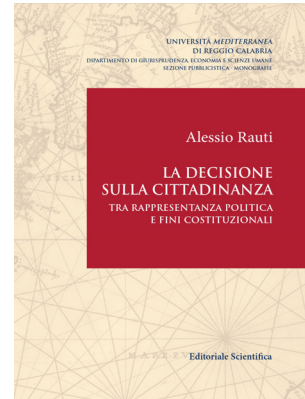




Alessio Rauti, *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 483

All'interno della Costituzione della Repubblica italiana il concetto astratto della «cittadinanza» ricorre solo due volte (artt. 22 e 117, comma 2, lett. *i*); assai più presente è la sua versione personificata dei «cittadini», evocata – oltre che nella rubrica della Parte I («Diritti e doveri dei cittadini») – negli artt. 3 (commi 1 e 2), 4, 16, 17, 18, 26, 38, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 59, 75, 84, 102, di nuovo 117 (comma 2, lett. *a*), 118 e 135, nonché nella XVIII disposizione transitoria e finale. Tale scelta lessicale potrebbe indicare un'attenzione maggiore alle situazioni giuridiche soggettive legate alla cittadinanza rispetto a quella prestata ai “confini” della cittadinanza stessa: come se le persone elette all'Assemblea costituente avessero dato per scontato il significato del concetto o, all'opposto, avessero preferito lasciare al legislatore il compito di definire le condizioni alla base dell'acquisto o della perdita dello *status civitatis* (al di là del limite *ex art. 22 Cost.*, per cui la privazione della cittadinanza non può derivare da motivi politici).





Il Parlamento non pare però del tutto libero nel dettare le norme su come si acquisisce o si perde la cittadinanza: la Costituzione, anche implicitamente, offrirebbe prescrizioni vincolanti, non superabili neanche forse con la revisione costituzionale. È la tesi che Alessio Rauti, docente di diritto pubblico e costituzionale all'Università Mediterranea di Reggio Calabria, propone nella nuova monografia *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali* (Editoriale Scientifica).

Convinzione dell'autore – del tutto condivisibile – è che la cittadinanza sia un «oggetto *in movimento*», i cui contorni possono essere determinati e modificati da vari formanti (Parlamento, Governo, giurisprudenza e, in certe circostanze, dottrina). Il movimento porta con sé il rischio che il tentativo metaforico di scattare una foto dell'oggetto "cittadinanza", mediante una ricerca per individuarne i confini, porti a un'immagine dai contorni sfocati, non definiti; questa però appare soltanto una ragione in più per indagare con maggiore cura ogni elemento rilevante nella ricostruzione.

Rauti ha posto *in primis* le premesse teoriche «per una ricostruzione "costituzionalmente compatibile" dell'idea di cittadinanza», anche considerando la sua mutevolezza in base ai caratteri degli ordinamenti e delle costituzioni (e al rapporto con la sovranità); si possono peraltro graduare la cittadinanza, l'idea complementare di sudditanza e pure lo *status* del "non cittadino". L'autore aderisce alla tesi che gradua lo *spatium* tra democrazia e autocrazia: il punto in cui ci si colloca dipende da vari fattori, incluso «il grado di distanza fra il potere e la libertà, fra i governanti e i governati, chiamando in causa anche i rapporti fra l'esercizio del potere politico e la tipologia dei diritti riconosciuti agli stranieri residenti».



Rauti si concentra sui connotati della cittadinanza nello Stato costituzionale liberal-democratico e personalista: individua un profilo statico, che «pone [il cittadino] in una relazione privilegiata con i tre tradizionali elementi costitutivi dello Stato» (popolo, territorio e sovranità) e uno dinamico, circa i rapporti tra l'evoluzione della democrazia e del liberalismo e le trasformazioni della cittadinanza (vi rientrano le lotte per estendere i diritti e le considerazioni sui criteri per l'acquisto dello *status civitatis*), tenendo conto pure delle interazioni con altri ordinamenti.

