

LA CITTADINANZA: IL PERCORSO GIURIDICO

La cittadinanza e i diritti: una possibile mappa di orientamento

Donatella Mealli

1. Introduzione

Il tema della cittadinanza è in realtà abbastanza complesso in quanto questo termine si apre ad analisi e prospettive disciplinari diverse. Il termine *cittadinanza* è stato negli anni ottanta e novanta tema di dibattito intenso da parte della sociologia, della filosofia e del diritto e malgrado l'uso terminologico identico i contenuti epistemologici erano e sono molto differenti.

La cittadinanza in ambito giuridico designa uno **status** all'interno di un **sistema normativo**, nel quale diritti e doveri sono il contenuto forte da declinare nella vita civile. Questo sistema normativo di riferimento viene solitamente costituito attraverso una carta costituzionale, che è al contempo documento di fondazione di uno Stato e punto di riferimento normativo per la vita sociale e politica del paese, in quanto essa contiene i diritti e i doveri di ogni cittadino in ambito civile, politico, sociale ed economico: l'applicazione dei diritti civili, dei diritti politici e dei diritti sociali è l'essenza della vita democratica di una comunità.

2. La cittadinanza giuridica

La *cittadinanza*, in ambito giuridico, sottolinea sia l'*appartenenza a una comunità* sia un *insieme di diritti e doveri* descritti solitamente in una *carta costituzionale*. Ma attualmente l'appartenenza a una comunità passa talvolta in secondo piano a favore dell'acquisizione di *nuovi diritti* da parte degli stessi soggetti-cittadini o della concessione di tali diritti a *nuove categorie* di soggetti diversi.

La genesi giuridica dei moderni '*diritti*' (civili, politici, sociali) non sono un continuum di affermazioni che vanno verso una liberalizzazione e democratizzazione della società, perché se di cittadinanza spesso si parla non allo stesso modo si ricostruisce la sua efficacia operativa, che cosa si sia stato fatto, si fa o si possa fare con essa.

3. Genesi storica della cittadinanza, dei diritti e nascita del costituzionalismo

L'idea di *cittadinanza* e/o di *cittadino* ci riporta al mondo antico e alle prime definizioni di questa idea: da quelle *aristoteliche*¹, nelle quali la cittadinanza si caratterizza all'interno della *città-stato*, in "un gioco di inclusioni ed esclusioni"², dove l'asse portante è la *partecipazione alla vita pubblica*, riservata solo ad alcuni gruppi sociali, e l'*appartenenza a una determinata comunità*, a quelle *romane*, ove la cittadinanza era un *sistema di integrazione degli abitanti dell'impero*, dove il cittadino era però un utente passivo di specifici privilegi e concessioni³.

La cittadinanza così concepita è ripresa dai teorici dell'assolutismo:

¹ Aristotele, III libro della *Politica*.

² S. Rodotà (a cura di), *Cittadinanza*, www.europoliteia.it

³ AA.VV. (a cura di), D. Zolo, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, P. Costa, *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione 'archeologica'*, pp. 56-66.

nello Stato nazionale la cittadinanza in termini giuridici diventa quell'insieme di diritti e doveri stabiliti da un ordinamento giuridico positivo (posto dall'uomo) e coloro che condividono questo status giuridico sono parte della comunità politica, che è quell'insieme di individui aventi gli stessi diritti e doveri giuridici ⁴.

Se le origini remote della cittadinanza attraversano anche l'Ancien Régime, creando una relazione di appartenenza fra suddito e cittadino (*sujet-citoyen*, *Burger*), è solo con il diffondersi del lessico teorico giusnaturalistico a costruire i fondamenti della moderna cittadinanza:

se ancora, (...) sul piano verticale il soggetto è riconducibile alla linea cittadino(-suddito), esso si incontra, (...) sul piano orizzontale, con la nuova costellazione che ruota intorno a 'uomo' (stato di natura, bisogni, diritti, contratto ...). Il significato di cittadino è necessariamente co-determinato dal significato di **uomo** ...⁵.

