



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI TORINO

Francesco Astone  
Roberto Cavallo Perin  
Anna Romeo  
Mario Savino

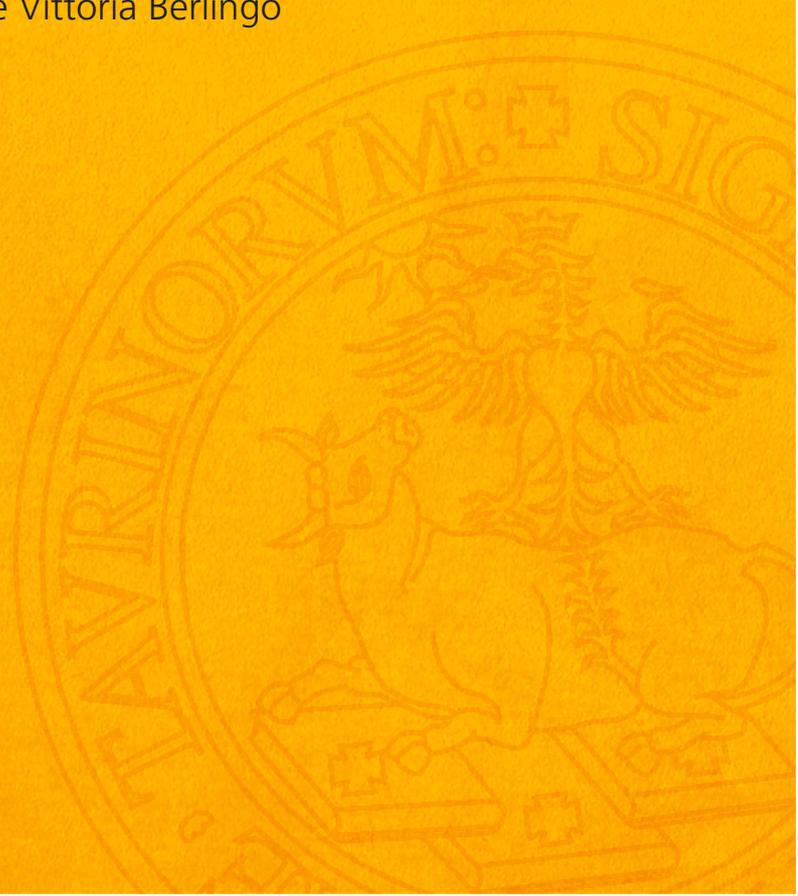
# IMMIGRAZIONE e DIRITTI FONDAMENTALI

CON IL COORDINAMENTO REDAZIONALE DI  
Manuela Consito e Vittoria Berlingò

## ATTI DEI CONVEGNI

**Siracusa**  
4 maggio 2017

**Torino**  
27 ottobre 2017



UNIVERSITÀ DI TORINO

ISBN: 9788875901356

Il presente volume è stato preliminarmente sottoposto a un processo di referaggio anonimo con valutazione affidata a esperti del tema trattato.

Anno di pubblicazione: 2019



Quest'opera è distribuita con Licenza  
Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale.

---

## DIRITTO DEGLI STRANIERI E MODELLI DI CITTADINANZA\*

---

~ Alessio Rauti ~

1. INTERPRETAZIONE COSTITUZIONALE E DIRITTI DEGLI STRANIERI • 2. (SEGUE): LA PROBLEMATICHE ESTENSIONE DEI DIRITTI POLITICI AGLI STRANIERI • 3. ABBIAMO BISOGNO DI AGGETTIVI? NOTE MINIME A MARGINE DELLA TESI DELLA C.D. "CITTADINANZA COSTITUZIONALE" • 4. MODELLI DI CITTADINANZA E RIFORME: «SENTINELLA A CHE PUNTO È LA NOTTE?». TRE QUESTIONI DI FONDO.

---

### 1. Interpretazione costituzionale e diritti degli stranieri.

Com'è noto, il concetto di popolo – "sovrano", ex art. 1, II c., Cost.<sup>1</sup> – non viene definito dalla Costituzione, pur essendo tradizionalmente qualificato dalla dottrina costituzionalistica come l'insieme dei cittadini dello Stato<sup>2</sup>. Allo stesso tempo, manca nella Carta fondamentale una definizione di cittadinanza, nonostante diverse disposizioni costituzionali si

\* Testo rielaborato ed aggiornato dell'intervento programmato svolto al Convegno su "Immigrazione e diritti fondamentali" tenutosi a Siracusa il 4 maggio 2017. Considerata l'estensione del contributo originario, si è preferito sviluppare in tale sede la prima parte dell'intervento, mentre per la restante parte si rinvia al nostro *Lo ius soli in Italia: alla vigilia di una possibile svolta?*, in *www.rivistaaic.it* 3, 2017.

---

1 Sulla genesi dell'art. 1, II c., nei lavori dell'Assemblea costituente, v. per tutti L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in *www.Costituzionalismo.it* 1, 1996. Sull'evoluzione del concetto di sovranità, nella letteratura costituzionalistica, ci limitiamo a ricordare: A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano 1994, 85 ss. – secondo cui lo Stato costituzionale personalista e liberal-democratico sarebbe un «sistema di limiti giuridici senza sovrano» – e G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.* 1, 1996, 3 ss., che tratteggia il processo di oggettivizzazione assiologica della sovranità nello Stato costituzionale, non più intesa come *summa legibusque soluta potestas* di un soggetto singolo, ma come "sovranità dei valori" positivizzati nella Carta fondamentale (soprattutto attraverso i principi, che, in altra sede, l'A. definisce la loro naturale «veste giuridica»: cfr. ID., *Relazione di sintesi*, in *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, a cura di A. Ruggeri, Torino 1994, 569). Più di recente, cfr. L. VENTURA, *La sovranità. Teorie filosofico-politiche e La sovranità. Teorie giuridiche*, in *Stato e sovranità. Profili essenziali*, a cura di (L. Ventura-P. Nicosia-A. Morelli-R. Caridà), Torino 2010, rispettivamente 1 ss. e 15 ss.; E. CASTORINA - C. NICOLOSI, *"Sovranità dei valori" e sviluppo della tutela dei diritti fondamentali: note sull'evoluzione della giurisprudenza statunitense*, in *www.forumcostituzionale.it*, 19 novembre 2015, nonché in *Scritti in onore di G. Silvestri*, I, Torino 2016, 519 ss.; A. MORRONE, *Sovranità* (relazione introduttiva), in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità, rappresentanza, territorio*, Napoli 2017, 3 ss.; C. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale* (relazione di sintesi), nello stesso *Volume*, 593 ss.

2 Cfr., per tutti, R. ROMBOLI, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, 164 s.

riferiscano espressamente ai soli “cittadini” e lo *status civitatis* rilevi sotto molteplici profili, non ultimo la garanzia apprestata dall’art. 22 contro la privazione, “per motivi politici”, del nome, della capacità giuridica e, appunto, della cittadinanza<sup>3</sup>. Nel complesso, il Costituente non ha interamente *decostituzionalizzato* i criteri di acquisto e di perdita della cittadinanza, secondo invece l’originario schema d’Oltralpe inaugurato dalla scelta napoleonica di spostare dalla Costituzione al codice civile la disciplina della cittadinanza<sup>4</sup>. È pur vero che tali criteri non sono attualmente fissati in modo diretto dalla Carta repubblicana – così come non lo erano nello Statuto Albertino, risultando invece consacrati prima nel codice civile del 1865 e poi nella l. n. 555/1912, più volte modificata ed in seguito sostituita dall’attuale l. n. 91/1992 – ma, a differenza dell’esperienza dello Stato liberale, l’art. 22 della Carta costituisce il fondamentale *limite e memento* storico rispetto a pregresse scelte aberranti del regime fascista in materia, ancorché tale disposto non sia finora stato oggetto di un’opportuna interpretazione *ut magis valeat*, idonea a fondare, unitamente al vincolo derivante da documenti di diritto internazionale e sovranazionale, una *teoria costituzionale normativa* della cittadinanza<sup>5</sup>.

In particolare, poi, la tensione tipica del costituzionalismo e del personalismo verso la progressiva riduzione del divario fra cittadini e stranieri nella titolarità e nella concreta fruizione di diritti fondamentali, potrebbe spingere verso due soluzioni fra loro assai diverse: agevolare l’acquisto della cittadinanza mediante l’introduzione di criteri più inclusivi di quelli attualmente previsti, fondati sul legame col territorio oppure estendere *tout court* i diritti dei cittadini anche agli stranieri.

---

3 Invero l’articolo in esame presenta una pericolosa ambiguità, contenendo una norma *a contrario* la quale in astratto permetterebbe – almeno nel suo tenore letterale – che, per motivi “diversi” da quelli politici, sia possibile restringere non solo la cittadinanza, ma anche il nome e addirittura la stessa “capacità” giuridica. Sotto questo particolare profilo, esso configura una vera e propria *rottura* costituzionale: così A. RUGGERI - A. SPADARO, *Dignità dell’uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.* 3, 1991, 348 s. Sul punto v. pure, più avanti, nt. 73. Ad ogni modo, «l’art. 22 della Carta repubblicana – come ben si sa – assimila la cittadinanza alla capacità giuridica ed al nome per tratteggiarne la natura di *garanzia minima indispensabile* della libertà/dignità del singolo nei confronti dei poteri pubblici»: così C. SALAZAR, “*Tutto scorre*”: *riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell’insegnamento di Eraclito*, in *Pol. dir.* 3, 2001, 375. In tema, cfr. U. DE SIERVO, *Sub art. 22*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Roma-Bari 1981, 1 ss. Sulla tendenza della Corte ad impiegare parametri alternativi (come l’art. 3 Cost.) per sindacare le scelte legislative in materia di acquisto, riacquisto e perdita della cittadinanza, cfr. M. CUNIBERTI, *Sub art. 22*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti), Torino 2006, spec. 477 ss.

