Ibi*, p. 87.

emigrati, giacché stabiliva che, anche nel caso di rinuncia alla cittadinanza italiana per imposizione della cittadinanza dello stato di residenza, essa sarebbe stata riacquistata automaticamente al rientro in Italia dell'ex-cittadino. La legge era dunque fortemente connessa alla realtà dei grandi flussi migratori di lavoratori dall'Italia.

Infine l'ultima legge – n. 555 del 1992 – appare fortemente determinata dalla trasformazione dell'Italia in «paese d'immigrazione» e da un dibattito politico che ha finito – sulla base di una malintesa volontà di rafforzare l'identità nazionale e della rinuncia al dovere della solidarietà sociale – col ribadire il principio dello *jus sanguinis* e con l'introdurre, attraverso la legislazione successiva, un modello contro l'integrazione degli stranieri.

Molto rilevante è il modello francese di cittadinanza, anche per l'influenza che ha esercitato su altri paesi europei. La Francia introdusse per prima lo *jus sanguinis* nel Codice civile del 1804, spezzando la tradizione monarchica, che legava l'individuo alla terra del suo signore. Questo modello fu seguito dalla Prussia nel 1842 e dal Codice civile italiano del 1865¹⁵.

Ma la Francia ritornò alla fine del sec. XIX allo *jus soli* su di un fondamento rappresentato non più da un vincolo di soggezione feudale, bensì sulla necessità dell'assimilazione della vasta immigrazione di massa. La legge del 1889 rendeva infatti francese alla nascita il figlio nato in Francia da un genitore straniero, egli stesso nato in Francia, senza possibilità di ripudio (salvo se era musulmano d'Algeria)¹⁶. La successiva legislazione sulla cittadinanza del 1973, del 1984, del 1993 e del 1998 fu una progressiva articolazione del principio introdotto nel 1889.

La nuova legislazione del 1998 stabilisce che il figlio nato in Francia da un genitore straniero è francese se risiede sempre in Francia e se vi ha risieduto durante l'adolescenza. In breve «la logica dell'assimilazione progressiva degli immigrati e dei loro discendenti adottata nel 1889 non sembra più in causa»¹⁷.

La qualità di cittadino francese è attribuita automaticamente alla seconda generazione nata in Francia. Lo stato francese lo adotta considerandolo francese alla maggiore età, quale che sia la sua volontà. L'accordo del giovane è successivamente presunto, se non rifiuta esplicitamente la nazionalità francese.

¹⁵ P. WEIL, *La storia della cittadinanza francese: una lezione per l'Europa*, in M. MARTINI (a cura di), *Modelli di cittadinanza in Europa*, cit., p. 49.

¹⁶ *Ibi*, p. 38.

¹⁷ *Ibi*, p. 48.

Essendo molti paesi europei divenuti paesi d'immigrazione, potrebbero seguire lo stesso cammino della Francia.

4. Storia del concetto di cittadinanza

Il modello francese è particolarmente rilevante per l'influenza che ha esercitato su numerosi paesi europei. Nell'età della rivoluzione francese i diritti del cittadino erano in realtà *diritti dell'uomo riflessi*, in quanto esprimevano il diritto alla conservazione dei diritti naturali. In breve: «Il cittadino era cittadino e aveva i diritti di un cittadino perché era titolare dei diritti universali dell'uomo»¹⁸.

Tuttavia ben presto si verificò una cesura tra cittadinanza e diritti naturali dell'uomo, come appare dai criteri censitari introdotti fin dalla costituzione francese del 1791. Si spezzò il rapporto tra l'universalismo dei diritti dell'uomo, sui quali si fondava originariamente il concetto di cittadinanza, e i criteri posti al fondamento dell'esercizio della funzione politica della cittadinanza.

Anche nello scritto *Sopra il detto comune* di I. Kant pubblicato nel 1793, appare il concetto di cittadino (*Bürger* o *Staatsbürger*) come soggetto dotato di «indipendenza», ossia che disponeva di proprietà o cultura, distinto dall'uomo al quale erano riconosciuti gli inalienabili diritti dell'uomo.

La cittadinanza era il rapporto dei cittadini con la *civitas*: era una relazione che coinvolgeva tutti i soggetti «in quanto titolari di quella sfera di libertà che l'ordine giuridico coattivo tutela(va) e protegge(va)». La *civitas* – scrive Pietro Costa – rende i cittadini partecipi dell'unico regime che può dirsi propriamente patriottico: «un governo patriottico è quello che solo può essere concepito per uomini capaci di diritti». Costa esprime questo rapporto tra governo e libertà con il concetto di «patriottismo dei diritti»¹⁹.