Già la *Magna Charta Libertatum* (1215) e poi il *Bill of Rights* (1688) in Gran Bretagna⁶ fondavano e fondano ancora oggi, la *garanzia dei diritti fondamentali* in quanto dotati di valore giuridico. Si deve precisare però che le principali "**garanzie di libertà**" per i cittadini inglesi risiedevano e risiedono nella stampa libera, nel giudiziario indipendente, nelle libere elezioni e nel civil service professionale ed indipendente.

Sviluppo di questa tradizione, basata su *norme giuridiche consuetudinarie (common law)*, saranno le **carte statunitensi** (1776 Dichiarazione dei diritti della Virginia, 1791 Costituzione americana) le quali si rifanno a **diritti inviolabili** ed **inalienabili**. I *diritti del soggetto* negli Stati americani finiscono per funzionare come *una serie di limiti (di resistenze) opponibili al legislatore*, svincolando la titolarità dei diritti da un legame diretto o indiretto con la sovranità.

Questi *diritti di libertà*, integrati poi dalla matrice francese rivoluzionaria, li ritroviamo poi negli attuali diritti civili di quasi tutte le costituzioni europee attuali e spesso vengono estesi a tutti i soggetti e non solo ai cittadini.

I **diritti civili** sono quelle "*libertà negative*" in cui il cittadino rivendica la propria *autonomia*, che non può essere limitata dallo Stato. Esse sono la *libertà personale*, la *libertà di comunicazione*, di *domicilio*, di *circolazione*, di *soggiorno*, di *manifestazione del proprio pensiero*, di *religione* e il diritto alla *difesa* (quest'ultimo facilmente ricollegabile all'art. 29 nella Magna Charta l'*Habeas Corpus*).

E' stata la Francia rivoluzionaria ad elaborare il primo testo in cui si parla in modo moderno di *diritti*⁷, "**La Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del Cittadino**" (archetipo di tutte le dichiarazioni dei diritti nelle costituzioni liberali ottocentesche), che è testualmente richiamata all'interno del "Preambolo" dell'attuale Costituzione francese. La Dichiarazione francese e le Costituzioni francesi successive ('91, '93, '95) sono testi che ricevono influenze da parti diverse (le Carte dei diritti americane e la filosofia illuministica), ma che maturano attorno al tema della cittadinanza anche prospettive diverse.

Ad un'analisi accorta di questi testi si nota che l'asse della cittadinanza non ruota più, come nelle carte americane, attorno ai diritti del soggetto e a un sistema di garanzie costituzionali ma l'asse della cittadinanza ruota attorno a **nazione, sovranità, legge**. L'asse della cittadinanza e dei diritti

⁴ F.P. Vertova, *Cittadinanza liberale, identità collettive, diritti sociali*, pp. 167-168.

⁵ P.Costa, *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione 'archeologica'*, p. 59.

⁶ "Legge sui diritti e sulle libertà del suddito e sulla successione al trono".

⁷ Va qui ricordato il notissimo art.16 della Dichiarazione, che pone come elementi fondamentali di ogni costituzione la *garanzia dei Diritti* e la *separazione dei Poteri*, stabilendo così lo schema che si ritrova in tutte le costituzioni europee liberali le quali sono suddivise in una parte sull'organizzazione dello stato e una parte relativa ai diritti.

deve trovare un equilibrio all'interno della *nazione sovrana* e della *legge che da essa proviene*. La cittadinanza in queste carte è appartenenza (alla nazione) e diritti, ma questi non sono fra loro omogenei perché da un lato tendono a *supporre bisogni e potenzialità del soggetto-UOMO*, dall'altro *enunciano le istanze del soggetto-SOVRANO*, attivo in quanto partecipa della sovranità della nazione.

I diritti dell'uomo vengono risucchiati dai diritti del soggetto-cittadino. "Uomo sta ad indicare [...] il carattere fondamentale e universale ('naturale') di una serie di diritti, che però esistono [...] solo in quanto assorbiti in quella dimensione 'civile' che coincide con lo spazio del soggetto-cittadino"⁸.

Questi diritti appaiono in due categorie essenzialmente distinte: i diritti civili e i diritti politici.