4 In Francia, a differenza dell’ultima Costituzione rivoluzionaria del 1799, già nella Costituzione del 1814 «ogni riferimento alla cittadinanza è scomparso» e non si specifica «quali siano le condizioni per acquistare la qualità di “français”», restando la relativa disciplina affidata per tutto il secolo alla legge ordinaria: così E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova 1997, 246 ss.

5 Sui vincoli alla discrezionalità del legislatore statale in materia di cittadinanza che discendono dal diritto internazionale, compresa la CEDU nell’interpretazione della “sua” Corte, cfr., di recente, L. PANELLA, *Immigrazione e cittadinanza nazionale*, in *I percorsi giuridici per l’integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell’Unione e ordinamento italiano*, a cura di G. Casaggio, Torino 2014, 183 ss. (ma v. pure, della stessa A., *Il diritto dell’individuo ad una cittadinanza*, in [www.democraziaesicurezza.it](http://www.democraziaesicurezza.it) 2, 2012, nonché, *amplius*, *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, Napoli 2008). Per una disamina filosofica, v. P. HELZEL, *Per una teoria normativa della cittadinanza. Il diritto di avere diritti*, Padova 2005.

Partendo da quest'ultima prospettiva, si può subito affermare che per i diritti riconosciuti dalla Costituzione esplicitamente, o con formula impersonale, a "tutti" – da ritenersi dunque estesi anche agli stranieri – la concreta tutela legislativa o giurisprudenziale del diritto per i non cittadini si presenta giuridicamente più agevole, ancorché non sempre economicamente o politicamente semplice. Si pensi, oltre ai diritti classici di libertà (personale, di domicilio, alla tutela giurisdizionale), agli stessi diritti sociali, alcuni dei quali si riferiscono ai lavoratori, agli indigenti, ai privi di mezzi, ai non abbienti e dunque non trovano ostacoli, nella lettera della Costituzione, per la loro estensione a chi non sia cittadino. Oltre all'istruzione, garantita dal Testo Unico sull'immigrazione (d.lgs. n. 286/1998, d'ora in poi T.U. imm.) anche ai minori stranieri irregolari, acquista particolare importanza il diritto alla salute, definito inviolabile dall'art. 32 e garantito dal legislatore agli stranieri regolari ed anche agli "irregolari", sia pure, per questi ultimi, nel suo nucleo centrale costituito dalle cure urgenti ed indifferibili. Di siffatta tutela si offre oramai nella prassi e nella giurisprudenza un'interpretazione ampia, non limitata alle prestazioni di pronto soccorso, ma estesa a quegli interventi pure di durata temporale non irrilevante che, successivi alla somministrazione immediata di farmaci essenziali per la vita, siano indispensabili al completamento dei primi o al conseguimento della loro efficacia. La necessità medica di fruire di tali prestazioni indifferibili rende peraltro temporaneamente *inespellibile* lo straniero<sup>6</sup>. Da ultimo, poi, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione vi hanno fatto rientrare anche «le semplici somministrazioni di farmaci quando si tratti di terapie necessarie a eliminare rischi per la vita o il verificarsi di maggiori danni alla salute, in relazione all'indisponibilità dei farmaci nel Paese verso il quale lo straniero dovrebbe essere espulso»<sup>7</sup>.

Si potrebbe anche ricordare il diritto fondamentale al matrimonio – nel presupposto che l'art. 29 della Costituzione non opera alcun riferimento ai cittadini – che risultava non esercitabile dallo straniero irregolare in virtù di quanto disposto dall'art. 116, I c., del codice civile, come modificato dalla legge n. 94/2009, secondo cui «lo straniero che vuole contrarre matrimonio nella Repubblica deve presentare all'ufficiale dello stato civile», oltre al nulla osta, di cui sopra, «un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano». Com'è noto, la Corte costituzionale ha annullato tale disposizione – per violazione degli artt. 2 e 29, per il carattere sproporzionato della misura e per la violazione della CEDU, con conseguente violazione indiretta dell'art. 117, I c., Cost. – così eliminan-

6 Sul punto, si registra oramai un nutrito filone nelle decisioni costituzionali, a partire dalla Corte Cost., sent. 17 luglio 2001, n. 252. Ma v. pure Cass. civ. sentenze n. 7615 del 4 aprile 2011 e n. 1531 del 24 gennaio 2008. Per la Suprema Corte restano invece esclusi quei trattamenti di mantenimento o di controllo che, se pur indispensabili ad assicurare una *spes vitae* per il paziente, fuoriescono dalla correlazione strumentale con l'efficacia immediata dell'intervento sanitario indifferibile e urgente. Per fruire di tali prestazioni lo straniero potrebbe richiedere, una volta ritornato nel proprio Paese, un permesso di soggiorno per cure mediche, ai sensi dell'art. 36 del T.U. imm. (d.lgs. n. 286/1998). Per la giurisprudenza amministrativa, cfr. Consiglio di Stato, 15 novembre 2010, n. 8055 e, più di recente, T.A.R. Lazio, sentenza del 15 aprile 2015, n. 5617.

7 Cass. civ., s.u., 10 giugno 2013, n. 14500.

do un impedimento odioso e irragionevole (anche per lo stesso cittadino che intenda sposarsi con uno straniero)<sup>8</sup>.

Si presenta invece più articolata e complessa l'interpretazione delle disposizioni costituzionali espressamente riferite ai cittadini, volta a verificarne l'eventuale estendibilità agli stranieri, sia pure talvolta in modo condizionato da ulteriori fattori. Una generale linea di tendenza vede recessiva, nelle argomentazioni della Consulta, l'interpretazione "letterale" (ma forse sarebbe più giusto dire meramente "letteralistica") delle diverse disposizioni della Carta nelle quali ci si riferisce espressamente ai "cittadini": si pensi innanzitutto allo stesso *principio di eguaglianza* – in particolare, nella sua accezione formale derivante dall'art. 3, I c., Cost. – che fortunatamente la Corte ha ritenuto riferibile anche agli stranieri nella fruizione dei diritti fondamentali (Corte Cost., sent. 23 novembre 1967, n. 120), ed in base al quale comunque eventuali trattamenti differenziati a vantaggio dei cittadini devono risultare sorretti da adeguata *ratio*: cfr. Corte Cost., sent. 2 dicembre 2005, n. 432 (per una discriminazione indiretta a danno degli stranieri, v. pure Corte Cost., sent. 18 gennaio 2013, n. 2)<sup>9</sup>. Più in generale, al fine di giustificare una diversità di trattamento a danno degli stranieri, nella giurisprudenza costituzionale non sembra oramai sufficiente invocare il differente e peculiare rapporto che lega il cittadino allo Stato di appartenenza, espresso dal legame tendenzialmente più stabile con il territorio (e richiamato dalla Corte Cost., sent. 26 giugno 1969, n. 104)<sup>10</sup>. Si pensi ancora al titolo della Parte I, relativo, appunto, ai *diritti e doveri dei cittadini*, e tuttavia riguardante una serie di libertà fondamentali, come quella personale, riconosciute nella maggior parte dei casi in via impersonale (e dunque a tutti). Peraltro, pure le libertà di circolazione e di soggiorno, di riunione ed associazione, riferite ai cittadini, sono pacificamente ritenute patrimonio anche degli stranieri, per quanto suscettibili di limitazioni ulteriori previste dalla legge<sup>11</sup>.

8 Sulla presenza di «alcuni diritti fondamentali che, per il fatto di essere riconosciuti in via generale dall'art. 2 e richiamati da tutte le principali convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo, vanno riferiti a tutti gli individui in quanto esseri umani», v. E. GROSSO, voce *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XV, Torino 1999, 164.

9 Sull'applicazione del principio di eguaglianza agli stranieri v., da ultimo, S. BONFIGLIO, *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, Torino 2016, 85 ss.; A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Milano 2016, *passim*.

10 «Ora, nel caso, non può escludersi che, tra cittadino e straniero, benché uguali nella titolarità di certi diritti di libertà, esistano differenze di fatto che possano giustificare un loro diverso trattamento nel godimento di quegli stessi diritti. Il cittadino ha nel territorio un suo domicilio stabile, noto e dichiarato, che lo straniero ordinariamente non ha; il cittadino ha diritto di risiedere ovunque nel territorio della Repubblica ed, ovviamente, senza limiti di tempo, mentre lo straniero può recarsi a vivere nel territorio del nostro, come di altri Stati, solo con determinate autorizzazioni e per un periodo di tempo che è in genere limitato, salvo che egli non ottenga il così detto diritto di stabilimento o di incolato che gli assicuri un soggiorno di durata prolungata o indeterminata; infine il cittadino non può essere allontanato per nessun motivo dal territorio dello Stato, mentre lo straniero ne può essere espulso, ove si renda indesiderabile, specie per commessi reati».

11 Va peraltro ricordato che per le libertà di riunione e di associazione l'inserimento del termine "cittadini" fu opera di un intervento del comitato di redazione successivo all'approvazione della norma in sottocommissione (e prima dell'esame da parte dell'Assemblea). Per la libertà di associazione la limitazione fu ritenuta giustificata dal *plenum* in virtù di questioni politiche e, in particolare, unicamente in forza del dubbio che, dietro l'associazione politica dei non cittadini, potesse celarsi la *longa manus* delle potenze straniere: cfr. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova 1997, 134 s.

