

in un mondo globalizzato, multietnico e multiculturale

La conquista delle democrazie contemporanee



PRO.DO.C.S.  
PROGETTO DOMANI:  
CULTURA E SOLIDARIETA'

# Diritti di cittadinanze

ANNA MARIA DONNARUMMA



*Con il patrocinio di:*



**UFFICIO REGIONALE DI INFORMAZIONE DELLE NAZIONI UNITE PER L'EUROPA OCCIDENTALE**

**COMITATO INTERMINISTERIALE PER I DIRITTI UMANI  
DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO DEL MINISTERO AFFARI ESTERI ITALIA**

**UFFICIO RELAZIONI INTERNAZIONALI DEL GABINETTO DEL SINDACO - COMUNE DI ROMA**

*e con il contributo di:*



**DIREZIONE GENERALE DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO - MINISTERO AFFARI ESTERI ITALIA**

La conquista delle democrazie contemporanee

in un mondo globalizzato, multietnico e multiculturale

**Diritti di**

**cittadinanze***e*

ANNA MARIA DONNARUMMA

*Ogni epoca paga il proprio tributo alla storia umana.  
 Quella odierna è chiamata ad accogliere la plurale ricchezza delle differenze  
 e il cambiamento di un linguaggio che diviene ogni giorno più esteso e più universale: il politico.  
 Esso rispecchia il senso molteplice di nuovi eventi e il protagonismo di nuove soggettività.  
 Confronto in dialogo tra cittadini diversi ma uniti dal valore dell'uguaglianza,  
 portatori di cittadinanze per divenire costruttori di nuova cittadinanza.  
 Trama da tessere con volontà coraggiosa e nuova passione politica:  
 attuazione di diritti umani e democrazie compiute.*

*Questo libro è il frutto degli approfondimenti tematici legati al progetto di educazione allo sviluppo denominato: "Programma di educazione sui temi dello sviluppo, delle povertà e della convivenza multi-etnica", realizzato da un'aggregazione di 12 ONG della federazione Volontari nel mondo – FOCSIV (ACCRI, ADP, ASPEm, CELIM, CISV, CLMC, CVM, LVIA, MOCI, PRO.DO.C.S., OSVIC, SVI) e cofinanziato dalla Direzione Generale della cooperazione allo Sviluppo – D.G.C.S. del Ministero degli Affari Esteri d'Italia, nel corso degli anni 2005-2006.*

*Lo spazio dedicato alla ricerca e alla esposizione tematica è divenuto anche un banco di prova per verificare la progettualità teorica e non solo pratica di temi che riguardano da vicino il futuro di tutti.*

*Per questo motivo la pubblicazione è rivolta in particolare ai Formatori; ad essi ho pensato nella proposta dei contenuti tematici. Sono loro, infatti, ad affrontare determinati argomenti: nell'educazione formale, attraverso l'educazione civica e storico-giuridica; nell'educazione non-formale e nella sensibilizzazione degli adulti, attraverso un'educazione al senso della mondialità e per una cultura dei diritti umani.*

*I mutamenti sistemici delle nostre realtà contemporanee e i fenomeni sociali, che riplasmavano continuamente le relazioni umane, incidono sui profili e sui caratteri di visioni antropologiche, cosmologiche e ideologiche, in società sempre più multi-etniche e multiculturali, e lanciano nuove sfide, che richiedono attenzione e consapevolezza operativa rinnovate. E l'intento è quello di accoglierle per trovare risposte personali e sistemiche adeguate.*

### LA SCELTA TEMATICA

*La scelta del tema della cittadinanza è indicativa per evidenziare lo stretto collegamento delle diverse prospettive implicite nella denominazione del progetto: sviluppo – superamento della povertà e convivenza multi-etnica.*

*Il percorso della crescita personale è considerato elemento strategico di sviluppo della stessa società nel suo complesso, risultato dell'interazione in divenire di componenti eterogenee, espressione di maturità e conquista di piena appartenenza ad una comunità politica, attraverso l'esercizio dei doveri/diritti di cittadinanza. Questo stesso percorso si riferisce alle opportunità che favoriscono modalità di accesso a beni e servizi per il raggiungimento di mete per lo sviluppo umano e sociale.*

