

Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2026

La dimensione costituzionale della cittadinanza. Dal tramonto dell'appartenenza all'alba di nuove forme di partecipazione democratica

di Carlo Alberto Ciaralli

Editoriale Scientifica

LA DIMENSIONE COSTITUZIONALE DELLA CITTADINANZA. DAL TRAMONTO DELL'APPARTENENZA ALL'ALBA DI NUOVE FORME DI PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA

di Carlo Alberto Ciaralli
Ricercatore in Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara

Sommario: 1. Introduzione: la perdurante vitalità del dibattito in tema di cittadinanza; 2. Sull'originaria "connessione" tra cittadinanza e appartenenza alla comunità politica; 3. Sulla progressiva "disconnessione" tra cittadinanza e appartenenza alla comunità politica; 4. Forme di "svuotamento" del legame tra cittadini e comunità politica: euro-cittadini e recisione del legame "sociale"; 5. Forme di "ricostruzione" del legame comunitario: ritornare a riflettere sull'estensione dei "diritti politici" (e, in particolare, dell'elettorato attivo e passivo) agli stranieri extra-UE stabilmente residenti nel territorio nazionale; 6. Cenni conclusivi.

1. Introduzione: la perdurante vitalità del dibattito in tema di cittadinanza

Discorrere della nozione di "cittadinanza"[1] nel tempo presente rin-

[1] Con riferimento ai profili di teoria generale della categoria in parola, si vedano, quantomeno, R. Quadri, *Cittadinanza* (voce), in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. III, Torino, 1959, pp. 306 ss.; G. Biscottini, voce *Cittadinanza (Diritto vigente)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. VII, 1960, pp. 140 ss.; R. Clerici, *Cittadinanza* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III, Torino, 1989, pp. 112 ss.; P. Costa, *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione 'archeologica'*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, pp. 47 ss.; E. Grosso, *Le vie della cittadinanza: le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, Padova, 1997; E. Castorina, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Milano, 1997; M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, 1997; C. Amirante, *Cittadinanza (Teoria generale)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 2001; E. Balibar, *Cittadinanza*, Torino, 2012; M. La Torre, *Cittadinanza. Teorie e ideologie*, Roma, 2022.

via necessariamente alle scaturigini che hanno condotto all'emersione e alla progressiva edificazione valoriale di tale categoria del Diritto pubblico, così come al processo trasformativo che la dinamica statuale ha riflesso sui confini e contenuti dei diritti e delle libertà connessi allo *status civitatis*[2].

Sebbene la cittadinanza continui a costituire uno dei "baluardi" della residua cifra sovrana in capo agli Stati, le dinamiche del tempo presente hanno condotto, fattualmente, ad una riconfigurazione dell'istituto in parola, sì da imporre l'esigenza di riprendere una riflessione – ampia, articolata e multidimensionale – su uno dei pilastri portanti degli ordinamenti giuridici contemporanei e delle comunità politiche di matrice statuale. I fenomeni di "frammentazione" e "destrutturazione" della tradizionale "omogeneità" delle comunità politiche (elementi, invero, divenuti ormai stabili ed osservabili realtà), uniti a originali processi di riconoscimento di taluni specifici diritti – specie se di livello ultroneo rispetto al dato nazionale – non permettono più di ragionare, discorrendo di cittadinanza, in termini angustamente domestici, finanche "originari", dovendosi, viceversa, rinvenire in ipotesi di lavoro "atipiche" l'elemento attorno al quale coagulare la prospettiva di integrazione delle "nuove società".

Nel contemporaneo, si diceva, l'istituto della cittadinanza versa in una "originale" – quanto complessa – condizione, in quanto, per un verso, deve inevitabilmente continuare a "confrontarsi" con l'altra (antitetica?) categoria giuspubblicistica di riferimento – quella dello "straniero" – così come, per altro verso, deve fatalmente "convivere" con forme di riconoscimento dei diritti che si stagliano "oltre" la dimensione nazionale, tanto in senso "politico" – si allude, evidentemente, al tema della cittadinanza europea – quanto sotto il profilo della tutela convenzionale e giurisdizionale, di respiro sovranazionale, dei diritti stessi (di cui al grande tema del ruolo delle Corti e del loro impatto sulla dinamica istituzionale e politica nazionale).

[2] La cui emersione – seppure in forme differenti rispetto al contemporaneo – deve essere rinvenuta, come noto, in epoca romana. Sul punto, si vedano, in particolare, le voci di G. Crifò, *Cittadinanza (dir. rom.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. VII, 1960, pp. 127 ss., e quella, (idealmente) "correlata", di A. Maffi, *Straniero (dir. rom.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLIII, 1990, pp. 1139 ss. Parimenti, si vedano, *ex multis*, V. Marotta, *La cittadinanza romana in età imperiale. Una sintesi*, Torino, 2009; A. Calore, *Cittadinanza nell'antica Roma*, Torino, 2018; A. Palma, Civitas Romana, civitas mundi. *Saggio sulla cittadinanza romana*, Torino, 2020.

Nell'alveo delle presenti riflessioni – pur dovendosi riconoscere la naturale "trasversalità" dell'ampio perimetro di indagine costituito dalla cittadinanza – si intende adottare un approccio che "rifugga" da quei rischi, già paventati da accorta dottrina, di analizzare il tema «non già nei suoi termini propri, tecno-giuridici, ma, invece, perseguendo un approccio, già definito di tipo universalistico, che privilegia un metodo di analisi in cui il profilo umanitaristico o socio-antropologico o, ancor peggio, ideologico»[3].

Inquadrata la direttrice metodologica, si intende, nel merito, sviluppare una riflessione che muova dalle norme vigenti ma che non escluda possibili "soluzioni" – per quanto impervie esse possano apparire – atte al superamento di quella che si ritiene possa essere definita una reale, tangibile e profonda "crisi" dello *status civitatis*, non ritenendosi adeguato allo studio del tema, in ossequio alla riflessione di autorevole dottrina, «un metodo di lavoro nel quale il giurista, schiacciato sui testi normativi cristallizzatisi nel tempo, rinunci a guardare i cambiamenti occorsi al concetto di cittadinanza e a quello di comunità politica: cambiamenti sempre accaduti nel corso del tempo, ma che oggi appaiono più profondi e radicali»[4].

Questa breve introduzione, tesa ad un inquadramento del tema e dell'approccio sotteso allo studio del medesimo, intende condurre ad una riflessione di più ampio respiro sulla condizione del cittadino e della cittadinanza in epoca contemporanea, al fine di interrogarsi sulla (perdurante?) valenza costituzionale e vitalità fattuale del ruolo e della funzione giuspubblicistica di dette categorie, specie con riguardo alla necessità di "rilanciare" nuove forme di integrazione della comunità politica, in un tempo caratterizzato da processi conflittuali e disgregativi di non secondario momento. In particolare, con le presenti note si intende porre in rilievo la necessità – tanto teorica quanto fattuale – di sviluppare nuovi percorsi di integrazione, a partire dall'estensione

[3] Cfr. P. Stancati, *Le libertà civili del non cittadino: attitudine conformativa della legge, assetti irriducibili di garanzia, peculiarità degli apporti del parametro internazionale*, in Aa.Vv., *Lo Statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Napoli, 2010, pp. 25 ss., pp. 28-29.

[4] Così B. Caravita di Toritto, *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in Aa.Vv., *Lo Statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Napoli, 2010, pp. 133 ss., p. 134.

dell'elettorato attivo e passivo (quantomeno, si vedrà, a livello locale) nei confronti degli stranieri (extra-UE) stabilmente residenti nel territorio nazionale, al fine di riconoscere a questi ultimi, secondo i requisiti stabiliti dall'ordinamento giuridico, piena dignità costituzionale, anche con riguardo alla scelta dei propri rappresentanti nelle assemblee elettive.

Una riflessione, si ritiene, irrinunciabile, specie in un contesto storico-istituzionale, quale quello odierno, caratterizzato, per un verso, da processi di ridefinizione (ormai in fase di cristallizzazione) della struttura portante su cui poggia l'architrave teorica in discorso, così come, per altro verso, dalla "spinta" proveniente da processi di integrazione dell'"altro" (in taluni casi, di disarticolazione), i quali sottendono nuove e più ampie forme di partecipazione – ai fini di una compiuta e complessiva integrazione – nell'ambito della comunità politica.

2. Sull'originaria "connessione" tra cittadinanza e appartenenza alla comunità politica

Venendo ora ad un generale inquadramento teorico del tema oggetto delle presenti riflessioni, è noto come l'espressione "cittadinanza" – nella sua primigenia accezione – sia stata storicamente declinata in una duplice "prospettiva", "inclusiva" e, al contempo, "esclusiva"[5]. In effetti, per un verso, la cittadinanza ha irradiato nella dinamica sociale l'idea della condivisione – in seno ad una comunità politica stanziata in un determinato spazio geografico (il territorio)[6] – di una "comune ap-

[5] A parere di F. Amoretti, E. Gargiulo, *Dall'appartenenza materiale all'appartenenza virtuale? La cittadinanza elettronica fra processi di costituzionalizzazione della rete e dinamiche di esclusione*, in *Politica del diritto*, n. 3/2010, pp. 353 ss., p. 356, l'istituto della cittadinanza «ha realizzato una forma di inclusione intrinsecamente votata all'esclusione, tanto in senso *statico* quanto in senso *dinamico*: nel primo senso, essa ha dato luogo a una forma di inclusione *esclusiva*, vale a dire ristretta, elitaria, riservata a pochi; nel secondo senso, essa ha dato luogo a una forma di inclusione *escludente*, ossia tendente a escludere strumentalmente e sistematicamente alcune categorie di soggetti *a vantaggio* di altre categorie già incluse».

[6] Sul punto, si veda, in particolare, la riflessione di E. Castorina, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, cit., pp. 28-29, il quale poneva in rilievo come la «tendenziale unicità della cittadinanza […] è dovuta principalmente al fatto che essa resta, comunque, costantemente legata al piano degli interessi in cui si sostanzia l'unità politica dell'ordinamento statale nel suo complesso»; sicché, con riguardo alla posizione

partenenza"[7], la quale avrebbe proiettato i consociati (il popolo quale elemento "personale" dello Stato[8]) in un processo "aggregativo"[9] e, a

del cittadino nell'ambito della comunità politica di appartenenza, la «qualità di componente del gruppo sociale che spetta a ciascun cittadino, non meno che sul piano della concreta localizzazione degli interessi del gruppo medesimo, [è] fissata in un ambito spaziale coincidente, appunto, col territorio dello Stato».

[7] Tale "comune appartenenza", che definisce l'unione di popolo sulla base di origini e culture condivise, principia, in particolare, dall'inverarsi di due eventi di rilevanza epocale: da un lato, l'evoluzione dello Stato nazionale in senso contemporaneo, sulla scia degli eventi rivoluzionari francesi, nonché, dall'altro lato, l'insorgenza, nel suo seno, delle pulsioni nazionaliste e identitarie. Sul punto, a ben vedere, permangono intatte le riflessioni di J. Habermas, *Morale, Diritto, Politica*, trad. it. a cura di L. Ceppa, Torino, 1992, p. 108, il quale ebbe ad osservare come la "coscienza politica" di una "comune appartenenza" scaturisca «a posteriori, da una dinamica che la popolazione diventa capace di comprendere soltanto *dopo* che i processi di modernizzazione economica e sociale l'hanno definitivamente strappata alle sue consociazioni corporative, rendendola fluida e atomizzata nello stesso tempo». In tal senso, si veda altresì G. Arena, *Cittadini si diventa. Come produrre senso civico e nuovo capitale sociale*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2023, pp. 61 ss., p. 64, il quale osserva come la «cittadinanza come "appartenenza" nasce con forti ambizioni identitarie: si è cittadini solo se si appartiene ad una collettività organizzata entro cui ci si riconosce per tradizione e cultura. Ciò che qualifica questo modello di cittadinanza è l'inclusione entro un gruppo che si distingue da altri gruppi. L'appartenenza fa del singolo la parte di un tutto e lo sottopone ad un'autorità superiore di natura collettiva».

[8] Su cui si rinvia, necessariamente, all'analisi di E.-W. Böckenförde, *Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes. Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts*, 1986, trad. it., *Il potere costituente del popolo. Un concetto limite del diritto costituzionale*, in Id., *Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, a cura di Michele Nicoletti e Omar Brino, Milano, 2006, pp. 113 ss., p. 121, il quale, non ritenendo pienamente satisfattoria una definizione di popolo inteso quale "cittadinanza attiva" o "comune etnia", ebbe ad evidenziare come la nozione in discorso debba essere precipuamente intesa nel suo «senso politico» o, in altra forma, «[del]la nazione, cioè il gruppo di uomini il quale, aggregandosi e delimitandosi politicamente, è cosciente di se stesso come dimensione politica ed entra nella storia agendo come tale».

[9] Invero, sul punto, di sicuro rilievo appare l'analisi di G. Biscottini, voce *Cittadinanza (Diritto vigente)*, cit., p. 145, il quale, discorrendo della *vexata quaestio* afferente alla corretta "qualificazione giuridica" della cittadinanza – nell'ambito delle tesi che riconducevano, alternativamente, la cittadinanza ad uno *status*, piuttosto che ad un "rapporto giuridico" – osservava come la "condizione" di cittadino non possa essere ricondotta alla mera "appartenenza" della persona alla comunità, bensì richiederebbe un'indagine circa «l'esistenza di dati specifici presi in considerazione dall'ordinamento giuridico»; tale considerazione, in sostanza, conduce ad osservare come debba riconoscersi all'ordinamento giuridico la funzione di «stabilire se tutti coloro che, da un punto di vista sociale, sono da considerare appartenenti ad un gruppo possano essere

maggior ragione, "partecipativo" – l'individualità intesa quale «parte di un tutto»[10], sottoposta «a un'autorità superiore di natura collettiva»[11] – nell'ambito di un "identitario" e, allo stesso tempo, solidale "destino comune"[12]. Parallelamente, per antitesi ontologicamente "necessaria", la cittadinanza stessa "induce" e, a ben vedere, "produce" la rappresentazione "fisica" della "separazione" – finanche della "contrapposizione" e della "esclusione"[13] – tra un "noi", cittadini appar-

considerati cittadini ed, in caso negativo, di dettare i criteri per la scelta». In tema, si veda, del pari, la ricostruzione offerta da M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., spec. pp. 13 ss.

[10] G. Azzariti, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2011, pp. 425 ss., p. 427. In tema, si veda, altresì, A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2015, pp. 303 ss., p. 306, a parere del quale il «concetto di cittadinanza rimanda, in senso stretto, a una *condizione politica di appartenenza*: quando si parla di cittadino non si individua semplicemente uno *status* ovvero una condizione personale, né si richiama semplicemente un rapporto soggettivo purchessia, ma si *qualifica* in modo specifico la relazione esistente tra un individuo e una comunità organizzata *in senso politico*».

[11] G. Azzariti, *La cittadinanza*, cit., p. 427. In tale prospettiva si veda, in effetti, l'elaborazione di V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, II ed., Padova, 1970, p. 59, il quale osservava come «soltanto la comune, stabile e generale sottoposizione ad un potere effettivo e indipendente costituisce una qualsiasi collettività umana in "popolo" propriamente detto: non bastando, di per sé, il manifestarsi di interessi comuni, più o meno intensi e sentiti, né la presenza di fattori unificanti di natura etnica o razziale o culturale o territoriale, poiché tutte queste circostanze, o talune di esse, possono ricorrere, e non di rado ricorrono nella storia, senza che ci sia l'unità statale; o possono trascenderne l'ambito; od essere variamente limitate a gruppi più circoscritti entro la sfera di uno Stato». In tal senso, infine, si veda Corte cost., sent. 15 novembre 1967, n. 120, *Cons. dir.*, p.to 2, ove la Corte ebbe a porre in rilievo come il cittadino resti "sempre soggetto alla sovranità dello Stato, alla osservanza delle sue leggi ed ai mezzi di coercizione che le leggi consentono".

[12] Lo sottende, d'altro canto, la più risalente giurisprudenza costituzionale in tema di cittadinanza, laddove la Corte ebbe a evidenziare come il cittadino – inteso quale "parte essenziale del popolo" – costituirebbe, nel congiungersi nella comunità politica agli altri cittadini, "un elemento costitutivo dello Stato", dovendosi rimarcare altresì l'esistenza, in capo a ciascun cittadino, di "un legame ontologico con la comunità nazionale, e quindi di un nesso giuridico costitutivo con lo Stato" (cfr., *ex multis*, Corte cost., sentt. 10 luglio 1974, n. 244, *Cons. dir*., p.to 2, nonché 10-24 febbraio 1994, n. 62, *Cons. dir*., p.to 4). Da ultimo, si veda altresì Corte cost., sent. 11 marzo 2026, n. 63, *Cons. dir.*, p.ti 8.2 e 8.2.3, ove la Corte evidenzia come "i cittadini [siano] legati in maniera sostanziale alla vita dello Stato democratico, che essi costituiscono e sostengono, dando luogo a una *comunità di destini politici*" (enfasi aggiunta).

[13] Cfr., sul punto, E. Balibar, *Cittadinanza*, cit., spec. pp. 85 ss.

tenenti alla "nazione" (*rectius*: alla comunità politica statuale, specie se intesa nei termini di *Staatsangehörigkeit*[14]) e un "loro", gli "altri", i c.d. "stranieri"[15], questi ultimi – quantomeno nell'accezione "classica" della categoria – esulanti ed estromessi dalla "comune appartenenza" alla forma politica organizzata. In estrema sintesi, si inverava (anche) in tale postulato ermeneutico la fondamentale distinzione schmittiana tra "amico e nemico", tra il "noi" e gli "altri", con tutte le conseguenze in termini di garanzia e accesso ai diritti che, ancor'oggi, non appaiono compiutamente "archiviate" dalle società politiche[16].

Come noto, la nozione di cittadinanza in senso moderno – in specie nell'accezione di una cittadinanza quale «*partecipazione alla direzione politica* dello Stato»[17] – origina dalle "rivoluzioni borghesi" del

[14] Un concetto storico, elaborato dalla dottrina tedesca, il quale, tuttavia, veniva considerato, già sul finire del XX secolo, un «relitto del pensiero statalista tradizionale»; un concetto, dunque, da «*archiviare*», progressivamente sostituito – tanto nella realtà fattuale quanto nella dottrina – dall'idea della "società civile" (*Civil Society*; *Bürgergesellschaft*). Così P. Häberle, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della costituzione*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1997, pp. 19 ss., p. 30.

[15] In tema, si vedano, quantomeno, M. Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 2/1992; L. Melica, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturale*, Torino, 1996; F. Toriello, *La condizione dello straniero. Profili di diritto comparato e comunitario*, Padova, 1997; C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, 2001, così come C. Corsi, voce *Straniero (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali, VI, 2013, pp. 861 ss.; Aa.Vv., *Diritto degli stranieri*, Padova, 2004; A. Ruggeri, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in *Rivista AIC*, n. 2/2011, pp. 1 ss.; B. Nascimbene, *Lo straniero nel diritto internazionale*, Milano, 2013, nonché B. Nascimbene, voce *Straniero (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali, VI, 2013, pp. 884 ss.; F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013; A. Pitino, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano. Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini*, Torino, 2018. Parimenti, si rinvia ai contributi apparsi nel volume E. Di Salvatore, M. Michetti (a cura di), *I diritti degli altri. Gli stranieri e le autorità di governo*, Napoli, 2014.

[16] Si diceva come detta impostazione fosse ben presente nella riflessione di Carl Schmitt, il quale, con specifico segno ai c.d. "diritti democratici", rilevava come gli stessi non potessero riguardare (anche) gli stranieri, in quanto, in caso contrario, «cesserebbe l'unità e la comunità politica e cadrebbe il presupposto essenziale dell'esistenza politica, la possibilità di distinzione tra *amico e nemico*» (enfasi aggiunta). Cfr. C. Schmitt, *Verfassungslehre*, 1928, trad. it., *Dottrina della costituzione*, Milano, 1984, p. 227.