Ciò porta l'autore a trovare nella Costituzione, pure al di là del testo, limiti alla discrezionalità del legislatore in tema di cittadinanza. L'unità basata sulla condivisione dei valori (oltre che delle procedure) fondanti la Repubblica e la tutela dalle discriminazioni confermata dal costituzionalismo contemporaneo non dovrebbero consentire al legislatore – neanche revisionando la Carta – di spostare un soggetto «imprevedibilmente ed arbitrariamente [...] al di fuori dei muri [...] eretti a difesa della piena fruizione di *tutti* i diritti fondamentali e della cittadinanza come fattore essenziale di identità sociale della persona», pericolo che si è corso e si corre. Ciò perché «non ci sono pagine “in bianco” nel “libro” costituzionale», né si può «immaginare una materia costituzionale, in senso liberaldemocratico e personalista, senza la cittadinanza».

Riaffermata la natura di fonte del diritto di ogni disposizione costituzionale (anche dei principi e anche in sede di interpretazione conforme), nel volume si nota che la Carta sembra invece avere perso la sua forza di indirizzo nei confronti della politica (anche se è più realistico dubitare, con Rauti, della «volontà della classe politica di porsi al servizio dei fini costituzionali»); l'azione del legislatore sarebbe però fondamentale per una piena attuazione costituzionale, vista la natura politica delle scelte



contenute nella “legge fondamentale”, che di ogni potere (pure di quello legislativo) rappresenta il fondamento e il limite. Sottolinea l’autore – anche richiamando Salvatore Pugliatti – che pur nella loro indeterminazione, dovuta pure alla necessità di arrivare a un compromesso tra le forze politiche alla Costituente, i principi costituzionali – *non negoziabili*, almeno finché quell’ordinamento dura, visto che tratteggiano «un progetto di società, sia pure a maglie larghe» – permettono comunque di assumere decisioni, da parte del legislatore e dei giudici: due piani che devono potersi saldare, perché si continui ad avere una *living Constitution*.

In questo contesto si inquadra la discrezionalità del potere attribuito al legislatore in tema di cittadinanza. Rauti qualifica quest’ultima come «materia costituzionale» (*ex art. 72, comma 4 Cost.*): del concetto l’autore cerca con pazienza di riconoscere i confini (la cui fissazione non può essere rimessa al solo legislatore, dunque alla politica) e di mettere in luce la natura sostanziale; nel volume si individua una “materia costituzionale in senso stretto”, costituita dall’ambito «disciplinato innanzitutto ma non solo da norme costituzionali» e individuabile in base al contenuto, e una “in senso lato”, in cui inserire gli oggetti delle fonti di rango costituzionale e sub-costituzionale che attuino la Carta (incluse le norme sulla cittadinanza), nonché gli altri ambiti “costituzionalizzati” dal legislatore per propria scelta.

Non si può non vedere la cittadinanza come “materia costituzionale”: la formulazione dell’art. 22 Cost. e l’analisi del dibattito in Assemblea costituente non consentono di “decostituzionalizzare” quel tema; visto poi che la Costituzione parla, più che di cittadinanza, di «cittadini» (per i loro diritti e doveri), la delimitazione di chi è cittadino (dunque i criteri di acquisto o perdita dello *status civitatis*) è necessaria per regolare quelle



previsioni costituzionali. La legge (costituzionalmente obbligatoria) sulla cittadinanza non è dunque sottraibile all'*iter* ordinario di approvazione e ai suoi caratteri di ampiezza di discussione e pubblicità, ma è pure sottoposta a «un vincolo costituzionale a geometria variabile»: questo è rigido su diritti e doveri e sulla riserva di legge in tema, più labile sulla «concreta scelta sui criteri» di acquisto o perdita della cittadinanza.

