

CITTADINANZE VARIABILI

Antonello Calore

ABSTRACT

The citizenship feels effects of the influence of political and social needs of the nation state. Nowadays the crisis of the state and its sovereignty is producing the transformation of the citizenship and the political question related to the definition of its concept is reopened. We lost the perspective of citizen as 'person' for the advantage of the administrative notion of 'registry office'. Deep transformations in economy, society and human relationship – at national and global level – played a role in this meaning shift and the massive migration phenomenon made situation worse. The paper focus on the lack of balance between the formal and administrative notion of citizenship and that one of juridical-political instrument favouring people participate to the community life. Three changes affect the nature and the role of citizenship. The economic and media globalization imposed market economy as only regulator of social relationships. Secondly, the growing importance of human rights in constitutional law, since the years after Second World War to the recent European constitutions, made person prevail in front of citizen, therefore that debased the national citizenship. Thirdly, the increasing weight of international institutions in the juridical life of single nation-states, as in case of ECHR. Can studying, understanding and correcting these structural changes allow citizenship to resume the mediation role between liberal individualism and community conception of society? That is, could citizenship again become a useful tool to overcome social conflicts?

PAROLE-CHIAVE: *Cittadinanza giuridica – Stato-nazione – Dignità*

KEYWORDS: *Citizenship – Nation State – Dignity*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Cittadinanza giuridica e Stato-nazione. – 3. Criticità della cittadinanza. – 3.1. Globalizzazione. – 3.2. Cittadino-persona. – 3.3. Istituzioni sovranazionali. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Il volume che presentiamo è frutto di una riflessione collettiva durata due anni e condotta all'interno del *Laboratorio su Cittadinanze e Inclusione Sociale* (LaCIS), costituito presso il Dipartimento di Giurisprudenza di Brescia, cui hanno aderito giuristi, storici e filosofi del diritto, economisti, sociologi, architetti, medici dell'Ateneo bresciano e di altre Università. In questo 'spazio' si sono approfonditi aspetti storico-teorici della cittadinanza.

Solo alcuni dei partecipanti a tali discussioni hanno poi deciso di raccogliere le loro idee sull'argomento nei contributi, tutti discussi e vagliati dal Consiglio Scientifico del LaCIS, che vengono qui pubblicati.

L'analisi sulla cittadinanza non può fare a meno del suo contesto, facendo molta attenzione alle condizioni materiali e alle trasformazioni politiche che ne determinano il realizzarsi in un particolare momento storico. La cittadinanza non può essere circoscritta al solo dettato formale del 'noi' contrapposto a 'loro' (del 'me' a 'te'): antagonismo primario. Se a ciò la limitassimo, avremmo «una relazione di grado prossimo allo zero», di nessun aiuto all'analisi. Anche perché, nella vita reale, le relazioni tra cittadino e straniero sono sempre state impostate e risolte dalla politica, *melius* da «strategie di formazione (di messa in forma) dello spazio della politica»¹. Per intenderla nel suo significato storico-concreto, cioè nel suo «contenuto effettivo», bisogna soffermarsi sui requisiti che legano l'individuo a una determinata comunità². Al suo essere cioè partecipe, con soluzioni variabili, allo spazio collettivo. Il cittadino da 'soggetto' astratto (centro di imputazione di diritti e doveri) assurge a «persona sociale», inserita nella realtà e destinataria dei valori del vivere insieme³.

Le regole attuali, che disciplinano l'acquisto della cittadinanza, pur derivate dalle esigenze dello Stato-nazione⁴, risentono profondamente delle

¹ Spunti in tale direzione sono in C. GALLI, *Cittadino/straniero/ospite*, in *Filosofia e Teologia*, 2, 1998, 219-243, da cui sono tratte le citazioni (pp. 223 s.).

² Sulla nozione 'formale' e/o 'sostanziale' della cittadinanza, v. 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 cultura giuridica*, XLV, 2, 2015, 480-482. È da tener presente che l'etimologia del termine italiano 'cittadino' deriva dal latino *civis*, risalente probabilmente all'indeuropeo **keivos*, dove si esalterebbe la «qualità di componente di un gruppo» (B. ALBANESE, *Le persone nel diritto privato romano*, Tip. S. Montaina, Palermo 1979, 171; sottolineatura mia).

³ Su tale transazione «dal soggetto alla persona», avviatasi negli anni '60-'70 del secolo scorso, v. S. RODOTÀ, *Dal soggetto alla persona. Trasformazioni di una categoria giuridica*, in *Filosofia politica*, XXI, 3, 2007, 373, con richiami alla dottrina; R. ESPOSITO, *Terza persona. Politica della vita e filosofia dell'impersonale*, Einaudi, Torino 2007.

⁴ GROSSO, *Una cittadinanza*, cit., 480 ss. Sull'emergere e l'imporsi dei diritti del soggetto

sue recenti trasformazioni, a conferma che «sono le ideologie (o, più semplicemente, le politiche) che, in ogni epoca storica, hanno condizionato e condizionano l'elaborazione delle norme giuridiche a provvedere, di volta in volta, quel concetto [= cittadinanza] di un diverso contenuto, e a contribuire così alle progressive trasformazioni dei confini sostanziali della comunità dei cittadini»⁵. Come scrive Andrea Morrone: «la legge sulla cittadinanza non è mai uno strumento neutro»⁶.

Non a caso il portato della cittadinanza è tornato al centro dello scontro politico italiano⁷.

Avendo presente tale caratteristica, la domanda, a cui con questo libro abbiamo provato a rispondere, è in che senso oggi, all'interno dei profondi mutamenti economici, sociali e relazionali a livello mondiale, si possa intendere la funzione della cittadinanza.

2. Cittadinanza giuridica e Stato-nazione

Muovendo da tale impostazione metodologica⁸, l'intenzione è di approfondire alcuni dei molteplici aspetti della cittadinanza.

Cominciamo col circoscrivere l'ampio spettro dell'indagine, eleggendo la cittadinanza 'giuridica' quale oggetto della nostra riflessione pur nella consapevolezza che eventuali contatti con altre dimensioni della stessa, appartenenti ai paradigmi economico, sociale e politico, saranno tenuti presenti senza però mai assumerli come *focus* dell'analisi.