[17] Cfr. E. Rinaldi, Ius soli*: qualche precisazione di metodo in materia di diritti* di *cittadinanza e diritti* della *cittadinanza*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2018, pp. 545 ss.,

XVIII secolo, in particolare dall'esperienza francese[18] e, con caratteri parzialmente differenti, da quella nordamericana[19], a partire dal fondamentale caposaldo teorico costituito dalla "naturale" *eguaglianza*[20] (in senso formale[21]) tra gli uomini[22] (diremmo, al tempo presente, es-

p. 557, la quale, altresì, riconduce precipuamente tale connotazione «alla Rivoluzione francese che, sulla premessa del mutato valore dell'individuo rispetto all'organizzazione politica, "celebra" il diritto *naturale* di partecipare al governo della comunità, concorrendo a rinnovare il fondamento di legittimazione del potere politico statuale».

[18] Per una ricognizione circa l'evoluzione della cittadinanza nella storia costituzionale francese, si vedano, per tutti, P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen: Histoire du suffrage universel en France*, Paris, 1992; D. Schnapper, *La communauté des citoyens: sur l'idée moderne de nation*, Paris, 1994; P. Weil, *La France et les étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris, 1995; A. Le Pors, *La citoyenneté*, Paris, 2012.

[19] Per un approfondimento sulle radici storiche e sull'evoluzione costituzionale e sociale dell'istituto della cittadinanza nell'esperienza statunitense, si vedano, tra gli altri, J.H. Kettner, *The Development of American Citizenship, 1608-1870*, Chapel Hill, 1978; G. Liu, *Education, Equality, and National Citizenship*, in *The Yale Law Journal*, vol. 116, 2006, pp. 330 ss., spec. pp. 349 ss.; C. Hyde, *Civic Longing. The Speculative Origins of U.S. Citizenship*, Cambridge, 2018; A. Colbern, S.K. Ramakrishnan, *Citizenship Reimagined: A New Framework for State Rights in the United States*, Cambridge-New York, 2021; A.O. Law, *Migration and the Origins of American Citizenship: African Americans, Native Americans, and Immigrants*, New York, 2026.

[20] Di un nesso «evidente», intercorrente tra l'emersione della cittadinanza e l'affermazione del principio di eguaglianza, discorre, a esempio, V. Onida, *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, cit., spec. pp. 6 ss.

[21] Cfr., in tal senso, E. Castorina, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, cit., p. 150, a giudizio del quale «la nascita di un concetto unitario di cittadinanza, intesa come qualità degli appartenenti alla comunità nazionale, abbia preso consistenza proprio in parallelo con l'affermazione, nello Stato di diritto liberale, del principio di eguaglianza formale dei cittadini dinanzi alla legge». Tale affermazione condusse, a ben vedere, al "superamento" di un sistema fondato sui privilegi di alcuni, per lasciare spazio ad un ordinamento fondato «sulla forza e sulla preminenza della legge».

[22] Si allude, a esempio, ai celebri "diritti naturali, inalienabili e sacri dell'uomo" di cui al preambolo della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto 1789. Sul punto, C. De Fiores, *Il confine dei diritti. Cinema e norme sulla condizione giuridica dello straniero*, Napoli, 2025, pp. 12-13, osserva come, nell'ambito della teorica costituzionale di matrice rivoluzionaria francese, «la cultura dei diritti [fosse] un fattore di integrazione politico e culturale». Discorso simile, seppur con alterne vicende, può farsi per l'esperienza costituzionale nordamericana, nella quale, a parere dell'A., la Costituzione designava uno «spazio di incontro e convivenza fra le diverse culture, patto *condiviso* fra tutti i cittadini, luogo dell'integrazione politica, sociale e religiosa». Parimenti, con riferimento all'emersione dei primissimi diritti di cittadinanza quale portato storico della Rivoluzione, P. Costa, *Cittadinanza*, cit., spec. pp. 51 ss., ha posto in rilievo il nesso strutturale tra «soggetti (giuridicamente) eguali e la na-

seri umani)[23]. All'atto dell'emersione della nozione di cittadinanza in senso moderno, l'elemento "dirompente" di tale nuova categoria – prima politica e, di conseguenza, tradotta poi in categoria giuridica – risiedeva nella tendenziale (e di natura borghese) "universalità comunitaria" del riconoscimento dello *status civitatis*[24], frantumando drasticamente la tradizione assolutista che, in luogo dei diritti e delle libertà del cittadino, unicamente riconosceva i privilegi di piccoli

zione sovrana», intesi quali *mythomoteurs* della Rivoluzione francese, in quanto solo attraverso questo stretto legame si è potuta realizzare l'attribuzione «ai diritti [del]la forza di cui essi in stato di natura sono sprovvisti».

[23] Con riguardo al tema oggetto delle presenti note, non pare possa disconoscersi che le Rivoluzioni in discorso ebbero il grande merito storico di segnare, come rilevato da C. Corsi, voce *Straniero (diritto costituzionale)*, cit., p. 866, «una cesura rispetto ad una concezione di esclusività del diritto, inteso cioè come insieme di regole mirante a proteggere coloro che appartengono ad una stessa comunità». D'altro canto, come osservato da D. Zolo, *Cittadinanza. Storia di un concetto teorico-politico*, in *Filosofia politica*, n. 1/2000, pp. 5 ss., cit., p. 9, l'affermazione della cittadinanza (in senso moderno) quale momento di profonda "rottura" rispetto alla tradizione assolutista non avvenne "pacificamente" né tantomeno in forma "omogenea", poiché «l'idea della perfetta parità non solo giuridica ma anche politica dei cittadini (maschi) si afferm[ò] nei fatti esclusivamente in Francia e soltanto nel breve periodo del potere giacobino e del Terrore. Salvo rare eccezioni (la Francia della Seconda Repubblica, ad esempio) in tutta l'Europa liberale e capitalistica sopravvi[ssero] nel corso dell'ottocento pratiche riduttive della cittadinanza politica, cosicché si è potuto parlare a questo proposito di un 'universalismo ristretto'». Nella stessa traiettoria si muove altresì la riflessione di P. Costa, *Cittadinanza*, Roma-Bari, 2005, pp. 122-123, il quale ha posto in rilievo come non siano mancate «anche nel primo Ottocento, condanne globali dell'eguaglianza e dei diritti», i quali costituiscono i presupposti e le conseguenze necessarie dell'idea stessa di cittadinanza in senso post-Rivoluzionario. Tali "condanne", in particolare, si sarebbero sovente appalesate adducendo argomentazioni non propriamente tese alla svalutazione del principio di eguaglianza, bensì miranti ad «impedirne le applicazioni più radicali». Tuttavia, le "condanne" in discorso divennero ancor più marcate intorno alla metà del XIX secolo, laddove ebbero a svilupparsi «strategie che non si limita[va]no a discutere sul senso e sui limiti del principio di eguaglianza, ma attacca[va]no l'intero impianto concettuale dal quale l'eguaglianza dipende».

[24] Sul punto, Massimo Luciani osservava come la cittadinanza, nella società civile borghese, fosse «caratterizzata da una evidente artificialità nella misura in cui, da un lato, si collega indissolubilmente alla sovranità (i diritti del cittadino sono i diritti dell'individuo partecipe della sovranità), e dall'altro rimanda ad un universalismo così sganciato dalle determinazioni concrete che non può non essere astratto ed artificiale. Gli stessi diritti non sono più collegati al posto occupato dall'individuo nella comunità ma, sulla base del principio universalistico, sono attribuiti a tutti (i cittadini) a prescindere dai ruoli sociali giuocati». Così M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1996, pp. 124 ss., p. 145.

gruppi di individui[25], solitamente prossimi alla sfera ecclesiale o legati da stretta vicinanza con il sovrano e, dunque, con il potere da quest'ultimo esercitato[26]. L'espressione "cittadino", a ben vedere, ha assolto alla funzione storica di trasformare il senso della partecipazione individuale e della relazione tra l'unità e il tutto, in quanto, come osservato da autorevole dottrina, «là dove in passato vi erano individui designati e trattati secondo le diverse appartenenze e funzioni, ora ci sono "i cittadini" come espressione di qualcosa che accomuna gli individui al di là delle diverse appartenenze e funzioni, in ragione di un loro vincolo o rapporto sostanziale, non di una semplice soggezione, con la compagine sociale e col potere politico»[27]. Una condizione, quella del cittadino, fortemente distonica rispetto alla "naturale propensione" –

[25] A seguito delle Rivoluzioni del XVIII secolo, in particolare quella francese, il riconoscimento della qualità di cittadino avrebbe sotteso «in opposizione al regime feudale del privilegio monarchico, aristocratico e cetuale, eguaglianza giuridica e politica di tutti i cittadini in quanto soggetti di diritto e in quanto detentori della sovranità». Così D. Zolo, *Cittadinanza*, cit., p. 9. Sulla stessa traiettoria si inserisce la riflessione di E. Grosso, *Una cittadinanza funzionale. Ma a cosa? Considerazioni sull'acquisto della cittadinanza* iure soli*, a partire da una suggestione di Patricia Mindus*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2015, pp. 477 ss., p. 482, il quale ha posto in rilievo come la "cittadinanza rivoluzionaria" sia venuta ad emersione in "radicale" «alternativa agli *status* e agli *ordini* che caratterizzavano l'età dell'assolutismo», intesa quale «vincolo *orizzontale*, che lega non ogni cittadino al sovrano, bensì tutti i cittadini tra di loro. Un legame che non deriva da ragioni obiettive, quali lingua, religione, etnia, bensì dalla volontà di condividere gli ideali rivoluzionari e di affermare il diritto di partecipare alla sovranità politica». In tema, si vedano, altresì, le notazioni di P. Costa, *Il costituzionalismo e la non-città*, in F. Pizzolato, G. Rivosecchi e A. Scalone (a cura di), *La Città oltre lo Stato*, Torino, 2022, pp. 33 ss.

[26] Si vedano, in tale prospettiva, le riflessioni di G. Cordini, *Cittadinanza e condizione giuridica degli stranieri. A proposito di recenti studi*, in *Il Politico*, vol. 62, n. 3/1997, pp. 473 ss., p. 475, il quale osservava come il «costituzionalismo moderno ha fatto dell'estensione egualitaria dei diritti e della loro piena e sostanziale attuazione i termini di paragone tra l'assetto costituzionale dello Stato di diritto e ogni precedente configurazione degli ordinamenti statali».

[27] Così V. Onida, *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, in Aa.Vv., *Lo Statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Napoli, 2010, pp. 1 ss., p. 6. In tal senso, G. Biscottini, voce *Cittadinanza (Diritto vigente)*, cit., p. 146, ha altresì posto in rilievo la circostanza per la quale «la concessione di quella particolare sfera di diritti ed obblighi che oggi sono considerati tipici della cittadinanza è un fenomeno storico caratteristico della nostra epoca nella quale si tende a riconoscere ad una sfera sempre più vasta di sudditi dello Stato una situazione che, in altre epoche, era propria di una categoria ristretta di individui».

insita (anche) nelle società occidentali contemporanee – alla suddivisione della società in classi diseguali[28]. Seguendo tale traiettoria, può quindi osservarsi come l'istituto della cittadinanza sia scaturito e si sia evoluto (anche) in funzione della necessità di «governare sulla base di un sistema di rappresentanza politica e di un'economia di mercato»[29], attraverso la essenziale definizione del «ruolo politico degli individui la cui volontà legittima il governo»[30].

Con specifico segno, d'altro canto, al nucleo e all'evoluzione della cittadinanza, Dahrendorf ha discorso di una vicenda «turbolenta», poiché, in effetti, involgente «i diritti e gli obblighi associati con l'appartenenza a un'unità sociale, e in particolare con la nazionalità»[31]. Ed è proprio in tale fenditura – riferita alla "unità" del corpo sociale a cui si riconnette la "nazionalità" dei membri della comunità politica – che si invera il profilo "divisivo" del concetto di cittadinanza, in quanto involgente «il tema della inclusione ed esclusione laterale o nazionale (in quanto contrapposta a quella verticale o sociale)»[32]; tale profilo impatta altresì sulla «identità delle persone, poiché definisce le loro appartenenze»[33], producendo, così, l'emersione di «confini visibili sulle carte geografiche, o per il colore della pelle delle persone, o in qualche altra maniera»[34].

Essenzialmente, i profili di cui si discorre afferiscono – secondo una dualità insita nella stessa nozione di cittadinanza – ad un profilo ad un tempo "politico" e "giuridico", potendo connotare il primo, in "contrapposizione" al "suddito"[35], nel senso di uno «*status* sociale di cittadino e cioè il complesso delle condizioni politiche, economiche

---

[28] Su cui permane imprescindibile – quantomeno sotto il profilo dell'elaborazione teorica e della definizione di una concezione di "cittadinanza egualitaria" – la lettura del saggio di T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, 1950 (1992), trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, 2002.

[29] Così G. Procacci, *Cittadinanza*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 4/1998, pp. 621 ss., p. 621.

[30] *Ibidem*.

[31] R. Dahrendorf, *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics and Liberty*, 1988, trad. it., *Il conflitto sociale nella modernità*, Roma-Bari, 1990, p. 39.

[32] R. Dahrendorf, *Il conflitto sociale nella modernità*, cit., p. 39.

[33] *Ibidem*. Sul punto, si ritiene necessario rinviare al fondamentale lavoro teorico di S. Benhabib, *The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens*, 2000, trad. it., *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Milano, 2006.

[34] R. Dahrendorf, *op.ult.cit.*, p. 39.

[35] Cfr. M. La Torre, *Cittadinanza*, cit., spec. pp. 39 ss.

e culturali che sono garantite a chi sia a pieno titolo membro di un gruppo sociale organizzato»[36], mentre il secondo, in "contrasto" con la categoria dello "straniero", dovrebbe essere inteso quale configurazione di uno «*status* normativo, e cioè l'ascrizione di un soggetto (…) all'ordinamento giuridico di uno Stato»[37]. In tale prospettiva, all'atto dell'emersione della nuova dimensione moderna della cittadinanza, quest'ultima divenne «monopolio dello Stato nel momento nel quale questo si proclama sovrano e fa sgorgare da sé, e cioè dai suoi organi, tutte le regole giuridiche»[38], non potendosi ammettere, nell'ambito della comunità politica statuale, «diritti che alimentino la sfera personale dei cittadini e non provengano dalle proprie fonti di produzione giuridica»[39]. E dunque, in questa primissima fase della storia moderna dell'istituto della cittadinanza, i diritti connessi allo *status civitatis* non avrebbero potuto essere concepiti né "fuori" né "oltre" la dimensione statuale, così come sarebbe stato «persino insensato ipotizzare una cittadinanza, come criterio di riconoscimento della persona e della relativa sfera di diritti, al di fuori della concessione della cittadinanza stessa da parte dello Stato»[40].

Parimenti, laddove si intenda discorrere di cittadinanza, si ritiene ineludibile il profilo legato allo sviluppo complessivo del "legame biunivoco"[41] intercorrente tra il cittadino e il proprio spazio di "rife-

[36] D. Zolo, *Cittadinanza*, cit., p. 5.

[37] *Ibidem*.

[38] Così G. Berti, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1997, pp. 3 ss., p. 5.

[39] *Ibidem*.

[40] G. Berti, *op. ult. cit.*, p. 5.

[41] Sul punto, come rilevato da L. Montanari, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 1, la cittadinanza connoterebbe «il peculiare rapporto degli individui con la comunità politica di appartenenza, rapporto caratterizzato dalla titolarità di un fascio di diritti e di doveri il cui contenuto si plasma in relazione alla forma di Stato esistente in un determinato momento storico». Parimenti, G. Terrano, *La cittadinanza tra i diritti dell'uomo e i diritti del cittadino*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3/2022, pp. 1 ss., p. 4, osserva come la cittadinanza, nell'ambito della «concezione democratica del moderno Stato nazionale di diritto, in cui il fondamentale principio della sovranità popolare attribuisce ad ogni cittadino il diritto – dovere di partecipare alla formazione dell'ordinamento giuridico nazionale», sia progressivamente divenuta, da un lato, il «riconoscimento del legame tra il singolo ed il potere politico», così come, dall'altro lato, «l'espressione delle condizioni alle quali il potere politico riconosce appunto la cittadinanza».

rimento"[42] – nei termini della "appartenenza nazionale"[43], così come della "soggezione" verso le autorità costituzionali –, volendosi alludere, secondo l'insegnamento di Carl Joachim Friedrich, alla comunità di appartenenza quale «necessario contesto dell'uomo inteso come persona politica e del suo ambito di interesse»[44], nell'ambito della quale – quantomeno secondo la "tradizionale" concezione della "comunità" e del "popolo" – le individualità riunite condividono «valori – ivi inclusi scopi, interessi, idee e ideologie –, miti, utopie ed i loro simboli, ed infine, la religione e i suoi rituali»[45].

In sostanza, si discorre di una forma di "collegamento"[46], di "relazione"[47], finanche di "subordinazione" e "soggezione"[48] tra l'indivi-

[42] Cfr., in tal senso, G. Cordini, *Cittadinanza e condizione giuridica degli stranieri*, cit., p. 477, a parere del quale «nel passaggio tra mondo antico e mondo moderno l'appartenenza venne a configurarsi sempre più nettamente come fondamento di una riconosciuta ed apprezzata "omogeneità nazionale" che si realizzava nello Stato-nazione, mentre l'idea di una comunione degli uomini oltre le frontiere nazionali e le condizioni giuridiche particolari ha trovato svolgimento sia in concezioni religiose che laiche dell'universalismo». Sul punto, si veda, del pari, G. Crifò, *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, Roma-Bari, 2005, spec. pp. 41 ss., pp. 67 ss.

[43] Sulla necessità di un legame "effettivo" e particolarmente "intenso" – ai fini del riconoscimento della nazionalità al singolo individuo (specie in relazione alla sua opponibilità nei rapporti internazionali) –, da intendersi quale effettiva "appartenenza" del titolare della nazionalità allo Stato, si veda, in particolare, la celebre (nonché ampiamente dibattuta) pronuncia della Corte internazionale di giustizia (CIG) relativa al caso *Nottebohm* (*Liechtenstein c. Guatemala*, 6 aprile 1955). Tuttavia, in una direzione "parzialmente" distonica si è mossa, quasi quarant'anni più tardi, la Corte di giustizia nel caso *Micheletti* (Cfr. CGCE, sentenza 7 luglio 1992, C-369/90, *Mario Vicente Micheletti e a. c. Delegación del Gobierno en Cantabria*).

[44] Così C.J. Friedrich, *The Dimensions of Political Community*, in Id., *Man and His Government*, 1963, trad. it., *Le dimensioni della comunità politica*, in Id., *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, Bologna, 2002, pp. 57 ss., p. 57.

[45] C.J. Friedrich, *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, cit., p. 57.

[46] Quella relazione tra cittadino e Stato definita, in una risalente pronuncia della Corte costituzionale, quale "rapporto di solito originario e comunque permanente". Cfr. Corte cost., sent. 19 giugno 1969, n. 104, *Cons. dir.*, p.to 4.

[47] Su cui, da ultimo, si rinvia a Corte cost., ord., 9 giugno 2026, n. 147, *Cons. dir.*, p.to 7.1, ove, disponendo un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in relazione all'articolo 3-*bis* della legge n. 91 del 1992, introdotto dall'articolo 1 del decreto-legge numero 36 del 2025, convertito nella legge numero 74 del 2025, recante "Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza", la Corte ha rilevato – in continuità con la precedente sentenza n. 63/2026 – come la "partecipazione democratica che dà vita ad una comunità di destini politici si radica in un legame effettivo tra i cittadini e la comunità nazionale".

