

Capitolo 5

Conclusioni

1. Il carattere esclusivo ed escludente della cittadinanza greca

L'esplorazione della cittadinanza greca eseguita fin qui, permette di affermare che non si è ancora riusciti a superare i vecchi concetti etnico-religiosi, ai quali venne legato l'originale pensiero sull'identità del greco. Tuttavia, il numero delle persone straniere che vive stabilmente nel territorio e chiede di acquisire la cittadinanza greca è in crescita.¹

«La qualità del cittadino ha sempre escluso almeno tanto quanto includeva»² sosteneva il sociologo ed economista statuniten-

¹ Cfr. il sito ufficiale dell'Ombudsman *Ο Συνήγορος για τους αλλοδαπούς σε αριθμούς*, <http://www.synigoros.gr/?i=foreigner.el.profile>. Dall'inizio del funzionamento della istituzione nel 1998 alla fine del 2010, sono stati fatti più di 10 mila report (lamentele, denunce, richieste di mediazione e di intervento giudiziario ecc.) da parte di stranieri, cioè vicino all'8% di quelli che l'Autorità ha gestito complessivamente. Di questa percentuale, che si potrebbe identificare quasi nella sua complessità (98%) con questioni riguardanti i diritti umani, si nota che è sempre in aumento negli ultimi anni. Sui casi esaminati dall'Ombudsman Greco nell'anno 2012, si rileva che «This year there was a shift in the thematic distribution of new complaints lodged, with a substantial increase in cases concerning the granting of citizenship, civil status and military service; these three occupy 19% of the total number of complaints handled by the Human Rights department», cfr. *2012 Annual Report*, <http://www.synigoros.gr/resources/annualreport2012—3.pdf>.

² Cfr. IMMANUEL WALLERSTEIN, *Citizens All? Citizens Some! The Making of Citizen*, in "Comparative Studies in Society and History", vol. 45, n. 4 (2003), pp. 650-679.

se Wallerstein, e fa riflettere sui limiti posti all'accesso alla cittadinanza dall'esterno, lasciando fuori dalla Nazione grandi parti della popolazione. La cittadinanza greca resiste all'evoluzione e va controcorrente rispetto alle sempre crescenti necessità, poste dalla globalizzazione, di superare i vincoli tradizionali ed il carattere nazionale su cui è basata. Un istituto giuridico o politico che pretende di rimanere inalterato nell'arco di molti anni, rischia di diventare obsoleto e controproducente. D'altro canto, la Costituzione greca non pretendeva affatto che la cittadinanza fosse basata su principi immutabili. Infatti, all'art. 4, ove si definiscono i limiti entro i quali il legislatore si debba muovere per definire il proprio popolo, si lascia la libertà di definirne i criteri specifici. La questione non è se l'interesse pubblico o qualche altra sostanza metafisica del *genos* obbligano in pratica o permettono di trasformare gli stranieri in Greci, ma se esistono motivi vincolanti di giustizia, per cui diventa necessario farlo, indipendentemente dall'opportunità o da ossessive paure etniciste. Queste motivazioni scaturiscono non tanto da qualche etica trascendentale, ma dallo stesso regime democratico e della Costituzione. Il regime democratico prevede il pieno possesso dei diritti e la partecipazione politica come suoi principi cardine,³ senza i quali il regime stesso decade; e la Costituzione greca lo conferma all'art. 5, ove prevede il diritto alla partecipazione politica (tra altre sfere) di "chiunque" nella vita del paese.

Un capo del Ministero degli Interni greco (nel 1941) iniziava con le seguenti semplici parole l'allora manuale classico sulla cittadinanza greca: «La natura sociale dell'uomo crea alcuni legami, attraverso i quali si collega al mondo esterno. Con il mondo ester-

³ Sulla cittadinanza come appartenenza e come partecipazione politica DANILO ZOLO, *Cittadinanza. Storia di un concetto teorico-politico*, in "Filosofia Politica", vol. XIV, n. 1 (2000), pp. 5-18; MASSIMO LA TORRE, *Cittadinanza e nazionalità. Identità o differenza?*, Milano, FrancoAngeli, 2001; MARCO CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, CEDAM, 1997; UMBERTO MELOTTI, *Etnicità, nazionalità e cittadinanza*, Roma, SEAM, 2000; VEZIO CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, vol. I, Padova, CEDAM, 1957, pp. 407-461; BENJAMIN CONSTANT, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, Paris, Mille et une Nuits, (1819) 2010, pp. 327-328.