Ma a partire dal secolo XIX si sono gradualmente attenuati i criteri fondativi dello status di cittadino legati alla proprietà, alla cultura, all'età, al sesso. Il concetto di cittadino è diventato sempre più inclusivo, ma ciò non significa che si sia identificato con il concetto di «uomo».

¹⁸ U.K. PREUSS, *Zum verfassungstheoretischen Begriff des Staatsbürgers in der modernen Gesellschaft*, in ID. (a cura di), *Staatsbürgerschaft und Zuwanderung*, ZERP - Diskussionspapier 5 (1993), Bremen 1993, p. 24.

¹⁹ P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 2. L'età delle rivoluzioni*, Laterza, Roma - Bari 2000, pp. 154-157.

Il principio democratico ha gradualmente superato le barriere connesse alla condizione economica o allo status sociale per l'esercizio di una cittadinanza attiva, intesa come partecipazione ai processi di formazione della volontà politica. Ma lo stato detiene il potere sovrano che traccia i confini tra chi appartiene allo stato e chi ne è escluso.

Vi è dunque una tensione interna e irrisolta tra la dimensione *politica* e quella *sociale* della cittadinanza, ma ora è avvenuto un rovesciamento rispetto al sec. XIX: se nell'Ottocento la condizione di marginalità sociale escludeva dalla cittadinanza, ora è invece, nel secolo XX e in quello attuale, l'esclusione dall'appartenenza allo stato che può anche comportare una condizione di deprivazione sociale.

In questa prospettiva la cittadinanza ci appare non solo uno status giuridico, ma anche un «bene sociale» (*soziales Gut*), che rappresenta una chiave di accesso alle possibilità di vita nelle società industriali²⁰.

5. *La società dei cittadini*

Appare così evidente che nel concetto di cittadinanza sono racchiuse tre dimensioni: quella della *nazionalità*, ossia dell'appartenenza alla comunità nazionale; la dimensione, come afferma la dottrina tedesca, della *Staatsbürgerschaft*, ossia *l'attiva partecipazione alla vita politica dello stato* e, infine, la *partecipazione alla vita della società civile*²¹.

Secondo U.K. Preuss il concetto di *Staatsbürger*, letteralmente cittadino-dello-stato, appartiene alla dottrina dello stato di diritto del sec. XIX e corrisponde alla rappresentazione di un soggetto partecipe delle relazioni all'interno della sfera statale, mentre l'odierna società-dei-cittadini si riferisce ad individui che non operano isolati ma che, al contrario, appartengono a specifiche realtà sociali, culturali, etniche, linguistiche, religiose che postulano il loro reciproco riconoscimento.

In questa società-dei-cittadini l'idea di cittadino comporta la necessità di un fondamento diverso dalla nazionalità, ossia diverso dall'appartenenza alla nazione dello stato e, dunque, un fondamento rappresentato piuttosto dall'appartenenza alla società e alle molteplici comunità di cui essa consta.

²⁰ U.K. PREUSS, cit., p. 620.

²¹ U.K. PREUSS, cit., p. 21

6. *Cittadinanza e democrazia multiculturale*

Ma come delineare questo nuovo fondamento di una cittadinanza non più nazionalistica, bensì adeguata alla realtà pluralistica dell'attuale democrazia multiculturale composta da una molteplicità di culture, di etnie e di religioni?

Per tentare di fornire una risposta a questa domanda è necessario, in primo luogo, riflettere sulle condizioni che consentono la coesistenza di queste molteplici comunità culturali, ossia sul problema della loro integrazione.

Alla realtà del multiculturalismo corrisponde, come sottolinea J. Habermas²², uno specifico modello di integrazione concepito su due livelli: un'integrazione di tipo *etico-culturale* che consente ad ogni individuo di vivere nel rispetto delle proprie tradizioni e di educarvi i propri figli; e un'integrazione di tipo *politico-costituzionale*, che consiste nel porre al fondamento di una democrazia multiculturale non l'idea di *nazione* etnicamente intesa, bensì l'idea di *costituzione*.

In questa prospettiva la cittadinanza non sarà più interpretata come appartenenza ad una nazione concepita in senso etnico, ossia legata da origini di sangue, bensì come appartenenza ad una comunità di individui che si riconoscono negli stessi valori della costituzione.