[48] Sul punto, D. Taranto, *Cittadinanza tra partecipazione ed inclusione*, in *Fi-*

duo e la "propria" realtà statuale "sovrana"[49], nel quadro delle regole di condotta collettive da quest'ultima definite[50]; si intende evocare, in particolare, «il rapporto giuridico fondamentale che lega l'individuo all'ordine; sia all'ordine politico sia all'ordine sociale, in un equilibrio tra politico e sociale variabile secondo le culture giuridiche e i tempi storici»[51], così come «il rapporto che lega gli stessi consociati entro un ordinamento giuridico concreto, dichiarando o costituendo un'appartenenza, ma anche distinguendo ed escludendo chi cittadino non è»[52].

L'istituto della cittadinanza rappresenta, dunque, un fenomeno estremamente polisemico[53], capace di essere "letto" alla luce di multiple (possibili) direttrici ermeneutico-scientifiche[54] e, del pari, alludere

losofia politica, n. 1/2000, pp. 19 ss., p. 32, osserva come la «verticalità del rapporto di cittadinanza, pensabile solo all'interno di un primato tanto logico che cronologico della sovranità e dello Stato, costituisce una rottura rispetto ad ogni visione che in nome di un primato della comunità e della partecipazione, veda i rapporti tra liberi ed eguali come anteriori e fondativi del potere pubblico».

[49] In tal senso, come rilevato da P. Mindus, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze, 2014, p. 109, «la nozione di cittadinanza come appartenenza allo Stato è strettamente connessa al principio di *sovranità*, di modo che allo stato spetta il potere di qualificare determinati individui come propri 'cittadini', contrapponendoli a tutti gli altri, definiti 'stranieri'» (enfasi aggiunta).

[50] Nel contemporaneo, osservava Habermas, «l'espressione 'cittadinanza politica', o *citizenship*, viene usata per indicare non solo un'adesione associativa all'organizzazione nazionale, ma anche lo status che risulta contenutisticamente definito dai diritti e doveri del cittadino». Cfr. J. Habermas, *Morale, Diritto, Politica*, cit., p. 112.

[51] G. Azzariti, *La cittadinanza*, cit., p. 425.

[52] *Ivi*, p. 426.

[53] Di concetto «strutturalmente polivalente» discorre, a esempio, G. Procacci, *Cittadinanza*, cit., p. 621, a parere del quale la nozione di cittadinanza possederebbe una "doppia anima" «inestricabilmente individuale e collettiva: descrive al tempo stesso uno status, quello del cittadino, il suo legame alla comunità sociale, con le ricadute in termini di lealtà e d'identificazione, e le ragioni che ne legittimano l'inclusione nella comunità, o l'esclusione». Sul punto, si veda, parimenti, la riflessione di P. Forte, *Appunti per una base costituzionale della cittadinanza*, in *Amministrazione in Cammino*, 2 ottobre 2008, *passim*.

[54] Giova rammentare in questa sede la classica teorizzazione di T.H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, cit., spec. pp. 12 ss., il quale, nella celebre lezione su cittadinanza e classe sociale, ebbe ad enucleare una nozione (dal taglio sociologico) della cittadinanza (*theory of citizenship*) strutturata attorno a «tre parti o elementi» necessari: in primo luogo, l'elemento "civile", inteso quale momento della cittadinanza «composto dai diritti necessari alla libertà individuale: libertà personali, di parola, di pensiero e di fede, il diritto di possedere cose in proprietà e di stipulare contratti validi, e il diritto a ottenere giustizia»; in secondo luogo, l'elemento "politico", involgente

ad una molteplicità di significati[55]: in tal senso, la cittadinanza potrebbe essere intesa, in un senso "ampio", quale «condizione giuridica di chi fa parte dello Stato»[56], così come, in un'accezione più "circoscritta", per cittadinanza potrebbe intendersi «la condizione giuridica di un gruppo delle persone appartenenti allo Stato, e precisamente di quelle che in esso sono titolari di particolari diritti ed obblighi, fra i quali primeggiano i cosiddetti diritti politici e l'obbligo di effettuare determinate prestazioni»[57].

---

il «diritto a partecipare all'esercizio del potere politico, come membro di un organo investito di autorità politica o come elettore dei componenti di un tale organo»; infine, l'elemento "sociale", nell'ambito del quale Marshall intendeva riferirsi a «tutta la gamma che va da un minimo di benessere e sicurezza economica fino al diritto a partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di persona civile, secondo i canoni vigenti nella società». Una classificazione tutt'altro che pacificamente accolta in dottrina, specie a cagione della confluenza di istituti e criteri, sottesi all'elaborazione di Marshall, marcatamente eterogenei. In tal senso, si vedano, per tutti, le riflessioni critiche di L. Ferrajoli, *Cittadinanza e diritti fondamentali*, in *Teoria Politica*, n. 3/1993, pp. 63 ss., nonché, in versione più recente, riveduta e ampliata, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, pp. 263 ss., spec. p. 272. Specie in quest'ultimo lavoro, Ferrajoli ebbe a rilevare come la costruzione teorica di Marshall fosse «eccessivamente approssimativa, elementare e, soprattutto, fonte di rilevanti confusioni a causa della mancata distinzione tra due criteri di classificazione tra loro indipendenti: quello relativo alla struttura dei diritti fondamentali e quello relativo alla sfera dei loro titolari».

[55] Sulle «tre accezioni di 'cittadinanza' – correnti nella teoria politica, nel diritto e nelle scienze sociali», si veda la ricostruzione offerta da P. Mindus, *Cittadini e no*, cit., *passim*. In particolare, sottolinea l'A., il "paradigma politico" di cittadinanza «oppone il cittadino al suddito si riferisce alla questione dell'obbligazione politica e della legittimità del potere di prendere decisioni collettive»; il "modello giuridico" «si basa sulla rigida contrapposizione fra il cittadino e la duplice figura dell'estraneo all'ordinamento nazionale (straniero e apolide), rivolgendo così l'attenzione alla delimitazione dello spazio giuridico»; infine, il "modello sociale" «pone la cittadinanza all'estremo di uno spettro gradualistico rispetto all'emarginato, focalizzandosi sulle precondizioni dell'integrazione sociale» (P. Mindus, *op. ult. cit.*, p. 231).

[56] Cfr. G. Biscottini, voce *Cittadinanza (Diritto vigente)*, cit., p. 140.

[57] *Ibidem*. Sulla natura polisemica della nozione di cittadinanza, specie in relazione al rapporto intercorrente tra il singolo e la comunità politica, si vedano le riflessioni di E. Castorina, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, cit., p. 10, a parere del quale «ogni volta che si riflette sulla cittadinanza, si tende a ripiegare verso il concetto di popolo, identificando la prima con la condizione di coloro che danno consistenza al secondo. Altre volte, invece, la nozione assume carattere, per così dire, residuale e, comunque, da sola non in grado di essere pienamente apprezzata, se non in virtù di regole positive dello Stato, cui è coessenziale l'esservi un popolo e, quindi, una collettività di cittadini».

Tuttavia, la progressiva espansione dei diritti riconosciuti ai cittadini – da quelli di epoca liberale sino all'affermazione del ruolo "interventista" dello Stato, atto a garantire i "costosi" diritti sociali[58] – ha indotto una prima, necessaria, riconfigurazione dell'istituto in parola, in specie attraverso la (ri)congiunzione tra lo "*status civitatis* e lo *status activae civitatis*"[59]; in tal senso, com'è stato posto in rilievo più di recente, la cittadinanza si "agiterebbe" «fra due opposte tensioni: da un lato, la cittadinanza nella sua dimensione statica o verticale, dall'altro, la cittadinanza nella sua dimensione dinamica o orizzontale che si traduce nel godimento effettivo dei diritti e delle libertà previste dalla Costituzione, nella partecipazione all'interno di una comunità politica e nell'adempimento dei doveri di solidarietà»[60].

In tale prospettiva, l'emersione di una concezione "post-moderna" della cittadinanza, per nulla attagliandosi ad una condizione meramente "individuale" e "privata" – storicamente legata ad una configurazione «classista»[61], di matrice liberale, della cittadinanza – invererebbe «la

[58] Su cui si rinvia, per tutti, alla classica teorizzazione di S. Holmes, C.R. Sunstein, *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*, 1999, trad. it., *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000. Più di recente, un approccio originale al tema è stato proposto da L. Mariantoni, *Ad ogni costo. La garanzia dei diritti sociali oltre il limite delle risorse disponibili*, Napoli, 2026, spec. pp. 155 ss.

[59] Cfr., da ultimo, la citata (*supra*, nota n. 12) pronuncia della Corte costituzionale n. 63/2026, in specie il p.to 8.2 del *Considerato in diritto*, ove la Corte ha osservato come "il suffragio universale pieno e la Costituzione repubblicana hanno connesso lo *status civitatis* e lo *status activae civitatis* che, invece, nello 'Stato monoclasse', basato sul suffragio ristretto per ragioni di censo e di istruzione, erano disgiunti", realizzando, per tale via, una "'rivoluzione copernicana' nel rapporto tra i cittadini e lo Stato apparato, perché ha affidato ai primi, riuniti nel popolo, la sovranità, non soltanto *quoad titulum*, ma anche *quoad exercitium*". A commento della pronuncia in parola, si vedano, in particolare, R. Cherchi, *La cittadinanza «virtuale» degli oriundi italiani: retroattività, affidamento e* genuine link *nella sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2026*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2026, pp. 1 ss., nonché i contributi di B. Barel, Ius sanguinis: *il principio di effettività fra Corte di giustizia e Corte costituzionale. Prime osservazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 30 aprile 2026*, e di S. Marinai, *Cittadinanza* iure sanguinis *e diritto dell'Unione: la Corte costituzionale e la riforma della cittadinanza italiana*, questi ultimi apparsi nel fascicolo n. 2/2026 della rivista *Eurojus*.

[60] Così M.C. Amorosi, *La legge n. 74 del 2025 e la riforma della trasmissione della cittadinanza* iure sanguinis*: riflessioni sul concetto costituzionale di cittadinanza*, in Costituzionalismo.it, n. 2/2026, Parte I, pp. 1 ss., p. 42.

[61] Così A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, cit., p. 307.

posta in gioco del conflitto sociale nella modernità»[62], nonché, sotto altro (ma connesso) versante, lo «strumento di risintonizzazione dinamica di individuale e collettivo, di privato e pubblico, di dimensioni societarie e statalistiche»[63].

Dunque, nell'ambito dello sviluppo di una concezione della cittadinanza svincolata dalla tradizionale configurazione di epoca liberale[64], il pieno godimento da parte dei "sudditi" – divenuti poi, a buon diritto, "cittadini" –, dei benefici e, al contempo, il rispetto dei doveri collegati alla partecipazione alla comunità politica, involgerebbe altresì il tema – molto caro a Thomas Humphrey Marshall, alfiere della concezione "democratico-sociale" della cittadinanza – della sua "naturale" orizzontalizzazione, in senso marcatamente "egualitario"[65], nel quadro delle relazioni comunitarie. L'attribuzione dello *status* di cittadino condurrebbe così ad equiparare, dinanzi allo Stato, non solo le pretese e gli obblighi di tutti i consociati, bensì anche le loro "posizioni" nella "gerarchia" sociale[66], permettendo in tal maniera di (ri)costruire

[62] M. Burgalassi, *Sul concetto di cittadinanza nella riflessione sociologica*, in *Studi di Sociologia*, anno 32, n. 1/1994, pp. 71 ss., p. 73, il quale si riconnette alla riflessione di R. Dahrendorf, *Il conflitto sociale nella modernità*, cit., spec. pp. 32 ss.

[63] *Ibidem*.

[64] Nell'ambito della quale, a ben vedere, «l'entificazione della Nazione nella forma storica dello Stato liberale ottocentesco ostacola la valorizzazione della cittadinanza come emblema dell'integrazione dell'individuo in una comunità politica che si auto-determina e che, dietro al principio di *nazionalità* del XIX secolo, non è possibile collocare un cittadino il cui impegno attivo contribuisce all'abbattimento delle differenze od alla creazione di un ordine ispirato al godimento effettivo dei diritti». Così E. Rinaldi, Ius soli*: qualche precisazione di metodo*, cit., p. 571.

[65] Come osservato da Morrone, il concetto di cittadinanza evolutosi nell'alveo dello Stato costituzionale pluriclasse rappresenta un «fondamentale strumento di inclusione e di integrazione: non solo nel senso dell'estensione dei diritti politici dagli angusti ambiti della "nazione" a favore del "popolo"», bensì anche con riguardo alla «garanzia della fondamentale "libertà dal bisogno", che implica il riconoscimento effettivo di diritti sociali di prestazione, quale presupposto necessario e indispensabile per l'effettivo godimento, anche da parte dei "not haves", dei diritti civili di libertà dell'individuo». Cfr. A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, cit., p. 310.

[66] Invero, sulla "contraddizione" tra "individualismo" di matrice capitalista e "afflato comunitario" della concezione "democratico-sociale" della cittadinanza, D. Zolo, *Cittadinanza*, cit., pp. 12-13, ha osservato come «i diritti di cittadinanza, nonostante la loro tensione verso l'eguaglianza, sono indissociabili dalla nascita e dallo sviluppo del capitalismo, e il capitalismo è un sistema fondato non sull'eguaglianza ma sulla diseguaglianza»; di talché, se ne può dedurre che il "paradosso" fondamentale della teoria in discorso risieda nel suo «rapporto con il problema dell'eguaglianza»,

una concezione della cittadinanza – quella di matrice marshalliana – di natura «pluridimensionale», ovverosia da intendersi quale «strumento che deve consentire a ogni individuo di determinare liberamente, nella misura più ampia possibile, le sue scelte in ogni campo, da quello politico a quello economico e sociale»[67]. In tal senso, osservava Marshall, coloro i quali «posseggono questo *status* sono uguali rispetto ai diritti e ai doveri conferiti da tale *status*»[68]. Una concezione della cittadinanza, quella espressa dal sociologo inglese, di natura "aperta" e "inclusiva"[69], in quanto non vi sarebbe alcun «principio universale che determini il contenuto di questi diritti e doveri, ma le società nelle quali la cittadinanza è un'istituzione in via di sviluppo presentano l'immagine di una cittadinanza ideale rispetto a cui si possono misurare le conquiste ottenute e verso cui le aspirazioni possono indirizzarsi»[70]. Una concezione tendente all'egualitarismo, quella adottata da T.H. Marshall, connotata, invero, anche da una forte componente "ottimistica" nei riguardi della conformazione degli assetti sociali derivanti dagli "effetti" che i diritti di cittadinanza avrebbero potuto/dovuto dispiegare nella comunità politica.

Ebbene, la condizione giuridica del cittadino involge prospettive "parallele", sebbene "comunicanti", rispetto al "mero" dato giuridico, potendosi riconoscere la necessità – affinché se ne possa pienamente discorrere – dell'esistenza di «una *rete di egualitari rapporti* di *riconoscimento reciproco*»[71], laddove detta «rete di egualitari rapporti» postuli, a parere di Habermas, l'esigenza «che ciascuno assuma le pro-

laddove, in particolare, «l'estensione dei diritti e dei servizi sociali non è in grado di sovvertire la logica anti-egualitaria del mercato», potendo porsi quale unica prospettiva – lungi dal poter addivenire ad una «eguaglianza dei redditi» – quella relativa ad un «arricchimento della qualità della vita civile: la riduzione dei rischi e dell'insicurezza e una tendenziale equiparazione fra i cittadini più fortunati e quelli meno fortunati dal punto di vista della salute, dell'occupazione, dell'età, delle situazioni familiari».

[67] Cfr. E. Santoro, *Le antinomie della cittadinanza: libertà negativa, diritti sociali e autonomia individuale*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, pp. 93 ss., p. 101.

[68] T.H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, cit., p. 31.

[69] Sulla rilevanza dell'analisi di Marshall quale «importante punto di partenza per riflessioni ulteriori» in tema di cittadinanza e diritti (sociali), si veda, in particolare, M. Burgalassi, *Sul concetto di cittadinanza nella riflessione sociologica*, cit., spec. pp. 74 ss.

[70] T.H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, cit., p. 31.

[71] Così J. Habermas, *Morale, Diritto, Politica*, cit., p. 115, (enfasi aggiunta).

spettive dei partecipanti in *prima persona plurale*, e non solo la prospettiva oggettivante di un attore o di un osservatore orientato al conseguimento del proprio successo»[72]. In effetti, lo *status* di "cittadino" e l'istituto della "cittadinanza" – come inveratisi nelle Costituzioni del Novecento – assumono un ulteriore, dirimente, profilo di originalità, laddove è stato posto in rilievo come le Carte del Secondo dopoguerra abbiano portato «a compimento la trasformazione del rapporto tra gli elementi costitutivi di ogni convivenza – popolo, territorio e forme del potere – rendendo sovrano il popolo (tutto) che convive sul territorio e cogestisce le forme del potere verso un progetto politico fortemente segnato dal principio di uguaglianza sostanziale e dall'obiettivo dell'autorealizzazione personale e collettiva»[73]. Una prospettiva, quella in discorso, già presente nel pensiero di T.H. Marshall, il quale ebbe a porre in rilievo l'esigenza, insita nel concetto di cittadinanza, di «un legame di genere differente, una percezione diretta dell'appartenenza alla comunità, appartenenza fondata sulla fedeltà ad una civiltà che è possesso comune. È una fedeltà di uomini liberi, forniti di diritti e protetti da un diritto comune»[74].

Una concezione, quella sottesa alle riflessioni di Marshall, che tuttavia corre il rischio di apparire, specie se letta attraverso le lenti del contemporaneo, un «abbaglio teorico»[75] o una «provocazione politica»[76], in

[72] *Ibidem*, (enfasi aggiunta). Parimenti, continuava Habermas, dette relazioni, affinché possano inverarsi, abbisognerebbero dello «sforzo cooperativo di una prassi civile, cui nessuno può essere costretto ad aderire da norme giuridiche». Su tali profili, si veda, altresì, S. Veca, *Una filosofia politica della cittadinanza*, in *Il Politico*, vol. 54, n. 4/1989, pp. 553 ss., spec. pp. 567 ss.

[73] L. Ronchetti, *La Costituzione come spazio della cittadinanza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2015, pp. 441 ss., p. 441.

[74] Così T.H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, cit., p. 43. Per una critica alla concezione della cittadinanza sviluppata da Marshall, si veda, in particolare, il saggio di L.M. Mead, *Beyond Entitlement. The Social Obligations of Citizenship*, New York-London, 1986, ove si è posto in rilievo come l'enfasi sui diritti connessi allo *status civitatis*, ben oltre gli scritti di Marshall, abbia "oscurato" il profilo relativo ai "doveri" connessi alla condizione di cittadino. Parimenti, di nozione «debole e confusa a causa delle semplificazioni concettuali operate dal sociologo inglese nel tentativo di celare alcune profonde antinomie» discorre E. Santoro, *Le antinomie della cittadinanza*, cit., p. 93. Sulla crisi del modello delineato da Marshall, si vedano altresì le riflessioni di G. Procacci, *Cittadinanza*, cit., spec. pp. 625 ss.

[75] Così D. Zolo, *La strategia della cittadinanza*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, pp. 3 ss., p. 25.