no altri legami si creano contemporaneamente con la nascita. Uno dei più importanti fra questi legami, è quello della parentela, attraverso il quale l'essere umano si collega con la famiglia e con la cittadinanza, con la quale si connette con la *politeia* e con il popolo cui appartiene». ⁴ Il cittadino è il figlio, la comunità politica è la famiglia, il genitore è lo Stato. La cittadinanza veniva rappresentata con un legame di parentela, e la sua privazione sarebbe azione omologa al diseredamento nel diritto di famiglia. Come i figli così anche i cittadini, godono di protezione, ma devono anche mostrare fedeltà e dedizione. ⁵ La cittadinanza costituisce così il «momento di piena maturità», ⁶ come la possibilità di esercizio dei diritti politici costituisce il riconoscimento di piena integrazione nella comunità politica. Analogamente, la privazione della cittadinanza rinvia all'immaturità: il cittadino che non mostra la dedizione che lo Stato si aspetta da lui, è possibile che ne venga privato. Contemporaneamente, l'aspettativa della cittadinanza pone chi non la detiene in uno status di «ostaggio», in una relazione di dipendenza con lo Stato del quale richiede la cittadinanza. Allo stesso momento in cui la cittadinanza si dimostra come il diritto attraverso il quale è possibile l'esercizio di diritti e libertà individuali, politiche e sociali, essa si caratterizza come una condizione di privilegio, che lo Stato concede, contraddicendo alla radice il fondamento dei diritti universali. ⁷ Non è un caso che nelle Costituzioni greche già dal 1864 si usassero termini come “qualifica” per indicare le funzioni selettive del legame della cittadinanza. La cittadinanza greca è il risultato di una composizione particolare di “discendenza razziale” e di “corretta coscienza nazionale”, la quale prevede anche la fede religiosa. La coscienza nazionale può

⁴ Cfr. GEORGIADOU, *H Ελληνική ιθαγένεια*, p. 1.

⁵ ODDBJØRN SVARLIEN, *Ιθαγένεια*, in JULIUS GOULD - WILLIAM L. KOLB, *Λεξικό κοινωνικών επιστημών*, a c. di Georgios Kavvadias, Athina, Elliniki Paideia, UNESCO, 1972, vol. 1, pp. 340.

⁶ Cfr. DIMITRIS DIMOULIS, *Ιδιότητα του πολίτη και πολιτικά δικαιώματα. Λειτουργία και υπέρβαση μιας διαφοροποιητικής κατασκευής*, in *Το δίκαιο της πολιτικής - Μελέτες συνταγματικής θεωρίας και ερμηνείας*, Athina, Ellinika Grammata, 2000, pp. 170 ss.

⁷ Cfr. ÉTIENNE BALIBAR, *Les frontières de la démocratie*, Paris, La Découverte, 1992; ARENDT, *Le origini del totalitarismo*.

essere verificata solamente attraverso una valutazione soggettiva, perciò acquista un carattere sussidiario del criterio del sangue (specialmente nei casi in cui possano esistere mancanze o dubbi sulla sufficiente validità di indicazioni genealogiche). Ogni qualvolta si attiva il criterio della “coscienza nazionale”, si rimanda ai presupposti della cultura e della *paideia* greca (la comunità linguistica, religiosa e alle tradizioni nelle quali la comunità nazionale di identifica).

La storia della cittadinanza greca non è solo un pezzo indissolubile della storia politica del paese, ma costituisce la sua stessa coscienza viva. Irremovibile nei suoi presupposti, rimane prigioniera delle avventure della sua storia politica. La risposta alla domanda «chi ha i requisiti per essere greco» rappresenta le più variegiate scelte di strategie di esclusione, provenienti dal nucleo di valori della *raison d'état* greca. Queste strategie riflettono le paure di minacce, interne od esterne, provenienti dagli “altri”, e si contraddistinguono per l'impressionante resistenza nel tempo, in grado a volte di annullare i principi dello stato di diritto.⁸

Ciò che unisce i membri di un complesso sociale e permette la loro transizione da un gruppo di comune convivenza, detto popolazione, ad una “società di cittadini”, detto popolo o *demos*, è la tipica e sostanziale qualità del cittadino. Una società di cittadini dovrebbe essere in grado di armonizzarsi e di coesistere con il resto degli individui che abitano nello stesso luogo ed è perciò necessario che si prevedano strategie di integrazione giuridica che arrivino fino all'estensione della cittadinanza, di modo da facilitare la partecipazione degli stranieri all'amministrazione delle cose pubbliche o comuni (*κοινά*).⁹ Ma purtroppo la stessa Costituzione ed i giudici nazionali