*In società multi-etniche, infatti, solo l'esercizio della cittadinanza riconosciuta e rispettata diventa la condizione per gli stati di politiche basate sul principio di uguaglianza, per la persona di esprimere la propria libertà e di costruire la propria comunità politica.*

*Un'analisi critica dei contenuti, svolta sotto il profilo non solo teorico, ma anche attraverso una valutazione delle pratiche sociali, ha ben evidenziato che sono molteplici le definizioni con cui si è andato connotando il termine di cittadinanza nell'evoluzione storica del dibattito giuridico-politico.*

*E i significati diversi di cittadinanza, di volta in volta, sono anche messi in relazione con le strutture dei contesti societari, alla luce dei cambiamenti sociopolitici ed economici che essi vanno subendo e che incidono sulle stesse definizioni in una dinamica di reciprocità significativa.*

*La loro elaborazione fornisce uno strumento idoneo per approfondire sia le ragioni per cui ogni persona è tenuta a partecipare alla costruzione della società di appartenenza, sia i requisiti che le permettono di esercitare il diritto alla cittadinanza attiva. Aumentano, infatti, le relazioni di interdipendenza, anche se evidenziate nel contrasto tra organizzazioni locali e regionali e la realtà di un crescente processo di globalizzazione. Il riferimento continuo al patrimonio normativo e alla graduale affermazione dei diversi diritti, anche in ambito internazionale, diviene per questo essenziale.*

### LA FINALITÀ

*Ciò che più mi sta a cuore è far emergere il nuovo significato che sta assumendo il concetto di uguaglianza nella nostra contemporaneità.*

*I rapporti umani obbligano, infatti, a rivedere un'impostazione semplicistica del principio dell'uguaglianza, poiché essa viene a dipendere dalle variabili sociali con cui si mette a confronto.*

*Il concetto di uguaglianza è uno dei fulcri del vivere bene e la sua diversa definizione, ormai da intendere non più come parità di condizioni ma come possibilità di assicurare a tutti uguali prospettive, si articola in cinque dimensioni: la prima, nel rispetto e nel riconoscimento di uguali diritti e privilegi di cittadinanza; la seconda, nelle risorse di reddito e ricchezza e nella soddisfazione dei bisognilaccesso ai servizi; la terza, nell'amore, nella cura e nella solidarietà attraverso il sostegno di sufficienti possibilità di relazioni vitali; la quarta, nel potere di ridurre le disparità e nella politica dell'estensione dei principi democratici; la quinta, nel lavoro e nell'istruzione.*

*Ogni dimensione dell'uguaglianza è in relazione con un particolare gruppo di libertà inalienabili alla persona.*

*Nelle democrazie liberali l'uguaglianza si riferisce ancora solo alla garanzia delle pari opportunità e alla distribuzione delle risorse; ad esse, però, va aggiunto il valore delle differenze. Infatti, oggi, è reclamato il passaggio dalla SOCIETÀ MOLECOLARE ad una SOCIETÀ CONVIVIALE E MULTIETNICA: dagli spazi locali di piccola e media dimensione, dal radicamento sul territorio alla crescita di coesione sociale come fattore di effettivo sviluppo. Il primato della convivialità riguarda la qualità della vita, i valori relazionali e l'appartenenza a reti sociali di sicurezza; ossia il passaggio da una affettività egocentrica ed ostile ad una affettività aperta, capace di condividere emozioni e di costruire solidarietà e giustizia.*

*Il modo corretto di intendere l'UGUAGLIANZA, come autonomia e autogoverno, è correlato all'idea della DEMOCRAZIA. In tal modo, l'uguaglianza è strettamente unita al processo di emancipazione di culture e popoli. Essa diventa lo strumento idoneo per creare relazioni reciproche tra valori diversi e in tal modo costruire uno o più sistemi coerenti di principi per una società migliore. L'UGUAGLIANZA, così, entra in rapporto diretto con la SOLIDARIETÀ; insieme contrastano ogni ideologia dell'interesse personale e dell'individualismo e si possono usare per mettere in discussione istituzioni e società vigenti.*

