

Cittadinanza, identità, confini

Visioni di contemporaneità
attraversando il diritto romano

a cura di

Umberto Vincenti

Estratto



Jovene editore

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 2021

ISBN 978-88-243-2729-9

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 NAPOLI NA - ITALIA

Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87

web site: www.jovene.it e-mail: info@jovene.it

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248. È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy Stampato in Italia

Cittadinanza universale: suggestioni e limiti di un paradigma, muovendo dalla *civitas romana**

Guido Rivosecchi

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Identità romana e cittadinanza romana. – 3. Il percorso dalla rigidità alla flessibilità nella concessione della cittadinanza. – 4. La cittadinanza romana come modello di cittadinanza nella post-sovrànità nazionale?

1. *Considerazioni introduttive*

La lettura del libro di Antonio Palma suggerisce considerazioni di estremo interesse e capaci di suscitare riflessioni di grande attualità. Tenterò di offrire qualche spunto al dibattito odierno, cercando poi di riflettere sul possibile utilizzo – nella prospettiva che mi è propria, cioè quella fornita dal diritto costituzionale – di alcune delle categorie attorno alle quali sta ruotando la nostra riflessione.

Richiamerei, in particolare, tre temi lungo i quali si sviluppa il saggio: *a)* la distinzione tra identità romana e cittadinanza romana; *b)* gli itinerari compiuti nella Roma antica dalla rigidità alla flessibilità nella concessione della cittadinanza, intesa come processo di inclusione che aspira ad assicurare non tanto la concordia e la pace universale, quanto «un sistema di potere ben organizzato e funzionale alla dominazione», come l'Autore chiarisce sin dall'Introduzione¹; *c)* la cittadinanza romana come “modello” per la cittadinanza nell'epoca della post-sovrànità nazionale, con riferimento alle forme di organizzazione sovrastatale, a partire dalla cittadinanza europea, soprattutto attraverso il paradigma dei diritti

* A proposito del libro di Antonio Palma, *Civitas Romana. Civitas mundi. Saggio sulla cittadinanza romana*, Giappichelli, Torino 2020.

¹ A. Palma, *Civitas Romana* cit., p. 9.

fondamentali e dell'integrazione attraverso i diritti stessi, rispetto alla quale gli ideali di *humanitas* e di cosmopolitismo, che in parte riflette la cittadinanza romana dal periodo di Adriano in poi, possono suggerire ulteriori parallelismi in ordine a forme di cittadinanza "oltre lo Stato".

2. *Identità romana e cittadinanza romana*

Il processo di allargamento della cittadinanza è percepito come inevitabile: dal I al III sec. d.C. si registra una significativa "apertura" pluralistica anzitutto sul piano culturale e poi su quello dell'ordinamento giuridico.

Secondo l'Autore, quello che unifica i *cives* romani in tale processo di allargamento del diritto di cittadinanza non è l'estensione di un'identità imposta, ma il diritto di essere garantiti da parte dello Stato. Il punto è chiarito con estrema lucidità: «L'impero romano è una federazione di popoli, un insieme di cerchi concentrici, nel cui ambito la cittadinanza romana costituisce solo quello più ristretto e meglio rispondente alle esigenze di protezione e garanzia degli individui viventi nel grande spazio che costruisce l'impero»², sicché la concessione della cittadinanza appare come «strumento di garanzia e protezione degli individui nel grande spazio geopolitico» della Roma antica³.

Sotto questo profilo, come dirò, si coglie per certi versi un'analogia con le forme di cittadinanza sovranazionale di secondo livello come la cittadinanza europea, puntualmente rilevata dallo stesso Palma: «Analogamente si struttura l'odierna cittadinanza europea, quale *status* concorrente ed ampliativo dei diritti che vengono riconosciuti dagli ordinamenti nazionali»⁴.

² A. Palma, *Civitas Romana* cit., p. 29.

³ Cfr. A. Palma, *Civitas Romana* cit., p. 71.

⁴ A. Palma, *Civitas Romana* cit., p. 73.

Da quanto sin qui detto risulta, quindi, che la cittadinanza romana è fenomeno di natura prevalentemente giuridica e non identitaria⁵. Detto altrimenti: la *civitas* romana rivela nel corso del tempo un contenuto identitario debole.

Da questo punto di vista, il saggio in commento offre una significativa distinzione tra l'*identità romana*, che è basata sui *mores*, e la *cittadinanza romana* che appare invece ben presto *strumento politico-giuridico* di allargamento e di inclusione.

Come esempio per dimostrare che con la concessione della cittadinanza romana non si vuole imporre l'identità romana, omologando l'ecumene, l'Autore richiama il più fondante dei *mores*, quello della patria *potestas*. La prospettiva si coglie soprattutto nel richiamo alla manualistica dell'epoca, quando si afferma che «non esistono altri uomini che abbiano sui propri figli un potere come quello che noi abbiamo sui nostri», come scrive il giurista Gaio nel II sec. d.C.⁶.

La *potestas* sui figli è *ius proprium civium romanorum*: per Gaio è «espressione di una legalità che affonda le sue radici nei *mores*»⁷, da cui lo straniero non può che essere escluso.

Interessanti, sul punto, paiono le riflessioni di Eva Cantarella, che ricorda come e perché la patria *potestas* era un istituto unico nel quadro dei sistemi antichi classici: i figli romani vi erano sottoposti fino a quando il padre era in vita, o meglio fino a quando avevano un ascendente maschio ancora in vita: definiti, quindi, *alieni iuris*, cioè di diritto altrui, in opposizione al padre, che era *sui iuris*, di diritto proprio, i *fili familias* non erano oggetto di diritto e quindi non avevano la capacità giuridica⁸.

