

IRENE GRIFÒ*

*Prospettive e problematiche di una teoria funzionale della cittadinanza***

1. *Introduzione* – 2. *Uno sguardo d'insieme* – 3. *La sfida odierna delle migrazioni alla cittadinanza politica: un meccanismo di esclusione* – 4. *Alla ricerca del contenuto della cittadinanza in senso giuridico* – 5. *La società civile e il cittadino* – 6. *Una teoria funzionale della cittadinanza* – 7. *Due corollari della teoria funzionale*
7.1 *Obbligo di motivazione delle leggi sulla cittadinanza: Quomodo?* – 8. *Conclusione.*

1. *Introduzione*

La ragione che spinge Patricia Mindus, nel suo libro *Cittadini e no. Forme e Funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, ad affrontare il tema della cittadinanza risiede nel ritorno di attualità dei *citizenship-studies* da parte di ambiti disciplinari quali il diritto, la sociologia, la storia, la filosofia politica.

L'indagine giusfilosofica dell'Autrice si pone in primo luogo l'obiettivo di analizzare le linee essenziali del dibattito contemporaneo sulla cittadinanza.

Nel perseguire tale intento, Mindus sceglie di soffermarsi sullo studio di tre declinazioni in cui la cittadinanza può prendere forma: il paradigma politico (cap. 2), il modello giuridico (cap. 3), la figura sociologica (cap. 4).

Dopo aver illustrato le principali questioni sollevate dalle tre differenti prospettive prese in esame, l'Autrice illustra la sua teoria funzionale della cittadinanza (cap. 5), che consente di stabilire «sotto quali *condizioni* un particolare diritto o (dovere) può plausibilmente essere ricondotto alla categoria di “cittadinanza” ».

In forza di quest'ultimo paradigma teorico Mindus propone di rifondare il modello giuridico di cittadinanza, che non sarebbe idoneo al fine dell'attribuzione di diritti e doveri ad una comunità.

Nelle brevi riflessioni che seguono, mi soffermerò in primo luogo su alcune premesse necessarie per un adeguato inquadramento della riflessione dell'Autrice (par. 2). Subito dopo, proverò a ricostruire i principali passaggi del ragionamento sulla figura del cittadino alla luce dei tre modelli presi in considerazione: il primo è quello proposto dalla scienza politica (par. 3), il secondo è formulato dalla dottrina giuridica (par. 4) e l'ultimo è quello adottato dagli studiosi della sociologia (par. 5). In seguito, mi concentrerò sull'analisi della teoria funzionale della cittadinanza (par. 6). Infine, proverò a verificare la fattibilità nell'ordinamento italiano di uno dei corollari della teoria, avente ad oggetto l'obbligo di motivazione delle leggi sulla cittadinanza (par. 7).

* Dottoranda di ricerca in “Diritti Umani: Tutela, Evoluzione e Limiti”, Università di Palermo. E-mail: irene.grifo@unipa.it.

** Recensione a P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze, Firenze University Press (MINDUS 2014).

2. *Uno sguardo d'insieme*

L'analisi dell'Autrice prende avvio dall'osservazione delle trasformazioni della società contemporanea, quali la crisi dello Stato sovrano, nazionale sociale e democratico, la partecipazione al ribasso, la crescente complessità di un diritto sempre più transnazionale e l'avvento delle migrazioni di massa.

Nella prospettiva proposta tali fenomeni costituiscono il punto di partenza del dibattito, in quanto agenti rivelatori della crisi del modello convenzionale della cittadinanza in chiave giuridica.

L'Autrice ritiene che la scienza giuridica moderna sia colpevole di offrire categorie obsolete, inidonee a comprendere la realtà e inadatte a rispondere alle rivendicazioni politiche odierne.

Mindus mette in evidenza che l'assegnazione ad ogni individuo di uno stato di appartenenza, sigillo della certezza del diritto, produce vuoti di tutela ed effetti distorsivi del sistema, quali l'aumento dei casi di apolidia e di cittadinanza multipla.