[76] *Ibidem*.

quanto, anche volgendo lo sguardo verso le «versioni più interventiste dello Stato sociale»[77], emergerebbe, da un lato, una intima "incapacità" di «eliminare la povertà, persino nelle sue forme più dure e mortificanti, di larghi strati della popolazione amministrata»[78], così come, dall'altro lato, la cronica incapacità di raggiungere la "piena occupazione", laddove «la disoccupazione di milioni di persone è una patologia endemica (o una fisiologia?) del mercato del lavoro nelle società industriali più sviluppate»[79]. In sostanza, potrebbe finanche giungersi a sostenere come, nelle società contemporanee e all'opposto di quanto teorizzato da T.H. Marshall, «nei diritti di cittadinanza [sia] implicita una tensione verso la *diseguaglianza*»[80].

3. Sulla progressiva "disconnessione" tra cittadinanza e appartenenza alla comunità politica

Il fenomeno della progressiva "disconnessione" tra cittadinanza e appartenenza alla comunità politica è, oramai, acclarato. In particolare, tale "disconnessione" si ritiene possa rinvenirsi in quello che Gaetano Azzariti ebbe a definire quale processo di «*sterilizzazione* della cittadinanza intesa come appartenenza»[81], cagionato, per un verso, dalla progressiva "sovraesposizione" del concetto di sovranità rispetto a

[77] *Ibidem*.

[78] D. Zolo, *op. ult. cit.*, pp. 25-26.

[79] D. Zolo, *La strategia della cittadinanza*, cit., p. 26.

[80] D. Zolo, *op .ult. cit.*, p. 27 (enfasi aggiunta). Parimenti, prosegue l'A., l'attuale strutturazione (neo)corporativa di ampie porzioni della società («partiti politici, sindacati, imprese economiche e finanziarie, burocrazie pubbliche, organizzazioni segrete, professioni») suggerirebbe una visione maggiormente accorta nei confronti dei potenziali effetti che i diritti di cittadinanza siano in grado di dispiegare nell'ambito della comunità di appartenenza, laddove «la grande maggioranza dei cittadini, semplici 'consumatori' economici e politici», non disponendo delle risorse e delle capacità proprie delle "organizzazioni corporative", rischiano di scivolare verso una condizione di subalternità, persino di "condizionalizzazione" dei loro diritti di cittadino, poiché «non solo la soddisfazione delle aspettative sociali ma la stessa tutela delle libertà fondamentali rischia di dipendere per ciascun cittadino non dal suo essere titolare di diritti ma dal suo potenziale di affiliazione corporativa. Quanto più potente è l'organizzazione di cui il cittadino è membro e più elevato è il rango che vi occupa, tanto più efficace è la soddisfazione delle sue aspettative di protezione» (p. 28).

[81] G. Azzariti, *La cittadinanza*, cit., p. 431 (enfasi aggiunta).

quello di *status civitatis*[82], così come, per altro verso, dal progressivo "allargamento" della sfera di tutela riservata a "tutti gli esseri umani"[83], indipendentemente dalla loro appartenenza – originaria o acquisita – ad una determinata comunità politica[84].

In tale prospettiva, la condizione dello "straniero" – specie con riguardo ad ordinamenti giuridici interconnessi, interrelati e, in definitiva, "ampliati" – tende così a direzionarsi, nei confronti dei cittadini, verso nuove, originali, aree di "frattura"[85]; tale circostanza, anche in ragione della progressiva "universalizzazione" della tutela dei diritti, ha contribuito ad una "diluizione" e, finanche, ad una progressiva "sfumatura"[86] della differenza tra cittadino e straniero, "assottiglian-

[82] Azzariti si riferiva, sul punto, alla trasformazione della cittadinanza in una «risultante necessaria, assorbita per intero dalla sovrastante nozione di sovranità». Cfr. G. Azzariti, *La cittadinanza*, cit., p. 428.

[83] In tal senso, G. Chiara, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Milano, 2004, p. 112, ha posto in rilievo come «[i]l concetto di cittadinanza quale *status*, cui connettere determinate situazioni giuridiche soggettive, è entrato così irrimediabilmente in crisi, sotto il profilo della sua idoneità a porsi quale fonte esclusiva dei diritti (e dei doveri) individuali».

[84] Sul punto, L. Bonanate, *Etica e cittadinanza in una dimensione europea*, in V.E. Parsi (a cura di), *Cittadinanza e identità costituzionale europea*, Bologna, 2001, pp. 27 ss., pp. 102-103, ha evidenziato come «la natura della vita internazionale sia stata intaccata dall'introduzione di una concezione della cittadinanza (…) che batte in breccia un'acquisizione considerata imperitura, quella dell'indissolubilità del nesso Stato-Nazione che immaginava che il disegno futuro (e ideale) della carta geografica del mondo sarebbe stato completato soltanto il giorno in cui ogni Nazione avesse trovato corrispondenza in uno Stato».

[85] In tal senso, A. Baraggia, *La cittadinanza "composita" in alcune esperienze europee. Spunti di riflessione per il caso italiano*, in *federalismi.it*, n. 18/2017, p. 5, a parere della quale, nel tempo contemporaneo, «le linee di frattura tra cittadino e straniero sono molteplici: la dicotomia tra libertà ed uguaglianza, tra uniformità e differenziazione, tra diritti di cittadinanza e diritti culturali, tra cittadinanza nazionale e sovranazionale, solo per citare alcune delle più significative».

[86] Sul punto, V. Onida, *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, cit., pp. 9-10, ha posto in rilievo come il «riconoscimento di un nucleo di diritti inviolabili comuni a tutti gli esseri umani introduce un cuneo che rende sempre *più problematica* e *meno giustificabile* anche la differenza cittadino/non cittadino», laddove i diritti del cittadino propriamente intesi «sono oggi sempre più visti e trattati come *diritti dell'uomo*», specie in funzione del processo che ha condotto alla «universalizzazione dei diritti», attraverso, da un lato, la «fondazione dell'ONU», così come, dall'altro lato, in ragione dello «spazio sempre maggiore conquistato da Corti e giurisprudenze sovranazionali, che operano non in nome di uno Stato, ma in nome di carte dei diritti a loro volta sovranazionali» (enfasi aggiunta).

do" così in misura sensibile – seppur, ad onor del vero, non del tutto "eliminando" – l'area delle differenze tra le due categorie.

Dunque, si discorre di un legame, quello storicamente intercorrente tra "cittadinanza" e "nazionalità", che nel contemporaneo tende a divenire, come è stato posto in rilievo da Étienne Balibar, di natura «precaria»[87], soggetto alla mutevolezza delle condizioni oggettive in cui si invera la dimensione dell'appartenenza alla comunità politica. Essenzialmente, ci si trova dinanzi ad una forma di "precarizzazione dell'appartenenza", la quale postula, necessariamente, una crisi di "identità" e di "identificazione" della persona nei riguardi della (propria) comunità politica, specie laddove non si ritenga più accettabile la sottovalutazione – o, in altro senso, il completo "disconoscimento" – delle dinamiche che attraversano un tempo, quale quello presente, nell'ambito del quale «le identità si mescolano, si sommano e, soprattutto, si acquisiscono e mutano assai rapidamente»[88]. Il declino identitario di cui si discorre rinverrebbe, in sostanza, le proprie scaturigini «non tanto e non solo dalla possibilità di mescolare e sommare identità, quanto dalla rapidità con cui milioni di persone possono mutare il senso della propria appartenenza ad una comunità e sviluppare nuove identità»[89].

Invero, nell'ambito del riconoscimento dello *status* di cittadino (e del suo carattere "intimamente divisivo"), si è progressivamente affermata una profonda differenza tra il "tradizionale" concetto di "appartenenza-soggezione"[90] – legato alla matrice moderna dell'istituto – e

[87] E. Balibar, *Cittadinanza*, cit., p. 51. L'A., del pari, evidenza come, nel tempo presente, «l'interesse nazionale o l'identità nazionale non [siano più], in quanto tali e in assoluto, fattori di unità delle comunità dei cittadini».

[88] B. Caravita di Toritto, *I diritti politici dei "non cittadini"*, cit., p. 135.

[89] B. Caravita di Toritto, *op. ult. cit.*, pp. 135-136. Del pari, proseguiva l'A., il concetto di identità «presuppone riferimenti culturali solidi, condivisi, trasmessi da generazioni, formati dal tempo e nel tempo, difficilmente attaccabili e contestabili», mentre il contemporaneo offre all'osservatore un quadro "mobile", differente rispetto al passato, ove «i riferimenti culturali sono plasmati e riplasmati giorno per giorno da televisione, radio, internet, pubblicità: l'impatto dei mezzi di comunicazione di massa è molto più potente di quello dei tradizionali luoghi e strumenti di trasmissione culturale (dalla scuola alla famiglia)».

[90] Come posto in rilievo da G. Chiara, *Titolarità del voto*, cit., pp. 109-110, l'approccio (*archetipo*) tradizionale in materia di cittadinanza – diretto portato di epoca liberale – era imperniato sulla tesi per la quale la cittadinanza stessa rappresentava «il contenuto giuridico di un rapporto instaurato tra il potere pubblico (*rectius*: lo Stato) e l'individuo», nell'ambito del quale «al primo competeva stabilire sia i criteri del lega-

quello, più di recente emersione, della "partecipazione" alla comunità politica "non originaria", intesa quale nuova e originale forma di "legittimazione" per il riconoscimento dello *status* in parola. Sul punto, osservava Rescigno, la c.d. "cittadinanza-appartenenza" «delimita i cittadini rispetto ai non-cittadini»[91], mentre, per converso, la c.d. "cittadinanza-partecipazione" «si propone di catturare quello che i cittadini hanno in comune tra di loro»[92]. In effetti, la cittadinanza ha gradualmente smesso di (meramente) interpretare la funzione di riconoscimento e di riconduzione dell'individualità alla comunità politica – a cagione del progressivo ampliamento della sfera di riconoscimento dei diritti a livello universale[93] – divenendo piuttosto il «nucleo essenziale intorno al quale sviluppare altre sfere di diritti e di libertà, che vanno ad accrescere il corredo dei diritti umani»[94], poiché, ad ogni buon conto, «la cittadinanza più che uno *status* è una sorta di patrimonio della persona, che in quanto tale afferisce alla persona e (…) si accresce man mano che si amplia la sua sfera di libertà»[95].

Sotto altro, connesso, versante, i grandi processi di trasformazione

---

me intercorrente tra lo Stato-soggetto ed i membri della comunità, sia quali situazioni giuridiche soggettive riconoscere ai cittadini». Di talché, l'approccio in discorso sottendeva «l'esigenza di evitare qualsiasi antinomia tra società civile ed apparato statale», conducendo, in tal maniera, all'affermazione di tale approccio mediante l'idea di «nazionalità, intesa come appartenenza pre-giuridica ad una comunità politica, caratterizzata da specificità storiche, culturali, etniche, e capace di identificare, per tale via, un popolo».

[91] Così G.U. Rescigno, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1997, pp. 37 ss., p. 40.

[92] *Ibidem*.

[93] Sul punto, come osservato da K. Kollmeier, *Senza stato in un mondo di stati: le tante facce dell'apolidia*, in *Contemporanea*, n. 2/2016, pp. 323 ss., p. 328, «a partire dal 1948 un nuovo universalismo, definito sulla base degli *human rights*, si è tendenzialmente contrapposto alla sovranità dei singoli stati, richiamandosi a norme sovrastatali; è stata la moderna istituzione della cittadinanza a collegare lo stato nazionale ai suoi cittadini e a garantirne i diritti».

[94] G. Arena, *Cittadini si diventa*, cit., p. 63. Sul punto, si vedano altresì le considerazioni di L. Bonanate, *Etica e cittadinanza in una dimensione europea*, cit., p. 39, a parere del quale la piena portata innovatrice dello *status* di cittadino si sarebbe manifestata a far data dalla fine della Seconda guerra mondiale e, più nello specifico, a partire dal «processo di decolonizzazione e quindi di rideterminazione della carta geografico-politica del mondo», poiché attraverso tale fenomeno storico si «introduce nella società mondiale un principio di "universalismo" che, seppure non ancora interiorizzato, non può più, almeno in via di principio, essere raffrenato o respinto».

[95] G. Arena, *op. ult. cit.*, pp. 63-64.

che hanno caratterizzato gli ultimi quarant'anni della storia (principalmente, ma non solo) occidentale – si pensi, a esempio, ai temi legati alla (post-)globalizzazione[96], alle migrazioni di massa[97], al multiculturalismo delle società[98], all'emersione di nuove pretese di tutela –, tanto esogeni quanto endogeni alle comunità politiche statuali[99], hanno

[96] In tema, F. Manganaro, *Dalla cittadinanza alle cittadinanze. Questioni su un concetto polimorfico*, in *AmbienteDiritto*, n. 4/2022, pp. 1 ss., p. 5, rileva come il processo di globalizzazione (e, si aggiunge, a fortiori quello della c.d. "post-globalizzazione") abbia prodotto la crisi della «cittadinanza come tradizionalmente intesa negli Stati nazionali», sebbene non abbia indotto la risoluzione del «problema fondamentale a cui la cittadinanza dava una risposta e cioè la necessità di definire modalità con cui si partecipa alla legittimazione del potere». Cosicché, a giudizio dell'A., nonostante la globalizzazione abbia (quantomeno) "incrinato" il modello tradizionale della cittadinanza, purtuttavia «non annulla del tutto l'idea tradizionale di una cittadinanza intesa come legame esclusivo con uno Stato nazionale, consentendo invece di attribuire ad uno stesso soggetto diverse cittadinanze». Sul punto, si vedano, del pari, le considerazioni di L. Jimena Quesada, *El "destino" de la ciudadanía en la era de la globalización*, in C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri. Atti del Convegno internazionale di studi Reggio Calabria, 26-27 marzo 2015*, Napoli, 2016, pp. 3 ss., nonché di A. Lazzarini, *Cittadinanze in movimento. La costruzione della cittadinanza nell'epoca globale*, in *Ricerche di storia politica*, n. 1/2017, pp. 57 ss., spec. pp. 59 ss.

[97] Con particolare riguardo alle sfide che il processo migratorio dispiega dinanzi al decisore pubblico, G. Milani, Ius linguae *e* Ius civitatis: *verso un nuovo paradigma della cittadinanza italiana?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2019, pp. 94 ss., p. 95, osserva come suddette sfide impongano «una riflessione sul significato dello *status civitatis* e sulla sua capacità di fungere da strumento di integrazione». Parimenti, a giudizio di A. Calore, "*Cittadinanza" tra storia e comparazione*, in M. Brutti e A. Somma (a cura di), *Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, Frankfurt am Main, 2018, pp. 81 ss., pp. 81-82, pur dovendosi riconoscere il notevole impatto dei processi migratori nella crisi contemporanea del modello "giuridico" di cittadinanza, occorrerebbe ricondurre tale condizione di criticità a (quantomeno) tre profili dirimenti: *a)* il processo di globalizzazione dell'economia e dell'informazione [che] riduce i margini di sovranità dello Stato-nazione, senza però pervenire alla sua eliminazione; *b)* l'antagonismo delle società multiculturali, cresciuto dalla fine della 'guerra fredda' (1989), [il quale] mina l'unità popolo-nazione; *c)* l'interferenza delle istituzioni sovrannazionali negli ordinamenti giuridici dei singoli Stati-nazione, [che] logora il principio di "territorialità della norma", originando "ordinamenti compositi" sovrastatuali. Sul punto, si veda, infine, E. Cavasino, *La cittadinanza al tempo delle migrazioni: oltre lo* Ius Sanguinis*, ma con ragionevolezza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2026, pp. 1 ss.

[98] Sul multiculturalismo come "fatto" e come "teoria politica", si vedano, in particolare, le riflessioni di A. Baraggia, *La cittadinanza "composita" in alcune esperienze europee*, cit., spec. pp. 8 ss.

[99] In tema di trasformazioni in atto nel contemporaneo e incidenti sulla confi-

intensificato un'ampia riflessione sulla "funzione", nel mutato scenario, della forma di organizzazione statuale[100], così come, di riflesso, sulla nozione stessa e sulla (eventuale) ridefinizione dei contorni teorico-fattuali del concetto "monolitico" di cittadinanza[101], sì da poter rinvenire – o, quantomeno, tentare di individuare – nuovi e "aggiornati" fondamenti strutturali per le società del secondo Novecento[102]

---

gurazione dello *status civitatis*, D. Zolo, *Cittadinanza*, cit., pp. 6-7, osservava come debbano individuarsi, da un lato, i c.d. «'nuovi diritti': alla battaglia femminista contro la discriminazione sociale e politica delle donne si è affiancata la rivendicazione del diritto all'ambiente, del diritto all'integrità biologica, quello alla libertà sessuale» e, dall'altro lato, siano emersi fenomeni connessi al processo di "globalizzazione", specie « nei settori dell'economia, della finanza e delle telecomunicazioni». Ai profili in discorso, inoltre, l'A. aggiungeva «le migrazioni di massa, la crisi del sistema degli Stati sovrani – il cosidetto 'sistema di Vestfalia' –, la costituzione di comunità 'regionali' con le relative nozioni di cittadinanza (l'Unione Europea e la cittadinanza europea, ad esempio), il nuovo slancio della prospettiva cosmopolitica e la connessa ideologia della cittadinanza universale, la contemporanea esplosione dei particolarismi etnici». In tal senso, anche Manganaro si è espresso nel senso di riconoscere una «crisi del concetto di cittadinanza», cagionata dai processi di "trasformazione" «degli Stati nazionali, sia per la costituzione di organismi sovranazionali che per il rafforzamento autonomistico degli enti territoriali», laddove, sotto un primo versante, «la prospettiva di una governance mondiale non consentirebbe più di fare ricorso al concetto di cittadinanza per spiegare la sovranità degli Stati nazionali ed il loro rapporto con le collettività di riferimento», mentre, sotto altro (ma connesso) versante, «la moltiplicazione delle cittadinanze sub-statali pone egualmente in crisi il concetto di cittadinanza come status connesso al rapporto con lo Stato». Cfr. F. Manganaro, *Dalla cittadinanza alle cittadinanze*, cit., p. 4. Sul punto, si veda, infine, A.C. Visconti, *Il rapporto "migrazione-salute": quali indicazioni da Strasburgo?*, *in federalismi.it*, n. 35/2020, pp. 168 ss.

[100] Su spazio della politica (e delle istituzioni politiche) e ruolo dei cittadini (e cittadini-elettori) nello scenario globale, permangono di estremo interesse le riflessioni di C. Pinelli, *Cittadini, responsabilità politica, mercati globali*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1997, pp. 43 ss., spec. pp. 62 ss.

[101] In tal senso, A. Baraggia, *La cittadinanza "composita" in alcune esperienze europee*, cit., p. 3, ha posto in evidenza la progressiva "caduta" del carattere "monolitico" della nozione tradizionale di cittadinanza, laddove la stessa parrebbe versare in una fase "declinante" in funzione delle «istanze multiculturali, internazionali e sovranazionali, determinate dall'emergere di istituzioni di regolazione sovranazionali e dalla diffusione di forme di tutela internazionale dei diritti umani. In particolare il modello della cittadinanza tradizionale, che garantiva una forte coesione interna fondata su comuni riferimenti valoriali, storici e religiosi, si trova a fronteggiare l'affermazione di nuovi modelli sociali fondati su sistemi valoriali e culturali anche molto distanti da quelli del paese ospitante, che conducono spesso ad una frammentazione sociale, alla perdita di una identità collettiva condivisa, e all'emergere di quella che è stata efficacemente definita come "*horizontal society*"».

[102] Su cui – con specifico riguardo al continente europeo – si consiglia la ricostru-

e, a maggior ragione, del XXI secolo[103]. Detto altrimenti: sebbene i processi in parola costituiscano dei fattori di indubbia, profonda, ridefinizione delle componenti che formano le società e, di riflesso, dei caratteri degli ordinamenti giuridici statuali, deve, al contempo, rilevarsi come lo *status* di cittadino non abbia "subito" un processo di riconfigurazione di natura "uniforme" e, finanche, "orizzontale", dovendosi viceversa riconoscere la bontà di quelle tesi che individuano nella cittadinanza dei «nostri paesi ricchi» l'ultimo, "estremo", «privilegio di status, l'ultimo fattore di esclusione e discriminazione, l'ultimo relitto premoderno delle disuguaglianze personali in contrasto con la conclamata universalità e uguaglianza dei diritti fondamentali»[104].