⁵ Cfr. A. Palma, *Civitas Romana* cit., p. 57.

⁶ Cfr. Gaio, *Institutiones*, I, 55 (manuale scritto per le Scuole di diritto), richiamato anche da A. Palma, *Civitas Romana* cit., p. 50 s.

⁷ A. Palma, *Civitas Romana* cit., p. 51.

⁸ Cfr. E. Cantarella, *Come uccidere il padre. Genitori e figli da Roma a oggi*, Feltrinelli, Milano 2017, pp. 33 ss.

Nella patria *potestas* si ravvisa quindi un istituto proprio del modello familiare e giuridico romano. La circostanza che esso non venga trasmesso automaticamente a chi acquista la cittadinanza romana costituisce conferma della distinzione tra identità romana e cittadinanza romana.

Soltanto con il passare dei secoli, con Adriano prima e con Caracalla poi, si avvia un mutamento di prospettiva perché alcuni istituti consustanziali al modello sociale romano – espressione della struttura patriarcale – diventano di ostacolo al disegno di “apertura” dell’impero alla molteplicità di popolazioni diverse che avevano ciascuna ordinamenti propri⁹. Adriano con il suo editto stabilisce quindi che la concessione della *civitas* non comporta l’estensione del regime potestativo: se il padre la richiedeva poteva essere accordata, ma a seguito dell’accertamento dell’interesse del figlio e soltanto con provvedimento *ad personam* dell’imperatore¹⁰.

In questa prospettiva, come confermano anche gli spunti contenuti nella Postfazione di Francesco Paolo Casavola, da Adriano in poi la famiglia potestativa perde la sua connotazione centrale di «singolarità giuridica correlata con la cittadinanza romana»¹¹.

La *potestas* è un elemento *proprium romanum*, ma la *communitas* che si va formando con il processo di allargamento dei territori soggetti alla sovranità necessita di istituti giuridici maggiormente “inclusivi”, tali da consentire che la specificità romana possa essere integrata da culture e tradizioni diverse componendo un ordinamento dotato di maggiore flessibilità.

Alla stregua dei processi richiamati, la cittadinanza romana non sembra legata a fattori identitari, ma si esprime in

⁹ Cfr. A. Palma, *Civitas Romana* cit., p. 51.

¹⁰ Cfr. A. Palma, *Civitas Romana* cit., p. 115.

¹¹ Così, F.P. Casavola, *Postfazione* a A. Palma, *Civitas Romana* cit., p. 127.

istituti giuridici di inclusione nell'interesse degli obiettivi politici di allargamento a popolazioni multiethniche. In questo contesto, «la famiglia con il padre capo assoluto non poteva che essere una memoria storica delle origini patriarcali» della *civitas* romana e, come tale, «non era innestabile in una famiglia di diversa storia civile se non per interesse esclusivo della prole»¹².

Questi processi sono portati a maturazione con l'editto antoniniano che – come scrive Palma – «trasforma, con la generalizzazione della cittadinanza politica, l'impero in luogo non identitario»¹³ o, comunque, a contenuto identitario debole.

3. *Il percorso dalla rigidità alla flessibilità nella concessione della cittadinanza*

La transizione da un modello rigido a uno flessibile nella concessione della cittadinanza risulta chiaramente nell'analisi diacronica degli istituti giuridici¹⁴, segnati dal passaggio dal principio repubblicano della incompatibilità – che si manifesta, ad esempio, nell'orazione di Cicerone in difesa di Balbo (*Pro Balbo*) – all'allargamento della concessione della cittadinanza in epoca imperiale¹⁵.

Nell'orazione in difesa di Balbo, Cicerone contrappone la peculiare natura della esperienza romana alle altre cittadinanze: la *civitas* romana – afferma – è incompatibile con altra cittadinanza, sicché «l'acquisto di una cittadinanza straniera comporta la perdita di quella romana, come al contrario l'acquisto di quella romana fa perdere l'originario *status civita-*

¹² Così, F.P. Casavola, *Postfazione* cit., p. 127 s.

¹³ A. Palma, *Civitas Romana* cit., p. 67.

¹⁴ Cfr., ad esempio, G. Crifò, *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, Laterza, Roma-Bari 2005; V. Marotta, *La cittadinanza romana in età imperiale (secoli I-III d.C.)*. *Una sintesi*, Giappichelli, Torino 2009, spec. pp. 17 ss.

¹⁵ Cfr. A. Palma, *Civitas Romana* cit., pp. 23 ss.

tis»¹⁶. Secondo lo *ius civile* – il diritto più antico – non è quindi possibile essere titolari di due cittadinanze¹⁷. È questo un elemento originariamente distintivo della *civitas* romana.

Il problema della doppia cittadinanza emerge successivamente, quando la *civitas* comincia a diffondersi al di fuori della penisola italiana, in particolare in Oriente¹⁸.

Al riguardo, è stato osservato da Valerio Marotta che «il governo romano non mostrò alcun interesse a imporre un ordinamento giuridico uniforme in tutto l'impero o anche in singole province», sicché, in definitiva, «il pluralismo normativo non fu insidiato neppure dal diffondersi della *civitas*»¹⁹.

Di conseguenza, il diritto romano non è imposto alle popolazioni sottomesse poiché viene privilegiata una strategia inclusiva rivolta ad assimilare i diritti locali nell'ordine giuridico romano e ad utilizzare, almeno in parte, le preesistenti strutture amministrative²⁰.

Si tratta di processi lenti e gradualmente che si sviluppano nel corso del tempo, ma «la forza di attrazione, propria del diritto romano, si manifesta molti decenni prima della *Constitutio Antoniniana*: ogni individuo poteva ricorrere a un tribunale romano e invocare il soccorso della giustizia imperiale»²¹.