A ben vedere, poi, tale evoluzione interpretativa riguarda anche le disposizioni costituzionali che, oltre a riferirsi espressamente ai cittadini, attengono alla difesa della Patria, dunque ad un ambito tradizionalmente ricondotto allo speciale rapporto di questi ultimi con il proprio Paese. Basti ricordare quanto disposto dalla Corte nella nota Corte Cost., sent. 18 maggio 1999, n. 172, nella quale, ritenendo che il riferimento dell'art. 52 ai cittadini non valga come esclusione dei non cittadini, si giudica legittima l'imposizione legislativa del dovere di leva anche in capo agli apolidi – ma il ragionamento della Consulta è esteso espressamente anche agli stranieri, così superando di misura il tradizionale ostacolo costituito dal latente conflitto di fedeltà in cui questi verrebbero a trovarsi – confermando la possibilità di sganciare il concetto stesso di Patria da quello di cittadinanza, “pluralizzandolo”<sup>12</sup>. Se ne ha indirettamente una conferma – sia pure sotto l'aspetto speculare dei doveri – della tesi secondo cui è possibile che i diritti politici vengano estesi agli stranieri sotto forma di diritti di derivazione legislativa.

A tale decisione segue poi l'ulteriore *step* compiuto con la Corte Cost., sent. 25 giugno 2015, n. 119, con la quale il giudice delle leggi ha esteso l'accesso al servizio civile nazionale agli stranieri regolari, intravedendo in tale istituto una modalità alternativa e non armata di difesa della Patria. Il dato importante – un vero e proprio cambio di passo rispetto alla ricordata decisione del 1999 – non è tanto il fatto che la pronuncia incida (non solo sostanzialmente, ma anche) formalmente sulla condizione degli stranieri e non degli apolidi. Il punto decisivo è infatti un altro: per la Corte l'art. 52 Cost. non *consente* semplicemente al legislatore di estendere agli stranieri l'accesso a tale modalità di difesa della Patria, ma, in combinato disposto con l'art. 2, *determina l'illegittimità di una loro esclusione legislativa*<sup>13</sup>. Dunque, sotto questo aspetto, l'annullamento della disciplina in materia significa che la difesa non armata della Patria costituisce anche per lo straniero regolare un *diritto costi-*

---

<sup>12</sup> È vero che il termine “cittadini” viene utilizzato dall'art. 52 solo in relazione al generale “sacro dovere” di difesa della Patria (di cui al I c.) e non, invece, in relazione all'obbligo di servizio militare (previsto dal II c.). Tuttavia nella sentenza la Corte ritiene comunque esistente nel secondo comma un riferimento *implicito* ai cittadini, anche alla luce della precisazione, ivi contenuta, secondo cui l'assolvimento di tale obbligo «non pregiudica la posizione lavorativa e l'esercizio dei diritti politici». In questo senso, di tale decisione dovrà tenersi conto nell'interpretazione di qualsivoglia disposizione costituzionale sulle libertà, a prescindere dall'essere quest'ultima riferita ai cittadini. In particolare, riprendendo le parole della Corte, «l'anzidetta determinazione» (*esplicita o implicita*) «dell'ambito personale di validità dell'obbligo costituzionale di prestazione del servizio militare non esclude l'eventualità che la legge, in determinati casi, ne stabilisca (come in effetti già ne stabiliva, al tempo dell'entrata in vigore della Costituzione) l'estensione» (§ 2.1. del *Cons. dir.*). Su tale decisione, cfr. E. GROSSO, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza*, in *Giur. cost.* 3, 1999, 1705 ss.; ID., *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino 2001, 109 ss. In tema, sia consentito rinviare al nostro *Difesa della Patria*, in ~~AA.VV.~~ *Dizionario dei diritti dello straniero*, a cura di C. Panzera e A. Rauti, in corso di pubblicazione.

<sup>13</sup> Sul punto, per necessari approfondimenti ed integrazioni bibliografiche, sia consentito rinviare al nostro *Il diritto di avere doveri. Riflessioni sul servizio civile degli stranieri a partire dalla sent. cost. n. 119/2015*, in *www.rivista-aaic.it* 4, 2015. Il legislatore è ora intervenuto con la nuova normativa sul servizio civile nazionale – D.Lgs. n. 40 del 2017 – che, ai sensi dell'art. 8 della legge delega n. 106 del 2016, include espressamente gli stranieri regolarmente soggiornanti (ed i cittadini comunitari) fra i soggetti ammessi a svolgere il servizio civile (art. 14, I c.), sia pure precisando che siffatta ammissione non costituisce in alcun caso, per il cittadino straniero, presupposto per il prolungamento della durata del permesso di soggiorno (II c.).

*tuzionale di rango fondamentale* e non un mero diritto di derivazione legislativa. Analoga conclusione si estende al diritto di concorrere in condizioni di parità per l'accesso al servizio civile, riconosciuto dal giudice delle leggi come vero e proprio diritto fondamentale di rango costituzionale e di natura *lato sensu* politica.

Sicché, in sintesi, se pure il superamento della presunzione di riserva a favore dei cittadini può associarsi a diverse conseguenze sul piano interpretativo – senza tuttavia che con ciò si possa affermare un'automatica equiparazione fra cittadino e straniero o, per altra via, ridurre la cittadinanza alla mera, comune soggezione all'ordinamento giuridico<sup>14</sup> – è certo che la lettura sistematica della Carta costituzionale sta rivelando, nell'ultimo ventennio, una peculiare forza espansiva dei postulati inclusivi del costituzionalismo e della stessa concezione prescrittiva (se si vuole: ontologica) della Costituzione<sup>15</sup>. Per quanto non si possa probabilmente discorrere di vere e proprie *fasi* in senso stretto, è innegabile l'esistenza di un processo evolutivo nell'interpretazione costituzionale anche nelle problematiche riguardanti i diritti degli stranieri, il cui motore si rinviene, in modo più o meno evidente, nel più generale (ed universale) principio di garanzia di pari dignità sociale<sup>16</sup>,

14 Questo credo sia l'esito non condivisibile della pur pregevole tesi sulla c.d. "cittadinanza costituzionale", di recente proposta, sulla quale si ritornerà di qui a breve.

15 Sui postulati inclusivi di tale concezione – volta originariamente a cogliere e valorizzare l'intreccio fra libertà ed eguaglianza, elevando la libertà *di tutti* a principio fondante del sistema – cfr. M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in *Riv. dir. cost.* 1, 1996, 124 ss. Sul costituzionalismo, più in generale, devono qui richiamarsi almeno E.S. CORWIN, *L'idea di "legge superiore" e il costituzionalismo americano* (1928), Vicenza s.d.; C.H. MCILWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno* (1947), Bologna 1990 (nonché le note sui rapporti fra diritto costituzionale e costituzionalismo di T. MARTINES, *Diritto costituzionale e costituzionalismo*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it) 1, 1996). Più di recente, cfr. pure A. SPADARO, voce *Costituzionalismo*, in *Enciclopedia filosofica*, vol. III, Milano 2006, 2369 s., ma spec. ID., *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, (a cura di R. Bifulco, A. D'Aloia), Napoli 2008, 71 ss.; N. MATTEUCCI, *Breve storia del costituzionalismo*, Brescia 2010; M. BARBERIS, *Stato costituzionale. Sul nuovo costituzionalismo*, Modena 2013; L. FERRAJOLI, *Costituzionalismo oltre lo Stato*, Modena 2017. Sulla riferibilità anche agli stranieri delle disposizioni costituzionali espressamente rivolte ai cittadini, v. una sintesi delle diverse tesi – anche critiche – in E. GROSSO, *Straniero cit.* 162 ss. (cui *adde*, dello stesso A., *Sub art. 48*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di R. Bin e S. Bartole, Padova 2008, 177 ss.). Rileva comunque l'A. che, «se da un lato sembra agevole individuare quelle situazioni soggettive che, per essere riconosciute "a tutti" o per essere riferite impersonalmente, sarebbero da estendere ai non cittadini, dall'altro risulta impossibile ricavare un criterio univoco per selezionare quali situazioni, tra quelle riconosciute al solo cittadino, *debbano*, ovvero *possano*, ovvero *non possano* essere estese ai non cittadini». In tema, v. anche P. BONETTI, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) 11, 2003, spec. 4 ss.

16 Non va peraltro dimenticata la nota (ma minoritaria) tesi secondo cui – essendo la Costituzione un fatto (e, diremmo noi, anche un patto) politico – le disposizioni della Carta sarebbero innanzitutto rilevanti per i soli cittadini e che «l'attribuzione della gran parte delle libertà civili a "tutti" non costituirebbe una presunzione *juris tantum* di spettanza generale, come ritenuto da Esposito, ma si riferirebbe esclusivamente a tutti i cittadini» (ferma restando, come pure riconosce l'A., la possibilità per il legislatore ordinario di estenderli agli stranieri: cfr. *ex plurimis* A. PACE, da ultimo in *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rass. parl.*, 3, 2010, 658 s.). Ma a tale ricostruzione – smentita dalla giurisprudenza costituzionale (a partire dalla ricordata Corte Cost., sent. 23 novembre 1967, n. 120) – potrebbero quantomeno porsi tre obiezioni. Innanzitutto, se il termine "tutti" presente in alcune disposizioni costituzionali dovesse intendersi come limitato ai soli cittadini, pure la contribuzione fiscale ai sensi dell'art. 53 dovrebbe essere ovviamente un dovere solo di questi ultimi, il che peraltro cozzerebbe in modo frontale con il tradizionale criterio *territoriale* di individuazione del

principio che è peraltro riferito dall'art. 3, I c., ai cittadini, ma che, *ça va sans dire*, appartiene al patrimonio intangibile – in quanto attributo ontologico – di ogni persona umana.