Alla luce delle suddette considerazioni, Mindus muove una decisa critica alla prospettiva tradizionale dei giuristi, secondo la quale la cittadinanza coincide con lo *status* di coloro i quali sono titolari di una serie di posizioni attive e passive di fronte allo Stato, condizione in altri termini esprimibile con il termine tedesco *Staatsangehörigkeit*¹.

L'Autrice prosegue la riflessione sostenendo che tale concezione della cittadinanza come *membership*, sinonimo di inclusione, porta *in nuce* il rischio di risolversi nel suo contrario, l'esclusione.

Più precisamente, Mindus ritiene che il nesso tra *status* di cittadinanza e titolarità dei diritti fondamentali comporti un risultato paradossale a discapito di colui che *non è cittadino*: la privazione dei *diritti della persona*².

Lo studio muove dall'indagine delle soluzioni offerte dalla prospettiva politica, giuridica e sociologica, al fine di trascendere le definizioni tradizionali di cittadinanza, incapaci di risolvere alcuni annosi problemi attuali.

L'Autrice decide di non addentrarsi nella ricerca di una definizione onnicomprensiva capace di esprimere il concetto di cittadinanza. Rovesciando la prospettiva del dibattito, sceglie di partire dall'indagine delle figure corrispondenti a colui che cittadino non è, dalle quali intende desumere il ritratto della figura del cittadino³.

Lo studio viene condotto, quindi, a partire dall'analisi di tre soggetti che Mindus pone in contrapposizione con il *civis*: il suddito, lo straniero, l'emarginato. L'area di significato sottesa a ciascuna dicotomia rinvia, rispettivamente, alla prospettiva disciplinare della scienza politica, della scienza giuridica e della scienza sociale.

3. *La sfida odierna delle migrazioni alla cittadinanza politica: un meccanismo di esclusione*

Nel primo ambito preso in esame, il "paradigma politico" (cap. 2), l'immagine in negativo del cittadino coincide con la figura del suddito. La ricerca ripercorre la teoria politica della cittadinanza di Aristotele, a cui la teoria funzionale della cittadinanza di Mindus si ispira. Attraverso puntuali richiami all'opera del filosofo stagirita, viene posta in evidenza la relazione del cittadino con la funzione da egli svolta, la quale costituisce il *discrimen* rispetto alle altre figure che il singolo riveste nella sua relazione con la collettività⁴. In particolare, nella teoria politica di Aristotele la funzione del cittadino

¹ MINDUS 2014, 5.

² MINDUS 2014, 11.

³ MINDUS 2014, 18-22.

⁴ MINDUS 2014, 26.

si esplica nella partecipazione alla formazione della volontà collettiva⁵. Tale conclusione consente all'Autrice di sostenere la tesi di un necessario collegamento tra la funzione svolta dal cittadino ed il riconoscimento dei diritti politici. La cornice in cui ci si muove è una teoria della democrazia retta dal principio del coinvolgimento di tutti gli interessati ed una accezione politica di cittadinanza in cui il soggetto di una decisione politica svolge un ruolo nel suo processo di formazione. La tesi dell'Autrice viene corroborata dall'esame di casi pratici, mediante i quali il testo aristotelico diviene strumento per la comprensione del contesto socio-politico odierno. L'analisi della questione della cittadinanza viene contestualizzata mediante il riferimento alle leggi vigenti negli ordinamenti giuridici contemporanei e alla giurisprudenza europea, nordamericana e sudamericana in materia. La densa esposizione della riflessione di Aristotele da parte dell'Autrice non esaurisce la sua funzione in senso meramente riepilogativo. Tali assunti sono strumentali per affrontare la dibattuta questione dell'estensione dei diritti politici agli stranieri, al tempo stesso destinatari del divieto di partecipazione all'indirizzo normativo nella società e dell'onere di sottoposizione alle decisioni della politica⁶. In questo modo, Mindus mette in luce l'asimmetria del rapporto tra cittadini e decisioni pubbliche nel contesto attuale, ormai troppo distante dal modello dello Stato Nazione. L'attenzione viene rivolta all'accresciuto fenomeno migratorio internazionale ed al ruolo cruciale della teoria politica nella definizione del *demos* in termini di cittadinanza e politica migratoria: in questo senso, la cittadinanza, secondo Mindus, si trasforma in un meccanismo di inclusione ed esclusione⁷. Si pone, di conseguenza, un duplice problema di legittimità politica, che intacca il nocciolo duro dello Stato democratico e dello Stato costituzionale di diritto. Richiamando la teoria degli universali procedurali di Bobbio con riferimento all'universalità del suffragio, Mindus giunge a ritenere tirannico ed arbitrario un potere politico esercitato dalla sola maggioranza dei cittadini dotati di diritti politici⁸. Secondo l'Autrice, l'effetto distorsivo della cittadinanza comporta la trasformazione dei migranti privi di diritti politici in sudditi *de facto* e in meteci moderni *de iure*. Nell'ottica di Mindus, infine, l'esclusione diviene regola se si prendono in considerazione coloro che, come i migranti clandestini, non sono in grado di avvalersi della protezione del proprio paese di origine e vengono relegati ad una condizione "apolitica *sine die*", alla luce dell'impossibilità di accedere ad una forma "futura o potenziale di rappresentanza politica".