⁸ CHRISTOPOULOS, *Περιπέτειες της ελληνικής ιθαγένειας*; inoltre cfr. anche alcune interessanti considerazioni sugli effetti che la conferma della sentenza di StE potrebbe provocare o abbia già fatto accadere a livello di rinvenimento delle idee razziste nell'articolo di STAVROS LYGEROS, *Ο εφιάλης των φυλετικών συγκρούσεων*, 19.05.2011, <http://www.epikairo.gr/epikairo.php?id=20637>.

⁹ Cfr. PANTELIS, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου. Βασικές έννοιες*, pp. 25-32 e GEORGOPOULOS, *Επίτομο Συνταγματικό Δίκαιο*, pp. 31-35; TSOUKALAS, *Η εξουσία ως λαός και ως έθνος*; ANDREAS DIMITROPOULOS, *Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους*, Athina, Sakkoulas, 2009; ID., *Γενική Συνταγματική Θεωρία*, Athina, Sakkoulas, 2009; VENIZELOS, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου I*, pp. 228-231.

che sono chiamati ad interpretarla, in assenza di una determinante volontà politica, rimangono vincolati dagli ideali etnicistici che risalgono a secoli fa. Sarebbe che si attribuisca un carattere immutabile (naturalistico, o al contrario metafisico) alla composizione dell'*ethnos* greco, il che costituisce la base ma anche il limite di confronto con la dimensione evolutiva del diritto. Cittadini o stranieri, siamo tutti in primis persone, e in quanto tali, siamo tutti titolari di diritti. Ma solo i cittadini possono esercitare certi poteri giuridici che permettono non solo di difendersi dagli abusi, ma anche di determinare, come soggetto collettivo della politica (sia pure solo per rappresentanza), il proprio destino. Dall'altra parte, senza autonomia politica, la libertà personale e l'autodeterminazione personale sono nelle mani di un «Leviatano», che si può solo auspicare non ci voglia nuocere. Inoltre, è insito nel carattere collettivo della cittadinanza che si possa pretendere la solidarietà sociale, in termini di eguaglianza e parità reciproca, ed è proprio nella regolamentazione della posizione del cittadino che si possa garantire i diritti della cosiddetta «cittadinanza sociale».¹⁰

La cittadinanza, quale legame pubblico del cittadino con il proprio paese, costituisce la garanzia fondamentale dei suoi diritti, come abbiamo rilevato con Hannah Arendt. La cittadinanza costituisce anche il guardiano della autonomia personale e politica, attraverso la quale ognuno si pone nella condizione di determinare le condizioni della "partita sociale".¹¹ Nell'idea tradizionale di alcuni, il riconoscimento di una qualunque pretesa di acquisto della cittadinanza in Grecia, finisce esattamente laddove comincia il tradizionale principio dello *ius sanguinis*.¹²

Abbiamo rilevato che, in realtà, l'art. 4 c. 1 Cost., quando richiama il significato di "popolo", intende i cittadini greci, e non la "na-

¹⁰ Trattasi dei diritti sociali come essi sono stati descritti da Marshall: Cfr. THOMAS H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950. Essi non sono necessariamente attribuiti ai cittadini nel senso strettamente giuridico del termine.

¹¹ RAWLS, *Laws of Peoples. With "The Idea of Public Reason Revisited"*, pp. 386-389.

¹² Cfr. ANDREAS TAKIS, *Αξίωση για ιθαγένεια. Γιατί και πότε*, 30-06.2010, <http://www.constitutionalism.gr/site/1714-axiws-i-gia-itageneia-giati-kai-pote/>.

zione”, in senso politico.¹³ Contiene dunque una riserva di legge,¹⁴ disposta a favore della libertà del legislatore ordinario, cui si lascia implicitamente il compito di adattare la norma costituzionale. Visto che l’attribuzione della cittadinanza rimane un compito dello Stato, la capacità di formulazione del legislatore è ampia e si limita solo dal quadro delle garanzie fondamentali dello stato di diritto. Ed è solo quest’interpretazione che è in grado di armonizzarsi con le normative europee e con la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo.¹⁵