Questo possibile spostamento del fondamento della cittadinanza dall'*idea di nazione all'idea di costituzione* corrisponde alle diverse prospettive del *nazionalismo* e del *repubblicanesimo* e a due differenti concezioni della democrazia.

Nelle rivoluzioni americana e francese furono posti come fondamento della repubblica i diritti *universali* dell'uomo e non la volontà di *un* popolo. Nella Dichiarazione francese del 1789 fu enunciata in primo luogo l'inviolabilità dei diritti dell'uomo e ad essi fu finalizzata la sovranità dello stato²³. Al contrario l'attribuzione ai soli cittadini di diritti particolari è l'espressione di un'ideologia nazionalistica.

Nella prospettiva del repubblicanesimo, sono cittadini di una repubblica tutti i cittadini che si riconoscono in una costituzione repubblica-

²² J. HABERMAS, *Lotte per il riconoscimento nello Stato democratico di diritto*, in «Ragion Pratica», 2 (1993) 3, pp. 157-158.

²³ Si veda l'art. 2: «Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces Droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression».

na. Il fondamento ideologico della repubblica, come ha affermato D. Sternberger²⁴, è il *patriottismo costituzionale*.

Ad essa si oppone l'identità nazionale fondata, come ho precedentemente sottolineato, sull'idea di popolo come unità etnica e culturale, un'idea che è sempre stata fonte di discriminazioni. Al contrario il patriottismo costituzionale esprime la valorizzazione dei principi universalistici dei cittadini.

Alla tensione tra repubblicanesimo e nazionalismo corrisponde l'ambivalenza dell'idea di nazione, in quanto essa si compone, da una parte, di cittadini liberi ed eguali ma, dall'altra, di membri di un popolo che appartengono alla stessa comunità etnica con lo stesso linguaggio²⁵, le stesse origini, le stesse tradizioni.

7. *Quale futuro dello Stato-nazione?*

Le considerazioni precedentemente esposte hanno messo in luce la complessità del rapporto tra «cittadinanza» e «nazione». Questa complessità è dovuta al carattere bivalente di questa relazione.

In un saggio dedicato al futuro dello stato-nazione, J. Habermas analizza questa complessità osservando che il concetto di nazione ha due facce: la *nazione dei cittadini*, che è la fonte della legittimazione democratica e che rappresenta una sorta di «comunità repubblicana» e la *nazione degli appartenenti etnici* che provvede all'integrazione sociale²⁶.

Vi è un'evidente tensione tra l'universalismo di un'egualitaria comunità giuridica e il particolarismo di una (etica) «comunità storica del destino», che è costitutiva dello stato nazionale.

Due fattori – uno interno e uno esterno – sono destinati ad influenzare questa tensione tra universalismo della comunità giuridica e il particolarismo della comunità etnica di destino.

In primo luogo, le odierne società pluralistiche e multiculturali si allontanano sempre più dal vecchio modello di uno stato nazionale culturalmente omogeneo. In secondo luogo, afferma Habermas, la globalizzazione finisce per determinare, come stiamo osservando oramai da anni, alti tassi di disoccupazione strutturale che contribuiscono a for-

²⁴ D. STERNBERGER, *Verfassungspatriotismus. Rede bei der 25-Jahr-Feier der «Akademie für Politische Bildung»* (1982), in *Verfassungspatriotismus*, Insel, Frankfurt a.M., 1990, p. 17.

²⁵ J. HABERMAS, *Die Normalität einer Berliner Republik*, Suhrkamp, Frankfurt a. M. 1995, p. 179.

²⁶ J. HABERMAS, *Lo Stato-nazione europeo. Passato e futuro della sovranità e della cittadinanza*, in ID., *L'inclusione dell'altro*, Feltrinelli, Milano 1998, p. 128.

mare una «sottoclasse» suscettibile di dar vita a rivolte anarchiche e autodistruttive²⁷.

Questa condizione è tale da produrre un'erosione della «comunità repubblicana», mettendone in discussione le istanze solidaristiche e impedendo l'integrazione politica della popolazione mediante la partecipazione democratica.

Le conseguenze di questa disgregazione sono tali da rafforzare la «nazione degli appartenenti etnici» e, con essa, l'idea di una cittadinanza come nazionalità, proprio nel momento in cui il carattere multiculturale delle nostre società richiederebbe invece la formulazione di una nuova idea di cittadinanza radicalmente disgiunta da ogni connotazione etnica.

È contro questa deriva dell'esclusione dell'«altro» che occorre formulare con convinzione un pensiero fortemente critico.