Alessio Rauti ricorda però che tali scelte «forniscono la cartina di tornasole del rapporto fra autorità e libertà all'interno di uno Stato» e consentono di individuare la forma di quello stato e il «suo concreto atteggiarsi». Rileva soprattutto il cosiddetto «indice di cittadinanza», ossia il rapporto fra cittadini e residenti sul territorio: esso in caso di criteri irragionevolmente ristretti risulterebbe molto basso, col rischio di minare «la caratura democratica» dell'ordinamento. In generale, gli interventi sulle norme in tema di cittadinanza dovrebbero essere organici e sistematici, «alla luce dell'intero quadro dei principi e dei diritti costituzionali la cui attuazione condiziona le concrete modalità della convivenza civile».

La norma costituzionale chiave, nel tema che si affronta, sta nell'art. 22 Cost., «fondato sul tritico *cittadinanza, capacità giuridica e nome*»: per l'autore il testo «riassume caratteristiche fondamentali della soggettività e, dunque, della dignità della persona». Dovrebbe tenerne conto chi concorre a formare, interpretare e applicare le norme sulla cittadinanza. In particolare, ogni parlamentare, esercitando la rappresentanza¹, ha il

¹ Tema cui l'autore dedica pregevoli riflessioni (con un nutrito sostegno bibliografico), ragionando pure sulla crisi (di legittimazione) dei partiti che finisce per riflettersi sulla qualità della rappresentanza.



compito «necessariamente recettivo» di operare la sintesi «degli interessi contraddittori» delle società pluraliste, per poter dare corpo alla sovranità popolare *ex art.* 1, comma 2 Cost. e alla società prefigurata negli artt. 2 e 3, con un «legame politico fondato su valori solidaristici di emancipazione e di inclusione».

Dal momento però che tali valori riguardano l'intera collettività e non soltanto i cittadini, si concorda con Rauti nel ritenere che gli eletti, nel rappresentare la Nazione, debbano tener conto pure degli interessi di chi non è cittadino ma appartiene alla comunità: iniziano così a emergere i limiti che il legislatore dovrebbe considerare intervenendo sulle norme circa lo *status civitatis*. Di più, nota l'autore, se «il grado della democrazia effettiva è condizionato negativamente dalla marcata asimmetria fra governanti e governati», ciò vale pure quanto alla «diffusa presenza di stranieri residenti nel territorio italiano, i quali lavorano [...] e assolvono il dovere tributario [...] ma... sono privi del diritto di voto».

Rauti propone «criteri di acquisto della cittadinanza che offrano un orizzonte reale, ma praticabile, di accessibilità allo *status civitatis*», valutando anche il «modo in cui scelte inclusive o escludenti si riflettono dinamicamente sui principi costituzionali» (incluso quello di dignità) e considerando pure il valore del «fattore tempo»: sarebbero auspicabili norme sulla condizione giuridica degli stranieri che permettessero «una progressiva stabilizzazione dei non cittadini», mettendoli in condizione di acquisire la cittadinanza.

Tali temi sono sviluppati nella seconda parte del libro, che si concentra innanzitutto sulla legge n. 91/1992 sulla cittadinanza, evocandone i caratteri singolari (quali la minore inclusività rispetto alle norme del 1912 sotto certi profili, tra i quali spicca la possibilità per gli stranieri di



divenire cittadini²) e cercando di indagare le ragioni alla base di una disciplina che pare «frutto di una miopia politica». Lo dimostrerebbe pure, tra l'altro, l'opzione spiccata per lo *ius sanguinis* senza alcun temperamento: ciò mostra che per il legislatore del 1992 «la famiglia di cittadini è considerata l'incubatrice ottimale di soggetti minorenni che in essa imparano il vivere in società» (anche ove si tratti di minori adottati): emerge la centralità di «una *comunità* – [...] luogo di rapporti interpersonali – che prepara alla *società*, luogo di relazioni meno dirette», con una formazione che propone «in maniera convincente forme di comportamento culturali tradizionali».

Tale visione attinge a una certa lettura dell'unità familiare *ex art.* 29 Cost., ma non tiene conto dei grandi mutamenti sociali³, delle migrazioni e di come oggi in una famiglia possa esserci disomogeneità di *status civitatis* (ciò peraltro permetterebbe più facilmente di educare all'alterità, compito che spetta anche alla scuola).