*Vorrei, pertanto, condividere con i lettori la convinzione che solo nell'esercizio della cittadinanza emergono dinamiche di crescita umana e di giustizia sociale, nella conquista della maturità personale e della democrazia politica.*

## LA METODOLOGIA

*Data l'abbondante letteratura sull'argomento, esaminato soprattutto attraverso le pratiche metodologiche e le esperienze realizzate nell'educazione alla cittadinanza, ho preferito privilegiare i contenuti tematici.*

*Le definizioni concettuali aiutano a far chiarezza su termini spesso mal utilizzati.*

*Per questo, la trattazione dei contenuti segue gradualmente l'evolversi dei passaggi storico-giuridici che vanno dalla definizione di cittadinanza nazionale – più vicina alla persona – a quella di cittadinanza globale, come orizzonte di riferimento in una società globalizzata.*

*L'articolazione dei diversi capitoli mostra che non vi è un'interpretazione univoca della cittadinanza e che le cittadinanze politiche, in particolar modo, si diversificano a seconda dei principi e dei criteri che ogni Stato riconosce e che liberamente statuisce, secondo quanto ritenga più opportuno.*

*Così, il filo conduttore del discorso è il rapporto tra questi principi e criteri evolutisi nel tempo, fino a confluire nell'affermazione dei diritti umani universalmente riconosciuti, e le modalità con cui essi hanno configurato le diverse definizioni di cittadinanza.*

*I temi sono a volte ripresi perché declinati sotto diverse ottiche o impostazioni disciplinari, prima a livello generale e poi, specifico. Preziose per l'approfondimento sono state le relazioni dei professori esperti intervenuti nei Corsi di Formazione/ Aggiornamento Docenti ed operatori di sviluppo, organizzati da PRO.DO.C.S. nell'arco del triennio 2004-2006. Alcune di esse sono riportate parzialmente ed evidenziate graficamente da una striscia colorata con doppia sfumatura.*

*Nel Secondo e Terzo capitolo, organizzati in due parti, viene usata la striscia ad un solo colore per facilitare la visualizzazione dei diversi principi, criteri e misure legislative che descrivono le tematiche.*

*Anche le pratiche sociopolitiche, a cui si fa riferimento nella trattazione, mirano a selezionare metodi e strategie adeguate per configurare una antropologia politica che implica i principi fondanti il profilo umano della persona nella sua dimensione essenziale di apertura verso altre persone e nella sua capacità di costruire la storia.*

*Ogni capitolo può essere utilizzato come unità tematico-didattica a se stante, delineante una figura specifica di cittadino.*

*Il mio ringraziamento è rivolto, in particolare, ai volontari in servizio civile e ai tirocinanti post-laurea – in periodo di stage presso i Centri di Documentazione PRO.DO.C.S. – che mi hanno aiutata nella ricerca bibliografica.*

*Ringrazio soprattutto le persone che hanno coordinato gli stessi Centri " ALDEA" e DOSVI".*

**CAPITOLO I**

<b>DEFINIZIONI DI CITTADINANZE</b>	<b>7</b>
TRAMA DI CITTADINANZE	9
LA CITTADINANZA: IL PERCHÉ DEL TEMA	9
CITTADINANZA TRA CITTADINO E COMUNITÀ POLITICA - Excursus storico	10
CITTADINANZA TRA UGUAGLIANZA E DISUGUAGLIANZA	11
CITTADINANZA TRA NAZIONALITÀ E DIRITTI UMANI - I DIVERSI SIGNIFICATI DI CITTADINANZA	12
LA CITTADINANZA NAZIONALE	
tra appartenenza e partecipazione	12
LA CITTADINANZA GIURIDICA	
tra diritti - doveri della persona e ordinamento statale	13
LA CITTADINANZA SOCIALE	
tra uguale appartenenza e diritti umani	14
LA CITTADINANZA POLITICA	
tra identità nazionale e appartenenza ad una comunità	15
LA CITTADINANZA CIVICA E LA CITTADINANZA DI RESIDENZA	
tra ridefinizione dei criteri di appartenenza e principio di uguaglianza-equità	16
CITTADINANZA E POLITICA SOCIALE	
tra miglioramento delle condizioni di vita ed esigenza solidaristica	17
LA CITTADINANZA INVISIBILE	
tra negazione di diritti ed esclusione sociale	18
CITTADINI SENZA DIRITTI DI CITTADINANZA	
le categorie deboli - gli esclusi	19
CITTADINANZA SENZA ETÀ	19
CITTADINANZA DI MINORE ETÀ	20
LA CITTADINANZA ATTIVA E LA CITTADINANZA PLURIMA	21
LA CITTADINANZA GLOBALE	22
LA CITTADINANZA TELEMATICA	23
LA COMPLESSITÀ DELLO SCENARIO CONTEMPORANEO	23