La cittadinanza giuridica trova la sua tipica rappresentazione nello *status* dell'individuo: «l'appartenenza di un soggetto a una determinata categoria, caratterizzata da una particolare sfera di capacità; perciò tale ap-

attraverso la sovranità della nazione è decisivo P. COSTA, *Diritti fondamentali (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, II, tomo 2, Giuffrè, Milano, 2008, 384 s.

⁵ GROSSO, *Una cittadinanza*, cit., 494. Il quale rilegge in questa ottica «funzionale» due episodi rispettivamente della rivoluzione statunitense e di quella francese: il primo relativo alla concessione della cittadinanza tramite il XIV Emendamento della Costituzione ai neri subito a ridosso dell'abolizione della schiavitù [pp. 483-488]; il secondo sempre relativo alla concessione della cittadinanza ai migranti francesi tramite le modifiche al *Code de la nationalité* (1990-2011) [pp. 187 ss.].

⁶ A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 314.

⁷ V. il tormentato disegno di legge S. n. 2092 trasmesso alla Camera il 13 ottobre 2015 oppure il d.l. n. 113/2018 convertito in legge n. 132/2018 in materia di sicurezza e immigrazione.

⁸ Qualche spunto ulteriore nel mio A. CALORE, 'Cittadinanza' tra storia e comparazione, in M. BRUTTI-A. SOMMA, *Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, Max Planck Institute, Frankfurt am Main, 2018, 81-94.

partenenza si traduce in una posizione giuridica dei soggetti uniforme ed omogenea, fonte di particolari diritti e doveri»⁹. Se ne ricava l'immagine di un cittadino, che appartiene allo Stato con il bagaglio di diritti e doveri ad esso accordati: «non si è definiti cittadini perché si hanno determinati diritti e doveri, ma si hanno determinati diritti e doveri perché si è cittadini»¹⁰. La figura è ancora piena delle finalità volute dallo Stato-nazione, in un periodo storico in cui la 'nazione' risultava «imprescindibile simbolo di fondazione dell'ordine politico»¹¹. Dopo la fine della Seconda guerra mondiale, tale concetto di nazione sarà superato¹², ma la subordinazione della libertà dell'individuo alla sovranità dello Stato persisterà, per cui «l'opzione per la sovranità [...] è anche stata una opzione per il primato dell'individuo in quanto tale, considerato il rapporto allo Stato, piuttosto che come membro di una corporazione o gruppo»¹³.

La cittadinanza quindi come riconoscimento dell'ordinamento giuridico¹⁴ e mera attribuzione di diritti/doveri, funzionale a distinguere i cittadini da coloro che tali non sono: la contrapposizione tra colui che appartiene allo Stato (plasticamente nella lingua tedesca: *Staatsangehöriger*) e l'«estraneo», quest'ultimo scindibile a sua volta in «straniero» e «apolide»¹⁵.

La natura della cittadinanza giuridica mantiene ancora oggi l'idea di «appartenenza» dell'individuo, il cittadino¹⁶, ad un gruppo circoscritto in un determinato territorio. Appartenenza voluta e realizzata dall'ordinamento giuridico, che, tramite le leggi¹⁷, attribuisce al soggetto diritti¹⁸ e

⁹ R. CLERICI, s.v. *Cittadinanza*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, III, 1989, 112-143. V. anche D. ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, in ID. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, 3.

¹⁰ G. MANCINI, *Cittadinanza e 'Status' negli antichi e nei moderni*, Libreria dell'Università Editrice, Pescara, 2000, 84, dove si stigmatizza la «burocratizzazione», cui è stato sottoposto da molti anni il concetto.

¹¹ P. COSTA, *Art. 10 Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 2017, 22.

¹² *Ibid.*, 22 ss.

¹³ *Introduzione* a M. MECCARELLI-P. PALCHETTI-C. SOTIS (a cura di), *'Ius peregrinandi'. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, EUM, Macerata 2012, 17, dove il moderno *ius migrandi* è analizzato in contrapposizione allo *ius peregrinandi* quale «disposizione naturale dell'uomo», preesistente ai moderni ordinamenti statuali (pp. 8 s.). Si giunge così alla conclusione che l'«estraneo», parte di me, è essenziale a definire il mio «proprio» (C. CANULLO, *L'estraneo che io sono*, in MECCARELLI-PALCHETTI-SOTIS [a cura di], *'Ius peregrinandi'*, cit., 297-312).

¹⁴ L. BACCELLI, *Cittadinanza e appartenenza*, in ZOLO (a cura di), *La cittadinanza*, cit., 130.

¹⁵ P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze University Press, Firenze, 2014, 233.

¹⁶ «Soggettività giuridica» e «titolarità» sono gli elementi della capacità giuridica (MANCINI, *Cittadinanza*, cit., 42).

¹⁷ Sul rapporto tra l'individuo e l'ordine costituito v. G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, 2, 2011, 426 ss.

¹⁸ Come scrive BACCELLI, *Cittadinanza*, cit., 132: «il catalogo dei diritti riconducibili alla

doveri, sviluppando un preciso senso identitario dell'individuo con la comunità¹⁹ e una rassicurante sensazione di appartenenza. Tale accezione di cittadinanza, propriamente giuridica, non esclude a priori la partecipazione del cittadino alla vita politica, ma distingue, costituendo due momenti separati: da una parte il singolo che esercita i propri diritti-doveri; dall'altra l'ordinamento che lo tutela. Il circolo può diventare vizioso se, per il verificarsi di ampie trasformazioni strutturali e sovrastrutturali, la cittadinanza perde la sua articolata funzione di mediazione sociale, riducendosi a mera «iscrizione anagrafica»²⁰, dove il solo attributo giuridico formale di *status* finirebbe alla lunga per logorare, se non spezzare, il vincolo tra il soggetto e la comunità²¹.

Il paradigma politico della cittadinanza è quindi in stretto rapporto con quello giuridico anche se «ciascun[o] ha una sua storia, partecipando a un diverso ordine concettuale»²².

Ne è un esempio la figura di cittadino che ricaviamo dall'art. 3 della nostra Costituzione, dove si conferisce uno *status* omogeneo che diventa, grazie al comma 1, partecipazione 'egualitaria' alla «vita politica, economica e sociale del Paese»²³. Così come gli artt. 48, 49, 50, 51, 54, sempre della Costituzione italiana, dove si indicano i diritti-doveri del cittadino.