Si nota poi la sostanziale carenza di vie alternative per acquisire la cittadinanza su cui la legge faccia altrettanto affidamento (magari valoriz-

² Ad esempio, la residenza decennale in Italia quale requisito perché un extracomunitario ottenga la cittadinanza avrebbe una *ratio* non troppo lontana da quella che mosse la sospensione della concessione della cittadinanza ottenuta dagli “stranieri nemici” negli ultimi dieci anni, prevista dal d.l. n. 36/1918, «adottato dopo la c.d. “disfatta di Caporetto” che ferì il sentimento nazionalista» (l'autore nota che la norma non risulta abrogata).

³ Lascia dubbi il fatto che si possa ancora acquisire la cittadinanza *iure sanguinis* per parentela «senza fissare un numero massimo di generazioni che possano fruirne per discendenza e senza neppure prescrivere condizioni minime di residenza nel territorio italiano», così che ne beneficino persone appartenenti da tempo di fatto ad altre comunità. Non vanno poi sottovalutati i problematici risvolti elettorali legati a chi è cittadino italiano ma risiede all'estero: l'autore li evoca e cita Corte cost., nn. 173/2005 e 242/2012.



zando l'integrazione nelle comunità «locali e/o scolastiche»): queste non devono essere parse «altrettanto valid[e] a “costruire” ottimi cittadini», ma anzi foriere di minore “sicurezza” (come “assenza di preoccupazioni”). La situazione sembra destinata a durare – pur essendo la disciplina vigente inadeguata a rapportarsi al fenomeno migratorio – per l'atteggiamento di molte forze politiche, preoccupate di perdere consensi a causa di una riforma della cittadinanza in senso meno restrittivo⁴.

Il volume rileva lo sfavore dell'ordinamento italiano verso l'istituto della naturalizzazione per residenza: esso potrebbe dare rilievo a un'appartenenza volontaria a una comunità che genera diritti e doveri⁵, ma è congegnato in modo anacronistico in Italia (specie guardando alle norme vigenti in altri Paesi, nei quali gli stranieri sono visti come risorse, invece che apparire come soggetti da “premiare” dopo una lunga residenza e a discrezione dell'amministrazione). Gli aggravamenti dell'*iter*, peraltro, hanno elevato l'età delle persone naturalizzate, allontanandosi dal tempo della vita in cui «il sistema culturale di riferimento è ancora assai flessibile e particolarmente fluido».

Rauti analizza le forme ibride di *ius soli* in Italia (indicando criticità⁶, storture e possibili soluzioni per renderle più rispondenti alla realtà delle migrazioni) e suggerisce una tassonomia delle varianti che l'acquisto

⁴ L'ha dimostrato anche l'ultimo tentativo di riforma organica nella XVII Legislatura, col disegno di legge S. 2092 rimasto bloccato nelle “secche” di Palazzo Madama.

⁵ Si era espressa in modo simile, con riferimento agli apolidi, Corte cost., n. 172/1999.

⁶ Le quali vanno oltre tali previsioni: si critica per esempio il divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, previsto dal d.l. n. 113/2018 (“decreto sicurezza”) e dichiarato illegittimo da Corte cost., n. 186/2020, dopo la pubblicazione del libro.



della cittadinanza *iure soli* conosce. Essa è utile specie per valutare se introdurre in Italia ipotesi di *ius soli* “temperato”, che guardino al Regno Unito (diventa cittadino lo straniero nato e vissuto per i suoi primi dieci anni nel territorio statale, allontanandosene al più per novanta giorni) o alla Germania (il genitore, residente regolare da almeno otto anni, dev’essere titolare di un diritto di soggiorno o, da almeno tre anni, di un permesso di soggiorno permanente). Per l’autore ciò, insieme allo *ius culturae*, consentirebbe di attribuire la cittadinanza a più stranieri minorenni, per neutralizzare «le conseguenze negative della marginalizzazione, che può pure determinare, per reazione, un arroccamento culturale» e «“costruire” insieme e gradualmente cittadini il cui contesto culturale di riferimento può essere mediato opportunamente dalla frequenza scolastica e [...] dalle contaminazioni che questa consente».