Gli eventuali conflitti che si determinavano tra il diritto romano e i preesistenti diritti locali venivano risolti attraverso il concorso di regole diverse, individuando i principi da applicare per quanto possibile nel rispetto delle consuetudini locali, specie quando queste ultime non interferivano con il diritto imperiale²².

¹⁶ Così, V. Marotta, *La cittadinanza cit.*, p. 91.

¹⁷ Al riguardo, cfr. A. Palma, *Civitas Romana cit.*, p. 24.

¹⁸ Al riguardo, diffusamente, V. Marotta, *La cittadinanza cit.*, pp. 92 ss.

¹⁹ Così, V. Marotta, *La cittadinanza cit.*, p. 138 (cui appartengono le espressioni virgolettate).

²⁰ Diffusamente, sul punto, V. Marotta, *La cittadinanza cit.*, pp. 138 s.

²¹ Così, V. Marotta, *La cittadinanza cit.*, p. 139.

²² Al riguardo, cfr. V. Marotta, *La cittadinanza cit.*, pp. 143 ss.

Al riguardo, mi limito a richiamare alcuni esempi – già ampiamente indagati – che paiono particolarmente significativi. Basti pensare alla pratica della *apokeryxis*, vale a dire l'istituto consuetudinario greco che consiste nel disconoscimento pubblico del figlio da parte del padre. Nel 288 d.C. fu constatata la estraneità del corrispettivo romano (*abdicatio*) perché ritenuto estraneo alle concezioni giuridiche romane²³. Sul punto, richiamo la riflessione di Eva Cantarella che puntualizza come l'*apokeryxis* in greco indicasse il potere che la legge ateniese attribuiva ai padri, oltre che di dare il nome ai figli, anche di toglierglielo, se volevano, e di ripudiarli (*apokeruptein*)²⁴. A Roma una normativa analoga non esisteva: i padri avevano il diritto di vita e di morte sui figli, addirittura quello di diseredarli e venderli riducendoli in schiavitù, ma non vi è traccia di un diritto di espellerli dalla famiglia privandoli del nome.

In altre occasioni, vennero applicate norme e consuetudini locali. Anche sotto questo profilo, mi limito a qualche esempio: in Egitto vennero tollerate le unioni endogamiche²⁵; nell'Europa occidentale fu accettata la pratica dell'ordalia, talvolta utilizzata dagli stessi governatori dell'impero per regolare le composizioni delle liti²⁶.

È soprattutto Adriano a svolgere un ruolo significativo nel processo di apertura alle culture del mondo e di allargamento della cittadinanza che viene concessa con estrema liberalità quale strumento di diffusione della *civitas* nelle regioni più lontane dell'impero.

Successivamente, l'editto di Caracalla, pur non contrappo-
nendosi alle identità locali e non limitando i poteri locali, fa-
vorisce, al contempo, lo sviluppo di una cittadinanza univer-

²³ Sul punto, cfr. V. Marotta, *La cittadinanza cit.*, p. 144.

²⁴ Cfr. E. Cantarella, *Come uccidere il padre cit.*, 121 ss.

²⁵ Cfr. V. Marotta, *La cittadinanza cit.*, pp. 145 s.

²⁶ Cfr. V. Marotta, *La cittadinanza cit.*, p. 150.

sale, come emerge dalla ricostruzione di Antonio Palma, «delimitando lo spazio ormai avvertito come unico dell'Impero rispetto ai diversi, ai non romani»²⁷.

In definitiva, con il passare del tempo, vengono progressivamente affinati gli strumenti dello *ius publicum* e *privatum* applicati da una "politica" lungimirante: «le concessioni individuali o collettive della cittadinanza costituivano uno dei fattori più importanti della politica romana nei confronti delle popolazioni assoggettate»²⁸.

In definitiva, la cittadinanza romana si articolava in un sistema di rapporti plurale e differenziato, intessuto da relazioni giuridiche differenti rivolte ad includere dapprima le altre città del Lazio e, successivamente, i territori e le province acquisite nel corso dei secoli sino al punto di massima espansione dell'impero²⁹. La struttura pluralistica e differenziata dei rapporti di cittadinanza induce a parlare di "cittadinanze" al plurale e a «ricorrere all'immagine di "tipi", "gradi" differenti di cittadinanza»³⁰.

Al contempo, il concetto di *civitas* che attraversa la storia romana muta nel corso del tempo, nel corso di una storia di lunga durata nel senso di Fernand Braudel: la cittadinanza romana non era soltanto rivolta a definire la piena capacità giuridica del soggetto. Essa non può essere intesa soltanto in senso statico, come strumento capace di "fotografare" una situazione che invece si evolve nel tempo, né dovrebbe essere sopravvalutata l'idea di una cittadinanza romana come modello universalista per la comunione dei popoli³¹, perché così

²⁷ A. Palma, *Civitas Romana* cit., p. 123.

²⁸ A. Palma, *Civitas Romana* cit., p. 83.

²⁹ Cfr. A. Calore, "Cittadinanza" tra storia e comparazione, in *Diritto. Storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico* (a cura di M. Brutti e A. Somma), Max Planck Institute for European Legal History, Frankfurt am Main 2018, pp. 87 ss.

³⁰ Così, A. Calore, "Cittadinanza" tra storia e comparazione cit., p. 91.

³¹ In questo senso, invece, ad esempio M.P. Baccari, *Il concetto giuridico di*

facendo si idealizzerebbero alcuni aspetti della cittadinanza romana, tralasciandone la sua profonda storicità legata a peculiarità spazio-temporali³².