Il Consiglio di Stato, nelle sue sentenze esaminate sopra, ha rite-

¹³ Cfr. MANITAKIS, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο I*, pp. 190-202. Ricordiamo la differenza tra “popolo” e “nazione” come la stabilisce CHRISTOPOULOS, *Οι μετανάστες μεταξύ «λαού» και «έθνους»*, <http://www.hlhr.gr/details.php?id=506> e in modo più ampio nella sua intervista *Ο Δημήτρης Χριστόπουλος για την Ελληνική Ιθαγένεια. Για την αίτηση ακύρωσης κατά των διατάξεων του νέου Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας*, <http://thepressproject.gr/details.php?id=7329>. L’idea di Nazione nel pensiero politico moderno, che convenzionalmente descrive un popolo, si è sviluppata attraverso due prospettive: «una visione naturalistica, che privilegia un approccio etnico e culturale», e l’altra volontaristica, che «individua nella Nazione il prodotto di un’operazione giuridico-politica volta, attraverso un atto di volontà, a rendere una Nazione un insieme culturalmente disomogeneo». Cfr. MARCO COSSUTTA, *Nazione e Nazione, un’interpretazione giuridico-politica*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 54 e 24. Hobbes suggeriva che è in realtà la paura del nemico a giustificare non soltanto la permanenza e i costi di un apparato militare (la spada), ma permette altresì di accettare la sudditanza al sovrano quale tributo da pagare al fine di evitare un pericolo maggiore e di portata più nefasta, come la guerra (sia civile che esterna). Funzionale a questa operazione è una certa visione della Nazione, caratterizzata, per l’appunto, dall’assolutizzazione di un dato parziale dell’esperienza, che porta con sé il motto «qui siamo noi, là sono gli altri!»: (capitolo del *Leviatano* di THOMAS HOBBS, a c. di Gianni Micheli, Firenze, La Nuova Italia, 1976. Cfr. anche MABEL GIRALDO, *Hobbes. Teorie e pratiche per l’educazione civile del ‘buon suddito’*, <http://www.unibg.it/dati/bacheca/434/55330.pdf>).

¹⁴ Cfr. IFIGENEIA KAMTSIDOU, *Η Επιφύλαξη υπέρ του νόμου ως περιορισμός, εγγύηση και διάμεσος των ελευθεριών*, Athina-Thessaloniki, Sakkoulas, 2001, pp. 174.

¹⁵ Secondo la sentenza Rottmann (C-135/08 - Rottmann, Sentenza della Corte (grande sezione) del 2 marzo 2010) nello spazio costituzionale europeo, aspetti del diritto di cittadinanza che fino a tempi recenti costituivano parte dei diritti della sovranità statale, si muovono ora in modi diversi. Non si nega la competenza statale in materia, ma il suo esercizio deve attenersi a certi limiti, né si sostiene che esista un diritto alla naturalizzazione con la sola dichiarazione di volontà dell’interessato. Ma si stigmatizza il silenzio degli organi statali per quanto riguarda la regolazione dello status di parti della popolazione che risiedono nel territorio per periodi lunghi. Bisogna tener presente sempre la tutela del principio superiore dei diritti fondamentali delle persone, compresi gli stranieri stabilmente residenti.

nuto che il corpo elettorale coincida con il popolo, che non sarebbe dunque lo stesso popolo *stricto sensu* che costituisce uno degli organi dello stato.¹⁶ Quest'ultimo, infatti, è una comunità di cittadini uguali: ha una dimensione giuridica, non antropologica.¹⁷

La domanda che si pone è se questa interferenza sia in contrasto con il principio democratico. Il potere del popolo costituisce da una parte il fondamento della forma di stato, cosicché la volontà del popolo diventa la fonte di tutti i poteri costituzionali. Ma dall'altra parte, il potere democratico non costituisce un sistema chiuso ed intoccabile dell'esercizio di questi poteri, ammettendo, ove necessario, nuove modalità di regolamentazione che possano rafforzare la rappresentatività e garantire la forma di stato.¹⁸

Nell'art. 51 par. 3 della Cost.¹⁹ si dichiara il principio dell'elettorato attivo a suffragio universale, e si definiscono i titolari del diritto di voto alle elezioni politiche nazionali, i modi e limiti di esercizio dello stesso. Le limitazioni al voto universale che derivano dall'art. 102 c. 2²⁰ della Costituzione (al quale si appellò il CdS nelle sue sentenze di annullamento della Legge 3838) e riferite alle cariche degli EE.LL., sono le stesse indicate nell'art. 51, e quindi non contrastano con l'idea di applicare il diritto di elettorato passivo ed attivo anche ai residenti; inoltre, dalla interpretazione dei due articoli della Costituzione, il possesso della cittadinanza greca non sarebbe indicato come presupp-

¹⁶ VENIZELOS, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου I*, p. 313.