Il volume analizza poi i limiti alla discrezionalità del legislatore in tema d’acquisto e perdita della cittadinanza legati all’apertura dell’ordinamento italiano al diritto internazionale e al diritto dell’Unione Europea. Per il primo si esaminano le fonti internazionali⁷ e il rilievo⁸ della cittadinanza reale ed effettiva (legata a un *genuine link* tra Stato – o territorio – e individuo), in tema di protezione diplomatica ma pure di estensione di certi diritti e garanzie agli stranieri “regolari” (cfr. Corte cost., n. 227/2010); si riflette sui diritti ad avere almeno una cittadinanza

⁷ Il volume si occupa della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita politica locale (1992) e della Convenzione internazionale sulla protezione dei lavoratori migranti e le loro famiglie (1990).

⁸ Fin dal “caso Nottebohm” deciso dalla Corte internazionale di giustizia (1955).



(per evitare l'apolidia)⁹, a mantenerne una (con le questioni legate alla "doppia cittadinanza")¹⁰ e a cambiarla.

Con riferimento all'Ue, ricordato che «attualmente la competenza a stabilire chi sono i cittadini europei rimane in capo ai legislatori statali», l'autore analizza la giurisprudenza della Corte di giustizia Ue che pare aver delineato margini di sviluppo (e autonomizzazione) della cittadinanza europea, definita come «*status fondamentale* dei cittadini degli Stati membri»¹¹.

A partire dalla "sentenza Zambrano" del 2011 (che per la prima volta ha scisso la cittadinanza europea dall'esercizio della libertà di circolazione) si sono avute altre pronunce rilevanti (puntualmente commentate dall'autore), sia pure non tutte dello stesso segno, fino alla più recente "sentenza Tjebbes" (2019), in base alla quale si è rimarcato che anche nell'esercizio di proprie competenze lo Stato, quando siano in gioco si-

⁹ Più delicato è il profilo legato al diritto a una *determinata* cittadinanza: lo mostrano i casi della successione di Stati e dell'acquisto della cittadinanza da parte degli stranieri rifugiati. Il diritto a una cittadinanza non si trova nella Cedu, ma la Corte Edu ne ha fatto emergere la rilevanza indiretta, dipendente dagli altri diritti sanciti dal documento (se cioè gli atti statali incidenti sulla cittadinanza pregiudicano gli altri diritti e libertà che la Convenzione garantisce, come il dritto alla vita privata e familiare, a un rimedio effettivo nazionale contro la violazione di un diritto convenzionale e il diritto a non essere discriminati). Il volume esamina le decisioni della Corte Edu in tema di diniego e revoca della cittadinanza, nonché di discriminazione tra cittadini non legati alla revoca dello *status*.

¹⁰ Si affronta però anche il tema delicato della revoca della cittadinanza, soprattutto legato alle persone sospettate di terrorismo di matrice fondamentalista.

¹¹ In effetti l'orizzonte si ritrova nelle conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro nella "causa Rottmann" (2010): la cittadinanza di uno stato e la cittadinanza europea sono «due nozioni allo stesso tempo inestricabilmente connesse e autonome».



tuazioni rilevanti per il diritto dell'Unione, deve rispettare quest'ultimo e, in particolare, se un cittadino di uno Stato membro perde la cittadinanza statale, perde pure quella europea e ciò attiene al diritto dell'Ue. La risoluzione del Parlamento europeo (2009) con cui ha invitato gli Stati membri ad agevolare la concessione della cittadinanza (soprattutto ai cittadini europei) e ad armonizzare le discipline nazionali non ha peraltro fatto venir meno le pratiche di "naturalizzazione agevolata di massa" o a pagamento (ben note in certi ordinamenti), persino facilitate dall'automatico acquisto della cittadinanza europea per chi ottiene la cittadinanza di uno Stato membro, ma deleterie se si intende costruire «un'Unione politica a partire dalla cittadinanza europea».