I *diritti politici rivoluzionari* affondano le loro radici nel *rapporto cittadinanza-sovrano* e sono il contenuto dell'*appartenenza del cittadino alla sovranità della nazione*.

I **diritti politici** consentono al cittadino la *partecipazione diretta* alla *vita politica* in un *regime democratico*. Essi sono il diritto di voto, di *eleggere ed essere eletti*, di *associarsi liberamente*, di *presentare progetti di legge*.

Il diritto di voto è uno dei diritti fondanti di ogni democrazia, ma spesso scarsa attenzione viene prestata ai suoi *caratteri*: l'estensione o attribuzione del voto (quanti e quali votano), l'uguaglianza nel voto e peso del voto (i sistemi elettorali possono premiare o penalizzare certi gruppi politici rispetto ad altri), la segretezza che è la garanzia necessaria contro influenze esterne⁹.

L'armonia e la presenza di questi caratteri determina spesso l'*indice di democraticità* in un paese.

Una delle domande ricorrenti sulle *modalità e condizioni di realizzazione della cittadinanza* ci conduce a una prima riflessione su come i diritti dell'uomo e del cittadino confluiscono in America prima e in Francia poi in un testo costituzionale e che cosa ciò implichi sul piano dell'organizzazione e del funzionamento giuridico complessivo.

E quindi qual è il "**sistema di garanzie**" che *costituzioni diverse* sviluppano?

In *Francia* il centro del nuovo assetto costituzionale è la triade, come già detto, *nazione-sovrano-legge* ed è **la legge che stabilisce limiti e modalità di esercizio dei diritti del soggetto-cittadino e del soggetto-uomo**.

Tali diritti affondano le proprie radici nel giusnaturalismo ove si suppone una armonia prestabilita fra nazione e soggetti, fra legge e diritti e fra società e natura.

In *America* invece **legge e Costituzione** non si sovrappongono e **rimangono distinte**.

Il primato della Costituzione e il ruolo limitato del legislatore fanno sì che i *diritti rinvino a un sistema di garanzie costituzionali* rese possibili proprio dalla distinzione fra Costituzione e legge.

I diritti del soggetto in America sono **strumento di controllo** sull'operato del legislatore alla luce della Costituzione attraverso una *prassi interpretativa* e *applicativa* consolidata e una giurisprudenza forte e riconosciuta.

In Francia invece i diritti del soggetto valgono come semplici indirizzi per il legislatore che agisce presupponendo un'impossibilità di un suo controllo in quanto fa riferimento alla carta costituzionale.

Queste due tradizioni rimangono punti di riferimento contemporaneo, ma visti i presupposti analizzati sono difficilmente integrabili.

Ho rimarcato queste due diverse tradizioni per cercare di fare chiarezza nell'intricato e spesso intrecciato mondo dei diritti, che rischia per innesti non appropriati di rimanere un mondo dichiarativo, sfuggente e non operativo normativamente.

A questo nucleo di diritti (civili e politici), che fondavano le libertà del soggetto sul vincolo di appartenenza al popolo(-Stato) tipico del giusnaturalismo illuministico, si affiancheranno la controversa categoria dei **diritti sociali**. Essi riconoscono ai cittadini la possibilità di ottenere dallo Stato delle prestazioni di carattere economico-sociali.

⁸ D. Zolo, *La cittadinanza*; P. Costa, *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione 'archeologica'*, p. 59.

⁹ G. Zincone, *Da sudditi a cittadini*, Bologna, pp. 63-72.

Il *positivismo* legge lo Stato come vincolo di solidarietà, il soggetto si definisce attraverso relazioni sociali che lo connette con il *lavoro*, la comunità familiare, i *gruppi sociali*, la società che porterà una **legislazione sociale** a tutela del lavoro, della salute, dell'istruzione.

L'esperienza del *Welfare State* e la logica egualitaria dei diritti sociali (la traduzione dei bisogni in diritti universali)¹⁰, che portava avanti, sono state oggetto di *riflessioni controverse*.

Lo *Stato sociale* molto spesso è stato incapace di produrre eguaglianza, nonostante la notevole quantità di risorse che ha formalmente e oggettivamente destinato a questo fine, perché i *contenuti dei diritti sociali non sono mai* delle prestazioni definite, *uniformi per tutti i cittadini*.