L'attribuzione di tale *status*, che può determinare un sentimento di ap-

cittadinanza è molto vasto: diritti individuali, politici, sociali e oggi di 'quarta generazione' (i diritti ecologici e cosmopolitici)».

¹⁹ L'aspetto identitario di un 'gruppo' è, quindi, il risultato di un processo dialettico e non il dato di partenza a-priori: «è soltanto attraverso la relazione con l'altro, attraverso il riconoscimento dell'*étran-je*, che io produco la mia identità» (U. CURI, *Straniero*, Cortina editore, Milano 2010, 139). In ciò la funzione ultima e insostituibile dello straniero che contribuisce alla nostra definizione «lo straniero resta ospite e nemico, non l'uno o l'altro, ma comunque l'uno e l'altro» (CURI, *Straniero*, cit., 82). Lo stesso concetto è espresso sociologicamente da G. SIMMEL, *Excursus sullo straniero*, in G. SIMMEL, *Lo spazio e gli ordinamenti spaziali della società* (1908), in Id., *Sociologia* (1983), Ed. Comunità, Torino 1998, 580 ss.; da R. CESERANI, *Lo straniero*, Laterza, Roma-Bari 1998, 7 s. in letteratura. L'identità è quindi da intendere come una narrativa 'plurale' in perenne costruzione nella dialettica fra cittadino e straniero, dove l'interazione 'curiosa' fra i due soggetti comporta il loro stesso snaturamento. Si supererebbe in questo modo il limite che la Arendt individuava come conseguenza dei «trattati sulle minoranze», promossi subito dopo la Prima guerra mondiale, per cui al gruppo dominante dei cittadini di uno Stato si contrapponevano i gruppi di stranieri che avevano, come unica scelta per non essere più tali, la «naturalizzazione»: «dovevano accontentarsi delle leggi eccezionali finché non erano completamente assimilati e non avevano fatto dimenticare la loro origine etnica» (*Le origini del totalitarismo* (1948), trad. it. A. Guadagnin, Einaudi, Torino 2009, 382).

²⁰ D. ZOLO, *Migrazione, cittadinanza, globalizzazione*, in O. GIOLO-M. PIFFERI (a cura di), *Diritti contro. Meccanismi di esclusione dello straniero*, Giappichelli, Torino 2009, 1.

²¹ BACCELLI, *Cittadinanza*, cit., 130.

²² AZZARITI, *La cittadinanza*, cit., 427.

²³ *Ibid.*

partenenza a una comunità²⁴, porta però con sé il «contrapporsi a uno spazio 'esterno'»²⁵, dove si collocano i non-cittadini. La cittadinanza, quindi, come figura che unisce, ma che può nello stesso tempo separare.

All'interno di tale funzione bipolare della cittadinanza, si articola una 'graduazione' di posizioni dello straniero (estraneo, ospite, nemico), di cui abbiamo significativi esempi²⁶, che pone nella «indeterminazione» la relazione cittadino-straniero. A semplificare tale «complicazione», riducendola alla rigidità binaria «amico/nemico» (come nella modernità ha provato a fare Carl Schmitt con la sua posizione statual-razionalistica), si corre il rischio di rendere assoluto l'Altro, pervenendo alla sua «negazione radicale»²⁷. Riconoscere l'articolazione complessa del rapporto con l'altro consente, invece, di escludere la dicotomia a favore della reciprocità, favorendo così il raggiungimento di un equilibrio sociale, in cui la cittadinanza non esalterebbe pericolosamente «lo straniero [...] che non appartiene allo Stato in cui ci troviamo, che non ha la medesima nazionalità»²⁸.

Si ha un esempio di tale complessità nella regolamentazione dei rapporti verso lo straniero, attuata dalla legislazione dello Stato italiano nel corso del tempo: l'innovativa concessione degli stessi diritti civili del cittadino italiano, sancita dal codice civile del 1865²⁹; la successiva restrizione di tale concessione, subordinata al principio di reciprocità del codice civi-

²⁴ La cittadinanza, come mezzo di produzione identitaria, è auspicata in funzione dell'altro da ZOLO, *Migrazione*, cit., 2, il quale però la esaspera nella sua visione 'realista' dei rapporti sociali, nella contrapposizione di valore tra la cittadinanza nazionale e la cittadinanza universale: «La cancellazione della cittadinanza nazionale e dei suoi valori in nome dell'ideale universalistico della cittadinanza universale è una strada che conduce, nonostante le buone intenzioni dei suoi sostenitori, nelle braccia dell'imperialismo statunitense e del suo progetto di egemonia mondiale mascherato sotto le vesti della diffusione planetaria dei valori occidentali». (V. quanto già scritto nella nt. 19).

²⁵ P. COSTA, *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari 2005, 11.

²⁶ Se ne ha un riscontro nell'antica esperienza romana, dove la polisemia del termine latino *'hostis'*, che in origine (V sec. a.C.) indicava lo 'straniero' (*'peregrinus'*) assoggettato a un proprio diritto, con il passar del tempo (I sec. a.C.) cambiò di significato per designare il 'nemico' (*'perduellis'*) contro il quale si prendono le armi. Una metamorfosi questa, che evidenzia il rapporto sociale articolato e mutevole fra il cittadino e l'altro. Intreccio reso ancora più complesso dal fatto che il termine latino *'hospes'* ('ospite') deriva sempre dalla parola *'hostis'* (v. E. BENVENISTE, *Il vocabolario delle istituzioni indoeuropee* (1969), I, trad. it. Einaudi, Torino 1976, 276-277 e A. CALORE, *'Hostis' e il primato del diritto*, in *BIDR CVI*, 2012 (pubbl. 2013), 107-135). Sempre a Roma, anche all'interno della figura di cittadino (*civis*) possiamo riscontrare presenze di statuti differenti di cittadinanza, come mostra in questo libro Gloria Viarengo, a partire dalla disuguaglianza di genere maschile/femminile.

²⁷ GALLI, *Cittadino*, cit., 238-240, da cui sono tratte anche le precedenti citazioni. Su Schmitt v. sempre GALLI, *Cittadino*, cit., 231 e 239.