Lo stato nazione vive, dunque, sia dell'universalismo di una comunità giuridica egualitaria, espresso dai diritti fondamentali riconosciuti costituzionalmente, sia del particolarismo di una comunità storica segnata dallo stesso destino. Il repubblicanesimo potrà affermarsi, secondo Habermas, solo se viene superato il potenziale ambivalente del nazionalismo.

La globalizzazione rappresenta il fattore esterno che, da un lato, può determinare – come abbiamo osservato – la fragilità della «comunità repubblicana» ma, dall'altro, può favorire l'affermazione del repubblicanesimo a causa delle sfide che oggi fronteggiano lo stato nazionale. La tendenza alla globalizzazione degli scambi e delle comunicazioni non consente più che i problemi siano affrontati con la prospettiva dello stato nazionale. Soprattutto sul piano dell'Unione Europea si impone la necessità di una comune cultura politica che alimenti un'opinione pubblica europea e fondi la possibilità di una costituzione europea²⁸.

8. *La cittadinanza e l'Europa*

Per il conseguimento di una democrazia pienamente realizzata l'idea di cittadinanza dovrebbe dunque essere disgiunta dalle sue connotazioni etniche.

Con una sentenza del 9 febbraio 1989 il BVERFG, alcuni mesi prima della caduta del muro di Berlino, si pronunciò su una legge dello Schleswig-Holstein che aveva concesso il diritto di voto nelle elezioni

²⁷ *Ibi*, p. 136.

²⁸ *Ibi*, p. 182.

comunali e distrettuali a tutti gli stranieri di cittadinanza danese, irlandese, olandese, norvegese, svedese, svizzera residenti da almeno 5 anni nello Schleswig-Holstein in base ad un principio di reciprocità con quei paesi.

La sentenza sul caso, che era stato portato davanti al Tribunale costituzionale federale dalla CDU-CSU, affermò che gli articoli 20 e 28 del GG, che stabiliscono che tutto il potere dello Stato deriva dal popolo, si riferiscono al popolo *tedesco* del quale non fanno parte gli stranieri.

La legge elettorale dello Schleswig-Holstein si basava invece sul presupposto che né il concetto di popolo, né la definizione di democrazia precludessero il diritto degli stranieri di prendere parte alle elezioni.

Tuttavia la sentenza aggiunse anche che il popolo sovrano avrebbe potuto, attraverso i propri rappresentanti, modificare il concetto di cittadinanza. In breve, secondo questa prospettiva, il popolo è certamente concepito come *ethnos*, ossia come comunità alla quale si appartiene dalla nascita. Ma la sentenza ammise anche che il *demos* potesse modificare la propria definizione alterando i criteri per l'ammissione alla cittadinanza. Tali processi si rendono necessari quando si è in presenza di profonde trasformazioni nella composizione culturale, etnica, religiosa della popolazione.

In breve: *demos* ed *ethnos* non coincidono e il *demos* può modificare l'*ethnos*, ridefinendo i criteri dell'appartenenza democratica.

È stato osservato che questa sentenza rappresenta il «canto del cigno» di una morente ideologia della nazione²⁹. Pochi anni dopo infatti il Trattato di Maastricht del 1992 ha istituito la cittadinanza europea, che ha garantito il diritto di elettorato attivo e passivo a tutti i cittadini dei paesi firmatari residenti nel territorio di altri Stati membri dell'Unione Europea. In altri termini, la non identificazione di *demos* ed *ethnos* consentirebbe di considerare coloro che vivono tra noi senza appartenere all'*ethnos*, non come stranieri, bensì come «nostri concittadini di origine straniera»³⁰.

In questo orizzonte si è posta la nuova legge tedesca sulla cittadinanza approvata nel luglio 1999, mentre l'Italia sembra ancora attestata su di un modello orientato contro l'integrazione.

Qualche ulteriore considerazione deve essere formulata. È assai dubbio che quando il GG tedesco del 1949, negli artt. 20 o 28, o la costituzione italiana, nell'art. 1, menzionano il «popolo» intendano il popolo

²⁹ S. BENHABIB, *I diritti degli altri*, cit., p. 165.

³⁰ *Ibidem*.

«tedesco»³¹ e il popolo «italiano» rispettivamente. Infatti l'art. 8 e l'art. 19 della costituzione italiana ammettono *una non-omogeneità religiosa*, l'art. 21 ammette *una non-omogeneità culturale*. In breve la nostra costituzione consente *una democrazia senza omogeneità*, la cui realizzazione trova un ostacolo insuperabile in un concetto di cittadinanza basato sul principio della discendenza.