4. Alla ricerca del contenuto della cittadinanza in senso giuridico

Nella seconda prospettiva proposta, il modello giuridico, l'Autrice intende soffermarsi sulla figura dello straniero. Il punto di partenza dell'analisi è l'esperienza latina, ove vengono rintracciate le radici storiche del concetto di titolarità dello *status* quale posizione complessiva del soggetto di fronte all'ordinamento, oltre che dei criteri dello *ius soli* e dello *ius sanguinis*. Mindus guida il lettore attraverso i sentieri giuridici dell'Antica Roma, effettuando un attento esame dei criteri di accesso alla cittadinanza e degli *status* riconosciuti dalla *civitas* nelle differenti epoche. Il nucleo della cittadinanza romana viene delineato alla luce delle caratteristiche rilevanti assunte dall'istituto in due fasi storiche: la prima, caratterizzata da una estesa partecipazione ai pubblici poteri da parte del *civis* e la seconda, successiva all'Editto di Caracalla del 212 d.C., nella quale si assiste ad uno svuotamento del ruolo del cittadino e della sua capacità di incidenza politica. Secondo l'Autrice, ad un interesse crescente per la disciplina dei criteri di accesso ha fatto da contraltare una progressiva disattenzione per i contenuti

⁵ MINDUS 2014, 49-61.

⁶ MINDUS 2014, 63.

⁷ MINDUS 2014, 66.

⁸ MINDUS 2014, 70 s.