Del resto, ove così non fosse, sarebbe tradita la stessa natura di una Repubblica costituzionalmente conformata per reagire in modo deciso ai fattori storici di emarginazione ed alla cancellazione totalitaria del concetto stesso di persona umana e risulterebbe priva di senso, ad esempio, la stessa, ricordata giurisprudenza che riconosce in capo agli stranieri irregolari le cure indifferibili ed urgenti (ma non solo) quale ambito inviolabile della dignità umana<sup>17</sup>. Sotto quest'aspetto, la precedenza, nell'art. 3 Cost., del principio di pari dignità sociale rispetto al principio di eguaglianza rende evidente che il riferimento ai cittadini non abbia lo scopo principale di escludere gli stranieri, quanto e piuttosto quello di reagire ad un pregresso regime in cui veniva negata la stessa eguaglianza *fra cittadini* in ragione delle loro opinioni politiche o della "razza". Così dicasi, per esempio, per le leggi razziali secondo cui il matrimonio con cittadina non di stirpe italiana comportava la perdita del pubblico impiego da parte dell'impiegato statale. Per le vicende oltre confine, poi, basti ricordare l'odiosa legge tedesca sulla cittadinanza del 1935, con la quale il regime nazista distingueva fra veri cittadini e meri appartenenti allo Stato, ovvero sudditi, privati dei diritti politici.

---

c.d. "soggetto tributario". In secondo luogo, anche aderendo all'idea che la Costituzione sia un *patto politico* che definisce l'adesione ad un quadro di valori fondamentali, ciò non esclude che i "tutti" cui talune disposizioni costituzionali si riferiscono possano tranquillamente ricomprendere anche i soggetti "esterni" che a tale patto decidano, anche in futuro, di aderire. Altrimenti, neppure potrebbero esservi ricomprese le generazioni di cittadini successive a quella che l'ha stipulato, le quali, sia pure con un'adesione sostanzialmente *implicita* alla meta-etica costituzionale, risultano anch'essi destinatari delle disposizioni costituzionali. Infine, a tacer d'altro, il principio costituzionale (o meta- e super-costituzionale: A. RUGGERI, A. SPADARO, *Dignità cit.*, 343 ss.) di dignità della persona umana impone addirittura che *anche gli stranieri irregolari* debbano godere di taluni diritti costituzionali basilari, non in virtù di una scelta discrezionale del legislatore: così dicasi, ad esempio, per il ricordato nucleo intangibile del diritto alla salute, per il diritto al matrimonio e per il diritto all'istruzione dei minori, *anche se figli di stranieri irregolari* (a carico dei quali, peraltro, lo stesso T.U. imm. pone l'obbligo scolastico, stabilendo peraltro che ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica»). E ciò nonostante gli stranieri irregolari non siano posti nella condizione di aderire *pleno iure* a quel patto, ad esempio perché formalmente non possono contribuire alla fiscalità generale (neppure tramite il loro lavoro), *per quanto nella sostanza anche questi potrebbero sentirsi appartenenti al quadro di valori costituzionali e di fatto partecipare con il loro lavoro alla crescita della comunità*. Insomma, in relazione ai "tutti" di cui all'art. 53, I c., Cost. occorre rassegnarsi a fare i conti con una evidente asimmetria: in quanto *irregolari*, gli stranieri non possono formalmente e tecnicamente esserne ricompresi. In quanto *persone*, invece, la tensione universalistica spinge verso la loro inclusione in quei "tutti" che risultano destinatari di diritti. Spetta evidentemente al diritto costituzionale individuare casi e modalità nei quali – ferma restando l'ordinaria scelta discrezionale del legislatore sulle modalità di ingresso degli stranieri nel nostro ordinamento (pur non completamente libera: si pensi al *diritto costituzionale di asilo politico*) – eventualmente ed eccezionalmente colmare questa asimmetria, valorizzando l'adesione ed il contributo *sostanziale* degli stranieri irregolari alla società al punto da facilitarne il "transito" verso la condizione di regolarità.

<sup>17</sup> In tema, sia consentito rinviare al nostro *La persona umana fra totalitarismo e Stato costituzionale. Prime riflessioni*, in *Dir. soc.* 3, 2015, 503 ss. È chiaro, però, che l'estensione agli stranieri di diritti e libertà in teoria ritenuti prerogativa dei cittadini non è necessariamente senza costo per questi ultimi (ma, in senso contrario, cfr. G.U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza*, in *Dir. pubbl.* 1, 2000, 760), visto che, specie in relazione ad alcuni diritti, l'estensione della relativa titolarità potrebbe anche incidere negativamente sul livello concreto di tutela.

Nel complesso, può dirsi che proprio il principio di eguaglianza – in combinato disposto con l'art. 2 ed orientato dunque dalla tensione costituzionale verso la massima espansione dei diritti (ovviamente, considerati in un quadro sistemico e non frazionato) – offre la direzione della garanzia dei diritti degli stranieri, i quali, ancorché differenziabili rispetto a quelli fruiti dal cittadino in presenza di una diversità di fatto rilevante ai fini della *ratio* della norma in gioco (Corte Cost., sent. 26 giugno 1969, n. 104), dovrebbero considerarsi tendenzialmente *diritti delle persone e non dei soli cittadini, almeno fin tanto che non si riesca ad offrire una ragionevole dimostrazione della loro natura di diritti necessariamente "di cittadinanza"*. Sicché, se pure il principio di eguaglianza richiede almeno in teoria che anche i trattamenti eguali siano giustificabili, in questo caso è piuttosto sulla differenziazione fra cittadini e stranieri che incombe l'onere della ragionevolezza, tanto più gravoso quanto più ci si sposta verso il nucleo centrale dei diritti fondamentali<sup>18</sup>.

## 2. (segue): la problematica estensione dei diritti politici agli stranieri.

La spinta inclusiva incontra maggiori difficoltà di ordine concettuale riguardo all'estensione agli stranieri dei diritti politici classici<sup>19</sup> – quali il diritto di voto e l'accesso alle cariche elettive – nonché all'accesso ad impieghi pubblici. A titolo di esempio, può qui ricordarsi la tesi sostenuta da Paolo Barile: «Vale il principio secondo cui, per effetto dell'art. 2 *si presume*, in mancanza di una contraria norma costituzionale (o anche di legge, che non tocchi peraltro i diritti fondamentali), che le libertà costituzionali spettino tanto al cittadino quanto allo straniero. Ciò vale non soltanto quando la Costituzione parla di "tutti" o in modo impersonale (...), ma anche quando si dirige ai cittadini, non mostrando peraltro di esigere una disparità di trattamento a danno degli stranieri»<sup>20</sup>. A partire da tale premessa, l'A. include anche le libertà di riunione, associazione, circolazione e soggiorno (oltre, ovviamente, alla libertà personale, di domicilio, di manifestazione del pensiero, religiosa) ed i doveri di prestazioni personali e patrimoniali, mentre ritiene «evidente» che non vi rientrino i diritti politici – compreso il diritto di voto, di accesso agli uffici pubblici e cariche elettive «e (forse) di partecipazione ai partiti politici» – ed «i doveri generici di fedeltà alla Repubblica»<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Per una raffigurazione piramidale dei rapporti fra nucleo essenziale dei diritti, livelli essenziali delle prestazioni e prestazioni aggiuntive stabilite dalle Regioni – ai soli fini di un'utile rappresentazione geometrica – v. C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali*, in *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale* (a cura di G. Campanelli, M. Carducci, N. Grasso e V. Tondi della Mura), Torino 2010, 57 ss., spec. 99.

<sup>19</sup> Sul carattere storico dei diritti politici e sui relativi rapporti con la cittadinanza, cfr. G. VOLPE, voce *Diritti politici*, in *Enc. giur.*, vol. XI, Roma 1989. Sull'estensione dei diritti politici agli stranieri residenti (salvo casi particolari, per un periodo variabile da un minimo di sei mesi ad un massimo di cinque anni) nei principali Paesi dell'Unione, v. la tabella riportata in G. ZINCONE, *Rappresentanza e diritto di voto*, in [www.Cestim.it](http://www.Cestim.it), 20.

<sup>20</sup> Cfr. P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984, 32 s.

<sup>21</sup> Sull'esistenza di una vera e propria riserva dei diritti politici a favore dei cittadini v. già C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, spec. 221; T. MARTINES, *sub artt. 56-*

Tuttavia, anche qui, come noto, si è già avuto il riconoscimento dell'elettorato attivo e di un parziale elettorato passivo a favore dei cittadini di un Paese dell'Unione Europea nelle elezioni del Comune italiano nel cui territorio risiedono, nonché, con talune limitazioni, la possibilità per tali cittadini e per alcune categorie di stranieri extracomunitari di accedere agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni che non comportino l'esercizio di poteri pubblici<sup>22</sup>. A fronte di tale "breccia", è difficile oramai sostenere che l'art. 1 della Costituzione – nell'attribuire la sovranità al popolo, potere peraltro esercitabile secondo modalità anche ulteriori rispetto all'esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo – impedisca *in assoluto* l'estensione del diritto di voto ai non cittadini.