Questo secondo approccio è quello che più mi pare connotare il libro di Antonio Palma: esso mi sembra assolutamente centrale per cogliere l'essenza degli istituti qui in esame.

In questa prospettiva, mi sento in particolare sintonia con le considerazioni svolte dal Professor Umberto Vincenti in chiave introduttiva quando richiamava la necessità per inquadrare le radici e gli sviluppi della cittadinanza romana tenendo conto della prospettiva egemonica che connota l'utilizzo politico di un istituto strettamente giuridico³³. Il saggio che oggi presentiamo mi sembra significativo proprio perché ci offre una chiave di lettura della cittadinanza romana che si può definire "non irenica"³⁴, in quanto idonea a cogliere efficacemente l'utilizzo *politico* di istituti che rimangono prettamente giuridici.

4. *La cittadinanza romana come modello di cittadinanza nella post-sovranià nazionale?*

Le riflessioni sin qui svolte inducono a porsi un ulteriore interrogativo, peraltro di bruciante attualità. È possibile,

"*civitas augescens*": *origine e continuità*, in «Studia et Documenta Historiae et Iuris», LXI, 1995, pp. 759 ss., spec. pp. 760 s.

³² Riprendendo le considerazioni di A. Calore, "Cittadinanza" *tra storia e comparazione* cit., 91. In senso non dissimile, cfr. U. Vincenti, *Inclusione. La contemporaneità dentro il diritto romano*, in M. Frare, U. Vincenti, G. Zanon, *Inclusione. La contemporaneità dentro il diritto romano*, Jovene, Napoli 2019, pp. 1 ss.

³³ In questo senso, le significative considerazioni di U. Vincenti, *Inclusione* cit., pp. 6 ss.

³⁴ Riprendendo le categorie di M. Luciani, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2006, pp. 1643 ss.

come osserva l'Autore, in un processo di lunga durata, «trasformare la civitas romana in una cittadinanza paradigmatica capace di esercitare un'influenza duratura»³⁵?

La questione è controversa, ma ci consente di proiettare, per quanto possibile, l'idea di *civitas* romana nella modernità, con riguardo alle odierne forme di integrazione sovranazionale, a partire dalla cittadinanza europea, facendo soprattutto riferimento al paradigma dell'integrazione attraverso i diritti, e ci consente di interrogarci su quanto esso possa essere stato in qualche modo anticipato da quegli ideali di *humanitas* e di cosmopolitismo della *civitas*.

Il nostro concetto di cittadinanza, quello dello Stato-nazione, include un insieme di istituti giuridici che costituiscono «strumento teorico e politico dello Stato»³⁶, caratterizzato da una forte impronta giuridica: «l'appartenenza di un soggetto a una determinata categoria, caratterizzata da una particolare sfera di capacità?; perciò tale appartenenza si traduce in una posizione giuridica dei soggetti uniforme ed omogenea, fonte di particolari diritti e doveri»³⁷.

Tale concetto di cittadinanza è da tempo entrato in crisi per diversi fattori. Nell'ambito di un dibattito particolarmente articolato, che attraversa da tempo la dottrina costituzionalistica, ne richiamo, in questa sede, soltanto alcuni: a) i processi di globalizzazione dell'economia e della finanza che hanno determinato il declino dei diritti di cittadinanza tradizionalmente intesi, della rappresentanza politica e la progressiva perdita di centralità dei parlamenti³⁸; b) le tensioni pre-

³⁵ A. Palma, *Civitas Romana* cit., p. 123.

³⁶ Così, A. Calore, "Cittadinanza" tra storia e comparazione cit., p. 81.

³⁷ Così, R. Clerici, voce *Cittadinanza*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, Utet, Torino 1989, p. 112, ripresa anche da A. Calore, "Cittadinanza" tra storia e comparazione cit., p. 81.

³⁸ Al riguardo, cfr. G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova 2007, pp. 43 ss.

senti nelle società multiculturali e le conseguenti difficoltà di ricondurre ad unità i processi di rappresentanza ai fini della garanzia dei diritti dello Stato nazionale; c) le crisi migratorie che postulano sistemi di governo sovranazionali dei relativi flussi; d) la progressiva attrazione a livello sovranazionale di quote della decisione politica e la conseguente diffusione di istituzioni sovranazionali, capaci di incidere in maniera sempre più determinante sugli ordinamenti giuridici nazionali mettendo in discussione l'elemento territoriale e la stessa territorialità della norma e dell'ordinamento giuridico, con l'effetto di favorire lo sviluppo di ordinamenti compositi o plurilivello, comunque di carattere sovrastatale³⁹; e) il progresso

³⁹ Al riguardo, cfr. U. Beck, *Che cos'è la globalizzazione?*, Carocci, Roma 1999, pp. 95 ss.; M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, il Mulino, Bologna 2000, *passim*, spec. pp. 14 s. e pp. 42 ss., la quale osserva che «i soggetti, irretiti da questo sistema di mutua interdipendenza tra espansione del mercato e interconnessione spazio-temporale, si trovano a vivere un'esistenza di gran lunga meno contestualizzata rispetto al passato e possono scegliere sempre più i rapporti da instaurare con i luoghi, in una sorta di «poligamia del luogo», ossia di «rapporti [giuridici] molteplici instaurati con luoghi diversi», sicché tali processi di deterritorializzazione degli ordinamenti produrrebbero forme particolari di «interlegalità, termine che indica “reti di legalità”, ora parallele, ora sovrapposte, ora complementari, ora antagoniste, che sono tipiche della “transizione post-moderna”, con la conclusione che il multiculturalismo indicherebbe «la possibilità di dare una collocazione transnazionale alla propria vita, situandola a un punto di incrocio tra varie culture, riferimenti e persino istituzioni» (ivi, 46). Che, invece, il diritto abbia sempre «bisogno del “dove”», inteso quale imprescindibile elemento territoriale, è stato efficacemente argomentato da N. Irti, *Norme e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Laterza, Roma-Bari 2001, pp. 3 ss., in quanto l'elemento territoriale indica non già un puro elemento di estensione spaziale, ma l'ambito di esercizio della sovranità cui è connesso e su cui produce ricadute ogni fenomeno giuridico, inteso come «determinazione artificiale dello spazio di dominio» (ivi, 41). Per un approfondimento di questo dibattito, adesivamente a quest'ultima posizione, cfr. G. Rivosecchi, *Gli effetti dei processi di globalizzazione e di integrazione europea su costituzionalismo e costituzione: alcune riflessioni* (recensione a C. Amirante, *Costituzionalismo e Costituzione nel nuovo contesto europeo*, Giappichelli, Torino 2003, pp. XXI, 157), in «Diritto e cultura», I-II, gennaio-dicembre 2002, pp. 123 ss., spec. p. 126.