della cittadinanza. In tale contesto, per Mindus la cittadinanza in senso giuridico si configura essenzialmente come «dispositivo per delimitare lo spazio della comunità» e, di conseguenza, per tracciare i confini tra inclusione ed esclusione di un soggetto. L'*excursus* storico dell'Autrice prosegue con l'illustrazione della Teoria della cittadinanza di Jean Bodin, che nei *Six Livres de la Republique* affida allo Stato, in quanto titolare della sovranità, il compito di qualificare determinati individui come cittadini, contrapponendoli agli stranieri. Mindus sostiene che tale concezione non lasci spazio alla partecipazione politica del cittadino e riduca la cittadinanza in un istituto giuridico strumentale all'affermazione del potere politico in forza dell'appartenenza allo Stato⁹. La coppia dicotomica cittadino-straniero si consolida con l'avvento del moderno Stato sovrano in cui si afferma il concetto di nazionalità. Di tale importante passaggio storico l'Autrice offre una testimonianza concreta attraverso la lettura della prassi giurisprudenziale del tempo, tra cui si distingue la sentenza sul cosiddetto *Calvin's Case* sui post nati in Scozia. Passando in rassegna le configurazioni assunte dalla cittadinanza nel pensiero giuridico otto-novecentesco, Mindus torna a sostenere che l'istituto, quale strumento per distinguere i membri delle diverse nazioni, abbia perso ogni connotazione politica e si sia ridotto al mero «riflesso individuale dell'appartenenza alla comunità nazionale»¹⁰. In seguito Mindus si sofferma sulle teorie organiche dello Stato e della cittadinanza e sulla sua teoria dei diritti pubblici soggettivi di G. Jellinek. Quest'ultima, come noto, è alla base della dottrina di Santi Romano e Costantino Mortati della cittadinanza come *status*, sulla quale l'autrice fonda ancora più chiaramente la dicotomia presa in esame, quella che oppone il cittadino allo straniero. Dopo un'indagine linguistica comparata, Mindus osserva che le Carte costituzionali ottocentesche di frequente si limitano a sancire il diritto alla cittadinanza e rinviando al legislatore ordinario per la disciplina e la determinazione delle specifiche condizioni che lo qualificano. Concentrando l'attenzione sulla dottrina giuridica di Mortati, l'Autrice rileva come da un lato la nozione di popolazione coincida con quella di sudditanza, la quale comprende anche le figure dello straniero e dell'apolide. Dall'altro la sudditanza, quale rapporto di sottoposizione dell'individuo all'ordinamento, coinciderebbe con il contenuto minimo della cittadinanza. Da queste premesse, Mindus deduce che la distinzione tra cittadino e straniero su cui si erge il modello giuridico sia ingiusta perché, posto che entrambe le categorie sono egualmente assoggettate alla sovranità dello Stato, farebbe sorgere in base a una norma morale il diritto degli stranieri presenti sul territorio di godere di un trattamento simile a quello dei cittadini. Tale conclusione, tuttavia, appare in contrasto con le norme giuridiche vigenti negli ordinamenti giuridici e con le pratiche diffuse¹¹. Pertanto, Mindus giunge a scartare la tesi di coloro che ritengono che la sudditanza sia il contenuto minimo della cittadinanza, sostenendo che il modello giuridico non sia in grado di indicarne la reale accezione. Infine, l'Autrice si sofferma sugli istituti della cittadinanza multipla e dell'apolidia, ponendo in rilievo l'ampia possibilità di conflitti e inconvenienti derivanti dalla necessaria interdipendenza del funzionamento delle norme di cittadinanza dei diversi Stati e dall'assenza di coordinamento internazionale¹².

5. *La società civile e il cittadino*

Nel terzo ed ultimo ambito disciplinare preso in considerazione, quello sociologico, Mindus contrappone la figura del cittadino a quella dell'emarginato. La cittadinanza viene in questa sede intesa come piena appartenenza alla comunità ed integrazione sociale. L'indagine prende avvio dall'osservazione

⁹ MINDUS 2014, 115.

¹⁰ MINDUS 2014, 123.

¹¹ MINDUS 2014, 135.

¹² MINDUS 2014, 139-153.

delle ipotesi di carenza o mancanza di inserimento dell'individuo nell'insieme di processi sociali che lo collocano nel gruppo conferendogli uno *status* sociale. In questo quadro, Mindus fa notare che la condizione di marginalità comporta uno stato di esclusione dai diritti. Il dibattito in materia viene ricostruito a partire dagli studi condotti da T.H. Marshall, nei quali si identificano tre elementi fondamentali della nozione di cittadinanza: i diritti civili, necessari alla libertà individuale, i diritti politici, rappresentati dal diritto di partecipazione all'esercizio del potere politico, ed i diritti sociali, connessi al conseguimento di un livello minimo di benessere e di sicurezza economica. Una delle questioni di particolare interesse su cui si riflette è la configurabilità di una forma di eguaglianza umana fondamentale connessa ad una piena appartenenza alla comunità non in contrasto con una sovrastruttura di diseguaglianza economica. Dopo aver illustrato le critiche mosse alla classificazione dei diritti di Marshall, l'Autrice si sofferma sul particolare rilievo assunto dall'omogeneità degli interessi, dei valori, delle passioni della popolazione come fattore di coesione sociale nell'analisi del sociologo inglese¹³. Colui che non condivide empaticamente la prospettiva culturale della popolazione è escluso e/o emarginato dal contesto sociale. L'Autrice individua nella società civile il retroterra concettuale del modello sociologico e cerca di ricostruirne le diverse sfumature di significato. Come sostenuto da Bobbio, la società civile è il luogo in cui vengono ad esistenza le domande a cui il sistema politico ha il compito di rispondere. Infine, Mindus si sofferma sullo studio di un caso paradigmatico di esclusione dalla società, quello dei migranti privi della cittadinanza, destinatari di un'emarginazione che assume connotazioni politiche, giuridiche e sociali¹⁴. A questo proposito, l'Autrice identifica con precisione le procedure legali che causano l'effetto sociale in discussione ed illustra con dovizia di particolari i differenti regimi giuridici con particolare riferimento al contesto europeo.