Esempi di società multiculturali, come quella americana, dimostrano che «per avere una cultura politica tale che consenta ai principi costituzionali di metter radici, non c'è bisogno di ricorrere ad un'origine etnica, linguistica e culturale che sia comune a tutti i cittadini dello Stato. Una cultura politica di stampo liberale rappresenta semplicemente il comune punto di riferimento di un 'patriottismo costituzionale', che acuisce nello stesso tempo la sensibilità per la molteplicità e l'integrità delle diverse 'forme di vita' coesistenti dentro una società multiculturale»³².

9. *La formazione di una cittadinanza duale: la cittadinanza tra l'Unione Europea e lo stato nazionale*

Concludo queste riflessioni con uno sguardo sull'Europa. In un'opera del 1859, giunta alla quarta edizione nel 1861, intitolata *D'un nuovo diritto europeo*, Terenzio Mamiani osservava che «il principio della nazionalità, di cui tanto si ragiona oggi e in cui tentano alcuni scrittori di riconoscere il fondamento primo del nuovo diritto europeo, debbe... definir se medesimo...pronunziando che le congregazioni d'uomini le quali pervengono a costituirsi una patria..., sono libere e incoercibili interamente e assolutamente» e pertanto, concludeva Mamiani, «è desiderabile e talvolta giusto e doveroso sciogliere eziandio con le armi le fittizie e violente unità politiche dove sono più Stati e più patrie»³³. In breve: secondo Mamiani il principio di nazionalità doveva essere il fondamento di un diritto europeo attraverso il riconoscimento delle distinte individualità degli Stati nazionali.

L'attuale evoluzione dell'Unione Europea potrebbe invece lasciar intravedere oggi uno scenario diverso.

L'idea di «cittadinanza europea» introdotta con il Trattato di Maastricht pone le basi per una «cittadinanza duale», nazionale ed europea, di cui occorre definire il fondamento di legittimità. Essere cittadino di

³¹ Cfr. B.O. BRYDE, *Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie*, in «Staatswissenschaften und Staatspraxis», (1994) 3, p. 319.

³² J. HABERMAS, *Morale, Diritto, Politica*, Einaudi, Torino 1992, p. 116.

³³ T. MAMIANI, *D'un nuovo diritto europeo*, Tipografia Scolastica, Torino 1861, p. 51.

un ordine politico diverso dallo stato nazionale – e l'Unione Europea non è certamente uno stato nazionale – sembra infatti contraddire gli sviluppi del pensiero politico a partire dall'età moderna.

In realtà se si considera che il moderno concetto di cittadinanza ha rappresentato una reazione alla relazione tra stato e individuo, ossia tra stato e suddito, durante l'età dell'assolutismo, allora si tratta di comprendere se gli elementi di questa relazione, che si compone di *diritti, doveri e partecipazione politica*, si possano riconoscere anche nel nuovo rapporto che si è andato instaurando tra i cittadini degli stati nazionali e l'Unione Europea.

Attraverso i trattati istitutivi delle Comunità europee (del carbone e dell'acciaio, economica e dell'energia atomica) gli stati nazionali hanno trasferito dei poteri reali a livello europeo, con il risultato di creare un livello addizionale di autorità pubblica al di sopra del livello degli stati membri.

Questo livello di autorità pubblica esercita un potere reale che si esprime attraverso atti normativi che incidono sulle vite dei cittadini degli stati membri³⁴.

Il trasferimento di poteri reali alla CE e successivamente, dopo l'entrata in vigore del trattato di Maastricht, all'UE ha creato necessariamente una nuova relazione di cittadinanza tra le autorità pubbliche dell'UE – Armin von Bogdandy ha definito questo livello istituzionale europeo una tendenziale «federazione sovranazionale»³⁵ – e i cittadini degli stati membri.

Se un'autorità pubblica esercita un potere reale sui cittadini, deve essere istituito un contro-potere sotto forma di diritti e di partecipazione politica, ossia di ciò di cui consiste la cittadinanza³⁶.

Se si concepisce la cittadinanza come relazione esclusiva tra il cittadino e lo stato, allora essa può essere definita solo nei termini dell'appartenenza alla comunità etno-culturale della nazione.