tecnologico, capace di incidere sui diritti di cittadinanza e sulla «gerarchia concreta che si ha nel soddisfacimento dei diritti» alla stregua dei processi sopra richiamati⁴⁰.

La questione è poi resa più complessa dalla duplice “apertura” espressa dalle Costituzioni democratico-pluralistiche del secondo dopoguerra, come quella italiana, in favore della dimensione regionale-locale, da un lato, e di quella sovranazionale, dall’altro lato.

Dal primo punto di vista, deve essere richiamato il valore costituzionale dell’autonomia territoriale e il suo nesso con il principio democratico che ha indotto il Costituente a introdurre le Regioni e a favorire, soprattutto con la riforma del Titolo V Cost. del 2001, sistemi di autogoverno nell’ambito delle istituzioni territoriali al fine di accrescere il peso del cittadino nei processi decisionali pubblici, concorrendo, in tal modo, al perseguimento di ideali di matrice kelseniana quanto al rapporto tra democrazia e partecipazione dei membri dell’ordinamento alla sua creazione⁴¹. Dal secondo punto di vista, non possono non essere richiamati i processi di integrazione sovranazionale e di globalizzazione, e, in particolare, l’Unione europea che hanno concorso in maniera decisiva a modificare contenuti e procedure dei processi di rappresentanza e di produzione normativa, nonché la stessa collocazione delle Assemblee rappresentative nel sistema⁴².

Nonostante queste tendenze, ampiamente indagate nell’ultimo ventennio, i paradigmi fondativi della cittadinanza dello Stato-nazione continuano a costituire garanzia dei diritti fon-

⁴⁰ Così, U. Allegretti, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Città Aperta Edizioni, Troina 2002, *passim*, spec. pp. 116 ss. e pp. 156 ss. (cui appartiene l’espressione virgolettata).

⁴¹ Cfr. H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it., Ed. Comunità, Milano 1952, pp. 288 ss.

⁴² Al riguardo, cfr. già G. Rivoecchi, *Le Assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi*, in «Rassegna parlamentare», II-III, 2003, pp. 499 ss.

damentali, non foss'altro perché essi esprimono il rapporto giuridico che lega l'individuo all'ordinamento e, quindi, possono costituire strumento di garanzia e di estensione dei diritti costituzionali. Tale rapporto andrebbe però inteso in una prospettiva dinamica attraverso la quale i diritti di cittadinanza non possono essere più confinati a una statica codificazione degli ordinamenti giuridici statali, ma sembrano acquisire un significato più pregnante e più ampio, tale da favorire processi di inclusione nel discorso pubblico e nello spazio pubblico globale⁴³.

In questo contesto, per comprendere le trasformazioni in atto nel concetto di cittadinanza, può tornare ad essere di estrema utilità la ricerca di una continuità con la *civitas* del pensiero romano.

Questo approccio, che è appunto quello che attraversa – con ricchezza di spunti e di argomentazioni – il libro di cui oggi discutiamo, è stato ripreso negli ultimi venti anni anche dalla dottrina costituzionalistica. Il concetto di *civitas* romana si rivela di estrema utilità per approfondire gli itinerari dei processi di cittadinanza di oggi. Basti pensare a un libro come quello di Enrico Grosso “*Le vie della cittadinanza*” (1997), sin dal sottotitolo significativamente rivolto a valorizzare “*Le grandi radici*” della cittadinanza⁴⁴.

Nella riflessione di Enrico Grosso, ad esempio, è proprio il modello della cittadinanza romana ad essere valorizzato nella sua accezione giuridica *unificante* poiché esso risponde all'esigenza primaria di assicurare la graduale omogeneità della comunità politica progressivamente sviluppatasi “per cerchi concentrici” sotto il medesimo diritto, prodotto dalla stessa

⁴³ Al riguardo, cfr. J. Habermas, *Lo Stato-nazione europeo. Passato e futuro della sovranità e della cittadinanza*, in Id., *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, a cura di L. Ceppa, Feltrinelli, Milano 1998, pp. 119 ss.

⁴⁴ E. Grosso, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Cedam, Padova 1997. Valorizza questa prospettiva del volume di Grosso anche A. Calore, “*Cittadinanza*” *tra storia e comparazione* cit., pp. 82 s.

autorità sovrana, precorrendo, evidentemente, le nozioni di “ordinamento” e di “sovranità” statale.

Si tratta di una tendenza piuttosto diffusa: diversi studi recenti vedono nella cittadinanza romana da un lato l’idealtipo del “modello giuridico” di cittadinanza e, dall’altro lato, lo strumento inclusivo dell’allargamento dei diritti di cittadinanza.