**CAPITOLO II**

Parte Prima

<b>CITTADINANZA NAZIONALE</b>	<b>25</b>
LA CITTADINANZA NAZIONALE	27
I VALORI FONDANTI DELLA CITTADINANZA ITALIANA PER UNA CITTADINANZA SOLIDALE	27
LA LEGISLAZIONE ITALIANA	28
Sul piano storico	28
L'acquisizione della Cittadinanza in Italia	29
La perdita della Cittadinanza	29
La riacquisizione della Cittadinanza	30
La doppia Cittadinanza	30
LA CITTADINANZA DI GENERE	31
Ottica di genere e Cittadinanza	31
CITTADINANZA DI GENERE E PARTECIPAZIONE POLITICA PER UNA CITTADINANZA DEMOCRATICA	32
Il diritto di elettorato attivo e passivo	33
CITTADINANZA ATTIVA E CITTADINANZA AMMINISTRATIVA	36
Cittadinanza e principio di sussidiarietà, tra globalismo e localismo	36
Cittadinanza e principio di sussidiarietà, tra federalismo e ruolo della società civile	37
Il principio di sussidiarietà e stato sociale: la riforma federale	37
Il principio di sussidiarietà nella legislazione italiana	39
Il principio di sussidiarietà e altri protagonisti a fianco dello stato: terzo settore e volontariato	41

Parte Seconda

<b>CITTADINANZA E CITTADINO STRANIERO IN ITALIA</b>	<b>43</b>
LA LEGISLAZIONE ITALIANA PER IL CITTADINO STRANIERO	45
CITTADINANZA E IMMIGRAZIONE	46
IL QUADRO LEGISLATIVO PER LA TUTELA DEI DIRITTI DEL CITTADINO STRANIERO MIGRANTE	46
La Legge Turco-Napolitano	47
La Legge Bossi-Fini	48
Proposte di aggiornamenti alla Legge Bossi-Fini	49
IL RICONOSCIMENTO DEL DIRITTO DI CITTADINANZA AL CITTADINO STRANIERO IN ITALIA	50
L'Italia da paese di emigrazione a paese d'immigrazione	50
DIRITTO DI CITTADINANZA	52
La questione dei diritti	52
Diritti di cittadinanza e immigrazione: alcuni aspetti rilevanti	53
CITTADINANZA E DIRITTO ALLA PARTECIPAZIONE POLITICA	55
La problematica dell'estensione del voto amministrativo ai cittadini immigrati	55
La partecipazione alla vita politica a livello locale e il diritto di voto amministrativo agli immigrati	55
La politica del Comune di Roma per la concessione del voto amministrativo agli immigrati	56
IL DIRITTO D'ASILO PER IL RIFUGIATO E L'APOLIDE	57
Il diritto d'asilo in Italia e lo status del rifugiato	57