6. Una teoria funzionale della cittadinanza

Dopo aver ricostruito il dibattito attuale attraverso lo studio delle declinazioni nelle quali la cittadinanza può prendere forma (paradigma politico, modello giuridico, figura sociologica), la riflessione di Mindus sfocia nella formulazione della teoria funzionale della cittadinanza, che assume valore sia prescrittivo sia descrittivo.

Per l'Autrice la cittadinanza è un meccanismo di inclusione ed esclusione, una tecnica sociale per distinguere chi è *civis* e chi non lo è. La nozione in esame ricopre il ruolo di «ponte concettuale» tra due elementi: le caratteristiche personali rilevanti e le posizioni di diritti e doveri idonee a svolgere la funzione del cittadino nell'ordine sociale. La cittadinanza, in quanto *status*, costituirebbe il termine intermedio per compiere operazioni logiche che consentono di connettere un insieme di fatti (caratteristiche personali rilevanti in base ad una serie di ragioni – e.g. nascere o vivere in un determinato luogo) con determinate conseguenze pratiche (posizioni di diritti e doveri conseguenti al conferimento della cittadinanza – e.g. diritto di voto, servizio civile o servizio militare, protezione diplomatica). Uno degli aspetti particolarmente interessanti dell'indagine condotta attiene alla questione della giustificazione dei criteri in base ai quali si determina il confine tra *status civitatis* e *status personae*. Mindus precisa che «i criteri possono essere ingiustificati, infondati, insensati senza che la cittadinanza smetta di essere un modo per distinguere gli uni dagli altri»¹⁵. L'esigenza di giustificabilità dei criteri che regolano l'accesso e la perdita della cittadinanza muove dall'osservazione della necessaria congruità della caratteristica ricoperta da un soggetto rispetto alla posizione da

¹³ MINDUS 2014, 174-187.

¹⁴ MINDUS 2014, 222.

¹⁵ MINDUS 2014, 289.

assegnare. Inoltre, tali requisiti devono essere giustificabili rispetto alle posizioni che si intendono attribuire con il conferimento dello *status* di cittadino.

Secondo l'Autrice, la ragione per adottare una teoria funzionale coincide principalmente con la possibilità di controllo dei criteri in base ai quali si riconosce la cittadinanza. In questo modo, non sussisterebbe più il rischio che la cittadinanza attribuisca diritti e doveri sulla base di una tecnica arbitraria. In quest'ottica, è dato prioritario rilievo al problema del contenuto delle posizioni di cui l'individuo è titolare, ancor prima che alla questione dei criteri di accesso e perdita dello *status*. Assume valore paradigmatico, secondo l'Autrice, l'inadeguatezza del criterio dello *ius sanguinis* se posto in relazione alla capacità di eleggere rappresentanti, perché presupporrebbe la convinzione che nascere da certi genitori influisca sulla capacità di esercizio dei diritti politici.

L'adozione di una teoria funzionale della cittadinanza, invece, consentirebbe di ritenere "normativamente sospetti" i criteri del sangue e del suolo in relazione al conferimento dei diritti politici.

Secondo Mindus, pertanto, urge circoscrivere i diritti e gli obblighi dei cittadini sulla base della loro congruenza con lo *status civitatis* e determinare quali siano le caratteristiche delle persone a fungere da ragioni rilevanti per l'attribuzione della cittadinanza, alla luce dell'incidenza sull'identità della comunità politica di ogni modificazione delle posizioni giuridiche dei cittadini.