In definitiva, l’analisi storica della cittadinanza manifesta l’esistenza di molteplici «tipi di cittadinanza romana», tale da consentire di rilevare elementi di continuità, ma anche e soprattutto prevalenti elementi di «“discontinuità” tra la cittadinanza romana e la cittadinanza dello Stato-nazione»: quest’ultimo si caratterizza per una cittadinanza “universale” e “astratta”, che accomuna tutti i cittadini dello Stato, la prima, invece, si connota per diverse forme di cittadinanza e per una vera e propria «gradazione» dei diritti di cittadinanza⁴⁵.

Nel corso dei secoli, Roma ha progressivamente affinato la sua vocazione di città aperta, adottando, come scrive efficacemente Antonio Palma, «una politica di concessione dello *status civitatis* basata sul duplice criterio dell’utilità e della filantropia, intesa come rifiuto di ogni atteggiamento esclusivistico nei confronti del diverso e capacità di saper fondere in una solidale comunità sia i popoli vinti tra di loro, che questi ultimi col vincitore»⁴⁶. L’intento dell’allargamento della cittadinanza è quindi garantire e tutelare chi, nel vasto sistema geo-politico dell’Impero, è *homo* prima di essere *civis*.

Marco Aurelio scrive nei *Pensieri*: «Mia patria e mia città in quanto Antonino è Roma, in quanto uomo è il Cosmo» (*Ad. se.* 6.44). E non è certamente un caso, rispetto alle tesi sostenute, che Antonio Palma abbia scelto tale frase come esergo del libro di cui oggi discutiamo.

⁴⁵ In questo senso, A. Calore, “Cittadinanza” tra storia e comparazione cit., p. 90 (cui appartengono le espressioni virgolettate).

⁴⁶ A. Palma, *Civitas Romana* cit., pp. 8 s.

Sotto questo profilo, la *ratio* unificante dell'allargamento dei processi di cittadinanza è rinvenibile nella tutela dei diritti umani.

Soprattutto nella tarda fase imperiale si ravvisano, quindi, elementi non dissimili dalla cittadinanza europea, intesa come «cittadinanza politica senza Stato»: la struttura della *civitas* non ha carattere escludente, sicché essa diviene una sorta di paradigma per indagare la possibilità di riscontrare «elementi di costituzionalità senza necessariamente il mediatore dello Stato sovrano»⁴⁷.

La prospettiva di analisi è stata non poco approfondita nel corso dell'ultimo ventennio dagli studi dei pubblicisti, soprattutto in relazione alle forme di integrazione di carattere sovranazionale regionale, a partire dall'Unione europea⁴⁸, e di quelle che si sono consolidate nel continente americano, sino al tentativo di riconoscere un vero e proprio diritto globale. Al riguardo, si discorre da tempo di forme di «costituzione senza Stato»⁴⁹ e dello sviluppo di uno «spazio costituzionale europeo»⁵⁰ capace di attrarre quote di sovranità, sicché «lo Stato costituzionale, nel suo odierno stadio di sviluppo, non può essere considerato isolatamente» poiché «esso è in principio condizionato da un livello sovrastatuale», con la conseguenza che «ogni nazione che ha una struttura costituzionale

⁴⁷ A. Palma, *Civitas Romana* cit., pp. 58 s.

⁴⁸ Cfr., tra i tanti, S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari 2002; L. Torchia, *Una Costituzione senza Stato*, «Diritto pubblico» II, 2001, pp. 405 ss.; A. Manzella, *Lo Stato «comunitario»*, in «Quaderni costituzionali», II, 2003, pp. 273 ss.

⁴⁹ A. Manzella, *L'Europa nell'epoca della sovranazionalità*, in AA.VV., *Costruiamo insieme l'Europa*, Giornate di studio 16-17 gennaio 1998, Facoltà di Scienze politiche, editore Napoli 1998, p. 89, il quale sottolinea che «il fenomeno di una costituzione senza Stato sarà [...] progressivamente al centro del costituzionalismo della globalizzazione»; L. Torchia, *Una Costituzione senza Stato* cit., pp. 405 ss.

⁵⁰ P. Häberle, *Per una dottrina della costituzione europea*, in «Quaderni costituzionali», 1999, p. 17.

vive oggi in un sistema di cooperazione su più livelli (regionale, universale)⁵¹.

Tutto ciò suggerisce di interrogarsi oggi ancor di più sul senso del vivere in comunità che l'idea e la pratica di cittadinanza presuppone⁵². Se la *civitas* romana ha costituito un ideale aperto al cosmopolitismo e all'universalismo, poiché la concessione della cittadinanza diventa strumento di garanzia e protezione degli individui nel grande spazio geo-politico dell'impero, connotato da una struttura pluralistica e poliarchica⁵³, è lecito oggi chiedersi da un lato quanto sia possibile attingere a tali ideali per promuovere forme di cittadinanza sovranazionale negli spazi di integrazione sovrastatale creati dalle organizzazioni internazionali politiche ed economiche a carattere regionale (Unione europea; Mercosur; Organizzazione degli Stati americani) e dalle istituzioni della globalizzazione e, dall'altro lato, quanto questi processi possano incidere sull'effettività dei diritti fondamentali.

Occorre però intendersi su questa nozione di cittadinanza e su quanto essa possa essere effettivamente proiettata nel presente⁵⁴. Da un lato, si riscontrano forti elementi di continuità attorno all'idea di cittadinanza "a cerchi concentrici"; dall'altro lato, sussistono forti elementi di discontinuità concettuale tra i fenomeni giuridici del passato e quelli del presente per cui a me pare che, al fine della comprensione delle affinità e delle divergenze in ordine ai concetti di cittadinanza, occorra storicizzare i fenomeni giuridici. In altre pa-

⁵¹ Così, P. Häberle, *Colloquio sulla "costituzione europea"*, a cura di P. Riodola, in «Diritto romano attuale. Storia, metodo, cultura nella scienza giuridica», II, 1999, p. 197.