Anzi, la vicenda relativa ai cittadini comunitari ha determinato anche letteralmente il superamento della definizione tradizionale di corpo elettorale definito dall'art. 48 come l'insieme dei cittadini, introducendo addirittura uno sdoppiamento di tale figura e, in particolare, un'asimmetria fra il corpo elettorale *nazionale* che vota alle elezioni delle Camere (nonché per il referendum abrogativo e per quello costituzionale) e la somma delle frazioni locali di tale corpo, comprensive anche dei cittadini comunitari iscritti nell'anagrafe elettorale. Tuttavia, a parte il rilievo dell'art. 10, II c. – in base al quale la condizione giuridica dello straniero deve essere regolata dalla legge in conformità alle norme ed ai trattati internazionali, ivi compresi quelli fondativi dell'Unione europea – tale esito potrebbe considerarsi giustificato, per i cittadini dell'Unione, dal bilanciamento dell'art. 1 e dell'art. 11 della Costituzione, il cui punto di equilibrio risiede altresì nella limitazione al solo livello

---

58, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), Bologna-Roma 1984 e ora in Id., *Opere*, Tomo III, *Ordinamento della Repubblica*, Milano 2000, spec. 170; F. LANCHESTER, voce *Voto*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Milano 1982, 1123; P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Milano 1982, 89. Sui diritti politici degli stranieri, cfr., fra gli altri, C. CORSI, *Immigrazione e ruolo degli enti territoriali*, in [www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it](http://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it) 1, 2005, 46 ss.; A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, Napoli 2006; E. GROSSO, *La titolarità cit.*, spec. 118 ss., T.F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, in *Forum on line di Quad. cost.* (2006); G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli 2007, 392 ss.; C. LUCIONI, *Cittadinanza e diritti politici. Studio storico-comparatistico sui confini della comunità politica*, Roma 2008; B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale AIC di Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Napoli 2010, 133 ss.; A. SCIORTINO, *Migrazioni e trasformazioni della partecipazione politica. Una riflessione sul riconoscimento del diritto di voto ai non cittadini stabilmente residenti*, in *Studi in onore di L. Arcidiacono*, VI, Milano 2010, 2015 ss.; H. HAIDER QUERCIA, *I diritti politici degli stranieri*, Roma 2012. Non pochi fra gli autori fin qui citati ritengono invero possibile una modifica della Costituzione nella direzione di una estensione dei diritti politici agli stranieri (e in tal senso, v. già E. BETTINELLI, voce *Diritto di voto*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Torino 1990, 220). Da ultimo, la tesi è stata sostenuta da A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Atti del Convegno internazionale di studio – Reggio Calabria, 26-27 marzo 2015, (a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro), Napoli 2016, 42, che intravede invece in altre vie, pure astrattamente percorribili, il rischio di «una torsione insopportabile del linguaggio costituzionale, piegato strumentalmente al servizio di una causa pur tuttavia giusta, ed uno scostamento troppo vistoso, incolmabile, rispetto alla *ratio* immanente degli enunciati in parola, nella quale si specchia un chiaro *original intent* a finalità esclusiva manifestato in occasione della redazione della Carta».

<sup>22</sup> Rinviamo per l'analisi dell'argomento al nostro *Stranieri e pubblico impiego: prime considerazioni*, in *Metamorfosi cit.*, 329 ss.

locale del loro elettorato attivo ed in precisi paletti posti al loro elettorato passivo (ad esempio, in relazione alla carica di Sindaco) ed all'accesso al pubblico impiego.

Più difficile è rintracciare una norma di diritto internazionale che possa offrire analoga copertura in virtù dell'“ombrello” offerto dall'art. 10, II c., per quanto non manchino tesi in tal senso<sup>23</sup>. Di certo, se l'Italia avesse ratificato ed eseguito anche il capitolo C della Convenzione di Strasburgo del 1992 del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale (entrata in vigore il 1° maggio 1997), il relativo diritto, pur sancito dalla legge, troverebbe comunque copertura nientemeno che in un principio costituzionale fondamentale<sup>24</sup>. Tuttavia, tenuto conto della più recente giurisprudenza costituzionale e una volta escluso che l'art. 1 Cost. impedisca qualsivoglia estensione dei diritti politici in senso stretto agli stranieri – dovendosi dunque fare i conti solo con gli artt. 48 e 51 – si potrebbe ritenere abilitato il legislatore ordinario ad estendere il diritto di voto anche agli stranieri extracomunitari *a titolo di diritto di rango legislativo* (ovvero: non assistito dalle stesse garanzie costituzionali previste per i cittadini)<sup>25</sup>, al pari di quanto aveva già fatto, specularmente, con l'estensione del dovere di leva militare agli apolidi, ritenuto dalla

---

23 Ad esempio, per P. BONETTI, *Ammissione cit.*, 12, la circostanza per cui l'art. 16 della CEDU non vieta agli Stati di imporre limiti all'attività politica degli stranieri significherebbe pure ch'essi «in ogni caso non possono sopprimerla del tutto». Allo stato attuale, tuttavia, pur potendosi contare parecchie decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia elettorale, non ci sono indicazioni in tal senso nella sua giurisprudenza, permanendo un ampio margine di apprezzamento statale in materia, che ovviamente potrebbe in teoria anche essere ridotto laddove si accedesse ad una nozione diversa ed inclusiva di popolo, considerato che l'art. 3 del Protocollo n. 1, per quanto non si riferisce ai cittadini degli Stati, impegna comunque gli Stati contraenti «ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione *del popolo* sulla scelta del corpo legislativo». Al contrario, per l'accesso al pubblico impiego di alcune categorie di stranieri extracomunitari, prescritto dalla stessa normativa dell'Unione, la copertura è già attualmente rinvenibile nell'art. 11 della Costituzione.

24 Segnatamente, in base all'art. 6, paragrafo 1, «Ciascuna Parte si impegna con riserva delle disposizioni dell'art. 9, paragrafo 1, a concedere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali ad ogni residente straniero, a condizione che questi soddisfi alle stesse condizioni di quelle prescritte per i cittadini ed inoltre che abbia risieduto legalmente ed abitualmente nello Stato in questione nei cinque anni precedenti le elezioni». In base, poi, all'art. 7, tale periodo di residenza può anche essere più breve per ciascuno Stato (per decisione unilaterale o in virtù di accordi con altri Stati). Peraltro, ai sensi del paragrafo due dell'art. 6, uno Stato contraente può anche dichiarare all'atto del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione che intende limitare l'applicazione del paragrafo 1 al solo diritto di voto. In tema, cfr. G. COLETTA, *Verso l'estensione del diritto di voto ai non cittadini*, in *Diritti e costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite* (a cura di A. D'Aloia), Milano 2003, 362; G. ZINCONE-S. ARDOVINO, *I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo*, in *Le istituzioni del federalismo* 5, 2004, 742-743; B. CARAVITA, *I diritti cit.*, 161.

25 Cfr. M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. critica dir. priv.*, 1992, 224 ss. (ma lo stesso A., come si dirà di qui a un momento, ha poi precisato, sia pure problematicamente, la sua tesi); E. GROSSO, *La titolarità cit.*, 118 ss.; B. CARAVITA, *I diritti cit.*, 155. Tale tesi – cui ha aderito, com'è noto, anche il Consiglio di Stato in un suo parere di qualche anno fa (Cons. St., sez. I, 16 marzo 2005, n. 9771) – presuppone, in verità, una lettura *in bonam partem* (ma non pacifica) di quanto la Corte costituzionale ha affermato nella Corte Cost., sent. 23 marzo 1968, n. 11, ovvero che gli stranieri «devono poter godere in Italia di *tutti quei* fondamentali *diritti* democratici che non siano strettamente inerenti allo *status civitatis*» (nostri i c.vi). In tal senso, per P. BONETTI, *Ammissione all'elettorato, cit.*, 12, la decisione impedisce unicamente l'estensione agli stranieri del diritto di voto *a titolo di diritto fondamentale di rango costituzionale*, non già a titolo di diritto di rango legislativo.

Corte non illegittimo<sup>26</sup>. Per la verità, ulteriori e ben più ardue questioni pone la tesi qui ricordata, nella misura in cui – a differenza di quanto garantito dalla Costituzione ai cittadini – ricostruisce tali eventuali diritti politici *legislativi* degli stranieri quali diritti *non fondamentali*. Forse potrebbe invece sostenersi che – ferme restando le adeguate garanzie di “giustiziabilità” – un diritto “fondamentale” è sempre tale e non cambia la sua natura a seconda di chi lo esercita: talvolta esso è espressamente e direttamente riconosciuto nel testo costituzionale (diritto fondamentale *classico*); talaltra viene estrapolato da quel testo ad opera della Corte costituzionale (diritto fondamentale *di derivazione giurisprudenziale*); talaltra ancora, è frutto di un intervento legislativo, che espande la “portata” di un diritto (per es.: l’accesso ad internet come diritto di manifestazione del pensiero) o estende il “numero” dei suoi fruitori (per es: i diritti politici dei “non” cittadini residenti negli EE.LL.: diritto fondamentale *di derivazione legislativa*)<sup>27</sup>.

Comunque sia, quantomeno verso tale ultima direzione potrebbe spingere il diritto di ogni persona al pieno sviluppo in una comunità sociale in cui le sue relazioni interpersonali possano trovare compiuta realizzazione, ciò che avviene, al suo livello più alto, attraverso la titolarità della libertà politica, magari attraverso l’iniziale partecipazione all’auto-governo locale. In questo senso, il combinato disposto degli art. 48 e 51 Cost. e della legge ordinaria consentirebbe di individuare, di volta in volta, gli aventi diritto al voto e i titolari di elettorato passivo anche fra gli stranieri.

Lo stesso art. 51, u.c., nella parte in cui consente al legislatore di parificare, nell’accesso alle cariche elettive ed agli uffici pubblici, i cittadini agli italiani non appartenenti alla Repubblica, senza, ovviamente, alcun limite rispetto alla provenienza (euro-unitaria e extra-comunitaria) di tali stranieri, non costituisce affatto un ostacolo all’interpretazione cui qui si aderisce. Difatti, l’interpretazione più convincente di tale disposizione non è affatto quella che vi scorge un elemento ulteriore *a contrario* per sostenere la *ratio* escludente dell’art. 51<sup>28</sup>. Piuttosto, proprio per la sua connotazione storica, essa sembra suggerire la necessità di una concezione dinamica – adeguata all’evoluzione dei tempi – dei requisiti per la titolarità dei diritti politici, in modo da potersi tener conto dell’esigenza più generale di *favor* per quanti vantano un legame particolare con la Repubblica, che invero potrebbe anche essere diverso dall’appartenere alla stirpe italiana.