Se i diritti civili e politici si realizzano attraverso prestazioni pubbliche garantite, formalizzate in prestazioni burocratiche standardizzabili (i cittadini possono ottenere provvedimenti di polizia o decisioni giudiziarie a tutela della propria persona o dei propri beni), i **diritti sociali trattano di aspettative**, che hanno come *oggetto prestazioni pubbliche* (garanzie di livelli di istruzione, salute e benessere, previdenze, trasferimenti monetari) che, oltre a notevoli problemi organizzativi e procedurali, presentano un *aspetto contenutistico* e consumano risorse in modo assolutamente straordinario. I diritti sociali si concretizzano quindi in livelli minimi o medi (un livello medio di istruzione, un livello minimo di prestazioni sanitarie, un livello minimo di indennità di disoccupazione), in quanto sono in relazione diretta all'accumulazione della ricchezza e al prelievo fiscale.

Questo meccanismo dà un carattere spesso difficilmente formalizzabile ai diritti sociali.

J. Barbelet¹¹ distingue fra la nozione di *'diritto sociale'*, come pretesa a prestazioni pubbliche garantita dalla possibilità di agire efficacemente in giudizio per la sua soddisfazione e la nozione di *'servizio sociale'*, come prestazione assistenziale offerta dal sistema politico in modo discrezionale per una esigenza 'sistemica' di perequazione e integrazione sociale, di legittimazione politica o di ordine pubblico.

La rivendicazione dei *'diritti sociali'* in una logica puramente distributiva contrasta fortemente con le tendenze oggi dominanti di una struttura economica produttivistica e consumistica, che "promuove la scelta narcisistica dell'oggetto. Questa scelta a sua volta favorisce l'isolamento degli individui"¹², in una assoluta mancanza di progettualità collettiva. Il cittadino non è più uno status definito dall'"appartenenza a una collettività entro la quale tensione e conflitto fra individualità e comunità sono poli della dinamica sociale"¹³.

L'economista e filosofo A. Sen (premio Nobel per l'economia nel 1998) sostiene molto lucidamente che

l'eliminazione della povertà e della deprivazione non può essere concepita come un esito automatico della crescita economica: la deprivazione non riguarda solo un reddito economico adeguato, ma soprattutto una serie interrelate di illibertà come l'analfabetismo, l'esclusione sociale, l'insicurezza economica¹⁴.

Questi principi distributivi, secondo Sen, esasperano i conflitti sociali piuttosto che eliminarli¹⁵. I diritti umani devono essere correlati con le *reali capacità umane*, che sono il dato più rilevante, e devono essere valutati eticamente da paese a paese.

¹⁰ Cfr. l'intervista concessa da N. Bobbio a G. Borsetti, *Non mi rassegnò alle disuguaglianze*, l'Unità, 30 gennaio 1993, p. 2.

¹¹ J.M. Barbelet, *Citizenship*, trad. it., Cittadinanza, Padova, 1992.

¹² P. Barcellona, *Dallo Stato sociale allo Stato immaginario. Critica della "ragione funzionalista"*, Torino, 1994, pp. 192-193.

¹³ Ibidem.

¹⁴ A. Sen, *Globalizzazione e libertà*, Milano, 2002, pp. 20-21.

¹⁵ A. Sen, *La libertà individuale come impegno sociale*, in I. Berlin, A. Sen, *La dimensione etica nelle società contemporanee*, Torino, 1990, ripubblicato Roma-Bari, 1997.

Lo sviluppo economico e sociale non è l'insieme dei vari sviluppi nazionali, con la globalizzazione non può più esserlo, ma deve essere lo *sviluppo sostenibile*, l'acquisizione di vantaggi individuali in modo equo secondo le *varie libertà sostenibili*, e soprattutto non solo nella dimensione dell'oggi ma anche come *responsabilità verso le generazioni future*.

Quando parliamo di diritti del cittadino e di cittadinanza affrontiamo in ambito giuridico non solo concezioni teoriche molto differenti fra loro, ma anche teorie dello Stato e teorie costituzionali e giurisprudenziali che partono da principi molto differenti fra loro.