A fronte delle criticità di ordine teorico e delle evoluzioni storico-fattuali di cui si è tentato di dar conto, resterebbe da chiedersi, in senso adesivo rispetto alla riflessione di Gaetano Azzariti, «se non sia giunto il tempo di abbandonare ogni ricostruzione fondata su considerazioni di principio "astratte" o esclusivamente formali»[105], procedendo verso forme di ricostruzione del legame comunitario diverse e rinnovate. In tale prospettiva, per tentare di individuare una (nuova) possibile forma di superamento della dinamica in parola, parte della dottrina ha offerto una prospettiva di considerevole interesse, ponendo in rilievo la necessità di approcciare un differente inquadramento teorico della cittadinanza, "abbandonando" una concezione "precostituita" della stessa, incentrata su «sovrastrutture concettuali attraverso

zione proposta da D. Gosewinkel, *Schutz und Freiheit? Staatsbürgerschaft in Europa im 20. und 21. Jahrhundert*, Berlin, 2016, specie nell'edizione inglese del volume pubblicata pochi anni dopo: *Struggles for Belonging. Citizenship in Europe, 1900-2020*, Oxford, 2021.

[103] *Contra* suddetta impostazione si staglia, a ben vedere, la riflessione di P. Stancati, *Le libertà civili del non cittadino*, cit., p. 49, a parere del quale «pur convenendo in ordine al verificarsi, nelle forme più evolute dello stato costituzionale di diritto, di una serie di mutazioni che appaiono incontestabilmente incidere in termini innovativi sulla caratterizzazione dei concetti di sovranità e nazionalità (…) ed a malgrado dell'inesorabile processo disgregativo connesso alla globalizzazione, è dato rilevare non già solo la sostanziale tenuta dei concetti di nazionalità e sovranità, bensì finanche una sorta di esasperata attualizzazione degli stessi», non potendosi considerare, in sostanza, né "reciso" né, tantomeno, "ridimensionato", il "legame" intercorrente tra i due concetti poc'anzi enunciati.

[104] Così L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, cit., p. 288.

[105] In tal senso, G. Azzariti, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari, 2016, p. 131.

le quali continua a essere letto l'istituto»[106], per orientarsi verso una riedificazione concettuale che muova dal «sistema costituzionale delle libertà e [dal]l'esigenza di assicurarne l'armonico e integrale funzionamento»[107], laddove il trattamento differenziato tra cittadini e stranieri non dovrebbe essere vincolato al «possesso di alcuna particolare "capacità" del soggetto stesso, né può farsi discendere da una (non affatto precisata) "posizione" del soggetto all'interno della collettività»[108], bensì dovrebbe ricondursi all'esegesi «del principio di uguaglianza e delle singole disposizioni costituzionali che garantiscono e tutelano le libertà»[109].

Così, parte della dottrina si è espressa, in tono critico, sul voler continuare a "tenere ferma" una distinzione – allo stato, dal carattere apparentemente "irriducibile" – tra cittadini (nazionali e, seppur con talune peculiarità, dell'Unione europea) e non cittadini, specie in un'epoca – a differenza del passato, ove «il contesto sociale era complessivamente statico ed omogeneo»[110] – caratterizzata da forti dinamiche di "rimescolamento" delle tradizionali genie nazionali. Tale approccio si impernia sulla base dell'assunto per il quale «laddove c'è il diritto fondamentale, lì c'è l'universalità del diritto (quanto meno nel suo nucleo essenziale)», con l'eccezione del riferimento alla nozione di cittadinanza quale «condizione per la titolarità di diritti pur fondamentali […] in ordine ai diritti/doveri di partecipazione politica»[111]; con la conseguenza, a livello fattuale, per la quale, a esempio, «il diritto alla salute deve essere attribuito a tutti gli uomini, il diritto di voto, invece, è riconosciuto al solo cittadino»[112].

Tuttavia, tale "divaricazione" tra cittadini e non cittadini sul pia-

---

[106] M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 122.

[107] *Ibidem*.

[108] M. Cuniberti, *op .ult. cit.*, p. 122.

[109] *Ibidem*. Adottando la prospettiva in discorso, a giudizio dell'A., la "differenza sostanziale" tra cittadini e stranieri «si riduce notevolmente e, soprattutto, non sembra più potersi far consistere tanto in una differenza di "capacità" o in una diversa qualificazione della "personalità" o della "soggettività" dell'individuo, quanto in specifiche differenze di trattamento giustificate in base ad obbiettive esigenze dell'ordinamento costituzionale e, in particolare, in base alle peculiarità delle norme costituzionali di volta in volta chiamate in causa».

[110] Cfr. L. D'Andrea, *Acquisto della cittadinanza e principio di eguaglianza: profili costituzionali*, in *Economia e lavoro*, n. 2/2010, pp. 147 ss., p. 150.

[111] *Ibidem*.

[112] L. D'Andrea, *op. ult. cit.*, p. 150.

no del godimento dei "diritti politici" – da intendersi, quantomeno in funzione di un percorso definitorio "minimo", quali «diritti che l'ordinamento giuridico riserva di solito ai cittadini»[113] e che «conferiscono al loro possessore una influenza nella formazione della volontà dello Stato»[114] – solleva, nelle stesse argomentazioni testé citate, forti "perplessità", dovendosi considerare la condizione dell'esistente «altamente discutibile», finanche foriera di gravi profili discriminatori nei confronti del non cittadino[115]. Una tesi, quella in discorso, che si pone in forte contrapposizione rispetto al tradizionale assunto per il quale i diritti politici debbano essere riservati ai "membri di diritto" della comunità politica[116], vale a dire i cittadini[117]. Una polarizzazione, invero, non esente da tentativi di individuare una possibile "terza via", specie laddove si voglia sostenere l'impossibilità di rinvenire «l'esistenza, nel nostro ordinamento, di un principio di rango costituzionale che esclu-

[113] Così H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, 1945, trad. it., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 2009, p. 240.

[114] H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit., p. 240.

[115] Lo stesso L. D'Andrea, *Acquisto della cittadinanza e principio di eguaglianza*, cit., spec. p. 152, pone in rilievo, con un approccio piuttosto critico, come l'esclusione del non cittadino «dalla titolarità dei diritti politici si traduc[a] in una violazione del principio di eguaglianza, in una autentica discriminazione, tanto più grave in quanto non episodica o occasionale, ma – per così dire – strutturale, risolventesi nella negazione allo straniero di una piena soggettività sul terreno dell'ordinamento politico-costituzionale e perciò suscettibile di favorire (o almeno di non ostacolare), se non addirittura di generare, una molteplicità indeterminata di altre discriminazioni (per esempio nel mondo del lavoro, sui mass media ecc.)». *Contra*, si veda, tra gli altri, la tesi sostenuta da E. Castorina, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, cit., p. 205, il quale evidenzia come «la cittadinanza, mentre non costituirebbe più una vera e propria condizione della persona con riguardo alla titolarità delle situazioni di libertà civile, mantiene, invece, una stretta relazione con le libertà politiche, poiché attraverso il loro esercizio è possibile la partecipazione alla vita politica e amministrativa, rispetto alla quale essa si pone come *presupposto costituzionale* legato alla persona e carico di contenuti teleologici e di valore» (enfasi aggiunta).

[116] In tema, si rinvia necessariamente all'approccio teorico sotteso alle riflessioni di G. Mosca, *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare*, Palermo, 1884, il quale sottendeva una "sovrapposizione strutturale" tra "popolo" e "cittadini".

[117] Cfr., per una disamina di tale assunto, C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, *passim*. D'altro canto, già H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit., p. 241, notava come, dal punto di vista del diritto internazionale, la distinzione tra cittadini e non cittadini, ai fini del riconoscimento dei diritti politici, non rivestisse «alcuna importanza», giacché «l'ordinamento giuridico nazionale può concedere i diritti politici a non-cittadini, e specialmente a cittadini di altro Stato, senza violare il diritto di questo Stato».

da il non cittadino dall'esercizio dei c.d. diritti "di attiva cittadinanza", cioè dall'elettorato attivo e passivo e dall'accesso a cariche pubbliche non elettive»[118]. Ed è proprio in quest'ultima accezione che, in luogo di una ben più gravosa – ma forse, si ritiene, opportuna – «legge costituzionale o di revisione costituzionale»[119], si potrebbe immaginare, a parere di parte della dottrina, piuttosto che permanere ancorati al «principio di *esclusione*, tipico del modello tradizionale dello stato nazionale»[120], l'adozione di un approccio "gradualista", riferito in particolare

> [alla] tutela e [alla] garanzia dei diritti, legato in gran parte a scelte che rientrano nella discrezionalità legislativa, ma al tempo stesso sempre più condizionato, nella sua attuazione, anche dal complesso intreccio degli obblighi comunitari e internazionali e degli impegni umanitari assunti dalla repubblica, oltre che al rispetto di principi oggettivi di non discriminazione sanciti […] dallo stesso testo costituzionale[121].

4. Forme di "svuotamento" del legame tra cittadini e comunità politica: euro-cittadini e recisione del legame "sociale"

Il graduale superamento della concezione della cittadinanza quale "appartenenza" alla "propria" comunità statuale – con il correlato riconoscimento di un'ampia gamma di diritti riservati ai cittadini – ha vissuto un momento di particolare rilevanza con l'istituzione della c.d. "cittadinanza europea"[122]. Sebbene la cittadinanza europea non costituisca l'oggetto principale delle presenti note, appare di indubbio rilievo svolgere alcune (stringate) considerazioni sul ruolo che la stessa ha svolto nel processo di "indebolimento" della connessione diretta tra lo *status civitatis* e l'appartenenza alla dimensione statuale[123].

---

[118] M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 429.

[119] *Ibidem*.

[120] M. Cuniberti, *op. ult. cit.*, p. 430.

[121] *Ibidem*.

[122] La "cittadinanza europea", istituita dal Trattato di Maastricht, è attualmente disciplinata dal combinato disposto degli articoli 9 del Trattato sull'Unione europea e 20 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, come riformati dal Trattato di Lisbona.

[123] La letteratura in tema di cittadinanza europea è, a ben vedere, sconfinata. Seppur senza pretese di esaustività, si vedano, quantomeno, F. Cuocolo, *La cittadi-*

L'istituto in parola ha costituito un momento particolarmente significativo – seppur con delle criticità di non secondario momento, di cui si tenterà di dar conto nel prosieguo – nel processo di riconfigurazione dei diritti connessi allo *status civitatis*[124]. In tal senso, è stato posto in rilievo come la cittadinanza europea sia venuta ad emersione a seguito di «un processo lungo e controverso, che ne ha sicuramente condizionato la configurazione»[125]; tale difficoltà si è inverata in funzione di uno degli aspetti maggiormente caratterizzanti dell'istituto in parola, vale a dire la nota carenza di attribuzione, in capo all'Unione, del diritto di poter disciplinare autonomamente la concessione (e la revoca) della cittadinanza, essendo la stessa "non incompatibile" con quelle nazionali, le quali costituiscono, al contrario, il presupposto necessario per il riconoscimento della cittadinanza dell'Unione. Quest'ultima, in particolare, "si aggiunge" alla cittadinanza nazionale e non la "sostituisce", proprio in funzione del presupposto necessario sotteso al riconoscimento dello *status* continentale[126], ovverosia il

nanza europea (prospettive costituzionali), in *Politica del diritto*, 1991, pp. 659 ss.; E. Meehan, *Citizenship and the European community*, London, 1993; V. Lippolis, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994; M. Cartabia, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1995; M. La Torre (a cura di), *European Citizenship: an Institutional Challenge*, The Hague, 1998; A. Wesemann, *Citizenship in the European Union. Constitutionalism, Rights and Norms*, Cheltenham-Northampton, 2020; S. Bartole, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2000, pp. 39 ss.; K. Eder, B. Giesen (a cura di), *European Citizenship. National Legacies and Transnational Projects*, Oxford, 2001; G. Cordini, *La cittadinanza europea. Profili di diritto costituzionale comunitario e comparato*, in *Il Politico*, vol. LXVIII, n. 1/2003, pp. 65 ss.; C. Pinelli, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, 2007, pp. 181 ss.; P. Gargiulo, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, 2013; M.C. Marchetti, *L'Europa dei cittadini. Cittadinanza e democrazia nell'Unione Europea*, Milano, 2016; A. Tomaselli, *Cittadinanza europea e tutela dei diritti fondamentali*, Roma, 2017; A. Pera, *Un progetto tradito? La cittadinanza europea tra passato e futuro*, Sesto San Giovanni, 2019; A. Di Stasi, M.C. Baruffi, L. Panella (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2022.

[124] In tale prospettiva, si vedano, in particolare, i saggi contenuti in R. Leveau, K. Mohsen-Finan, C. Wihtol De Wenden (a cura di), *New European Identity and Citizenship*, Abingdon-New York, 2002.

[125] Così L. Montanari, *La cittadinanza in Europa*, cit., p. 3.

[126] Come evidenziato da P. Häberle, *La cittadinanza*, cit., pp. 32-33, la "cittadinanza europea" «estrae un pezzo di "Stato" e di cittadinanza dalla dottrina dei tre elementi», riconoscendo così, tra gli altri, «[d]iritti politici essenziali come l'elettorato attivo e passivo per le elezioni comunali (…), il diritto di petizione (…) e l'accesso al

formar parte – in qualità di cittadino – di una delle comunità politiche dell'Unione.

A ben vedere, l'emersione dell'istituto della cittadinanza europea ha contribuito ad una intensa ridefinizione della nozione di "identità europea"[127], così come degli effetti che il possesso di tale *status* sia in grado di dispiegare "dentro" e "fuori" i confini della comunità politica di riferimento[128]. In effetti, benché non appaia revocabile in dubbio il carattere "riflesso" della cittadinanza europea rispetto a quelle degli Stati membri[129], frutto precipuo della «mancanza di uno *stato costituzionale europeo*»[130], purtuttavia una parte della dottrina ha inteso ri-

"difensore civico" (*Bürgerbeauftragter*)», così come il diritto di voto e di eleggibilità per le elezioni dei membri del Parlamento europeo. In tal modo, si è realizzata una sostanziale (ancorché parziale) riconfigurazione dell'istituto in parola come tradizionalmente inteso, laddove i diritti poc'anzi evidenziati «non si riferiscono più esclusivamente allo Stato, ma anche all'Unione e alla Comunità europea, il che implica peraltro la preconfigurazione di un insieme di "costituzioni parziali"».

[127] Cfr. S. Mangiameli, *La funzione di governo nell'ordinamento dell'Unione europea e la sua legittimazione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2026 (supplemento), pp. 22 ss., spec. pp. 35 ss., p. 36, a giudizio del quale la cittadinanza europea ha, in primo luogo, "rafforzato" «l'identità dell'Europa, svolgendo una funzione analoga al "retaggio culturale comune", menzionato all'art. 167 TFUE, o alle "eredità comuni" (quelle culturali, religiose e umanistiche), cui si riferisce il preambolo TUE», nonché, sotto altro versante, posto i "i cittadini europei" «al centro del disegno istituzionale dell'Unione europea».

[128] Sul punto, E. Castorina, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, cit., pp. 27-28, prendendo atto della impossibilità, ai fini della "configurazione" della cittadinanza europea, di proporre «il medesimo percorso che ha portato alla formazione degli Stati nazionali, ispirati e sostenuti dal principio dell'appartenenza etnica», osservava come sarebbe stato necessario, con riguardo all'istituto in discorso, impostare tale percorso «su valori nuovi, la cui emersione avviene in parallelo col cammino verso la realizzazione degli assetti istituzionali della nuova entità, intorno ad una "tavola" di principi comuni agli Stati aderenti ed in grado di connotare il quadro di riferimento nel quale si inserisce l'elemento personale dell'Unione».

[129] Sul punto, F. Bilancia, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, Napoli, 2022, pp. 58-59, ha posto in rilievo come «lo *status* di cittadino europeo, insieme alla libertà di circolazione e stabilimento come diritti individuali (…) [e] ad altri elementi giuridici e materiali», abbia progressivamente concorso all'emersione di «un'ipotesi di embrionale esercizio condiviso della sovranità statale – di ciascuno Stato membro – in seno ad un unico, congiunto, sistema istituzionale europeo».

[130] Così A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, cit., p. 318, il quale, parimenti, rileva come «ciò che manca alla connotazione *pleno iure* della cittadinanza europea è, in definitiva, l'assenza di una dimensione politica europea». Sul

marcare il cambio di "paradigma" insito nella costruzione in discorso, laddove, attraverso una cittadinanza sì definita, il «baricentro dei diritti non sembra più coincidere (come avveniva nell'Otto-Novecento) con lo Stato-nazione»[131], potendosi finanche configurare, a mezzo dell'istituto della cittadinanza europea, un autentico «statuto d'integrazione sociale»[132]. Così, in ragione delle considerazioni di cui si è tentato di dar conto e, al contempo, della connotazione strutturale insita nella cittadinanza europea, parte della dottrina si è spinta sino al punto di sostenere che la stessa avrebbe «incrinato la concezione classica della sovranità»[133], specie in considerazione della circostanza per la quale tale secondo livello abbia indotto – seppure in via indiretta – elementi di sostanziale "condizionamento" nella "libertà nazionale" di determinare le regole per la concessione della cittadinanza, anche a fronte dei riflessi prodotti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia[134].

---

punto, si veda, del pari, S. Giubboni, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3/2023, pp. 491 ss.

[131] P. Costa, *Cittadinanza*, cit., p. 148. Sul punto, si veda anche M. Sica, *Verso la cittadinanza europea*, Firenze, 1979.

[132] Cfr., in tal senso, L. Azoulai, *La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale*, in G. Cohen-Jonathan (a cura di), *Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Paris, 2010, pp. 1 ss.

[133] Così L. Bonanate, *Etica e cittadinanza in una dimensione europea*, cit., p. 103.

[134] In effetti, come osservato da G. Pitruzzella, *Il problema della democrazia in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 2/2026 (supplemento), pp. 6 ss., p. 12, la Corte di giustizia ha svolto un ruolo decisivo nel processo di «costituzionalizzazione dell'ordinamento dell'Unione», anche attraverso la «valorizzazione della cittadinanza europea, intesa come status fondamentale da cui derivano significative conseguenze giuridiche». In tale prospettiva, si vedano, esemplificativamente, le pronunce della Corte di giustizia nei casi *Micheletti* (C-369/90), *Rottmann* (C-135/08) e *Tjebbes* (C-221/17). Parimenti, devesi segnalare una nuova, recente, pronuncia della Corte di giustizia (CGUE, Grande Sezione, sentenza 29 aprile 2025, C-181/23, *Commissione europea contro Repubblica di Malta*), avente ad oggetto l'istituzione e l'attuazione, da parte della Repubblica di Malta, di un programma di "cittadinanza tramite investimento" (*Citizenship by Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment*), ovverosia una procedura di naturalizzazione concretantesi in una "transazione in cambio di pagamenti o di investimenti predeterminati". Una disciplina, in sostanza, equiparabile a una "commercializzazione della concessione della cittadinanza di uno Stato membro", nonché, per estensione, di quella dello *status* di "cittadino dell'Unione europea". In detta pronuncia, a ben vedere, la Corte di giustizia ha rinvenuto un contrasto tra la disciplina maltese e l'afflato solidaristico che impregna i Trattati europei, riconoscendo, in particolare, la violazione degli artt. 20 TFUE (istitutivo della cittadinanza dell'Unione) e 4.3 TUE (principio di leale cooperazione tra Unione europea e Stati membri). A commento della pronuncia, si vedano, tra gli altri, A.L. Valvo, *La cittadinanza euro-*

L'Unione europea, in detta prospettiva, proponendosi quale «nuovo ordine giuridico che trova nei diritti il proprio perno»[135], ha contribuito intensamente al citato cambio di "paradigma", in quanto, in luogo della tradizionale appartenenza "singolare" del cittadino alla comunità politica di riferimento, la stessa dovrà essere declinata in senso "plurale", vale a dire «riferita a comunità politiche di diverso raggio (lo Stato-nazione), ma anche l'ordine giuridico europeo non meno degli ordinamenti infrastatuali»[136]. In tal senso, osservava Berti, laddove «gli Stati [stringano] fra loro rapporti particolari e [diano] vita a Comunità sovrannazionali, è più facile da un canto l'attivazione di nuovi circuiti interni di protezione dei diritti, e dall'altro l'edificazione di una struttura di tutela che fa capo in via diretta a tale unione di Stati»[137].