---

<sup>26</sup> Per R. CHERCHI, *I diritti dello straniero e la democrazia*, relazione al Convegno dell’Associazione Gruppo di Pisa su “Cos’è un diritto fondamentale?”, svoltosi a Cassino il 10 e 11 giugno 2016, 42, «il percorso per l’acquisto dei diritti politici potrebbe essere collegato a quello per l’acquisto della cittadinanza, riconoscendosi la titolarità dei diritti politici solo agli stranieri che, regolarmente soggiornanti per un certo numero di anni, abbiano presentato una pre-istanza di naturalizzazione. Verrebbe in questo modo in essere una figura intermedia tra il cittadino e lo straniero, quella dell’*intending citizen* (straniero in attesa di cittadinanza)».

<sup>27</sup> Ovviamente, il riconoscimento legislativo dei diritti fondamentali dello straniero, se «ha il vantaggio di consentire il costante allargamento dei diritti dello straniero, presenta la non indifferente pecca di lasciare al legislatore (o all’amministrazione), in prima battuta, il compito di decidere se, e in quale misura, un diritto spettante al cittadino integri anche un diritto fondamentale»: così M. MANETTI, *Profili costituzionali in materia di diritto alla cittadinanza degli immigrati*, in *Rass.parl.* 3, 2014, 523.

<sup>28</sup> Sul punto, v. C. ESPOSITO, *I partiti cit.*, spec. 221.

Superata l'idea di una siffatta preclusione – e ritenendosi possibile almeno in teoria un'estensione dei diritti in via legislativa – va da sé che, in assenza di uno specifico aggancio ad un documento internazionale (ratificato ed eseguito dall'Italia) che garantisca il diritto di voto agli stranieri, la diversa soluzione della revisione costituzionale potrebbe essere comunque necessaria per garantire anche agli stranieri un diritto non sottoposto all'oscillante – e spesso capricciosa – volontà delle maggioranze ordinarie, magari attraverso una gradazione nella sua estensione. In effetti, il ricorso ad una modifica costituzionale potrebbe utilmente introdurre a favore degli stranieri extracomunitari un'estensione graduale e sufficientemente garantita dei diritti politici, valorizzando soprattutto il legame degli stranieri con le comunità locali e dunque riconoscendo ad essi l'elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali.

Ovviamente, l'argomento decisivo a favore di tale scelta non è tanto la pretesa natura *amministrativa* e non *politica* delle elezioni comunali, dato oltremodo contestabile e contestato<sup>29</sup>, mentre potrebbe esserlo solo in parte la fondamentale differenza di posizione istituzionale tra il Parlamento, cui spetta in esclusiva il potere di revisione costituzionale, e gli organi politici elettivi in altri livelli di governo (pure ribadita, ad esempio, dalla Corte costituzionale nella Corte Cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1)<sup>30</sup>. La ragione fondamentale potrebbe rinvenirsi semmai nel particolare legame che lo straniero, tramite la residenza, può stringere innanzitutto col territorio e con la comunità locale, in cui più d'ogni altro livello di governo trova valorizzazione l'intreccio dei rapporti inter-personali, oltre all'esistenza di un'ampia sfera di strumenti di partecipazione a favore dei non cittadini già previsti a tale livello dal T.U.E.L. (d.lgs. n. 267/2000), per quanto qui occorrerebbe capire non solo il grado di diffusione di norme in tal senso negli statuti comunali ed in quelli delle Città metropolitane, ma anche accertarne la reale utilizzazione nella prassi. Comunque sia, anche per le elezioni locali possono essere previste opportune forme di gradazione e limitazione per gli stranieri extracomunitari, ferma restando la necessità di un'apposita normazione (e, dunque, evitando semplicistici rinvii alla disciplina relativa ai cittadini dell'Unione)<sup>31</sup>. Tuttavia, proprio ciò che giustificherebbe una modifica costituzionale può costituirne il principale ostacolo, considerata l'evidente difficoltà politica di raggiungere maggioranze assolute in materia, quando da tempo le stesse proposte di legge sull'estensio-

29 ... ad esempio, da A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini*, cit., 40.

30 Del resto, com'è stato ricordato, modifiche della condizione degli stranieri potrebbero maturarsi anche senza il "passaggio" dell'art. 138, per effetto del diritto dell'Unione europea o del diritto internazionale (cfr. ancora A. RUGGERI, *I diritti cit.*, 40). Ovviamente, ad esempio, l'eventuale, futuro accesso dei cittadini comunitari anche alle elezioni politiche nazionali di altro Stato membro in cui questi risieda difficilmente potrebbe realizzarsi senza, comunque, una legge parlamentare di ratifica ed esecuzione di un nuovo Trattato o di una nuova Carta fondamentale dei diritti dell'Unione, il che, accanto al potere di revisione costituzionale, ancor più segna la distanza di tale organo rispetto alle assemblee rappresentative proprie di altri livelli di governo sub-nazionale.

31 Più in generale, sull'esistenza di una "gradualità" delle situazioni giuridiche soggettive, anche *fondamentali*, v. il tentativo di classificazione di recente operato da A. SPADARO, *I "due" volti del costituzionalismo di fronte al principio di auto-determinazione*, in *Pol. dir.* 3, 2014, 403 ss.

ne dei criteri di acquisto della cittadinanza, approvabili con la maggioranza semplice, si arenano ciclicamente nelle secche parlamentari<sup>32</sup>.

Non è peraltro una modifica da poco, poiché, soprattutto se non limitata al livello locale, innesterebbe una componente decisiva per una nuova interpretazione sistematica ed evolutiva del concetto di popolo di cui all'art. 1, Cost. Se è vero infatti che al popolo appartiene la sovranità – da esercitare nei modi (oltre che nei limiti) previsti dalla Costituzione – allora riconoscere direttamente nella Carta diritti politici agli stranieri in relazione a livelli di governo caratterizzati massimamente dall'esercizio di poteri sovrani comporta, quale effetto *boomerang*, il definitivo superamento dell'impostazione dogmatica che ha sempre individuato nel popolo l'insieme dei cittadini.

Qualora invece si ritenesse ancora l'art. 1 della Carta ostativo all'attribuzione di classiche funzioni sovrane agli stranieri extracomunitari<sup>33</sup>, in assenza di una copertura in un principio fondamentale si dovrebbe realisticamente e singolarmente riconoscere anche l'impossibilità di procedere ad una revisione costituzionale degli artt. 48 e 51 che, in quanto volta ad estendere ai non cittadini l'elettorato attivo e passivo, risulterebbe in asserito contrasto col nucleo duro costituzionale. Ma tale lettura sembra superata dal diritto costituzionale vivente e soprattutto dall'estensione agli stranieri ed apoliti dello stesso diritto-dovere di difendere la Patria, che richiede dunque un complessivo ripensamento dell'intera materia. Del resto, proprio la dottrina che intravede nell'art. 1 Cost. il predetto limite di estensione agli stranieri, considera preclusa l'attribuzione a questi ultimi del dovere di difesa della Patria, secondo uno schema non accolto dalla Corte costituzionale né nella Corte Cost., sent. 18 maggio 1999, n. 172, né nella successiva decisione n. 119/2015. E convince pienamente il rilievo di chi proprio nell'esclusione degli stranieri che regolarmente contribuiscono anche finanziariamente alla vita pubblica dalla titolarità dei diritti politici intravede il pericolo di «un ordinamento strutturalmente non democratico»<sup>34</sup>.

Comunque sia, entrambe le soluzioni – la modifica legislativa e quella costituzionale – in verità, tendono pregevolmente a realizzare i postulati del principio democratico, che spinge verso una corrispondenza – sia pure oramai mediata dalla rappresentanza – fra chi detiene il potere politico e chi ne risulta assoggettato<sup>35</sup>. Ma presentano ulteriori aspetti sui

<sup>32</sup> La scelta della revisione può presentarsi, da un punto di vista politico, «inutilmente lunga e sostanzialmente dilatoria»: P. BONETTI, *Ammissione*, cit., 21.

<sup>33</sup> In tal senso, cfr. M. LUCIANI, *Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali*, in *Cestim.it*, secondo cui l'ostacolo ad un'estensione piena agli stranieri dei diritti politici a titolo di diritti legislativi incontra non già il limite degli artt. 48 e 51, ma, piuttosto, il vincolo dell'art. 1 Cost., da cui deriva che «agli stranieri non si possono conferire diritti politici il cui esercizio comporti il compimento di atti di sovranità, mentre si possono conferire diritti politici il cui esercizio non sfoci nel compimento di simili atti». In tal senso, non sarebbe consentita l'attribuzione di diritti politici agli stranieri in relazione alle elezioni politiche nazionali, al referendum abrogativo ed a quello costituzionale (34). Segnatamente, per atti di esercizio della sovranità devono intendersi «quegli atti di indirizzo politico generale di un paese che troviamo riassunti nella formula generale dell'articolo 49 (atti che determinano la politica nazionale)».

<sup>34</sup> Cfr. A. RUGGERI, *I diritti cit.*, 41.

<sup>35</sup> Su tale punto, cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti cit.*, 140, secondo cui, «in ragione dell'espansione del principio democratico, sia nella scala sovra-nazionale che in quella sub-statale, sono evidenti i segnali di ripensamento della tradizionale titolarità dei diritti politici ai soli cittadini».

quali è bene riflettere. Nel primo caso – estensione in via legislativa – si consegna purtroppo agli stranieri un diritto reso debole non solo dal suo rango non costituzionale, ma dall'essere disponibile alle maggioranze governative in un contesto di grave crisi economica e immigrazione massiccia. Quanto alla seconda ipotesi (modifica della Costituzione), al di là della sua fattibilità, essa cristallizza e blinda con un tratto di penna il superamento del concetto tradizionale di popolo, che probabilmente richiederebbe ben altri tempi di maturazione culturale e di riflessione giuridica. In particolare, un tale innesto, soprattutto se riferito ai diritti politici *tout court* (anche in ordine alle elezioni politiche nazionali) porterebbe ad una nuova interpretazione del termine “popolo” ai sensi dell'art. 1 Cost., nel senso di ritenerlo comprensivo di quella cerchia di soggetti che, ancorché *non cittadini*, diverrebbero comunque titolari di diritti politici connessi all'esercizio di tradizionali funzioni sovrane, con una serie di conseguenze a cascata: basti pensare alla possibilità che tali soggetti ricorrano alla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione del ricordato art. 3 del Protocollo n. 1 della Cedu<sup>36</sup>. Non solo, ma andrebbero riviste le preclusioni nell'accesso degli stessi cittadini comunitari ad impieghi pubblici che comportino l'esercizio di pubblici poteri. Insomma, senza un progetto coerente ed organico si rischia di costruire una cattedrale nel deserto.