²⁸ J. KRISTEVA, *Stranieri a sé stessi* (1988), trad. it., Feltrinelli, Milano 1999, 88. Coniuga «realisticamente» tali 'differenze' con la «cittadinanza costituzionale» Francesco Belvisi in questo libro.

²⁹ Art. 3: «Lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti ai cittadini».

le del 1942³⁰; il salto di qualità della legge organica 28/1998 (c.d. Legge Turco-Napolitano), dove la condizione giuridica degli stranieri è ricondotta ai «diritti fondamentali della persona umana» (art. 2); la battuta d'arresto rappresentata dalla legge 189/2002 (c.d. Legge Bossi-Fini), dove il richiamo all'universalismo dei diritti è subordinato alla sicurezza dei cittadini, rafforzando la differenza fra questi e i non cittadini (a loro volta suddivisi in 'regolari' e 'irregolari'); fino a giungere ai provvedimenti legislativi del 2018 (d.l. 28 convertito in legge n. 25) e del 2019 (legge n. 94), dove con l'introduzione del reato di immigrazione clandestina e della condizione di clandestinità come aggravante del reato, lo straniero è percepito come potenziale nemico più che soggetto di diritti.

L'essere umano si presenta, nella modernità, come soggetto capace di esercitare un potere uguale di agire, di possedere, di vincolare giuridicamente altri. Una soggettivazione del diritto dove 'capacità giuridica' e 'soggettività' tendono a sovrapporsi³¹. Questa concezione astratta dell'individuo, che avrebbe dovuto renderlo uguale agli altri, si è risolta, con il passaggio dalla società dell'industria e del lavoro alla società informatica-economica-finanziaria attuale, in un'affermazione di principio sganciata dalla realtà, per cui la cittadinanza ha perso la sua funzione di mezzo per il raggiungimento dei diritti sociali, riducendosi esclusivamente a criterio giuridico-formale di contrapposizione³².

L'emersione di tale criticità è accelerata oggi dal massiccio fenomeno delle migrazioni³³, per cui i migranti sono percepiti come «non-persone»³⁴.

Alla luce di questo ulteriore approfondimento, possiamo articolare meglio la domanda posta in precedenza sulla funzione della cittadinanza giuridica: può tale figura rappresentare un nuovo punto di mediazione

³⁰ Art. 16: «Lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti al cittadino a condizione di reciprocità e salve le disposizioni contenute in leggi speciali».

³¹ Su questi passaggi v. ora M. BRUTTI, *I diritti come negazione*, in G. PRETEROSSO-L. SOLIDORO (a cura di), *Diritti senza spazio*, Mimesis, Milano e Udine 2019, 34 s.

³² ZOLO, *Migrazione*, cit., 2. Per la trasformazione in senso neo-liberista e finanziario dell'economia mondiale dell'ultimo periodo v. il saggio di Mario Casseti in questo libro.

³³ L'impatto delle migrazioni attuali sulla cittadinanza è colta da Zolo (*La strategia della cittadinanza*, cit., 42): «la richiesta di un numero crescente di soggetti non appartenenti alle maggioranze autoctone occidentali di diventare cittadini *pleno iure* dei paesi dove vivono e lavorano. ... fa esplodere ... le stesse strutture dello Stato di diritto», con la particolare aggravante che le «identità etniche di minoranze [sono] caratterizzate da una notevole distanza culturale rispetto alle cittadinanze ospitanti» (sul punto v. R. ESCOBAR, *Rivalità e mimesi. Lo straniero interno*, in *Filosofia politica*, 6, 1992, 79-106). Per un approfondimento dell'incidenza del tema migratorio sul concetto di cittadinanza, con un importante *focus* sul campo: la «cittadinizzazione» degli stranieri nella provincia di Brescia, v. il lavoro di Maddalena Colombo in questo volume.

³⁴ Così F. STARA, *Il confine attraversato: etica dell'ospitalità ed esercizio dell'esclusione*, in MECCARELLI-PALCHETTI-SOTIS (a cura di), *Ius peregrinandi*, cit., 178.

tra l'individualismo liberale, «*liberals*», e la concezione comunitaria, «*communitarians*», della società³⁵? E se ciò fosse possibile, quali le soluzioni praticabili³⁶?

3. Criticità della cittadinanza

Possono essere individuate tre grandi trasformazioni che hanno inciso significativamente sulla natura e il ruolo della cittadinanza.

3.1. Globalizzazione³⁷

Il processo di globalizzazione dell'economia e dell'informazione ha reso insufficienti i tradizionali strumenti a disposizione degli Stati per governare il conflitto sociale³⁸, mettendo in discussione il quieto vivere del 'corpo civico' con l'emersione, da una parte, di una maggiore richiesta di sicurezza dei cittadini (specialmente dopo gli attentati terroristici internazionali a partire dall'11 settembre 2001) e, dall'altra, di sospetti e inquietudini nei confronti dello straniero; frattura che trova una sponda interessata e incosciente nelle politiche razziste e xenofobe dei partiti conservatori e di destra in Europa³⁹.

³⁵ Per un quadro riassuntivo della questione con uno sguardo anche alle possibili mediazioni, «terze vie», tra le due concezioni, v. BACCELLI, *Cittadinanza*, cit., 134-143.

³⁶ P. COSTA, *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione 'archeologica'*, in ZOLO (a cura di), *La cittadinanza*, cit., 49-50.

³⁷ Sul rapporto fra la cittadinanza e il fenomeno della 'globalizzazione' v. i lavori di Patrizia De Cesari e Adriana Apostoli in questo libro.