⁵² Cogliendo gli spunti suggeriti dalla Prefazione di F. Patroni Griffi, *Prefazione* a A. Palma, *Civitas Romana* cit., spec. pp. X ss.

⁵³ Così, A. Palma, *Civitas Romana* cit., p. 71.

⁵⁴ Al riguardo, per una critica particolarmente acuta alle aperture a forme di cittadinanza "senza Stato", cfr. U. Vincenti, *Senza Stato ovvero dell'inclusione globale*, in M. Frare, U. Vincenti, G. Zanon, *Inclusione* cit., pp. 116 ss.

role, come è stato osservato, bisogna «essere consapevoli dell'inutilità di costruire archetipi astratti per lo studio del diritto passato»⁵⁵.

Ciò posto, mi limito in questa sede a prendere in esame due profili che emergono dal richiamato parallelismo. Da un lato, la prospettiva dell'integrazione sovranazionale attraverso il paradigma dei diritti fondamentali; dall'altro lato, il rapporto tra diritto sovranazionale (o globale) e diritti locali. In questa duplice chiave di lettura, emerge la possibilità di utilizzare alcune delle categorie, mutuandole da quelle della *civitas* romana, ma vengono ovviamente in rilievo anche notevoli differenze⁵⁶.

Bisogna quindi chiedersi sino a che punto da un lato il criterio del *cosmopolitismo* e, dall'altro lato, quello dell'*utilità* – che, come si è detto, sono le due direttrici entro cui collocare il processo di allargamento dello *status civitatis* –, possano essere oggi trasposti sul piano degli odierni processi di allargamento della cittadinanza.

Quanto al primo, non vi è dubbio che il criterio della filantropia e del cosmopolitismo nella fase dell'impero abbia fortemente valorizzato processi unificanti delle comunità politiche. Da questo punto di vista, tentando di trasporre questo paradigma nei nostri tempi appare convincente l'accostamento alle cittadinanze di secondo grado e alle forme di integrazione sovranazionale attraverso i diritti fondamentali, quale riflesso di cittadinanze «a cerchi concentrici».

Il paradigma dell'integrazione sovranazionale attraverso la forza unificante dei diritti fondamentali non deve però essere enfatizzato perché non si è rivelato sempre capace di dispiegare appieno le sue potenzialità per garantire l'affermazione e

⁵⁵ Così, A. Calore, «Cittadinanza» *tra storia e comparazione* cit., p. 91.

⁵⁶ Sui limiti di un approccio basato esclusivamente sulla forza unificante dei diritti umani, asseritamente capace di produrre «l'universalizzazione delle forme e degli ordini giuridici», cfr. U. Vincenti, *Senza Stato* cit., pp. 122 ss.

l'innalzamento del livello di tutela dei diritti fondamentali in un sistema articolato su più livelli. Ciò per diversi ordini di ragioni che in questa sede posso soltanto richiamare:

a) il c.d. sistema multilivello di tutela dei diritti fondamentali non è spesso il prodotto di decisioni politiche “fondative”, capaci di tradursi in fonti costituzionali o, quantomeno, in stabili fonti del diritto, bensì discende dagli strumenti processuali che regolano le relazioni tra diverse istanze di tutela, tra l'altro spesso afferenti ad ordinamenti diversi, sicché le evoluzioni del diritto a formazione giurisprudenziale possono non rivelarsi sempre lineari nel favorire la migliore tutela dei diritti fondamentali e nel consolidare i processi di integrazione⁷;

b) non necessariamente l'aumentare del numero dei giudici chiamato a decidere sui diritti ne assicura un innalzamento del grado di tutela: non è scontato che tali tendenze producano la “miglior tutela possibile”⁵⁸, né che l'incremento delle autorità giurisdizionali potenzialmente interrogabili assicurino il miglioramento del «grado di tutela dei diritti (di tutti i diritti e dei diritti di tutti)» non foss'altro perché «maggiore è il numero di giudici coinvolti, maggiore è la probabilità che essi si pronuncino in modo tra loro difforme»⁵⁹;

c) in sede di interpretazione, nessun giudice e nessuna Corte è quindi destinata a prevalere sulle altre, come dimo-

⁵⁷ In questo senso, ad esempio, le considerazioni di M. Nisticò, *Limiti e prospettive del circuito di tutela su più livelli dei diritti fondamentali*, in «Costituzionalismo.it» I, 2018, p. 255.

⁵⁸ Che i diritti non siano «entità autolegittimanti, presenti nella vita concreta delle comunità politiche per virtù propria», idonei ad essere meglio garantiti nel sistema multilivello, ma che necessitino, invece, anzitutto di «soggetti sociali e politici che li promuovano» è osservato, ad esempio, da M. Luciani, *Il costituzionalismo e l'economia dal divampare della crisi ad oggi*, in *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, a cura di L. Antonini, il Mulino, Bologna 2016, p. 61 (cui appartengono le espressioni virgolettate).