In sostanza, non pare possa revocarsi in dubbio che la cittadinanza europea abbia costituito un fattore di profondo rilievo nel processo di edificazione di una integrata ed effettiva "prospettiva politica" dell'Unione, specie laddove si consideri, seguendo le riflessioni di Mangiameli, che «la "società dei cittadini europei" appare essere l'anima dell'identità dell'Europa, un soggetto che svolge una funzione attiva

---

pea in una recente pronuncia della Corte di giustizia, in *Questione giustizia*, 27 maggio 2025; B. Nascimbene, *La cittadinanza nel diritto europeo*, in *Giustizia insieme*, 13 novembre 2025; N. Lupo, *Ordinamenti non più distinti, ma interdipendenti, nello spazio giuridico europeo (Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2026)*, in *Eurojus*, n. 3/2026, pp. 1 ss. Sul "tono costituzionale" della pronuncia ha posto l'accento, infine, M. Inglese, *La legge sulla cittadinanza italiana e le convergenze tra la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia*, in *Unione europea e Diritti*, n. 2/2026, pp. 563 ss., spec. pp. 573 ss.

[135] P. Costa, *Cittadinanza*, cit., p.148. Parimenti, a giudizio di G. Terrano, *La cittadinanza tra i diritti dell'uomo e i diritti del cittadino*, cit., p. 15, «[l]'affermazione dell'Unione europea e la corrispondente parziale cessione di sovranità degli Stati nazionali in favore della stessa nonché il conseguente processo di avvicinamento tra i paesi del mondo ipotizzano una società in cui i confini nazionali non costituiscono più delle barriere insormontabili e d'altra parte il cittadino non ha più come unico referente il proprio Stato per il riconoscimento e la tutela dei propri diritti».

[136] P. Costa, *op.ult.cit.*, p. 149. Sul punto, L. Bonanate, *Etica e cittadinanza in una dimensione europea*, cit., p. 73, ha posto in evidenza come il "progresso" «della "cittadinanza" europea (…) non [sfoci] nella creazione di uno Stato federale (che potrebbe invece derivare dalla volontà istituzionale), ma in una società di tipo nuovo (che potrebbe essere, a sua volta, la pre-condizione di un'istituzione federale vera e propria)». In detta prospettiva, si vedano, al contempo, le considerazioni di M. Bozzon, *Cittadinanza europea come cittadinanza federale*, in F. Pizzolato, G. Rivosecchi e A. Scalone (a cura di), *La Città oltre lo Stato*, Torino, 2022, pp. 169 ss.

[137] G. Berti, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, cit., p. 13.

nel processo di integrazione e, perciò, un soggetto al quale non può non riconoscersi un carattere costituzionale nella formazione dell'identità europea»[138].

D'altronde, si ritiene non possano sottacersi taluni elementi di profonda criticità, strettamente correlati al tema della "disconnessione" tra riconoscimento della cittadinanza e appartenenza alla comunità politica di riferimento. In particolare, ciò di cui si sta discorrendo – precipuamente in funzione dei caratteri costitutivi dell'istituto in parola – è una forma di cittadinanza «'vuota', dunque priva di sostanza propria»[139], ovverosia una «sorta di cittadinanza espansiva»[140], la quale «presuppone il possesso di un'altra e che viene riconosciuta in virtù di questo presupposto»[141]; si tratta, in effetti, di una forma giuridica di riconoscimento e tutela che si connota «per la sua dimensione transnazionale – e non sovranazionale»[142] e che, dunque, vive «di luce riflessa e segue il destino della cittadinanza nazionale»[143]. Dunque, non si versa in presenza – ai fini del riconoscimento della cittadinanza – della "tradizionale" condizione della "appartenenza" dell'individuo alla comunità di riferimento, né tantomeno della partecipazione alla vita della comunità medesima, bensì ciò che rileva è esclusivamente «il dato formale di essere già cittadini di uno Stato membro»[144].

Invero, l'istituto della cittadinanza europea, non radicandosi in una comunità nazionale determinata, non rappresenta (né potrebbe ontolo-

---

[138] Così S. Mangiameli, *La funzione di governo nell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 37.

[139] G. Azzariti, *La cittadinanza*, cit., p. 441.

[140] G. Berti, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, cit., p. 13.

[141] *Ibidem*.

[142] C. Buzzacchi, *La dimensione sociale dell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, n. 2/2026 (supplemento), pp. 220 ss., p. 228.

[143] L. Mezzetti, *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in P. Costanzo, L. Mezzetti, A. Ruggeri e L. Trucco (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, VII, Torino, 2026, pp. 87 ss., p. 172.

[144] G. Azzariti, *op. ult. cit.*, p. 441. Sul punto, oltre un quindicennio prima dell'istituzione della cittadinanza europea, M. Favale, *Cittadinanza e Comunità*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 43, n. 4/1976, pp. 575 ss., p. 576, osservava come, sebbene al momento della redazione dello scritto in parola «una cittadinanza europea vera e propria formalmente non esiste[sse]», tuttavia «esiste già uno "statuto" di cittadino europeo cioè una somma di diritti e di capacità che si ricollegano direttamente agli statuti comunitari e creano pertanto un rapporto diretto tra l'Europa e gli europei. Si tratta, come tutti ben sanno, non solo di diritti umani e di libertà fondamentali, che oramai hanno una garanzia comunitaria, ma anche di diritti economico-sociali».

gicamente farlo) «un'appartenenza a una comunità politica omogenea, legata da comunanza ideale e sociale, bensì una diversa appartenenza di natura primordiale e rozzamente territoriale (*recte*: di difesa del territorio)»[145]. Una "cittadinanza", in definitiva, che «dell'appartenenza privilegia in via esclusiva il lato dell'*esclusione dell'altro*, dimentica del profilo opposto e consustanziale dell'*inclusione del medesimo*»[146]. Sottolineando – al pari di Gaetano Azzariti – i profili "discriminatori" che l'istituto della cittadinanza europea reca in nuce, Claudio De Fiores osserva altresì come debba considerarsi del tutto "ingenuo" «ostinarsi a considerare la cittadinanza europea come un inutile orpello, una dimensione superflua e ridondante del diritto Ue»[147], laddove di maggiore interesse dovrebbe essere la riflessione sulle «inevitabili implicazioni»[148] sottese al «sillogismo giuridico»[149] tra cittadinanza nazionale e cittadinanza dell'Unione, specie nel caso in cui si vogliano cogliere, con particolare riferimento all'art. 9 del TUE, «le contraddizioni e le ambiguità che hanno contraddistinto la stesura di suddetta disposizione»[150].

Contraddizioni e ambiguità che si invererebbero nel processo di progressiva edificazione e strutturazione di una realtà giuridica fortemente "escludente", "penalizzante" o, per l'appunto, "discriminatoria"; così, la dimensione giuridico-sociale della cittadinanza europea rischierebbe, allo stato attuale della sua implementazione, «di favorire l'instaurazione di una vera e propria *apartheid* nei confronti dei migranti e di tutti coloro che dimorano, vivono, risiedono nell'Unione europea, pur non essendo cittadini di alcuno Stato (membro)»[151].

La "disconnessione" di cui si discorre, unitamente al processo di "superamento" della concezione di cittadinanza quale "appartenenza", ha, inoltre, condotto ad una "riduzione" della sfera "politica" e di "socialità" della cittadinanza, inducendo un percorso di "chiusura" nel privato che mal si attaglia alla dimensione "collettiva" – dunque, ontologicamente di natura politica e sociale – dello *status civitatis*. In tal senso, si allude, a esempio, alla nota teorizzazione di Habermas afferente alla c.d. «sindrome privatistica» del cittadino, nell'ambito della

[145] G. Azzariti, *La cittadinanza*, cit., p. 442.
[146] *Ibidem*.
[147] C. De Fiores, *Il confine dei diritti*, cit., p. 83.
[148] C. De Fiores, *op. ult. cit.*, p. 84.
[149] *Ibidem*.
[150] C. De Fiores, *Il confine dei diritti*, cit., p. 84.
[151] *Ibidem*.

quale, osservava il filosofo nativo di Düsseldorf, «i diritti di libertà e i diritti di benessere possono servire altrettanto bene a indurre un cittadino a rinunciare 'privatisticamente' al ruolo politico, restringendo la sua cittadinanza alle relazioni da lui coltivate come cliente nei confronti di un'amministrazione capace di prevedere e provvedere»[152]. In sostanza, detta «sindrome privatistica» comporterebbe «la subordinazione del ruolo politico di cittadini alla situazione d'interesse in quanto cliente»[153] e, al contempo, tale condizione apparirebbe «tanto più verosimile quanto più economia e stato, che vengono istituzionalizzati attraverso gli stessi diritti, sviluppano un'irriducibile logica sistemica, ricacciando i cittadini nel ruolo marginale di semplici membri di un'organizzazione»[154].

Avverso il pericolo (o l'incombente realtà) che la cittadinanza si trasformi in un "ripiegamento" nel privato, nella recisione del legame comunitario e politico che, si ritiene, sia coessenziale alla nozione stessa di cittadinanza, si staglia un carattere intimamente "sociale" legato alla trasformazione storica della persona, da "suddito" a *civis*[155] e, quindi, parte integrante della comunità politica, poiché, come suggerito da parte della dottrina, il «senso *sociale* di "cittadinanza" consiste nell'*integrazione* o, più realisticamente, nella *non-emarginazione* dei soggetti entro la comunità: di fatto, entro le varie comunità di appartenenza»[156].

5. Forme di "ricostruzione" del legame comunitario: ritornare a riflettere sull'estensione dei "diritti politici" (e, in particolare, dell'elettorato attivo e passivo) agli stranieri extra-UE stabilmente residenti nel territorio nazionale

In tempi piuttosto risalenti, Hans Kelsen si interrogava sulla "ne-

[152] J. Habermas, *Morale, Diritto, Politica*, cit., p. 123.
[153] *Ibidem*.
[154] J. Habermas, *op.ult.cit.*, p. 123.
[155] Su cui, in particolare, P. Costa, *Cittadinanza*, cit., spec. pp. 22 ss.
[156] Così M. Barberis, *«Civis europaeus sum». Una ragionevole apologia della cittadinanza*, in *Filosofia politica*, n. 2/2015, pp. 317 ss., p. 318. Nel medesimo senso, si veda, del pari, L. Ronchetti, *La Costituzione come spazio della cittadinanza*, cit., spec. pp. 454 ss. In tema, si vedano, infine, i contributi apparsi in F. Rimoli (a cura di), *Immigrazione e integrazione. Dalla prospettiva globale alle realtà locali*, spec. vol. I, Napoli, 2014.

cessità" – nell'ambito della dimensione statuale – della cittadinanza come istituto giuridico e come modello di riconoscimento della relazione tra comunità e Stato. In quelle fondamentali note, il giurista austriaco sostenne, a ben vedere, la non necessarietà – nei riguardi degli individui componenti la società politica – dell'attribuzione di specifici diritti e libertà ai soli appartenenti alla comunità politica, posto che, osservava Kelsen, laddove si intenda che «la natura della cittadinanza consist[a] nel fatto che essa [sia] la condizione di taluni obblighi e diritti, si deve allora osservare che nessuno di essi è indispensabile per un ordinamento giuridico del genere di quello che designiamo come Stato»[157]. In tale prospettiva, Kelsen rilevava come «solo nelle democrazie, ad esempio, i cittadini hanno diritti politici»[158], laddove, all'opposto, nei sistemi autocratici e liberticidi «gli individui soggetti all'ordinamento giuridico non partecipano alla sua creazione; la grande massa del popolo è politicamente priva di diritti»[159].

Può dunque rinvenirsi nel contemporaneo una possibile "via di uscita" rispetto alla "contraddizione" cittadino-straniero nel radicale, definitivo, superamento dell'istituto della cittadinanza? Invero, anche partendo da differenti approcci scientifici, le tesi che, nel corso dei decenni, hanno percorso tale traiettoria non appaiono sprovviste di acutezza analitica, ponendo in evidenza gli elementi di maggiore criticità sottesi ad un'architettura ordinamentale incrinatasi (forse, in forma irrimediabile), nel corso dell'ultimo cinquantennio. Tuttavia, sebbene alle tesi in parola, proposte da autorevoli studiosi, sia da riconoscere un carattere certamente "suggestivo" e "originale", non si ritiene possano essere accolte (quantomeno, non nella loro interezza e "radicalità").

Venendo al merito: come noto, alcuni prestigiosi studiosi (*in primis*, Habermas) hanno individuato, quale evoluzione "finale" del processo di progressivo "superamento" delle differenze "sostanziali" tra cittadino e straniero, tra il "noi" e il "loro", l'inverarsi – in formazione all'epoca della redazione di quelle note – di un «*con-*

[157] H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit., p. 246. Sul punto, Kelsen rilevava come l'istituto della cittadinanza fosse davvero rilevante limitatamente ai rapporti tra Stati, al fine di garantire un'effettiva "protezione diplomatica", da parte dello Stato, nei riguardi dei propri cittadini, «contro la violazione dei loro interessi da parte di altri Stati».

[158] *Ibidem*.

[159] H. Kelsen, *op.ult.cit.*, p. 246.

tinuum» tra «cittadinanza politica e cittadinanza cosmopolitica»[160], la quale, necessariamente, avrebbe dovuto condurre all'eliminazione della cittadinanza quale fattore "divisivo" tra le persone. Nel medesimo senso si collocava altresì la riflessione di Dahrendorf, il quale evidenziava come il "contenimento" di (oramai taluni) diritti di cittadinanza "entro" i confini nazionali fosse effettivamente produttivo di «atteggiamenti, politiche e regole di esclusione che violano i principi di fondo della società»[161], dovendosi, al contrario, accedere all'idea – da molti considerata, a detta dello stesso Dahrendorf, una «utopia senza speranza»[162] – di estendere e garantire i «diritti di cittadinanza per *tutti gli esseri umani*»[163], realizzando, attraverso tale, intenso, processo di "riconfigurazione categoriale", una autentica «*società civile mondiale*»[164]. Una "società civile mondiale" dalla quale, a ben vedere, sarebbe derivato un rinnovato ed originale *status* di "cittadino", "naturalmente" proiettato *oltre* la dimensione nazionale[165],

[160] J. Habermas, *Morale, Diritto, Politica*, cit., pp. 136-137. Nel medesimo senso – sebbene partendo da altra prospettiva – si muove la riflessione di D. Zolo, *Cittadinanza*, cit., p. 16, a parere del quale, in tema di "ridefinizione" della omogeneità "interna" delle comunità politiche e dei cittadini che le compongono, la «logica di esclusione oggi si scontra duramente con la pressione per l'acquisto delle cittadinanze pregiate dell'occidente che viene esercitata da parte di individui appartenenti ad aree continentali senza sviluppo e con un elevato tasso demografico. Questa lotta per i 'diritti cosmopolitici' assume la forma della migrazione di massa di soggetti che infiltrandosi capillarmente negli interstizi delle cittadinanze occidentali avanzano di fatto e di diritto una forte rivendicazione dell'eguaglianza». Sul punto, si veda, infine, le riflessioni contenute nel saggio di Seyla Benhabib in merito al rapporto tra democrazia e cosmopolitismo (Cfr. S. Benhabib, *Another Cosmopolitanism*, Oxford, 2006, trad. it., *Cittadini globali, Cosmopolitismo e democrazia*, Bologna, 2008).

[161] R. Dahrendorf, *Il conflitto sociale nella modernità*, cit., p. 57.

[162] *Ibidem*.

[163] R. Dahrendorf, *op.ult.cit.*, p. 57 (enfasi aggiunta). Su questo specifico punto, solleva interrogativi critici M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., p. 176, a parere del quale «l'area dell'universalmente non controverso non coincide affatto con quella dei diritti umani internazionalmente riconosciuti (basti pensare al difficile statuto proprio, in molti ordinamenti, di una libertà fondamentalissima come la libertà religiosa), il che rende solo eventuale, e comunque di là da venire, la prospettiva di un patrimonio unitario di «diritti di cittadinanza mondiale».

[164] R. Dahrendorf, *Il conflitto sociale nella modernità*, cit., p. 57 (enfasi aggiunta).

[165] Sul punto, P. Forte, *Appunti*, cit., p. 4, ha rilevato come, in effetti, i «mutamenti della seconda metà del XX secolo» abbiano, di fatto, "scompaginato" «molti caratteri tradizionali della cittadinanza», "avallando", per tale via, l'elaborazione di «impostazioni teoriche che, prendendo atto di ciò, sembrano ristrutturarne il concetto sino a slegarlo da ogni definizione di stampo nazionale, e persino statuale, fa-

svincolato quindi dalla singolare appartenenza alla comunità politica statuale[166].

Al netto delle pur presenti e innegabili discrepanze insite nelle rispettive elaborazioni teoriche, l'approccio sotteso alle riflessioni di Habermas e Dahrendorf è stato piuttosto dibattuto e, anzitutto, criticato, stanti, a esempio, le letture fornite da Armin von Bogdandy e Massimo Luciani, i quali si sono espressi nel senso di ricondurre concetti quali "governo mondiale", "cittadinanza transnazionale" o "cittadinanza cosmopolita" alla stregua di "teoremi" o "ipotesi" di problematica realizzazione, atteggiantesi «tutt'al più, [nel senso di] chimere»[167], specie laddove si consideri che suddette tesi non paiono rivolgere «una vera attenzione per quella che dovrebbe essere la sua base politico-sociale»[168]. Al contempo, vi sono ulteriori profili idonei

---

cendo sorgere considerazioni su di una sorta di "cittadinanza umana", come statuto dell'individuo che ciascuno reca con se' e che resisterebbe ad ogni diversa previsione ordinamentale, la quale comporterebbe alcuni diritti ed alcune libertà essenziali che, oltre a proteggere la vita e la dignità minima del singolo, riguarderebbero anche alcune potestà civili in relazione alla comunità politica in cui ciascuno si trovi, anche precariamente, a vivere».

[166] In tale prospettiva si inserisce la riflessione di L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, cit. p. 289, il quale, ragionando nella prospettiva del c.d. «costituzionalismo mondiale» (all'apparenza, come riconosciuto dallo stesso Ferrajoli, una tesi dal «sapore di un'utopia giuridica»), rilevava come la tutela effettiva dei diritti debba involgere, in funzione prospettica, il «coraggio di disancorarli dalla cittadinanza in quanto 'appartenenza' (a una determinata comunità statale) e quindi dalla statualità», riconoscendone così il «carattere sovra-statuale (…) e quindi tutelarli non solo dentro ma anche fuori e contro gli Stati, ponendo fine a questo grande *apartheid* che esclude dal loro godimento la grande maggioranza del genere umano in contrasto con il loro conclamato universalismo».