Ma una diversa concezione di pensiero politico – da H. Laski a T.H. Marshall (ma si potrebbero aggiungere anche Santi Romano e, ora, A. Sen) – rappresenta invece i cittadini come appartenenti a diverse comunità che si sovrappongono; concepisce il potere politico come strutturato su diversi livelli di organizzazione sociale ed esclude pertanto che la

³⁴ J. MONAR, *A dual citizenship in the making: the citizenship of the European Union and its reform*, in M. LA TORRE (a cura di), *European Citizenship. An Institutional Challenge*, Kluwer Law, The Hague - London - Boston 1998, p. 171.

³⁵ A. VON BOGDANDY, *I principi costituzionali dell'Unione Europea*, in www.federalismi.it, 24 marzo 2005, p. 40.

³⁶ J. MONAR, *A dual citizenship in the making*, cit., p. 173.

cittadinanza possa essere ridotta alla sola relazione tra stato e nazione. Uno studio degli anni Novanta del secolo scorso dello *European Value System Study Group* aveva fatto emergere che il 39% dei cittadini europei ha un senso di appartenenza alla propria comunità locale, il 17% alla regione e solo il 26% al loro paese³⁷.

Così la cittadinanza, concepita come un insieme di diritti, doveri e partecipazione politica, può essere rappresentata come un *fenomeno pluralistico*, che non può essere ridotto alla sola cittadinanza nazionale³⁸. Esistono infatti *diversi gradi* di cittadinanza che si riferiscono a diversi livelli di autorità politica, per cui appare pienamente plausibile avere una cittadinanza dell'UE che coesista con la cittadinanza nazionale³⁹.

Se si considera la cittadinanza come uno status basato sull'appartenenza ad una comunità nazionale, allora – considerando che non esiste né una «nazione dell'UE», né una «nazionalità dell'UE» – la risposta alla domanda se possa esistere una «cittadinanza duale», nazionale ed europea non può che essere negativa. Ma se si concepisce la cittadinanza come una combinazione di diritti, doveri e partecipazione politica, allora si può riscontrare che ciò si dà anche sul livello dell'UE.

L'art. 8 del trattato sull'Unione Europea riconosce infatti 5 diritti ai cittadini dell'Unione: il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli stati membri (8A), il diritto di voto e di eleggibilità nelle elezioni comunali dello stato membro in cui risiede (8B); il diritto alla tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi stato membro (8C); il diritto di petizione al Parlamento europeo (8D.1) e il diritto di rivolgersi all'Ombudsman dell'Unione Europea (8D.2).

Il diritto di voto nelle elezioni amministrative di uno stato membro, di cui non si sia cittadini, ha rappresentato una profonda irruzione nello spazio della cittadinanza nazionale sul fondamento della cittadinanza europea.

La costruzione è ancora largamente incompiuta, in quanto la garanzia di questi diritti è demandata alla sovranità degli stati nazionali e non all'autorità dell'Unione Europea.

Quanto ai doveri, l'art. 8 si limita ad affermare che «i cittadini dell'Unione...sono soggetti ai doveri previsti dal presente trattato». Sicuramente i cittadini dell'Unione sono soggetti a due doveri: sono tenuti ad obbedire alla legislazione comunitaria e debbono versare parte delle loro imposte a beneficio del budget comunitario.

³⁷ *Ibi*, p. 175.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

Infine la partecipazione politica avviene attraverso l'elezione del Parlamento europeo, cui sono riconosciuti poteri reali di controllo e di co-decisione. Ad esso spetta infatti un ruolo decisivo nella nomina della Commissione (art. 158, comma 2). Il Parlamento europeo rappresenta pertanto un importante mezzo di partecipazione politica, che lega i cittadini dell'Unione al livello politico dell'autorità dell'Unione.

Fino a quando esisterà una divisione costituzionale di poteri tra stati membri e Unione Europea, la cittadinanza sarà una «cittadinanza duale», che rifletterà il peso politico di entrambi i livelli politici, quello nazionale e quello europeo.

In realtà l'attuale crisi – economica, sociale, culturale e politica – dell'Unione Europea rende difficile, se non impossibile, qualsiasi previsione sulla futura evoluzione della cittadinanza europea e sul suo rapporto con la cittadinanza nazionale, anche se sono stati posti con chiarezza, livello dell'Unione, i criteri per un possibile superamento del ristretto orizzonte del nazionalismo.



DIPARTIMENTO DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA
ANNALI DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA

NUOVA SERIE - ANNO III - 3/2015

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.72342235 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione)
librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
redazione: rivista.annalistoria@unicatt.it
web: www.educatt.it/libri/ASMC

ISSN 1124 - 0296



9 788893 351027