³⁸ Il conflitto «è insito nella configurazione stessa della società» [G. PASQUINO, s.v. *Conflitto*, in *Dizionario di politica*, UTET, Torino 1990, 197-200 e più in generale D. WEEKS, *The Eight Essential Steps to Conflict Resolution: Preserving Relationships at Work, at Home and in the Community* (1992), New York 1994; R. DAHRENDORF, *La libertà che cambia*, trad. it. P. Micchia, Laterza, Roma-Bari, 1994] e rappresenta il lato dinamico della realtà, l'energia portatrice di cambiamenti [G. SIMMEL, *Il conflitto* (1918), a cura di G. RENZI, SE, Milano 1999, 11-57]; diventa pericoloso e insopportabile per la tenuta democratica della società quando esso trascende in scontro violento, dove la posta in gioco diventa la vita o la libertà (G. PONTARA, *Antigone o Creonte*, Edizioni dell'Asino, Roma 2011, 90). Il vero problema è dunque la gestione nonviolenta del conflitto [P. CONSORTI-A. VALDAMBRINI, *Gestire i conflitti interculturali ed interreligiosi. Approcci a confronto*, Edizioni Plus, Pisa 2009; in part. P. CONSORTI, "Hanno ragione tutti!". *Profili di gestione dei conflitti interculturali ed interreligiosi*, in P. CONSORTI-A. VALDEMBRINI (a cura di), *Gestire*, cit., 9-30].

³⁹ Un esempio italiano, trasferito dal piano politico a quello giuridico, è rintracciabile nella normativa del 2002 (la legge n. 189 c.d. Bossi-Fini), il cui «obiettivo prioritario non

Lo Stato-nazione però non è scomparso, ma si è ricollocato all'interno di questa filosofia 'neoliberista'⁴⁰, che ha come valore dominante «l'utilità quantificabile»⁴¹, fino a teorizzare l'individuo come imprenditore di sé stesso generando una competizione individualistica a tutto campo⁴².

Il capitale finanziario ha preso il posto del capitale imprenditoriale, mostrando però tutti i suoi limiti con la crisi di portata mondiale dei mutui *subprime* statunitensi della fine del 2006. All'interno di tale concezione è il 'mercato' che detta le regole, sostituendosi alle leggi dello Stato⁴³. Il diritto allora si fa mero strumento tecnico-specialistico, apparentemente avulso da interessi di potere e da ideologie, al servizio di *lobby* affaristiche sovranazionali⁴⁴. Assistiamo a un progressivo scollamento del diritto dal territorio⁴⁵. Sicché i diritti alla salute, all'istruzione, alla casa e al lavoro, considerati come le mete avanzate del *welfare*, soccombono in nome del primato dell'economia, dei pareggi di bilanci statali, del rischio di nuovi conflitti sociali: «la dittatura dello spread»⁴⁶. Il solo mercato non supporta un ampliamento dei diritti di libertà⁴⁷, anzi «il fossato della disuguaglianza [è] tornato ad allargarsi per effetto della grande crisi economica»⁴⁸.

[fu] più quello dell'integrazione, ma quello dell'ordine pubblico» (v. A. APOSTOLI, *Diritti senza scuse*, BiblioFabbrica, Gussago 2010, 24). «Avere un nemico esterno o interno [...] su cui scaricare le colpe di insuccessi più o meno drammatici si è rivelato un modo efficace per incanalare gli antagonismi derivanti dalle crisi economiche e sociali» (M. CERUTI-T. TREU, *Organizzare l'altruismo*, Laterza, Roma-Bari 2010, 9).

⁴⁰ Sulla persistenza, ancora nell'era della 'globalizzazione', del rapporto fra la cittadinanza e lo Stato, v. MORRONE, *Le forme*, cit.

⁴¹ É. BALIBAR, *Cittadinanza*, tr. it. F. Grillenzoni, Bollati Boringhieri, Torino 2012, 135-136.

⁴² V. da ultimo G. PROVASI, *Dai Trenta gloriosi all'affermazione del neoliberismo: forme di integrazione e «grandi trasformazioni»*, in *Stato e Mercato*, 116, 2, 2019, 192 s.

⁴³ Una sostituzione antidemocratica per P. DARDOT-C. LAVAL, *L'offensiva dell'oligarchia neoliberista*, Roma 2016. V. pure L. CANFORA-G. ZAGREBELSKY, *La maschera democratica dell'oligarchia*, Laterza, Roma-Bari 2015.

⁴⁴ Esempio la ricerca di N. IRTI, *Il salvagente della forma*, Laterza, Roma-Bari 2007.

⁴⁵ Fondamentali le analisi che sul piano giuridico sono state condotte da Y. DEZALAY, *I mercanti del diritto*, Giuffrè, Milano 1997; M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione (Diritto e diritti nella società transnazionale)*, il Mulino, Bologna 2000; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari 2001; P. ROSSI (a cura di), *Fine del diritto?*, il Mulino, Bologna 2009; CERUTI-TREU, *Organizzare l'altruismo*, cit. Anche se il quadro iniziale si è 'deteriorato' a partire dal 2007 ed è stato sottoposto a nuove trasformazioni ancora in atto, v. G. PRETEROSSO, *Residui, persistenze e illusioni: il fallimento politico del globalismo*, in *Scienze e Politica*, 57, 2017, 106 ss.

⁴⁶ Sulla funzione antidemocratica dell'attuale «tecnocrazia economica», v. A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, DeriveApprodi, Roma 2014, sp. 260 ss.

⁴⁷ V. S. VECA, *Cittadinanza*, n. ed., Feltrinelli, Milano 2008, 46-53; ancora *infra* Mario Cassetti in questo libro.

⁴⁸ G. DI COSIMO, *Uno sguardo ai percorsi del principio di uguaglianza: il contributo della*

Da qui una presa d'atto critica della teoria della cittadinanza di Marshall, segnata da certo meccanicismo circa la progressiva espansione e acquisizione dei diritti sociali: frutto, invece, di un processo storico, dove l'impegno a convertire le idealità in pratiche di attuazione deve sempre essere presente, non accontentandosi di concessioni⁴⁹.

La perdita di tensione verso la politica dell'integrazione, che incrementi i diritti e costruisca difese solidali, sembra negli ultimi tempi sconvolgere lo stesso sistema di ordine globale, se interpretiamo bene episodi circoscritti ma di forte impatto: come la decisione del Regno Unito di uscire dall'Unione europea (Brexit); la riproposizione con nuova determinazione di una politica protezionista del presidente statunitense Donald Trump; le strategie economiche della UE improntate più alla salvaguardia delle finanze del singolo Stato membro che alla solidarietà degli Stati-partner in difficoltà (il caso della Grecia)⁵⁰.