[167] Così A. von Bogdandy, *Il "pubblico" nel diritto internazionale alla luce del concetto di politico di Schmitt. Un contributo alla teoria generale del diritto pubblico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018, Parte I, pp. 1 ss., p. 14. Nel medesimo senso, si veda, altresì, M. Barberis, *«Civis europaeus sum»*, cit., p. 330, a parere del quale «la locuzione "cittadinanza cosmopolitica" indica al massimo un ideale regolativo, mai realizzabile completamente», soggiungendo altresì, piuttosto incisivamente, come la "cittadinanza cosmopolitica" si atteggi nel senso di «un'espressione enfatica che esprime un ossimoro: un cittadino del mondo, se fosse solo cittadino della Terra, sarebbe cittadino solo rispetto agli extraterrestri». Tale postura critica si sostanzia nella tesi per la quale il cosmopolitismo della cittadinanza conduca, necessariamente, al "suicidio" stesso dello *status civitatis*, poiché «non regolando più alcuna appartenenza, escludendo nessuno, la cittadinanza cosmopolitica comporta la dissoluzione del concetto stesso di cittadinanza».

[168] Cfr. M. Luciani, *L'antisovrano*, cit., spec. pp. 171 ss., p. 177.

a "porre in crisi" un'ipotesi di "superamento della cittadinanza": la prospettiva della "cittadinanza globale" – a cui devesi "aggregare", per connessione, il profilo connesso al riconoscimento "universale" dei diritti riferiti a tale *status* e, per conseguenza, il "tramonto" della separazione delle categorie del "cittadino" e dello "straniero" – pur tenendo in dovuta considerazione lo stato attuale dell'architettura dei pubblici poteri, nazionali e internazionali, parrebbe non essere in grado di "superare" «la prova della realtà delle cose»[169]. Detta "insuperabilità", in sostanza, rinverrebbe le proprie ragioni in (quantomeno) due fattori difficilmente "aggirabili": in primo luogo, la «persistenza dello "stato" come forma di organizzazione politica nella quale i diritti di cittadinanza (in senso largo) trovano ancora oggi la principale fonte di protezione effettiva»[170], così come, in secondo luogo, la circostanza per la quale, a livello globale, non sia dato rinvenire, allo stato attuale, «nulla che possa assomigliare a un'organizzazione di tipo politico»[171].

Nell'ambito del dibattito sulla difficoltà teorico-fattuale circa la configurazione di uno "Stato mondiale" ed il correlato, tendenziale, "superamento" del concetto stesso di "cittadinanza" (quantomeno nei termini classici della "cittadinanza-appartenenza"), giova altresì rammentare la riflessione di Rescigno, a giudizio del quale il discrimine in mano agli Stati per poter discernere tra cittadini e stranieri e, quindi, tra chi possa liberamente soggiornare e chi sia soggetto a vincoli stabiliti dalla legge, continuerebbe a risiedere nella nozione di "cittadinanza-appartenenza", specie laddove si intenda che quest'ultima si atteggi quale «condizione necessaria, anche se non sufficiente, della cittadinanza-partecipazione»[172], benché tale presupposto costituisca un elemento «precario ed eventuale»[173]. Lo stesso Rescigno ha posto in luce un elemento che continua a differenziare (al pari del riconoscimento dei c.d. "diritti politici") il "trattamento" tra cittadino e straniero e che, in effetti, si radica proprio in quella teoria della "cittadinanza-appartenenza" la quale, nonostante gli accadimenti del contemporaneo, parrebbe continuare a svolgere, a ordinamento vigente, un ruolo dirimente: il riferimento va al «diritto di risiedere»[174], laddove, a ben ve-

[169] A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, cit., p. 306.
[170] A. Morrone, *op. ult. cit.*, p. 319.
[171] *Ibidem*.
[172] G.U. Rescigno, *Cittadinanza*, cit., p. 42.
[173] *Ibidem*.
[174] G.U. Rescigno, *Cittadinanza*, cit., p. 41.

dere, il «cittadino ha il diritto di risiedere, per il solo fatto di essere cittadino, e nessuna legge può togliere tale diritto; il non cittadino può essere espulso o impedito dall'entrare nel territorio dello Stato, per il solo fatto di essere non-cittadino, se la legge così prevede»[175]. Cosicché, secondo tale assunto, il concetto di "cittadinanza-appartenenza" continuerebbe ancora a disimpegnare la funzione di disciplinare «un problema permanente degli esseri umani: il loro rapporto col territorio»[176], inibendo, in tal modo, una piena equiparazione tra il cittadino *pleno iure* e il non cittadino soggiornante permanentemente nel territorio nazionale.

Su un binario parallelo correva, d'altro canto, la riflessione di Stefano Rodotà, il quale auspicava si potesse «definitamente prendere congedo» dalla cittadinanza, intesa quale *status* produttivo, oggi come nel passato, di "esclusioni" e "discriminazioni", specie in considerazione del rischio di "appannamento", cagionato dall'impiego storico-istituzionale di detto *status*, «del riferimento ai diritti della persona, ai diritti umani, nella versione forte che si è venuta accreditando proprio nella fase più recente»[177]. In tal senso, pur discostandosi dalla prospettiva della c.d. "cittadinanza universale", Rodotà riconosceva nella "liberazione" dallo *status* di cittadino ancorato ad una comunità politica definita – specie ai fini del pieno riconoscimento e godimento dei diritti (fondamentali) – un processo storico indispensabile, giacché «[s]e la cittadinanza definisce l'insieme delle condizioni necessarie perché la persona possa attingere la pienezza dei diritti fondamentali, allora essa può essere rivendicata anche oltre e contro la tradizionale logica della cittadinanza nazionale»[178].

---

[175] *Ibidem*.

[176] G.U. Rescigno, *op.ult.cit.*, p. 41.

[177] Così S. Rodotà, *Cittadinanza: una postfazione*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, pp. 293 ss., p. 318.

[178] S. Rodotà, *op.ult.cit.*, p. 319. Su tale specifico profilo, si veda altresì l'approccio, di segno dubitativo, contenuto nelle riflessioni di E. Rinaldi, Ius soli*: qualche precisazione di metodo*, cit., pp. 581-582, la quale osserva come la c.d. "fine della storia" della cittadinanza – in funzione del riconoscimento "globale" e "de-nazionalizzato" dei diritti connessi allo *status civitatis* –, permanga una prospettiva «lontana», laddove, in effetti, «la tutela dei diritti continua ad assumere come punto di riferimento un ordinamento costituzionale concreto, inteso come espressione del patto sociale sotteso alla creazione della comunità politica». In tal senso, soggiunge l'A., la condizione della *appartenenza nazionale*, sottesa alla stessa nozione di cittadinanza, andrebbe riconsiderata «alla luce dell'evoluzione in senso multiculturale della realtà sociale, in

Ed è proprio in funzione di quanto sinora delineato, così come nella prospettiva del superamento della tradizionale "differenziazione" nel godimento dei (residui) diritti spettanti in capo (esclusivamente) ai cittadini, che parte della dottrina ha inteso avanzare l'ipotesi di una "riconfigurazione" profonda del concetto di cittadinanza – specie con riguardo al citato trattamento "differenziato" nei confronti dei non cittadini – alla luce dell'evoluzione costituzionale delle tradizionali categorie della "sovranità (popolare)" e del "popolo", laddove è stata posta in rilievo la circostanza per la quale «la sovranità popolare non si manifesta solo attraverso l'esercizio dei diritti tradizionalmente qualificati come "politici" in senso stretto (…) ma anche attraverso l'esercizio di altre libertà costituzionali, comprese quelle appartenenti alla sfera dei "rapporti civili" o di quelli "economico-sociali"»[179]. In tal senso, se, come argomentato da autorevole dottrina, non può considerarsi del tutto corretta l'asserzione per la quale «gli stranieri rest[i]no estranei ai circuiti della decisione politica, ovverosia che non esercit[i]no e [facciano] valere diritti politici»[180], è pur acclarato, per converso, che essi siano sprovvisti di «alcuni, e specificamente l'elettorato attivo e passivo»[181], dovendosi interrogare, infine, sulla intima «coerenza in siffatta parcellizzazione delle esperienze politiche che vengono a maturazione ora con la partecipazione ed ora invece con l'esclusione degli stranieri»[182].

Tale approccio, al contempo, indurrebbe necessariamente a dover "riconsiderare" la (apparentemente) irriducibile "chiusura" nei confronti di ipotesi di estensione dei diritti politici e, più nello specifico, del diritto di elettorato attivo e passivo – quantomeno con riguardo alle elezioni per il rinnovo delle rappresentanze in seno agli organi rappresentativi locali – in favore dei cittadini di provenienza *extra* Unione europea ma residenti stabilmente (e a determinate condizioni) nel territorio nazionale[183], riconoscendo dignità e valore, per tale via, ai

quanto la capacità inclusiva che la cittadinanza ha a lungo esercitato negli ordinamenti liberal-democratici, anche in ragione di una certa omogeneità etnica e culturale, è messa in crisi dall'esigenza di garantire la circolazione delle idee e l'effettività di un certo ordine dei diritti in un contesto multiculturale».

[179] M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 124.

[180] A. Ruggeri, *Note introduttive*, cit., p. 19.

[181] *Ibidem*.

[182] A. Ruggeri, *op.ult.cit.*, p. 19.

[183] Come noto, i cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea residenti nel

diritti di partecipazione della forma associata di vita comune[184], così come al contributo socio-economico e culturale che i suddetti apportano alla comunità[185]. Detto riconoscimento si collocherebbe altresì in (ideale) continuità con quanto previsto dalla *Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*, siglata a Strasburgo nel 1992 e ratificata (sebbene con "riserve"[186]) dallo Stato italiano nel 1994[187]; un documento di particolare rilievo, che si poneva l'obiettivo di «valorizzare, attraverso il principio dell'"integrazione", il requisito

territorio nazionale, previa richiesta di iscrizione in apposita lista, possono già partecipare alle elezioni comunali e circoscrizionali, così come per le elezioni per il rinnovo dei membri spettanti all'Italia del Parlamento europeo.

[184] In tale prospettiva, A. Ciancio, *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, pp. 51 ss., p. 62, ha posto in rilievo la circostanza per cui il riconoscimento dei «diritti elettorali nelle elezioni locali agli stranieri residenti, ben oltre ed a prescindere dallo stesso processo di integrazione europea», andrebbe inquadrato in una logica più ampia, ipotizzando per tale via la possibilità di edificare «processi di lealtà tra i membri della collettività stanziata su un determinato territorio, differenti da quelli tradizionali fondati sull'idea risalente di cittadinanza come appartenenza necessaria dell'individuo allo Stato-nazione in virtù di vincoli eminentemente di sangue, a favore dell'esaltazione del requisito volontaristico, condizione della residenza stabile e premessa di nuove forme di inserimento dell'individuo nella comunità politico-sociale».

[185] In tal senso, si vedano le riflessioni di G. Coletta, *Verso l'estensione del diritto di voto ai non cittadini*, in A. D'Aloia (a cura di), *Diritti e costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, 2003, pp. 343 ss., spec. pp. 369 ss., il quale, partendo dal riconoscimento della titolarità della "sovranità" «anche [per] chi vota esclusivamente alle elezioni locali», in funzione della riconducibilità della stessa non alla «astratta unità politica del popolo», bensì alla «somma delle persone che, individualmente, partecipano alla determinazione delle scelte politiche», ha evidenziato come, nel tempo presente ed alla luce delle evoluzioni del quadro ordinamentale euro-unitario (in specie, con riferimento alla cittadinanza europea), sia divenuto sempre più gravoso individuare «delle motivazioni idonee a escludere dal voto (e non soltanto da quello locale) coloro che, risiedendo in modo legale e stabile nel territorio dello Stato, contribuiscono (al pari dei cittadini) al suo benessere e a quello delle comunità territoriali in esso comprese, attraverso un'attività lavorativa, il pagamento delle imposte e la difesa della patria».

[186] In effetti, la Repubblica italiana non ha ratificato il "Capitolo C" della Convenzione in parola, dedicato precipuamente al *Right to vote in local authority elections*. In particolare, l'art. 6.1 della Convenzione impegna le parti contraenti (e avrebbe, in caso di ratifica, impegnato l'Italia) a *garantire* "to every foreign resident the right to vote and to stand for election in local authority elections, provided that he fulfils the same legal requirements as apply to nationals and furthermore has been a lawful and habitual resident in the State concerned for the 5 years preceding the elections".

[187] A mezzo della Legge 8 marzo 1994, n. 203, "Ratifica ed esecuzione della con-

dell'appartenenza reale della persona ad una data comunità politica in vista del concorso alla gestione delle strutture pubbliche del territorio nel quale si è scelto di porre in modo duraturo le basi della propria esistenza e delle proprie relazioni»[188].

L'assioma sì definito condurrebbe, dunque, a ritenere del tutto pacifica la conseguente deduzione inerente al citato "assottigliamento" del "confine" tra cittadino e non cittadino[189], laddove una rinnovata e più "fluida" accezione di "popolo"[190] – intesa, in luogo della stretta "cittadinanza italiana", nel senso di «coloro che esercitano la "sovranità popolare"»[191] – indurrebbe ad involgere (non senza rilevanti, oggettive, difficoltà di carattere storico-politico e ordinamentale) nei benefici connessi allo *status* in parola anche il "non cittadino"[192] (*rectius*:

venzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992, limitatamente ai capitoli A e B".

[188] Così A. Ciancio, *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, cit., p. 52. Del pari, a giudizio dell'A., i meritori intenti iniziali sono stati progressivamente disattesi, attraverso un atteggiamento di «disinteresse, se non vere e proprie tendenze di segno contrario» (p. 53). Sul punto, si veda, altresì, A. Apostoli, *Irragionevoli scelte legislative versus decisioni giudiziarie di ripristino della legalità costituzionale: il «non-cittadino» nell'ordinamento italiano*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, spec. pp. 9 ss.

[189] Lo notava già, con estrema lucidità, Hans Kelsen, il quale poneva in rilievo la circostanza per la quale, nelle "democrazie radicali", fosse in atto (già a quel tempo) la «tendenza ad allargare il più possibile la cerchia di coloro che possiedono diritti politici», potendosi ben constatare, a determinate condizioni, che «si accordino questi diritti anche agli stranieri, qualora, ad esempio, abbiano la loro residenza permanente nel territorio dello Stato». Cfr. H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit., p. 246.

[190] Secondo tale percorso argomentativo, la categoria del "popolo" non si atteggerebbe più «come una figura soggettiva i cui contorni sono definiti una volte per tutte», bensì quale «figura dai contorni per così dire *fluidi*, che di volta in volta si determina concretamente in relazione *all'esercizio delle singole libertà* attraverso cui si esprime la *sovranità popolare*» (enfasi aggiunta). Cfr. M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 125.

[191] M. Cuniberti, *op.ult.cit.*, p. 125.

[192] *Contra*, si veda l'approccio (fortemente restrittivo) sotteso alle norme contenute negli ordinamenti giuridici tedesco e austriaco. In particolare, partendo dall'esperienza tedesca, di particolare interesse sono le celebri sentenze *Ausländerwahlrecht I* e *Ausländerwahlrecht II*, pronunziate il 31 ottobre 1990 dal *Bundesverfassungsgericht* con riferimento ai casi di estensione del diritto di voto amministrativo concesso agli stranieri extra-comunitari da due *Länder*, segnatamente *Schleswig-Holstein* e *Amburgo* [cfr., rispettivamente, BVerfG, Urteil vom 31.10.1990 – 2 BvF 2/89, 2 BvF 6/89 – (BVerfGE 83, 37) e BVerfG, Urteil vom 31.10.1990 – 2 BvF 3/89 – (BVerfGE 83, 60)]. In tali occasioni, il *Bundesverfassungsgericht* ebbe a porre in rilievo come il principio democratico, a norma della Legge fondamentale, si fondi sulla relazione tra potere pubblico

lo straniero di nazionalità terza rispetto a quelle degli Stati membri dell'Unione europea)[193], specie allorquando questi possa esercitare – come nel caso del diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni politiche di rilievo nazionale (e locale) – «una libertà costituzionale attraverso la quale si esprime tale "sovranità"»[194].

Così, l'ipotesi in discorso potrebbe contribuire altresì al "superamento" (quantomeno in forma "parziale") di quello «statuto di minorità»[195], od anzi «di esclusione»[196] che continua a caratterizzare lo

(*Staatsgewalt*) e popolo (*Volk*), sicché per "popolo" deve intendersi il "popolo tedesco", ovverosia i cittadini di nazionalità tedesca, dovendosi seguire, ai fini dell'estensione del diritto in parola, le possibili alternative del riconoscimento della cittadinanza, secondo i requisiti già previsti dall'ordinamento giuridico, oppure, in alternativa, la via della revisione costituzionale. In effetti, come rilevato da E. Grosso, *Una cittadinanza funzionale*, cit., pp. 495-496, il *Bundesverfassungsgericht* «stabilì che la condizione di cittadino tedesco è il prerequisito essenziale per il godimento, a qualsiasi livello, di diritti di partecipazione politica. Per questa ragione non è consentito attribuire per legge diritti di partecipazione politica a chi non sia cittadino tedesco». Al contempo, con specifico segno all'ordinamento giuridico austriaco, si veda la pronuncia del Giudice costituzionale (*Verfassungsgerichtshof* – VfGH) del 30 giugno 2004, VfSlg 17264/2004, nell'ambito della quale il *VfGH* ha dichiarato contraria a Costituzione la riforma del *Land* di Vienna volta a concedere il diritto di voto ai cittadini di Paesi terzi (non UE) nelle elezioni dei consigli distrettuali (*Bezirksvertretungen*), laddove tale riforma avrebbe potuto porre in crisi il principio di "omogeneità" elettorale che la Costituzione federale austriaca lascia riposare in una concezione di "popolo" di stampo "tradizionale", cui ricondurre, infine, una (altrettanto) "tradizionale" concezione di "cittadino" (*wahlrechtlichen Homogenitätsprinzips der österreichischen Bundesverfassung*).

[193] Esempio emblematico di un "possibile" sbocco rispetto alla "crisi" dell'integrazione dello "straniero" nel contemporaneo è rappresentato dal caso neozelandese, laddove il combinato disposto dell'*Electoral Act* del 1993 e del *Local Electoral Act* del 2001 ha riconosciuto il diritto anche per gli stranieri stabilmente residenti nel Paese, nel rispetto di determinati criteri puntualmente definiti (avere almeno 18 anni, possedere un visto di residenza permanente e aver vissuto in Nuova Zelanda per almeno 12 mesi consecutivi in qualsivoglia fase della vita), di partecipare alle elezioni per il rinnovo dei consigli locali e del Parlamento nazionale. Parimenti, esperienze similari a quella della Nuova Zelanda sono rintracciabili negli ordinamenti giuridici irlandese (art. 16.2 della Costituzione), cileno (art. 14 della Costituzione) e uruguayano (art. 78 della Costituzione). D'altro canto, seppur meno "aperte" al riconoscimento, in senso estensivo, del diritto di voto, si segnalano talune esperienze afferenti allo spazio nordeuropeo (Svezia, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi, Irlanda, Belgio), mentre nel caso degli Stati della penisola iberica (Spagna e Portogallo) il diritto di voto alle elezioni locali viene riconosciuto sulla base di accordi di "reciprocità".

[194] Così M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 125.

[195] V. Onida, *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 14.

[196] *Ibidem*.