Al di là comunque delle conseguenze – che, com'è evidente, richiedono un *complessivo ripensamento* della condizione dei non cittadini – ci si può chiedere, a questo punto, se, così ridefinita in senso ampio la comunità politica, potrebbe conservare ancora un senso il concetto di cittadinanza, soprattutto nella sua versione contemporanea, sempre più denazionalizzata (e sganciata, a maggior ragione, dall'identità fondata sull'*ethnos* o sulla “stirpe”). Ancor più ci si deve oggi interrogare sulle priorità in una fase politica di evidente stallo, segnata dalla fatica nel compimento del passo decisivo consistente nell'agevolare per i non cittadini regolarmente integrati nel nostro territorio lo *status civitatis*. Del resto, pur dovendosi valutare l'utilità della partecipazione politica degli stranieri innanzitutto a livello locale, ciò non basterebbe a sciogliere il nodo centrale del problema senza che sia riconosciuta anche in via istituzionale l'avvenuta metamorfosi della cittadinanza e ne vengano sviluppate le naturali conseguenze in sede legislativa<sup>37</sup>.

Va peraltro considerato che entrambi gli strumenti ipotizzati – la modifica legislativa e quella costituzionale, volte ad estendere agli stranieri i diritti politici classici – non superano completamente i dirompenti, negativi effetti del linguaggio giuridico e, in particolare, lasciando inalterata la qualifica di “straniero” dei soggetti potenzialmente interessati, consentono in fondo che anche per essi tale termine continui a trasmodare dalla neutralità ed

---

36 L'alternativa ermeneutica, davvero poco lineare sul piano logico, consisterebbe nel conservare, pure dopo tale eventuale revisione costituzionale, il concetto tradizionale di popolo inteso come insieme dei soli cittadini, con ciò tuttavia aggravando la ricordata disarmonia già esistente nel rapporto fra popolo e corpo elettorale, fino a rendere una parte di quest'ultimo – composta dai non cittadini titolari del diritto di voto – sganciata dall'estensione del primo.

37 Per la terminologia utilizzata nel testo, cfr. C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi cit.* In tema, cfr. già P. CARROZZA, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze* (a cura di E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna), Bologna 2013, 27 ss.

oggettività di una definizione giuridica – che in esso individua il titolare della cittadinanza di un altro Stato – a quello, spesso negativamente connotato, dei rapporti sociali<sup>38</sup>. Sicché, lo ripetiamo, se pure non può escludersi l'utilità di un loro utilizzo con gradualità – e senza dimenticare le norme degli Statuti e di leggi regionali che già introducono diritti di partecipazione (e dunque, *lato sensu* politici) a favore degli stranieri, nonché le stesse norme del T.U. imm. (art. 9) e del T.U.E.L. (d.lgs. n. 267/2000, art. 8, V c.)<sup>39</sup> – certamente rimane ineludibile l'esigenza di una tempestiva modifica legislativa dei criteri di acquisto della cittadinanza, attesa da più parti e da molto tempo, nella direzione di una valorizzazione dei legami stretti dallo straniero con lo Stato e la comunità dei cittadini attraverso la residenza e la nascita nel territorio della Repubblica.

Del resto, al di là del preciso significato storico del riferimento agli italiani non appartenenti alla Repubblica, la Costituzione accoglie un concetto non etnico ma civico di Nazione<sup>40</sup>, circostanza pacificamente presupposta dalle disposizioni della l. n. 91/1992 che consentono l'acquisto della cittadinanza a stranieri di origini non italiane. Ovviamente, anche tale soluzione non è scevra da rischi, a partire dalla possibilità che, anche qui, ciò che prima viene “concesso” – nuove e più inclusive modalità di acquisto della cittadinanza – venga in seguito ed imprevedibilmente revocato col mutare delle maggioranze politiche. Ma è pur vero che, una volta che ci si decida a compiere il fatidico passo, è possibile immaginare – per quanto nulla possa darsi per scontato – che proprio i “nuovi” cittadini costituiranno un valido anticorpo rispetto a modifiche regressive della legge sulla cittadinanza. In ogni caso, poi, c'è da augurarsi che l'applicazione dei nuovi criteri agevolati nel frattempo un'adeguata crescita, allo stesso tempo critica ed inclusiva, dell'opinione pubblica.

### 3. Abbiamo bisogno di aggettivi? Note minime a margine della tesi della c.d. “cittadinanza costituzionale”.

Fioriscono nei contributi della dottrina i tentativi di accostare al termine “cittadinanza” un aggettivo idoneo a coglierne una specifica dimensione o un suo preciso modo di essere. Senza considerare l'atipicità della c.d. “cittadinanza europea”, si pensi alla nota e risalente locuzione “cittadinanza *sociale*” di Marshall<sup>41</sup>, o alla c.d. “cittadinanza *partecipativa*”, fino alla

<sup>38</sup> «Esiste infatti un'interazione profonda tra diritto e senso comune: tra integrazione ed uguaglianza giuridica e, inversamente, tra disuguaglianza nei diritti e percezione di chi non ha diritti come disuguale e inferiore»: così L. FERRAJOLI, *Disuguaglianze e razzismo*, in ID., *Iura Paria. I fondamenti della democrazia costituzionale*, Napoli 2015, 215.

<sup>39</sup> Cfr. nuovamente B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti cit.*, 146 ss.

<sup>40</sup> Sul concetto di Nazione, v. per tutti C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, Vol. 1, Torino 2005 (nonché, per gli studi storici, il classico contributo di F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Bari 1961). Sulla differenza fra i concetti di *nazione* e di *etnia*, v. da ultimo A. SPADARO, *Les évolutions contemporaines de l'État de droit*, in *Civitas Europa, Revue semestrielle de l'Université de Lorraine* 2, 2016, 37, 95-120, nonché in *Lo Stato*, n. 8/2017, 139 ss. Sulla rilevanza delle nozioni di *razza* e di nell'acquisto della cittadinanza, v. da ultimo C. NARDOCCI, *Razza e etnia. La discriminazione tra individuo e gruppo nella dimensione costituzionale e sovranazionale*, Napoli 2016, spec. 55 ss.

<sup>41</sup> Cfr. T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari 2002.

c.d. “cittadinanza *costituzionale*” emersa di recente. Del resto, anche la Corte costituzionale, nella ricordata Corte Cost., sent. 18 maggio 1999, n. 172, si è imbattuta nella necessità di dare un nome ad una forma di cittadinanza diversa da quella tradizionale. In quella sede, nell’individuare i tratti di una peculiare comunità di soggetti, anche stranieri, che «ricevono diritti e restituiscono doveri», la Consulta utilizzò con non poca prudenza il termine “*seconda* cittadinanza” – che, nella prospettiva solidaristica di cui all’art. 2 della Costituzione, «prescinde del tutto (...) dal legame stretto di cittadinanza» – quasi a sottolinearne la natura autonoma ed allo stesso tempo prodromica rispetto all’acquisto del solenne *status civitatis*.

Senonché, per quanto sia talvolta comprensibile la scelta di etichettare fenomeni fluidi, che attestano la ricordata “metamorfosi della cittadinanza”, occorre però capire se tali operazioni definitorie – che, alla fine, decostruiscono l’unitarietà di un istituto – offrano davvero strumenti concettuali utili ad affrontare le questioni centrali poste dai ricordati fenomeni di cambiamento in atto.

Ci soffermiamo, dunque, su una delle tesi più recenti, quella sulla c.d. “cittadinanza costituzionale”, come si vedrà, maggiormente interessante ai nostri fini. Volendo semplificare, l’impianto argomentativo che la sostiene si fonda principalmente su due assunti: a) «la Costituzione si rivolge a tutti coloro che possono essere abbracciati dalla sua efficacia»; b) al termine “cittadini” utilizzato nella Carta in relazione ad alcune libertà (e taluni diritti) dovrebbe essere ascrivito un significato proprio e diverso da quello, tradizionale, di “cittadini statali”: «cittadino è chi si trovi a partecipare alla vita consociata sul territorio»<sup>42</sup>.

Almeno due rilievi possono essere mossi a questa originale tesi, con l’unico scopo di fornire ulteriori argomenti per la costruzione di una solida teoria normativa della cittadinanza. In virtù del primo dei due assunti, cittadino sarebbe chiunque sia investito dell’efficacia della Costituzione, dovendosi dunque, almeno così pare, ricomprendere anche gli stranieri irregolari, che peraltro già godono di diritti costituzionali, a partire da quello di azione e di difesa contro la loro espulsione (ed in effetti, l’A. fa riferimento a «tutti i soggetti che *si trovano* sul territorio nazionale», anche se per taluni diritti è necessario che questi partecipino alla vita consociata sul territorio)<sup>43</sup>. Tuttavia, se il criterio distintivo è l’efficacia della Costituzione, in questo modo la cittadinanza rischia di essere sostanzialmente ridotta a mera soggezione all’ordinamento, di cui la Carta costituisce la classica *Grundnorm*. La nozione di “cittadino” verrebbe dunque a coincidere con quella di “soggetto giuridico”, secondo una prospettiva tipicamente normativistica. Non a caso, era questa la posizione di Kelsen, che tuttavia faceva salva la rilevanza del concetto di cittadinanza quantomeno nei rapporti fra gli Stati<sup>44</sup>.