Sarebbe velleitario rispondere con gesti isolati e propagandistici all'attuale crisi neoliberista, producenti soltanto pericolosi e antidemocratici nazionalismi identitari (populismo e crisi monetaria)⁵¹. Il progetto deve farsi più articolato: al posto di un aprioristico rifiuto, scatenante la rimozione o l'accettazione naturale della situazione, si rende necessario pensare a una possibile «riforma della globalizzazione»⁵², che provi a redistribuire equamente le risorse su scala mondiale, coniugando il principio di solidarietà con quello di eguaglianza, e a responsabilizzare gli Stati 'forti' verso quelli 'deboli'. Una spinta cosmopolita⁵³, che incentrandosi sul costituzionalismo sociale e democratico, riprenda l'espansione dei diritti e ripensi i doveri dei cittadini.

Corte costituzionale, in *Forum di quaderni costituzionali*, 15/06/2017. Riconduce questo risultato allo sviluppo dell'ordoliberalismo, successivo alla Seconda guerra mondiale, A. SOMMA, *La cittadinanza nella società del diritto privato*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, ns, XLII, 124, 2009, 321 ss.

⁴⁹ T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale* (1950), trad. it. di P. Maranini, Laterza, Roma-Bari 2002, 9, su cui v. ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, cit., 9-13. Critica questo aspetto della teoria di Marshall, definendola «parabola ascendente», SOMMA, *La cittadinanza*, cit., 315 ss.

⁵⁰ A. SOMMA, *L'Europa tedesca sempre più irriformabile. Il non paper di Schäuble e le nuove iniziative della Commissione*, in *MicroMega-online*, 20/12/2017, 1-8, ma già dello stesso *La dittatura*, cit., 289 e 296.

⁵¹ PRETEROSSO, *Residui*, cit., 115 ss.

⁵² COSÌ CERUTI-TREU, *Organizzare l'altruismo*, cit., 40.

⁵³ L. BONANATE, *La crisi. Il sistema internazionale vent'anni dopo la caduta del Muro di Berlino*, Bruno Mondadori, Milano 2009, 101 ss.

3.2. Cittadino-persona

La forma di Stato-nazione subisce da qualche tempo (dal 1989: fine della 'guerra fredda') il moltiplicarsi di collettività multiculturali che producono diversità (culturali, religiose, etniche), rompendo l'ideale unità del popolo-nazione⁵⁴.

Lo straniero, che giunge nel nostro 'territorio' non è riconoscibile né come nemico (non è armato e non chiede protezione), né come estraneo (cerca e spesso trova lavoro), anche se è portatore manifesto di 'diversità' che non debbono essere ricondotte tutte all'interno della sua sfera privata⁵⁵.

L'ideologia del multiculturalismo⁵⁶ ha mostrato i suoi limiti in quei paesi dove il fenomeno si è manifestato da più tempo (es. Gran Bretagna, Francia e Germania, per rimanere in Europa); ha prodotto frammentazione della società e separatezza delle minoranze⁵⁷. Tant'è che al suo posto si preferisce avanzare l'idea dinamica dell'interculturalità⁵⁸.

La cittadinanza *status* appare ormai «in larga misura disgiunta dall'identità nazionale»⁵⁹ e incapace di tenere insieme ed espandere i diritti (da quelli personali a quelli politici, a quelli sociali).

Lo shock della Seconda guerra mondiale ha prodotto una trasformazione profonda, mettendo i diritti fondamentali dell'uomo al centro della funzione dello Stato. La persona sopravanza il cittadino e si svincola dalla sudditanza allo Stato⁶⁰.

⁵⁴ Processo inarrestabile con accettazione passiva, frutto anche della 'globalizzazione' appena trattata. Sul 'multiculturalismo' nell'ottica qui scelta v. sp. J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica* (1996), Feltrinelli, Milano² 2002.

⁵⁵ GALLI, *Cittadino*, cit., 230.

⁵⁶ K. MALIK, *Il multiculturalismo e i suoi critici* (2013), tr. it. di V. Salvatore, Nessundogma, Roma 2016, 8, offre le due definizioni di 'multiculturalismo': «Il primo è ciò che potremmo chiamare 'esperienza vissuta' della diversità. La seconda è il multiculturalismo come processo politico che ha come obiettivo quello di gestire tale diversità».

⁵⁷ V. P. DONATI, *Oltre il multiculturalismo. La ragione relazionale per un mondo comune*, Laterza, Roma-Bari 2008. C'è chi sostiene, non senza ragione, che «le politiche multiculturaliste sono emerse non perché pretese dagli immigrati, ma in primo luogo perché l'élite politica se ne è servita per gestire l'immigrazione e per mitigare la rabbia creata dal razzismo» (MALIK, *Il multiculturalismo*, cit., 57).

⁵⁸ V. per un quadro d'insieme CONSORTI, "Hanno ragione tutti!", cit., 9-30, sp. 17 ss.

⁵⁹ J. HABERMAS, *Cittadinanza politica e identità nazionale. Riflessioni sul futuro dell'Europa* (1991), in Id., *Morale, diritto, politica*, trad. it. L. Ceppa, Einaudi, Torino 2007 rist., 129.

⁶⁰ C'è qui l'eco del principio rivoluzionario libertà-proprietà del soggetto perno del nuovo ordine sociale, che fu al centro del Codice di Napoleone e poi rielaborato dall'organicismo e dallo storicismo del *Rechtsstat* tedesco (COSTA, *Cittadinanza*, cit., 60-101). Dal secondo dopoguerra l'Europa ha sviluppato tale innovazione nella direzione dei diritti umani «Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona» (art. 3 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo*) e si è costituita, con il passare del tempo, una tutela mul-

Il portato della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948⁶¹ si è tradotto in un irresistibile volano per l'ampliamento dei diritti, fissando l'orizzonte ideale dei nuovi sistemi democratici, che superano la concezione dello Stato «strumento della realizzazione dei diritti»⁶². Il risultato è stato una domanda di maggiore eguaglianza⁶³.