"straniero" con riferimento – quanto ai fini del presente contributo – ai «diritti chiamati politici»[197]. In sostanza, seguendo tale crinale interpretativo (cui, in verità, si ritiene di aderire), nel contemporaneo la "comunità politica" non dovrebbe essere più ricostruita seguendo un mero dato "formale" – quello riferibile al mero "possesso" della cittadinanza nazionale – bensì occorrerebbe adottare una visione più ampia e inclusiva, percorrendo, a esempio, il sentiero argomentativo tracciato dalla Corte costituzionale, la quale, in una pronuncia di fine secolo, pose in rilievo come la

> comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza[198].

Con specifico segno al tema del riconoscimento, nei riguardi degli stranieri extra-UE residenti nel territorio nazionale, del diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni per il rinnovo dei membri del Parlamento nazionale, più cauta appare, tuttavia, la posizione di altra parte della dottrina, la quale, evidenziando come, nel corpo della Costituzione, non sia dato rinvenire, «una preclusione assoluta di riferibilità agli stranieri di situazioni giuridiche soggettive inerenti la sfera c.d. "politica" da parte del testo fondamentale»[199], ha rilevato altresì la «impossibilità di disgiungere il riconoscimento dei diritti costituzionali dalla pretesa di adempimento dei correlativi doveri»[200]. Tale approccio – volendo porre al centro del dibattito un tema lungamente rimasto sullo sfondo, afferente al piano «reciproco dei doveri, o se si preferisce (come qui) delle responsabilità che la cittadinanza richie-

[197] V. Onida, *op.ult.cit.*, pp. 14-15. In particolare, al pari dei "diritti politici", Onida intendeva ricomprendere, quale parte fondamentale del c.d. «statuto di minorità» dello straniero, anche «il diritto di entrare o rientrare, e di restare o stabilirsi, sul territorio dello Stato», da intendersi nel senso di «uno dei diritti fondamentali della persona, tanto più rilevante quanto crescono, dal punto di vista tecnologico ed economico, le possibilità di viaggiare e di comunicare».

[198] Cfr. Corte cost., sent. 10-18 maggio 1999, n. 172, *Cons. dir.*, p.to 2.3.

[199] A. Ciancio, *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, cit., p. 67.

[200] *Ibidem*.

de»[201] – si radicherebbe nella "relazione costituzionale" tra diritti e doveri del cittadino[202], laddove tale "legame" «non potrebbe valere solo in un senso, in vista di un allargamento della sfera dei primi a vantaggio di chi comunque e in certe forme soggiace ai secondi, ma depone nel senso che il riconoscimento di diritti a chi prima ne era escluso non può correre separatamente dalla predisposizione delle condizioni che rendano possibile l'assolvimento dei correlativi doveri»[203].

Sicché, a fronte delle considerazioni sinora svolte, appare del tutto ragionevole asserire come una ridefinizione della relazione cittadino-straniero ed il riconoscimento ai secondi del diritto di voto, inquadrato secondo le argomentazioni sinora svolte, non potrebbe essere inteso quale *vulnus* inferto al dettato costituzionale, poiché, secondo l'interpretazione fornita da autorevole dottrina, la Costituzione «non vieta e non garantisce l'estensione del diritto di voto agli stranieri»[204]. In tal senso, il disposto costituzionale *ex* art. 48 «o gli articoli seguenti – si limiterebbero, cioè, a riconoscere, e garantire costituzionalmente, i diritti politici ai cittadini, senza prevedere, ma anche *senza escludere*, che altri soggetti possano divenirne titolari: la possibilità per gli stranieri di godere dei (di alcuni) diritti politici dipende dal legislatore ordinario»[205]. Di talché, una estensione del diritto di elettorato attivo e passivo (a determinate condizioni) ai non cittadini (nazionali o europei) ben sarebbe possibile (finanche, per certi aspetti, auspicabile) anche per "via legislativa", configurandosi così gli stessi quali «diritti legislativi e non costituzionali»[206], sebbene non possa sottacersi il rischio – recato in nuce da tale opzione e paventato da parte della dottrina – per il quale un riconoscimento per via legislativa del diritto di voto

[201] Cfr. P. Forte, *Appunti*, cit., p. 5 s., il quale pone altresì in evidenza la circostanza per la quale il tema dei "doveri" e delle "responsabilità" connesse allo *status* di cittadino sia stato raramente posto al centro dell'attenzione del dibattito giuridico.

[202] Su cui si rinvia, in particolare, alle riflessioni di F. Polacchini, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016, *passim*.

[203] A. Ciancio, *op.ult.cit.*, p. 67.

[204] B. Caravita di Toritto, *I diritti politici dei "non cittadini"*, cit., p. 155. Sulla stessa posizione si attestano, *ex multis*, le argomentazioni di M. Luciani, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 1992, pp. 557 ss., nonché di E. Grosso, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XV, Torino, 1999.

[205] Cfr. A. Algostino, *I diritti politici dello straniero*, Napoli, 2006, p. 106.

[206] B. Caravita di Toritto, *I diritti politici dei "non cittadini"*, cit., p. 155.

agli stranieri possa «essere stabilmente esposto alle scelte ampiamente discrezionali, se non arbitrarie, del legislatore»[207].

In sostanza, un riconoscimento di tal fatta potrebbe inverarsi attraverso una «nuova lettura sulla base della quale il legislatore potrà attestare su posizioni nuove il proprio intervento legislativo»[208], direzionando così l'ordinamento – a mezzo del superamento della "stretta" categoria dei "diritti politici" – verso la configurazione di uno «*statuto di appartenenza ad una comunità*»[209]. In tale prospettiva, i "diritti politici" – lungi dall'essere strettamente declinabili quali diritti di comunità *iure sanguinis* – potrebbero essere ricondotti alla categoria dei diritti "di democrazia", piuttosto che in funzione della specifica nazionalità posseduta[210].

6. Cenni conclusivi

Nel tentare di delineare taluni (ancorché non certo definitivi) cenni conclusivi al presente contributo, si deve, in prima battuta, porre in rilievo la centralità che ha avuto (e, in certa misura, continua ad avere) la cittadinanza nello sviluppo, nell'ambito della comunità di appartenenza, della forma relazionale intercorrente tra lo Stato e l'individuo. Sulla base di tale assunto, deve riconoscersi come gli studi in materia di cittadinanza continuino a costituire un ambito di analisi e di confronto fortemente "divisivo", idoneo all'inveramento di una forte "polarizzazione" del dibattito. Detta "polarizzazione", si sostanzia, in effetti, nella "contrapposizione" tra coloro i quali – attraverso l'adozione di

[207] G. Chiara, *Titolarità del voto*, cit., p. 117.

[208] B. Caravita di Toritto, *I diritti politici dei "non cittadini"*, cit., p. 155.

[209] B. Caravita di Toritto, *op.ult.cit.*, p. 156. Nel medesimo senso si muove altresì la riflessione di A. Algostino, *I diritti politici dello straniero*, cit., pp. 38 ss., p. 57, la quale – partendo dall'analisi degli atti dell'Assemblea costituente in tema di "rapporti politici" – ha inteso porre in rilievo come il diritto di voto, in effetti, consenta «una partecipazione attiva dell'individuo alla vita della comunità» e spetti «all'individuo che vuole partecipare attivamente alla vita della comunità stessa»; di talché, ponendo al centro della riflessione l'elemento "sostanziale" della partecipazione, svincolato da strette logiche inerenti l'«appartenenza etnica alla comunità», sarebbe così possibile «ipotizzare una estensione della titolarità del voto a tutti i *soggetti* che partecipano e intendono partecipare attivamente alla vita di comunità, a prescindere da ogni categoria costruita in base al possesso di titoli meramente formali» (enfasi aggiunta).

[210] In tal senso, A. Algostino, *op.ult.cit.*, spec. p. 58.

un'interpretazione di carattere "originalista" – intendano preservare una residua (ma sostanziale) "quota" differenziale nel trattamento tra cittadini e stranieri, "difendendo" così le ragioni della persistenza di taluni diritti di esclusiva spettanza dei "possessori" dello *status* di cittadini (appartenenza) e coloro che, viceversa, appuntando l'attenzione sulla valorizzazione dell'elemento inclusivo (partecipazione), riconoscono nelle mutate condizioni e composizioni delle comunità politiche del presente – così come nelle forme di tutela postesi "oltre" la dimensione nazionale – dei fattori di innegabile "frattura" dei consolidati assetti storico-ordinamentali. Fattori, questi ultimi, che legittimerebbero una "revisione strutturale" della "storica" divaricazione tra le categorie del "cittadino" e dello "straniero", specie con riguardo al tema della partecipazione politica nella comunità di riferimento.

In tale prospettiva, se allo studioso delle scienze giuridiche, come è stato argomentato, non sarebbe consentito «liquidare la cittadinanza come concetto vuoto, relativistico riflesso dell'orientamento ideologico dell'ordinamento, a meno che non s'intenda rinunciare alla descrizione delle posizioni giuridiche *riservate* ai cittadini»[211], parimenti rispondente al vero appare la considerazione per la quale la permanente corrispondenza di determinati requisiti allo *status* di cittadini non possa (più) costituire un criterio discriminatorio per coloro i quali, nel rispetto delle norme dell'ordinamento giuridico italiano, contribuiscano da lungo tempo, materialmente o spiritualmente, al progresso della società. Pertanto, le argomentazioni contenute nel presente lavoro hanno tentato di porre in luce – anche con riferimento all'estensione dei diritti politici e, in particolare, dell'elettorato attivo e passivo ai "non cittadini" – il carattere, per certi aspetti, "anacronistico" di una netta e perentoria "separazione" tra cittadini e stranieri extra-UE stabilmente residenti nel territorio nazionale. Se, come si ritiene, il coinvolgimento democratico in seno alla "comunità di destini politici"[212] involge, per sua stessa natura, la possibilità di poter partecipare al momento della decisione e della scelta dei propri rappresentanti, non appaiono (più) così solide le ragioni che continuano a "sostenere" l'inerzia del legislatore in tema di estensione, a certe condizioni, di suddetti diritti agli stranieri extra-UE stabilmente residenti[213].

---

[211] P. Mindus, *Cittadini e no*, cit., pp. 262-263.

[212] Cfr. Corte cost., sent. n. 63/2026, *Cons. dir.*, p.to 8.2.

[213] Si vedano, sul punto, le riflessioni di A. Mazzola, *La composizione del corpo*

Le presenti note, ad ogni buon conto, non intendono per nulla sottacere (anzi, si riconosce pacificamente) la natura "sovversiva" – nei confronti della nozione tradizionale di cittadinanza e dei (residui) diritti connessi esclusivamente al possesso di tale *status* giuridico – di ipotesi, residuali ma non certo remote, tese all'estensione, nei riguardi della "persona straniera", di quello che, ad ogni buon conto, può essere considerato il caposaldo fondamentale della partecipazione dell'individuo alla comunità, ovverosia il diritto di partecipare politicamente alla vita associata e, per tale via, contribuire alla scelta dei propri rappresentanti in seno ad assemblee elettive (quantomeno, si è detto, di rilievo locale)[214].

D'altra parte, con specifico segno alla "forma" attraverso la quale addivenire all'estensione del diritto di voto agli stranieri, la dottrina non appare pacificamente concorde. Invero, benché non appaiano del tutto irrefutabili le considerazioni afferenti alla necessità (finanche, opportunità) di una "via costituzionale" per l'estensione del diritto in parola – dovendosi altresì riconoscere che la stessa costituirebbe il più solido ancoraggio per una rinnovata forma di partecipazione democratica – è pur vero, d'altro canto, che una "via legislativa" *tout court* per il riconoscimento dell'elettorato attivo e passivo non appaia per nulla "inibita" dalle interpretazioni della Carta di cui si è discorso. Tuttavia, un riconoscimento di tale natura, in assenza di una «previa revisione costituzionale», potrebbe atteggiarsi, come ha posto in rilievo Algostino, nel senso di una «tesi "estrema"», poiché versante in una condizione di estrema precarietà, ovverosia nell'ambito di una «lotta contro le stesse potenti forze che rendono ambigui i diritti umani: *in primis* la sovranità degli Stati (e la cittadinanza), naturali alleate di quanti vivono una determinata condizione (di privilegio) e vogliono mantenerla»[215],

elettorale alla luce della legge n. 74 del 2025: la cittadinanza come questione di rappresentanza, in Costituzionalismo.it, n. 2/2026, Parte I, pp. 49 ss.

[214] In tale prospettiva, appare di sicuro interesse, con riferimento alle iniziative intraprese a livello locale, quanto previsto dal combinato disposto degli articoli 6 dello Statuto e 11 del Regolamento per gli "Istituti di partecipazione e di iniziativa popolare" di Roma Capitale, i quali riconoscono il "Diritto di voto in caso d'iniziativa popolare e referendum consultivi comunali" anche agli stranieri che abbiano compiuto la maggiore età, si trovino regolarmente nel territorio nazionale e che risiedano o siano domiciliati in Roma "per motivi di studio o lavoro".

[215] Cfr. A. Algostino, *I diritti politici dello straniero*, cit., p. 122.

permanendo costantemente "esposta" alle "intemperie" delle maggioranze parlamentari di ciascuna legislatura.

Orbene, al di là della "forma" (pur di fondamentale importanza) attraverso la quale addivenire al riconoscimento in discorso, appare tuttavia necessario chiarire il punto di fondo: l'intento delle presenti riflessioni, si è detto, non si appunta sul disconoscimento del ruolo storico (e, per certi aspetti, attuale) dell'istituto della cittadinanza, bensì, seguendo l'insegnamento di autorevole dottrina, sulla ricerca delle forme giuridiche e, al contempo, culturali per affrontare una «nuova sfida per la democrazia»[216]. In effetti, ove si addivenga alla tesi per la quale per "sistema democratico" dovrebbe (quantomeno) intendersi il «governo fondato sul consenso dei governati»[217], appare, allora, quantomeno "dubbio" continuare a perpetrare la "esclusione" «dall'universo dei "governati" [di] persone che stabilmente risiedono, vivono, si sposano, fanno figli, lavorano, si istruiscono, spesso addirittura nascono nel territorio dello Stato, solo perché nati forniti della cittadinanza di un altro Stato, ma che in molti casi è per loro più un ricordo e un'eredità del passato che non una realtà vissuta del presente»[218].

In sostanza, ciò a cui intende alludersi afferisce alla presa d'atto per la quale un ordinamento giuridico che voglia continuare a strutturarsi – specie con riguardo ai diritti politici – in forma "escludente" rispetto allo straniero extra-UE stabilmente residente nel territorio nazionale, costituisca un elemento di profonda instabilità sociale e, del pari, di grave "discriminazione" – finanche, di "ingiustizia" –, così come, più ad ampio spettro, un "rischio" per la tenuta della civile convivenza sociale, laddove, in effetti, una «democrazia *jure sanguinis* o gentilizia non è, in fondo, meno discriminante di una democrazia censitaria o basata su una discriminazione di genere»[219].

Non si intende, dunque, postulare la "necessità" o la "opportunità" di "rimuovere" l'istituto della cittadinanza dal quadro costituzionale, specie se intesa quale fattore caratterizzante l'ordinamento giuridico e la sua comunità politica; non è questo, si ritiene, il discrimine tra "inclusione" ed "esclusione", né, tantomeno, tra "appartenenza" e "partecipazione". Ciò che si intende sostenere è la necessità – in un'ottica

[216] Così V. Onida, *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 19.
[217] *Ibidem*.
[218] V. Onida, *op. ult. cit.*, pp. 19-20.
[219] V. Onida, *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 20.

inclusiva e ai fini di una compiuta "integrazione dell'altro" – di riconoscere il diritto di voto agli stranieri (extra-UE) stabilmente residenti nel territorio nazionale, affinché costoro possano "compiutamente" entrare a far parte di quella "comunità politica" – quantomeno, si diceva, di livello locale – abilitata dall'ordinamento giuridico alla scelta dei propri rappresentanti in seno alle assemblee elettive[220].

Ciò di cui si è tentato di discorrere, in sostanza, afferisce alla necessità di valorizzare nuove forme di integrazione e convivenza, laddove – riprendendo la riflessione di Azzariti – in luogo della tradizionale bipartizione tra sistemi di riconoscimento per "discendenza" (*ius sanguinis*) e sistemi di riconoscimento per "nascita" (*ius soli*), occorrerebbe, nel quadro delle società eterogenee del contemporaneo, addivenire a forme di riconoscimento legate alla partecipazione alla "vita di comunità" (*ius loci*), adottando, per tale via, una concezione della cittadinanza «collegata alla partecipazione dei singoli alle esperienze della collettività, permettendo e favorendo l'integrazione di questi entro un dato territorio»[221]. Partecipazione, dunque, in luogo di appartenenza, affinché dette rinnovate forme di integrazione non aderiscano (meramente) alla concessione formale di uno *status*, bensì guardino alla «persona, nella sua effettiva condizione di appartenente a una comunità politica cui partecipa e di cui è parte ed espressione»[222].

In definitiva, a parere di chi scrive, appare necessario evidenziare come lo sviluppo progressivo del costituzionalismo debba muovere verso la constatazione per la quale, nel tempo contemporaneo, una reale "divisione" (discriminazione?) tra "cittadino" e "non cittadino" – così come tra i rispettivi "statuti costituzionali" – sia divenuta, ad attento sguardo, un retaggio dello Stato nazionale del XIX e della prima metà del XX secolo; anche per tale ragione, la strada da intraprendere, si ritiene, dovrebbe condurre verso una "trasformazione" e, finanche,

[220] Anche in tale direzione paiono muoversi le riflessioni di A. Algostino, *I diritti politici dello straniero*, cit., p. 168, a parere della quale «[i] diritti politici – per attuare coerentemente il principio del suffragio universale, quale estrinsecazione minima dell'attuale *modus vivendi* della democrazia – *devono* essere attribuiti a tutti coloro che sono "governati" e l'individuazione dei governati per non cadere in un vuoto formalismo non può ancorarsi a dati sclerotizzati, come quelli del possesso del "titolo" di cittadino, ma mirare a garantire una effettiva corrispondenza fra partecipazione alla società (e soggezione al governo) e partecipazione politica (alla formazione del governo)».

[221] G. Azzariti, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., p. 132.

[222] G. Azzariti, *op. ult. cit.*, p. 133.

una "ricomposizione" di quella storica "contrapposizione" di cui si discorre, specie in considerazione «dei fondamenti costituiti dal valore della dignità umana e dall'affermazione dei diritti inviolabili della persona»[223].

* * *

Abstract

Ita

Il contributo esamina l'evoluzione costituzionale della cittadinanza, evidenziando il progressivo affievolimento del tradizionale nesso tra *status civitatis* e appartenenza alla comunità politica. Muovendo dall'analisi delle trasformazioni indotte dall'integrazione sovranazionale, dalla cittadinanza europea e dall'universalizzazione dei diritti fondamentali, il lavoro indaga la crisi della dimensione identitaria della cittadinanza e la conseguente ridefinizione del rapporto tra inclusione, partecipazione democratica e titolarità dei diritti. In tale prospettiva, quale strumento di integrazione costituzionale e di rafforzamento della coesione della comunità politica, si sostiene l'opportunità di estendere il diritto di elettorato attivo e passivo, quantomeno a livello locale, agli stranieri extra-UE stabilmente residenti nel territorio nazionale.

En

The essay examines the constitutional evolution of citizenship, highlighting the progressive weakening of the traditional connection between *status civitatis* and membership in the political community. Drawing on the analysis of the transformations triggered by supranational integration, European citizenship, and the universalization of fundamental rights, this dissertation investigates the crisis of the identity dimension of citizenship and the subsequent redefinition of the relationship between inclusion, democratic participation, and the entitlement to rights. From this perspective, as a tool for constitutional integration and for strengthening the cohesion of the political community, it is argued that the right to vote and to stand for election should be extended, at least at the local level, to non-EU foreign nationals who are stably and lawfully resident within the national territory.

[223] V. Onida, *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 23.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it
Registrazione presso il Tribunale di Roma
ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)