L'ultimo capitolo del volume è nuovamente centrato sull'Italia, in particolare sulla «moltiplicazione degli *status* degli stranieri regolarmente residenti» e delle "forme di cittadinanza" (costituzionale, sociale, di residenza, civile, amministrativa, partecipativa, digitale) individuate, soprattutto dai giuristi: spesso queste divergono tra loro e dal concetto tradizionale di "cittadinanza", ma hanno valore simbolico (contro gli arbitri del potere) più che giuridico. Rauti nota che, mentre ora molti diritti (non quelli politici) spettano agli individui-persone e non come cittadini, pure «la circostanza della titolarità dei diritti e dell'adempimento dei doveri fa nascere forme di appartenenza sostanziale»: si etichettano come "cittadinanze", forse perché *la* cittadinanza (formale) è rimasta più chiusa, escludente. L'autore si concentra sul concetto di "cittadinanza costituzionale": lo «*status* di chi, pur non formalmente cittadino, può [...] esercitare le libertà e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione o risulta destinatario delle norme costituzionali».



Se il primo fattore di legittimazione-concorso resta – *ex artt.* 1, comma 3, 3 e 4 Cost. – il lavoro (o l'essere persone "attive", in senso concreto e plurale), è irragionevole che esso non abbia un peso rilevante nei criteri per acquistare lo *status civitatis*. Vale per la valorizzazione del lavoro *stricto sensu* (ma pure del volontariato o del servizio civile svolto dalle persone straniere, nonché dei loro percorsi di istruzione, non considerati per l'acquisto della cittadinanza), come per l'accesso degli stranieri al pubblico impiego (ostacolato nella pratica o da certe norme); è poi cittadino "sostanziale" anche chi aderisce al progetto di società pluralista della Repubblica, essendovi fedele *ex art.* 54. Cost.

Se la Carta non tollera forme di cittadinanza differenziate in base al criterio di acquisto o torsioni dell'istituto in senso "mercatorio" o etnico (e discriminatorio), l'art. 22 nega che lo *status civitatis* possa essere sottratto per «motivi politici» (cioè per una particolare visione della società): ciò è possibile solo per motivi gravi, che rompano il patto di solidarietà con la comunità cui si appartiene. La previsione, nel "decreto sicurezza", della revoca della cittadinanza per chi è stato condannato con sentenza definitiva per delitti di natura terroristica o sovversiva (art. 10-bis, legge n. 91/1992) indica invece ipotesi estese e generiche e si applica solo a chi ha acquisito la cittadinanza non alla nascita, discriminando i cittadini sulla base del criterio di acquisto.

Sembra peraltro il caso di notare che il proclamato "superamento" del "decreto sicurezza", con l'approvazione del d.d.l. S. 2040 in dicembre, non ha rimosso tale norma. Come si vede, risulta davvero attualissima l'affermazione che apre le conclusioni di Alessio Rauti: occorre tornare a discutere di cittadinanza in modo completo, parlando pure di doveri (per ogni cittadino) e ammettendo che troppi interventi, «senza ragioni



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno X, n. 3, 2020
data di pubblicazione: 23 dicembre 2020

Recensioni

apprezzabili e coerenti, hanno reso più pesante e precaria la condizione degli stranieri». Intanto, la cittadinanza formale resta «la sola garanzia di godere pienamente di tutti i diritti sanciti dalla Costituzione»: per qualcuno è il segno che occorrono rigore e selettività nell'attribuirla; l'autore del volume, invece, preferisce valutare, accompagnare e includere. Posizione che qui si condivide interamente.

Gabriele Maestri

(Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate;
dottore di ricerca in Scienze politiche – Studi di genere;
coordinatore della redazione di *Democrazia e Sicurezza*)