7. Due corollari della teoria funzionale

L'Autrice, infine, formula due suggerimenti di carattere normativo che fungono da corollari alla sua teoria funzionale della cittadinanza. Il primo, su cui non ho la possibilità di soffermarmi in questa sede, è il superamento del principio di sovranità in alcuni settori la cui disciplina comporta la creazione di apolidi, la perdita di cittadinanza, la deportazione. Il secondo ha ad oggetto l'introduzione di un obbligo di motivazione allo scopo di giustificare e legittimare la scelta dei criteri di accesso e perdita di cittadinanza. Questa proposta assume particolare rilievo ai fini della teoria funzionale, poiché avrebbe il pregio di consentire all'opinione pubblica di verificare l'adeguatezza dei criteri di conferimento dello *status civitatis*. L'Autrice ritiene che l'introduzione di un obbligo di motivazione nelle leggi che disciplinano la cittadinanza consentirebbe l'apertura di un dibattito pubblico sulla rilevanza dei criteri scelti per l'accesso e la perdita di cittadinanza. Mindus rileva, a tal proposito, che «lo Stato e la sua amministrazione non sono capricciosamente liberi di inventare le regole di questo gioco: hanno l'obbligo di motivare ogni proposta che ha implicazioni di questa portata per l'ordine costituzionale»¹⁶. Secondo Mindus l'esplicitazione delle ragioni fondanti il conferimento della cittadinanza consentirebbe di ovviare ai rischi di arbitrarietà attuali prodotti dai principi di sovranità e nazionalità. L'Autrice suggerisce, pertanto, di introdurre un obbligo di motivazione degli atti legislativi che disciplinano i criteri di accesso e perdita della cittadinanza al fine di vigilare sul modo in cui gli Stati definiscono i criteri di accesso e perdita della cittadinanza e sul contenuto dello *status*.

7.1 Obbligo di motivazione delle leggi sulla cittadinanza: Quomodo?

Nelle brevi considerazioni che seguono, vorrei provare a verificare la fattibilità del secondo corollario della teoria funzionale. La previsione della motivazione degli atti giuridici europei, ai sensi art. 296 del TFUE, rappresenta un *unicum* rispetto alle tradizioni costituzionali degli Stati membri, fatta parziale eccezione per la Spagna in cui la motivazione dell'atto legislativo è contenuta del preambolo. Il mio intento è focalizzare l'attenzione sull'ordinamento giuridico italiano, per verificare se l'introduzione

¹⁶ MINDUS 2014, 291.