<b>CITTADINANZA EUROPEA</b>	<b>65</b>
LA CITTADINANZA DELL'UNIONE EUROPEA	67
Il trattato di Maastricht	67
Il cambiamento possibile della costituzione europea	69
Gli aspetti peculiari della Cittadinanza europea	70
I VALORI FONDANTI DELLA CITTADINANZA EUROPEA	71
Cittadinanza Comune, Cittadinanza Duale, Cittadinanza Plurima	71
Sul piano storico	72
Relazioni periodiche della Commissione Europea sull'esercizio di diritti	73
Commissione Europea "La Governance Europea"	75
LA CITTADINANZA DI GENERE NELL'UNIONE EUROPEA	75
UNA CITTADINANZA EUROPEA ATTIVA: LA PARTECIPAZIONE CIVICA	80
Il principio di sussidiarietà nella normativa europea	80
La carta europea dei diritti fondamentali	81
Europa futura	83
EUROPA. UNA CITTADINANZA IMPOSSIBILE?	83
Lo Stato, il popolo e la "Costituzione" in Europa	84
Il problema della cittadinanza sociale	85
L'unità e la divisione dell'Europa	86
Immigrazione e diritto d'asilo: cittadinanza o apartheid in Europa	86
LA CITTADINANZA EUROPEA DEMOCRATICA	88

<b>CITTADINANZA E CITTADINO STRANIERO NELL'UNIONE EUROPEA</b>	<b>91</b>
CITTADINANZA - IMMIGRAZIONE - ASILO NEI TRATTATI DELL'UNIONE EUROPEA	93
DIRITTI DI CITTADINANZA E MODELLO DI INTEGRAZIONE EUROPEA	93
Lo straniero comunitario, cittadino di uno Stato Membro dell'Unione	93
Lo straniero non comunitario, cittadino di un Paese Terzo	94
LO STATUS GIURIDICO DELLO STRANIERO CITTADINO DI UNO STATO MEMBRO UE O DI UN PAESE TERZO	97
La Cittadinanza Europea per i cittadini stranieri degli Stati Membri dell'Unione	98
La problematica dell'estensione dei diritti del cittadino europeo al cittadino di un Paese Terzo: la Cittadinanza Civica	100
I diritti fondamentali del cittadino MS da estendere al cittadino TCN	104
DIRITTI DI CITTADINANZA IN UN'EUROPA SENZA CONFINI UNA CITTADINANZA EUROPEA COMUNE	127
Diritti di cittadinanza e libertà di movimento	127

<b>CITTADINANZA GLOBALE</b>	<b>131</b>
LA CITTADINANZA GLOBALE	133
LA GLOBAL GOVERNANCE: DEFINIZIONI DIVERSE NELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI	135
GLI ATTORI DELLA GLOBAL GOVERNANCE: IL CAMBIO DELL'ORGANIZZAZIONE STATUALE	137
Rapporto tra sovranità nazionale e nuove soggettività politiche	137
Il concetto di Governance per UNDP - United Nations Development Program	138
NUOVE DEFINIZIONI CONCETTUALI E STRATEGICHE DEI DIRITTI DI CITTADINANZA NELL'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE	139
La pluralità di significati della cittadinanza	140
Dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo alla Convenzione sui Diritti Umani dei Migranti	140
La categoria di cittadinanza nel contesto dell'Unione Europea	143
LA LEGITTIMAZIONE DELL'UGUAGLIANZA ATTRAVERSO I DIRITTI UMANI: LA CITTADINANZA UNIVERSALE, COSMOPOLITA E DEMOCRATICA	145
LA CITTADINANZA MULTICULTURALE	149
Cittadinanze differenziate in condizione di uguaglianza	150

<b>CITTADINANZE E DEMOCRAZIE A CONFRONTO</b>	<b>151</b>
CITTADINANZE E FORME DI GOVERNO: DEMOCRAZIE A CONFRONTO	153
La Democrazia Costituzionale	154
La Democrazia Internazionale	155
La Democrazia Associativa	155
La Democrazia Rappresentativa e Deliberativa	156
La Democrazia Partecipativa	157
La Democrazia Paritaria o del Due	157
GENERE E DEMOCRAZIA	159
LE ELEZIONI PRIMARIE	161
CITTÀ E CITTADINANZE	161
CITTADINANZE E TERRITORI	162
<b>CONCLUSIONI</b>	<b>165</b>
<b>GLOSSARIO E SITOGRAFIA</b>	<b>169</b>