La *teoria garantista* sui diritti del soggetto tenta, per esempio, di individuare teoricamente come lo Stato possa tutelare il soggetto "oltre" la/e Costituzione/i e fonda un nucleo di principi fondamentali sottratti a qualsiasi arbitrio parlamentare in quanto riconducibili al valore primario della persona¹⁶.

La *teoria difensiva dell'attività giurisprudenziale* invece pone l'accento su come lo Stato debba agire coerentemente con le sue dichiarazioni sui diritti e "*prenda i diritti sul serio*" e "segua una coerente teoria di ciò che questi diritti sono"; se anche una costituzione fosse perfetta sarà solo attraverso l'azione interpretativa del diritto e la sua applicazione che i diritti possono diventare effettivamente spendibili dai soggetti¹⁷.

Glossario

Carta costituzionale

E' la legge fondamentale di uno Stato ed indica la forma di governo prescelta e i fondamentali diritti e doveri dei cittadini nei confronti dello Stato stesso.

Magna Charta Libertatum, cfr. documento A.

Bill of Rights, cfr. documento B.

Norme giuridiche consuetudinarie (common Law), cfr. documenti C1, C2, C3.

Norma giuridica non scritta derivante non dalla dichiarazione di volontà di un organo, ma dal costante ripetersi di un dato *comportamento*, che viene assunto tacitamente dalla comunità come *norma*.

Diritti inviolabili (diritti umani), cfr. documento D e nel sito in www.europoliteia il CD dell'Università di Padova.

Carte europee, cfr. www.europa.eu.int e www.european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.fr03.pdf

Dichiarazione dell'uomo e del cittadino, cfr. documento E.

Sovranità

La sovranità indica l'indipendenza assoluta di uno Stato rispetto ad altri poteri o norme (anche morali o religiose). Il termine *sovrano*, che anticamente indicava la persona del re, significava appunto 'che sta al vertice', 'che non ha altri al di sopra di sé'. Il possesso di tale attributo dipende dal fatto che lo Stato concentra nelle sue mani il monopolio della *forza* ed

¹⁶ L. Ferrajoli, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, 1989.

¹⁷ R. Dworkin, *I diritti presi sul serio*, 1997, Bologna, 1982, pp. 266-67.

è quindi l'unico soggetto in grado di imporre *coattivamente* la propria volontà, in quanto tale forza è esercitata *legalmente* e i cittadini ne *legittimano* tale uso (Stato di diritto).

Giurisprudenza

E' l'insieme delle sentenze storicamente pronunciate dai giudici. Le sentenze non hanno valore generale, cioè di norma e il singolo giudice è libero nei confronti dei precedenti; nei fatti però l'orientamento della giurisprudenza costituisce un punto di riferimento per le decisioni dei giudici, anche in vista dell'esigenza di garantire, attraverso una tendenziale uniformità, la *certezza del diritto*.

Welfare state (Stato del benessere)

Indica quella forma di Stati che assume come compito primario la promozione e il sostegno del benessere dei propri cittadini. E' spesso interpretato come Stato sociale, ma a differenza di quest'ultimo il welfare state non recepisce l'obiettivo della giustizia sociale ma solo quello della produzione di servizi collettivi che il mercato non sembra orientato a fornire.

Stato sociale

Questo è una particolare forma di stato che riconosce ai cittadini una serie di diritti sociali, assumendo come proprio compito l'aumento del benessere dei cittadini, a tutela dei soggetti svantaggiati, e la *riduzione delle disuguaglianze*, attraverso l'erogazione di servizi pubblici e/o sussidi. Esso rappresenta una evoluzione dello Stato liberal-democratico.

Separazione dei Poteri (divisione dei poteri)

Principio tipico dello Stato liberale in base al quale i fondamentali *poteri dello Stato* (potere legislativo, potere esecutivo, potere giudiziario) *vanno separati ed affidati ad organi diversi*. (parlamento, governo, magistratura). Tale principio è assolutamente antitetico alla forma di governo dell'assolutismo.