Ne è un piccolo, ma significativo esempio il trattamento riservato allo straniero nel sistema costituzionale italiano, centrato sul cittadino⁶⁴. Qui si rompe con lo statualismo nazionalistico, ponendo la «condizione giuridica dello straniero in conformità delle norme e dei trattati internazionali»⁶⁵. Siamo di fronte a un processo di 'costituzionalizzazione' della cittadinanza, grazie al quale la sovranità degli Stati è costretta a fare i conti con l'esterno, facendo della libertà della persona «libertà sociale, libertà dal bisogno, impegno partecipativo»⁶⁶.

La spinta alla cittadinanza 'plurale', inclusiva, tradotta come idealità nelle Carte costituzionali del dopoguerra e nelle nuove Carte europee, può rappresentare – come auspicava Rodotà – il superamento della «tradizio-

ti-livello (giurisdizione costituzionale; Corte europea dei diritti dell'uomo; Corte di giustizia dell'Unione europea). Sul rapporto cittadino-uomo nel confronto tra la cittadinanza dell'antica Roma e quella moderna, spunti recenti in A. PALMA, *Note in tema di cittadinanza*, in *Koinonia*, 38, 2014, 279-303. La dialettica tra l'interesse dello Stato e i diritti individuali del soggetto (cittadino e straniero), che ci fu nel corso dell'esperienza italiana post-unitaria è analizzata da Federica Paletti in questo volume.

⁶¹ In particolare il principio della libertà di movimento dell'uomo e il diritto di asilo (art. 13: 1. *Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato*. 2. *Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese*; e art. 14: 1. *Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni*. 2. *Questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite*) da coniugare con il diritto di cittadinanza (art. 15: 1. *Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza*. 2. *Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza*).

⁶² COSTA, *Art. 10*, cit., 46.

⁶³ contrapposizione tra il 'gruppo' (= appartenenza alla *polis*) e l'individuo' (= il singolo di fronte al potere-sovrano) è presente in ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, cit., 18: «lo status di cittadino discende dalla rivendicazione borghese della libertà individuale contro lo Stato e, di conseguenza, dal carattere 'limitato' del sistema politico, dal suo essere uno Stato costituzionale vincolato da meccanismi di divisione e di controllo del potere: in breve uno Stato di diritto» (sul punto è utile G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino 1992, 20-56). Sui diritti umani in generale v. A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari 1988; COSTA, *Diritti fondamentali*, cit., 365 ss. Per un confronto di tale categoria giuridica con l'esperienza antica, v. per tutti A. CORBINO-M. HUMBERT-G. NEGRI (a cura di), *'Homo', 'Caput', 'Persona'. La costruzione giuridica dell'identità nell'esperienza romana. Dall'epoca di Plauto a Ulpiano*, CEDANT, Pavia 2010; ora BRUTTI, *I diritti come negazione*, cit., 33-77.

⁶⁴ COSTA, *Art. 10*, cit., 88-90.

⁶⁵ Art. 10, comma 2 Cost. it., su cui ora COSTA, *Art. 10*, cit., 46-50; 92 s.; 117 s.

⁶⁶ COSTA, *Cittadinanza*, cit., 142.

nale logica della cittadinanza nazionale»⁶⁷. Oggi questo nuovo modello di cittadinanza subisce un brusco arresto a seguito della crisi economica mondiale e della 'globalizzazione', trasformando la concessione dello stato di cittadino in un strumento di divisione e non di inclusione: fonte di diseguaglianza (si pensi, ad esempio, ai cittadini delle banlieues francesi o delle periferie urbane di Londra).

La cittadinanza torna a proporsi come una cittadinanza 'subita', burocratica⁶⁸, che non riesce a pensare il cittadino come centro di bisogni e azioni: come 'persona'⁶⁹.

Riemerge così quella dualità insita nel concetto di cittadinanza, già sottolineata, che spinge alcuni studiosi a ripudiarne l'utilizzo, temendo che possa diventare un privilegio per chi ce l'ha contro gli esclusi⁷⁰; oppure trasformarsi in una «macchina di differenziazione»⁷¹. Altri, al contrario, ne difendono l'utilità, come Zolo, per il quale la cittadinanza «se ha una qualche utilità teorica, essa sta nell'ordine di priorità che può suggerire dal punto di vista di una strategia democratica di 'lotta per i diritti' e di un'assegnazione positiva di obblighi giuridici (non di doveri morali) corrispondenti»⁷²; oppure Staiano, che intravede un percorso difficile «verso un nuovo paradigma della cittadinanza» che chiama in causa una nuova idea di sovranità⁷³; e, ancora di recente, Patricia Mindus, per la quale «la cittadinanza è (il nome di) uno *status* [...] è un veicolo d'informazione e di ragionamento. Eliminare questa specie di ponte concettuale sarebbe più dannoso che utile». ⁷⁴ Oppure Preterossi, il quale con toni più realistici, propone «una ridefinizione del concetto, che consenta di registrare e gestire» un'integrazione democratica pluriculturale⁷⁵.

Riequilibrare oggi la cittadinanza, nella sua storica oscillazione tra l'es-

⁶⁷ S. RODOTÀ, *Cittadinanza: una postfazione*, in Zolo (a cura di), *La cittadinanza*, cit., 318.

⁶⁸ GROSSO, *Una cittadinanza*, cit., 477-50 e CONSORTI, "Hanno ragione tutti!", cit., 20-21. Se ne ha un esempio nel rapporto tra cittadinanza e disciplina dell'azione amministrativa, dove però la dinamicità del giudice amministrativo, nell'interpretare in senso evolutivo le norme per la concessione della cittadinanza con decreto, apre uno spiraglio positivo (v. il saggio di Paola Lombardi in questo volume).

⁶⁹ RODOTÀ, *Dal soggetto alla persona*, cit., 370; spunti interessanti nella stessa direzione in ESPOSITO, *Terza persona*, cit., 5 ss.

⁷⁰ L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in ZOLO (a cura di), *La cittadinanza*, cit., sp. 287 ss. e ancora ID., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Laterza, Roma-Bari 2001.

⁷¹ E. ISIN, *Being Political. Genealogies of Citizenship*, Minneapolis 2002.

⁷² ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, cit., 23, che su tema specifico richiama il pensiero di N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990.

⁷³ S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza. Alcune questioni di metodo*, in *Federalismi.it*, n. 21/2008, 1-28.

⁷⁴ MINDUS, *Cittadini e no*, cit., 289.