dell'obbligo di motivazione permetterebbe di giungere al fine che si propone la teoria funzionale: l'apertura di un dibattito pubblico sulla rilevanza dei criteri di accesso e perdita della cittadinanza. Come noto, nell'ordinamento italiano l'obbligo di motivazione è previsto per gli atti amministrativi, in conformità ai canoni di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione. Un obbligo di motivazione degli atti legislativi non sussiste¹⁷, ad oggi, nell'ordinamento italiano in virtù della natura dell'attività legislativa, concepita come massima espressione della volontà popolare, che ha voce attraverso il Parlamento e come tale libera nella scelta dei fini che si propone di raggiungere. Il principio della sovranità popolare (art. 1 secondo comma Cost.) esprime il suo significato non solo nella nostra forma di governo, ma anche nella disciplina costituzionale di tutte le funzioni pubbliche (legislativa, amministrativa, giurisdizionale). Pertanto, ogni decisione che promana dallo Stato «si legittima in quanto rappresenti espressione, sia pure diretta e mediata della sovranità popolare e per questa ragione si riconosce estensione massima al principio della responsabilità politica»¹⁸. La Corte Costituzionale, nella celebre sentenza n. 14 del 1964, ha chiarito che non sussiste la necessità di motivare gli atti legislativi, la cui giustificazione è già insita nel contenuto e nei comandi degli stessi¹⁹. Una volta messa a fuoco la ragione dell'inesistenza nel nostro ordinamento di un obbligo di motivazione degli atti legislativi, potrebbe essere interessante riflettere sugli ipotetici vantaggi che si trarrebbero da un'eventuale introduzione. Preliminarmente, sarebbe opportuno determinare le ragioni in virtù delle quali limitare la previsione dell'obbligo in esame solo ad atti legislativi determinati, quali la legge che disciplina i criteri di accesso e perdita della cittadinanza. La motivazione è intesa come esternazione della *ratio legis*, della volontà del legislatore attraverso cui ricostruire la coerenza tra scelte normative e principi costituzionali di riferimento. In quest'ottica, viene in evidenza il legame tra la motivazione della legge e la teoria dell'interpretazione della legge. In primo luogo si potrebbe sostenere che l'obbligo di motivazione delle leggi sia idoneo ad esplicare una funzione di sostegno alla democrazia partecipativa. A tal proposito, mi chiedo se e a quali condizioni l'introduzione dell'obbligo di motivazione possa consentire un controllo efficace da parte dell'intera collettività sull'esercizio dei pubblici poteri. Sussiste il rischio, a mio parere, che l'introduzione di una motivazione formale negli atti legislativi non riesca a svolgere finalità di promozione del dibattito pubblico, risolvendosi in uno strumento meramente informativo delle scelte adottate del legislatore. Se guardiamo all'esperienza regionale italiana rinveniamo che alcuni Statuti regionali, quali quello dell'Emilia Romagna e della Toscana, prevedono che le leggi e i provvedimenti siano motivati. Tuttavia, i preamboli delle leggi toscane (cfr. sul punto la legge regionale n. 29 del 2009, *Norme per l'accoglienza, integrazione, partecipazione e tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana*) contengono mere declamazioni generali di ordine esclusivamente politico-ideologico ed informazioni tautologiche non sufficienti a comprendere i motivi che hanno spinto il legislatore a intervenire²⁰. Sotto questo profilo verrebbe in evidenza, pertanto, la necessità di un controllo della qualità della motivazione. Il contenuto della motivazione, per raggiungere il fine che si propone la teoria funzionale, non dovrebbe fungere da *continuum* dell'attività politica dei promotori e della loro opera di convincimento dei governati. Come ricordato da alcuni studiosi²¹, inoltre, la motivazione della legge ha assunto talvolta valenza propagandistica, come nel caso dei preamboli alle leggi spagnole nell'epoca franchista e alle leggi tedesche durante il regime nazionalsocialista. Bisognerebbe vigilare, a questo proposito, sul possibile utilizzo

¹⁷ CRISAFULLI 1937, 415-444.

¹⁸ CARETTI 1990, 5.

¹⁹ Par. 3 del *Considerato in diritto*. Per l'analisi della sentenza della Corte Costituzionale n. 232 del 2011, nella quale il Giudice delle leggi sembra richiedere una motivazione della legge con particolare riferimento all'applicazione del principio di sussidiarietà, si veda PAJNO 2011, 1-31.

²⁰ BOCCALATTE 2009.

²¹ BOCCALATTE 2008.