⁵⁹ Così, M. Nisticò, *Limiti e prospettive cit.*, p. 256.

strano, ad esempio, la recente “saga Taricco” dipanatasi tra Corte costituzionale e Corte di giustizia dell’Unione europea⁶⁰ e le oscillazioni tra la tendenza a privilegiare la c.d. interpretazione conforme dei giudici e la recente tendenza al “riaccentramento” nel giudizio di costituzionalità⁶¹;

d) le Corti del sistema multilivello non hanno l’obiettivo primario di “dialogare” tra loro, ma, nel definire i rispettivi giudizi, svolgono una delicata *actio finium regundorum*⁶², che non necessariamente produce sempre la massimizzazione della tutela dei diritti fondamentali per il continuo bilanciamento tra diversi diritti e valori costituzionali affermati dalla Costituzione, dai Trattati europei e dalla CEDU.

In definitiva, il sistema multilivello dei diritti sembrerebbe funzionare soltanto se «i raccordi tra le istanze giurisdizionali di protezione operano in modo funzionale, riuscendo a convergere [...] verso il medesimo obiettivo, o almeno verso obiettivi consonanti»⁶³, così assicurando la certezza del diritto.

Quanto al criterio dell’*utilità* nell’allargamento dei processi di cittadinanza, trovo che sia molto interessante la rico-

⁶⁰ Cfr., ad esempio, P. Faraguna, *La saga OMT: il diritto all’ultima parola tra Corte di Giustizia e Tribunali costituzionali*, in «Giurisprudenza Costituzionale» I, 2017, pp. 567 ss.; Id., *Roma locuta, Taricco finita* (5 giugno 2018), in «Diritticomparati.it»; nonché G. Comazzetto, *Luci e ombre del dialogo tra Corti: la “saga Taricco” tra revirements e questioni irrisolte* (7 maggio 2018), in «Consultaonline.it».

⁶¹ Al riguardo, cfr. R. Romboli, *Il sistema di costituzionalità tra “momenti di accentramento” e “di diffusione”*, in «Rivista del Gruppo di Pisa», II, 2020.

⁶² Così, ad esempio, R. Bin, *L’interpretazione conforme. Due o tre cose che se so di lei*, in «Rivista AIC», I, 2015, p. 13, il quale efficacemente osserva: «Sulla scala delle priorità ognuna delle Corti ha la propria irriducibile opinione e, scrivendo le motivazioni delle proprie decisioni più impegnative sul piano “metodologico”, la comunica alle altre Corti. Sono *actiones finium regundorum*, o forse atti interruttivi dell’usucapione – anche se noi amiamo chiamarli “dialogo”».

⁶³ Così, M. Nisticò, *Limiti e prospettive del circuito di tutela su più livelli dei diritti fondamentali* cit., p. 266.

struzione dell'idea di *civitas* emersa dal libro che oggi presentiamo perché l'Autore coglie il significato più profondo di un istituto giuridico rivolto ad assicurare il "sistema di potere" sotto il profilo organizzativo e funzionale strumentale alle scelte politiche di progressiva inclusione culminanti nel periodo dell'impero.

Questo approccio mi sembra molto interessante anche sotto il profilo dei rapporti tra centro e periferia. La prospettiva di inclusione dell'ecumene non giunge all'omologazione dei territori progressivamente acquisiti, lasciando, invece significativo spazio ai poteri e ai diritti locali. Da questo punto di vista, ora come allora, «il problema posto dalle pulsioni globalizzanti della modernità risiede nella necessità di coniugare cosmopolitismo e provincialismo, senza omogeneizzare le comunità territoriali», bensì rendendole cosmopolite dal loro interno, sicché «il cosmopolitismo non si sovrappone alle singole identità territoriali, ma sulla scorta di una logica includente si apre alle interdipendenze dei poteri, del tutto differenziati che esso viene a coordinare»⁶⁴.

In questo passaggio dell'Autore si ritrovano tutte le dinamiche oggi declinate sul piano del diritto costituzionale nei rapporti tra autorità centrale e autonomie territoriali: le origini della sovranità; l'*armonia discors* di mortatiana memoria tra unità e autonomia; il principio di autogoverno delle comunità politiche locali; l'esigenza di rispettare il principio di attribuzione nel riparto delle competenze a garanzia delle autonomie territoriali; il principio di differenziazione in relazione alle peculiarità dei territori; le esigenze di leale collaborazione tra i diversi livelli territoriali di governo⁶⁵.

⁶⁴ Così, A. Palma, *Civitas Romana* cit., p. 79 (cui appartengono le espressioni virgolettate).

⁶⁵ Per alcuni itinerari recentemente tracciati attraverso queste categorie, cfr. M. Bertolissi, *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Marsilio, Venezia 2019.

La ricostruzione e le conclusioni che ci consegna il saggio di Antonio Palma riflettono significativamente una visione “*non irenica*” della cittadinanza romana, capace, invece, di cogliere la *carica politico-giuridica* – a tratti potrebbe dirsi *polemica* – della cittadinanza in quanto funzionale agli ideali di allargamento e alle politiche di dominazione e di inclusione.

In definitiva, tentando di trasporre le categorie della *civitas* romana sul piano del costituzionalismo post-nazionale, accanto alla fondamentale funzione delle Corti, rivolte a fondare attraverso la garanzia dei diritti umani un nuovo paradigma di integrazione sovranazionale, occorre che la politica fornisca una risposta alle esigenze di definizione e di armonizzazione del sistema dei poteri – locali, statali e sovranazionali – senza i quali i diritti e l’integrazione sovranazionale multilivello rischiano di rimanere vaghe aspirazioni. E in questo credo che gli ideali espressi dalla *politeia* del pensiero greco e dalla *civitas* del pensiero romano possano essere non soltanto di significativa attualità (perché *sono* le *nostre* categorie), ma anche di grande utilità perché la loro forza espansiva poggiava su solide istituzioni politiche capaci di sorreggere il processo di allargamento dei diritti di cittadinanza mediante ben definiti istituti giuridici che erano funzionali alle decisioni fondamentali della stessa autorità politica.