⁷⁵ PRETEROSSO, *Residui*, cit., 123.

sere confine formale di soggetti operanti nello stesso territorio e strumento giuridico-politico di partecipazione della persona alla collettività, significa prendere atto che «in tempi recenti, tuttavia, il termine ‘cittadinanza’ ha acquistato un significato più ampio, tanto da divenire un termine corrente del ‘discorso pubblico’ odierno»⁷⁶. Così facendo si superano i suoi effetti ‘escludenti’, favorendo anche la sua capacità di cogliere e valorizzare giuridicamente «la dimensione fattuale, sostanziale, della permanenza dei soggetti (formalmente) esterni sul territorio nazionale e [il] loro coinvolgimento effettivo nell’interazione sociale e nella dinamica produttiva»⁷⁷.

3.3. *Istituzioni sovranazionali*

Terzo fenomeno, che determina sussulti profondi nel modo d’essere della cittadinanza, è l’intensificarsi dell’interferenza di istituzioni sovranazionali negli ordinamenti giuridici dei singoli Stati-nazione, come nel caso della Corte europea dei diritti dell’uomo (CEDU)⁷⁸.

Le convenzioni internazionali e le direttive europee incidono con rilevanti limitazioni della sovranità degli Stati, modificando le condizioni della cittadinanza ad essa strettamente collegate⁷⁹.

I ‘diritti cosmopolitici’, o «detritorializzati»⁸⁰, hanno incrinato il ‘modello Westfalia’⁸¹ della cittadinanza nazionale⁸², favorendo ipotesi di nuove forme di cittadinanza, come la cittadinanza ‘europea’⁸³ o la cittadinanza ‘civica’, con il legame effettivo della persona al territorio: la residenza abituale⁸⁴.

In Italia, ad esempio, l’accoglimento di principi sovranazionali, favorito dall’art. 10, comma 2 della Costituzione, innesca un processo di parificazione dello straniero al cittadino sul versante del godimento dei diritti fondamentali⁸⁵.

⁷⁶ COSTA, *Cittadinanza*, cit., 3.

⁷⁷ COSTA, *Art. 10*, cit., 97.

⁷⁸ V. il saggio di Patrizia De Cesari nel presente volume.

⁷⁹ Emblematico l’esempio ‘storico’ sulla cittadinanza ‘effettiva’ della Sentenza Nottebohm [1955] della Corte Internazionale di Giustizia.

⁸⁰ MINDUS, *Cittadini e no*, cit., 270.

⁸¹ A. CASSESE, *Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo*, il Mulino, Bologna 1984, 455. Con riferimento precipuo alla cittadinanza, STAIANO, *Migrazioni*, cit., 21.

⁸² ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, cit., 39 ss.

⁸³ Il *Trattato di Lisbona* negli artt. 20 e 24 del TFUE e art. 9 del TUE configura l’immagine di un cittadino europeo (v. COSTA, *Art. 10*, cit., 87).

⁸⁴ F. IPPOLITO, *Cittadinanza e cittadinanze. Tra inclusione ed esclusione*, in M. CAMPEDELLI-P. CARROZZA-L. PEPINO (a cura di), *Diritto di welfare*, il Mulino, Bologna 2010, 105-115.

⁸⁵ APOSTOLI, *Diritti senza scuse*, cit., 10.

Una Europa di cittadini, fondata sul principio di ‘non discriminazione’, tende a declinare «un’appartenenza al plurale e non al singolare»⁸⁶, sottraendo la cittadinanza all’esclusiva competenza dei singoli Stati: quasi un richiamo alla previsione kelseniana del 1945, per cui «l’istituto giuridico della cittadinanza è di maggiore importanza nei rapporti tra gli Stati che non all’interno di uno Stato»⁸⁷.

La cittadinanza ‘burocratica’, gestita dal singolo Stato, non regge il confronto con la tutela dei diritti umani dello straniero residente abitualmente nello Stato, svalutandone le potenzialità giuridico-politiche.

Il modello di una cittadinanza ‘cosmopolitica’⁸⁸, ‘universale’⁸⁹, ‘globale’⁹⁰ fondata sul principio di uguaglianza dei diritti fondamentali, ridimensiona sul piano teorico «l’assoluto monopolio nazionale» della cittadinanza⁹¹.

4. Conclusioni

Da una parte l’impulso profuso dalla *Dichiarazione universale dei diritti* del 1948, recepito e attuato ‘*in loco*’ dalle costituzioni nazionali antitotalitarie del dopoguerra; dall’altra la crescente influenza internazionale nel campo dei diritti umani hanno messo in crisi il rapporto stretto tra cittadinanza e Stato-nazione, auspicando l’ipotesi di una nozione meno restrittiva di cittadinanza, che se accolta può diventare strumento per la piena acquisizione dei diritti. Si determinerebbe così un arricchimento della nostra democrazia, legata indissolubilmente al pluralismo, anche sul piano dell’eguaglianza sostanziale⁹².

La «rottura di quell’identificazione del ‘politico’ con lo ‘statuale’, che ha costituito un contrassegno importante della teoria ottocentesca della sovranità»⁹³, ha così messo in luce che il riconoscimento e la difesa dei diritti

⁸⁶ COSTA, *Cittadinanza*, cit., 149.

⁸⁷ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello stato* (1945), trad. it. di S. Cotta e G. Treves, Ed. Comunità, Milano 1952, 246.

⁸⁸ HABERMAS, *Cittadinanza*, cit., 136.

⁸⁹ RODOTÀ, *Cittadinanza*, cit., 308.

⁹⁰ Ne parla esplicitamente l’Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile, al punto 36 del Preambolo, dove si legge che gli Stati si impegnano a promuovere «la comprensione interculturale, la tolleranza, il rispetto reciproco, insieme ad una etica di cittadinanza globale e di responsabilità condivisa» (sottolineature mie).

⁹¹ GROSSO, *Una cittadinanza*, cit., 501.

⁹² Cfr. S. RODOTÀ, *Repertorio di fine secolo*, Laterza, Roma-Bari, 1992; A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, il Mulino, Bologna, 2002.

⁹³ COSTA, *La cittadinanza: un tentativo*, cit., 88. STAIANO, *Migrazioni*, cit., 20, sottolinea un