della motivazione della legge da parte del legislatore al fine di persuadere i cittadini della bontà delle scelte intraprese. Come hanno immaginato autorevoli esponenti della dottrina, è possibile che la motivazione della scelta di un criterio di cittadinanza come lo *ius sanguinis* si limiti ad un contenuto di natura storica-ideologica, fondato sulla continuità transgenerazionale o «sulla coesione etnico culturale interna cementata da un antico stanziamento di un popolo»²². In secondo luogo, si potrebbe ragionare su un'ipotetica funzione di ausilio svolta dalla motivazione formale delle leggi nel giudizio di eguaglianza-ragionevolezza svolto dalla Corte Costituzionale. A questo proposito, giova ricordare che l'esegesi del Giudice delle leggi nel suddetto giudizio desume la motivazione sostanziale sottesa alla legge oggetto dello scrutinio dall'interpretazione dal combinato disposto di più disposizioni, di singoli articoli o dei lavori preparatori. Pertanto sussiste il rischio che l'inserimento nella legge di una motivazione formale non sia in grado di orientare l'attività interpretativa della Corte, la quale ricostruisce la motivazione sostanziale delle norme sottese al proprio scrutinio in base a dati che variano in relazione a ciascuna fattispecie presa in considerazione. Qualora fosse instaurato un giudizio di legittimità costituzionale avente ad oggetto lo scrutinio delle disposizioni che stabiliscono i criteri di accesso per violazione dell'art. 3 della Costituzione, l'inserimento di una motivazione formale nella legge che disciplina i criteri di accesso e di perdita della cittadinanza non fornirebbe alla Corte Costituzionale dati ulteriori rispetto a quelli di cui già dispone. Il problema della supposta arbitrarietà dei criteri di accesso alla cittadinanza, almeno nell'ordinamento italiano, potrebbe essere vagliato nell'ambito del controllo di ragionevolezza della Corte Costituzionale, mediante il quale sarebbe possibile verificare la congruenza delle scelte del legislatore rispetto alla funzione svolta nel sistema. In ultima analisi, l'asserita inadeguatezza dei criteri di accesso e perdita della cittadinanza non sembra a mio avviso trovare una soluzione soddisfacente nella proposta d'introduzione dell'obbligo di motivazione, corollario della teoria funzionale della cittadinanza di Mindus. La risposta dovrebbe piuttosto essere ricercata, a mio parere, affrontando la più generale questione dell'indebolimento della capacità delle tradizionali forme di rappresentanza democratica di riflettere la volontà popolare e di perseguire il bene comune.

8. *Conclusioni*

Patricia Mindus, nel suo libro *Cittadini e no. Forme e Funzioni dell'inclusione e dell'esclusione* mostra al lettore i differenti volti che la cittadinanza può assumere.

L'Autrice riesce ad affrontare con chiarezza espositiva e abilità ricostruttiva questioni complesse che affliggono la società contemporanea, quali l'integrazione degli emarginati, la riduzione delle disuguaglianze economiche, l'effettività del diritto, le pretese sollevate dai movimenti di lotta.

Mediante le figure del suddito, dello straniero, dell'emarginato, tratteggia l'immagine del "non cittadino" e mette a fuoco il ruolo del diritto nel dibattito: a suo dire, al tempo stesso presupposto e negato. La teoria funzionale della cittadinanza di Mindus affonda fermamente le radici nel pensiero aristotelico ed intende oltrepassare i confini disciplinari della politica, del diritto e della sociologia.

La proposta formulata dall'Autrice suggerisce alla dottrina giuridica un cambiamento di prospettiva a suo dire maggiormente in linea con l'affermazione dei diritti fondamentali della persona e non solo del cittadino.

²² AMATO, BARBERA 1997.

Riferimenti bibliografici

- AMATO G., BARBERA A. 1997. *Manuale di diritto pubblico, Diritto Pubblico Generale*, Bologna, Il Mulino.
- BOCCALATTE S. 2009. *Aspetti teorici e formali della motivazione della legge: l'esperienza toscana (l.55/2008) alla luce della casistica straniera*. Disponibile in: <http://www.consiglio.regione.toscana.it:8085/leggi-e-banche-dati/Oli/Relazioni-monografiche/ANNO-2009/settembre%202009/ALL3-sett-09.pdf> (consultato il 22.03.2015).
- BOCCALATTE S. 2008. *La motivazione della legge: profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, Cedam.
- CARETTI P. 1990. *Motivazione – diritto costituzionale*, in Enciclopedia Giuridica, vol. XX, Roma, Treccani.
- CRISAFULLI V. 1937. *Sulla motivazione degli atti legislativi*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 29, 1937, 415 ss.
- PAJNO S. 2011. *Le “zone a burocrazia zero” tra principio di sussidiarietà, motivazione della legge e livelli essenziali delle prestazioni. Traendo spunto dalla sent. n. 232 del 2011*, in «Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato», 23, 2011, 1-31.