¹⁷ Il popolo è diverso dalla popolazione, che è l'insieme delle persone che vivono all'interno dello Stato. La popolazione è da tenere distinta a sua volta dal corpo elettorale, che è composto dai soli cittadini in grado di esprimere la volontà suprema di uno stato democratico. Cfr. MANITAKIS, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο I*, pp. 193-196.

¹⁸ Cfr. CHRISTOS PAPASTYLIANOU, *Συνταγματικότητα των νέων ρυθμίσεων για την κτήση ιθαγένειας και τη συμμετοχή αλλοδαπών στις αυτοδιοικητικές εκλογές*, 03.03.2011 <http://constitutionalism.gr/html/ent/945/ent.1945.asp>; Id., *Μήπως τελικά Έλληνας μόνο γεννιέσαι και δεν γίνεσαι*, <http://www.hlhr.gr/details.php?id=536>.

¹⁹ Art. 51 par. 3: «I deputati vengono eletti con votazione diretta, universale e segreta dai cittadini, come dispone la legge. La legge non può limitare l'esercizio dell'elettorato attivo salvo i casi in cui non si ha compiuto il limite minimo di età o per incapacità giuridica o come conseguenza di condanna penale passata in giudicato per alcuni delitti».

²⁰ Art. 102 c. 2: «Gli EE.LL. hanno autonomia amministrativa ed economica. Le loro autorità vengono elette con voto universale e segreto, come la determinato dalla legge».

sto ineludibile per la determinazione dei titolari del diritto di eleggere i rappresentanti degli enti locali.²¹ La mancanza di una disposizione specifica che limiti i titolari dell'elettorato passivo nelle elezioni per gli EE.LL. ai cittadini greci sarebbe confermata anche da altre disposizioni costituzionali, come quella dell'art. 5, par. 1, che garantisce il diritto alla partecipazione alla vita economica, sociale e politica per «chiunque». Il riconoscimento del diritto di voto agli stranieri per l'indicazione delle autorità amministrative di primo grado, non deformerebbe la composizione degli organi degli enti locali né influirebbe in alcun modo sul carattere nazionale degli stessi. Non si riuscirebbe, dunque, ad individuare, nella sentenza di annullamento, nessun fondamento giuridico reale, ma solamente un'interpretazione politica arbitraria.²² In effetti, come abbiamo visto, l'insistenza del Consiglio di Stato nel sottolineare la missione della Costituzione quale «garante del carattere della nazione», riporta in primo piano le vecchie concezioni etniciste, e sembrerebbe che si proponga un ritorno ai criteri dell'*ethnikofrosyni*. L'interpretazione delle disposizioni costituzionali nella sentenza che annullò la Legge 3838/2010 con continui riferimenti alla Nazione, al valore della famiglia e della coscienza greca, ricordano molto quel trittico di idee della «genuina mentalità nazionale», mentre la Costituzione si ridurrebbe così ad un mero strumento di tutela di ideologie politiche.

Il legislatore ordinario, nei limiti dettati dalla Costituzione, dovrebbe essere libero di determinare i presupposti della cittadinanza, sia quelli «positivi» (cosa fare per essere cittadino), accessibili a tutti, ed anche quelli «negativi» (da cosa astenersi per non perdere la cittadinanza), tali per cui non si possano ammettere discriminazioni.²³ Nella sentenza del CdS (vd. 8 e 9) si propone un sillogismo giuridico secondo il quale lo scopo del legislatore

²¹ Cfr. GEORGOS KASIMATIS, *Άρθρο 1*, in KASIMATIS - MAVRIAS (a c. di), *Ερμηνεία του Συντάγματος I*, 1999, par. 444; EYRIDIKI MPESILA-VIKA, *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, vol. 1, Athina-Thessaloniki, Sakkoulas, 2004, pp. 419-425.

²² Cfr. ANTHOPOULOS, *Μετανάστες και δικαίωμα ψήφου*, 10.06.2010, <http://www.constitutionalism.gr/html/ent/626/ent.1626.asp>.

²³ Cfr. anche il discorso dal Registro Parlamentare greco del deputato STEFANOS STEFANOPOULOS, *Πρακτικά συζητήσεων της Ολομελείας της Βουλής επί του Συντάγματος του 1975*, in www.hellenicparliament.gr.