42 Così L. RONCHETTI, *La Costituzione come spazio della cittadinanza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2/2015, 442 ss. (ma v. già ID., *La “cittadinanza costituzionale” degli stranieri: una questione d’efficacia costituzionale*, in *La Repubblica e le migrazioni*, a cura di L. Ronchetti, Milano 2014, 7 ss.).

43 L. RONCHETTI, *La Costituzione cit.*, 449, nostri i c.vi.

44 Sul punto, cfr. M. LA TORRE, *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Torino 2004, spec. 251 ss.

In virtù, invece, del secondo assunto – che valorizza la partecipazione alla vita consociata sul territorio – il concetto di *popolo* verrebbe ridotto a quello di *popolazione*, quantomeno nella misura in cui i *residenti* siano anche soggetti *partecipanti*. Senonché, a parte le riserve che potrebbero legittimamente nutrirsi sulla proposta di considerare cittadino chiunque risieda nel territorio e partecipi alla vita consociata sul territorio, senza ulteriori requisiti relativi all'effettiva integrazione ed in assenza di indizi affidabili sulla condivisione da parte dei non cittadini della meta-etica pubblica costituzionale, occorre fare i conti con alcuni ostacoli.

In primo luogo, la tesi in questione richiederebbe di superare in via interpretativa il fatto che diverse disposizioni costituzionali, a partire dall'art. 1, presuppongono invece il concetto storico di popolo, inteso come insieme dei tradizionali cittadini. Del resto, è difficile immaginare che lo stesso termine "cittadino" possa acquisire un significato diverso nella Carta fondamentale e nella legge ordinaria sulla cittadinanza, che disciplina innegabilmente una materia *sostanzialmente* costituzionale. Ora, per quanto sia la legge a dover essere interpretata alla luce della Costituzione e non il contrario (Corte Cost., sent. 15 gennaio 2013, n. 1), è chiaro che se la stessa Costituzione utilizza il termine "cittadini" e riserva al legislatore statale la disciplina della materia "cittadinanza" (art. 117, II c., lett. i), tale campo materiale non può che estendersi quantomeno all'attuazione delle norme costituzionali sui diritti e doveri dei cittadini ed alla decisione sui criteri di acquisto e di perdita della cittadinanza, come suggerisce anche un'interpretazione "storica" dei contenuti minimi di tale materia<sup>45</sup>.

Del resto, se tutte le disposizioni costituzionali fossero riferibili, allo stesso modo e con la stessa intensità, ai soggetti che risiedono regolarmente sul territorio e partecipano alla vita consociata sul territorio, *perderebbero senso, accanto a buona parte della stessa legge n. 91/1992, le disposizioni della Carta in materia, a partire da quella appena ricordata (art. 117, II c., lett. i). Insomma, la stessa Costituzione priverebbe di senso... se stessa*, Inoltre, verrebbe preclusa qualsivoglia definizione legislativa dei confini della comunità politica italiana, impedendo il concreto esercizio della relativa competenza riservata al legislatore statale. Infine, sarebbe impossibile qualsiasi distinzione tra cittadini e stranieri (residenti e "partecipanti"), che la Corte cost. ha invece sempre valutato (a partire dalla Corte Cost., sent. 26 giugno 1969, n. 104) soprattutto in relazione ai diritti non fondamentali ed alle prestazioni non essenziali.

---

<sup>45</sup> Ciò non toglie, ovviamente, che proprio l'adesione al quadro costituzionale dovrebbe costituire infine il presupposto per l'acquisto della cittadinanza e l'essenza stessa di quest'ultima, sì che chi aderisce "formalmente e *in toto*" a quel patto che è la Costituzione *nei fatti* è già cittadino. Nel "migliore dei mondi possibili", il diritto sub-costituzionale legislativo potrebbe anche solo *recepire* questo dato disciplinandolo in dettaglio, ma nel mondo reale tale passaggio viene mediato dalla sovranità statale sui flussi di entrata degli stranieri nel nostro Paese e sul contrasto all'immigrazione irregolare. Quanto poi al ruolo dell'art. 10, cpv., Cost., che per l'A. sarebbe svuotato altrimenti di significato, è convincente il rilievo per cui lo stesso continuerebbe a soddisfare utilmente «l'esigenza di fornire un aggancio costituzionale a quelle situazioni che, invece, non sono direttamente tutelate da specifiche disposizioni, ovvero rispetto alle quali la Costituzione ammetta una legittima differenziazione tra cittadini e non-cittadini» (così E. GROSSO, *La titolarità cit.*, 163).

A ben vedere, poi, si può dubitare del fatto che la locuzione “cittadinanza costituzionale” riesca ad aggiungere molto di più rispetto a quanto può aversi da un’interpretazione *normativa* orientata alla “dignità della persona umana”. Del resto, diverse disposizioni costituzionali sui diritti e sulle libertà sono già ora, come si è visto, considerate applicabili anche agli stranieri, perfino, con geometria variabile, a quelli irregolarmente presenti sul territorio.

La tesi in esame va invece apprezzata nella misura in cui rimette al centro del discorso sulla cittadinanza il dover essere costituzionale, rifiutando l’assunto che considera lo *status civitatis* un istituto completamente de-costituzionalizzato e giudica la nostra Carta fondamentale “muta” su tali questioni, al di là dell’art. 10, II c. e dell’art. 22, che pure meriterebbero interpretazioni *magis ut valeant*. Si tratta, a ben vedere, di valorizzare la Costituzione quale parametro di ragionevolezza anche per le scelte del legislatore in materia, comprese quelle che impongono limiti alla fruizione dei diritti da parte degli stranieri, secondo uno schema argomentativo emerso oramai da tempo nella giurisprudenza costituzionale ed ulteriormente sviluppato e proiettato in avanti da sensibile dottrina<sup>46</sup>.

---

#### 4. Modelli di cittadinanza e riforme: «Sentinella a che punto è la notte?». Tre questioni di fondo.

L’ormai acclarata resistenza che incontra qualsiasi progetto di riforma organica della legge italiana sulla cittadinanza (l. n. 91/1992) sembra scontare il seguente paradosso: quanto più il radicamento dell’immigrazione in Italia rende urgente la modifica di tale disciplina – già in origine inadeguata alle trasformazioni avviate dalla seconda metà degli anni ’70 del secolo scorso – tanto più il timore di incomprensioni presso dell’elettorato, che reagisce in vario modo all’intensificarsi delle migrazioni, rende impervia per i partiti la scelta di avviare e/o di far approdare una riforma in tal senso. Com’è noto, anche il progetto di legge S. 2092, approvato dalla Camera dei deputati nella passata legislatura, si è, alla fine, arenato nelle secche parlamentari, mutuando la triste sorte di analoghi progetti precedentemente presentati.

In prima battuta, si deve comunque stigmatizzare il modo in cui il contenuto di tale progetto di legge è stato riportato dalla stampa nazionale, che ha caricato talvolta il termine “*ius soli*” di immagini irrealistiche, iconografie di un’imminente invasione di donne straniere pronte a partorire in Italia per far acquistare la cittadinanza ai propri figli. In verità, il progetto in questione, pur migliorabile sotto diversi aspetti, provava a riequilibrare l’attuale sistema di acquisto della cittadinanza, particolarmente sbilanciato verso lo *ius sanguinis* e, per quanto riguarda i minori stranieri nati in Italia, assolutamente non in linea con le trasformazioni in materia di criteri di acquisto della cittadinanza che hanno caratterizzato nell’ultimo decennio i principali Paesi europei destinatari di migranti (*in*

---

<sup>46</sup> Cfr. in particolare M. CUNIBERTI, *op. cit.*, *passim*.

*primis*, la stessa Germania, in teoria accostabile più d'altri Paesi al modello di cittadinanza fondato sulla stirpe e sui legami di sangue).

Nel complesso, il progetto ricalcava in parte alcuni modelli ben conosciuti: si pensi, innanzitutto, all'introduzione del modello di *ius soli* "temperato" – di chiara matrice tedesca – che avrebbe consentito l'acquisto della cittadinanza al figlio di straniero se al momento della sua nascita almeno uno dei genitori fosse stato cittadino UE titolare del diritto di soggiorno permanente (*ex art. 14, d.lgs. n. 30/2007*) o straniero extracomunitario in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (*ex art. 9, d.lgs. n. 286/1998*). In tale ipotesi riemergeva il valore fondamentale, nella stessa Unione Europea, dei *long-term residents* (LTRs: soggiornanti di lungo periodo), la cui residenza continuativa, insieme agli altri requisiti previsti, avrebbe potuto generare effetti simili al diritto di soggiorno permanente, cui ha diritto il cittadino UE che abbia soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nel territorio nazionale.

Il progetto introduceva inoltre due ulteriori modalità di acquisto della cittadinanza, in cui entrava in gioco lo *ius culturae*. La prima riguardava i minori stranieri nati o entrati in Italia prima del compimento del dodicesimo anno di età, che avessero frequentato un ciclo scolastico o di formazione professionale. La seconda era destinata invece ai minori stranieri entrati nel territorio italiano prima della maggiore età che risiedano legalmente da almeno sei anni e frequentino con esito positivo un ciclo scolastico o di formazione professionale.

Rinviando ad altra sede l'esame approfondito di tale progetto<sup>47</sup>, restano quattro punti chiave sui quali soffermarsi.

Il primo interrogativo è stato avanzato di recente sulla stampa con vena assai critica: in che modo conferire la cittadinanza al termine di un processo che riesca ad integrare le persone *e non* le proprie famiglie?<sup>48</sup>. Correggendo il tiro, ci si potrebbe chiedere come integrare i minori *anche attraverso ma non solo* (e, purtroppo, talvolta *contro*) le famiglie e comunità di origine. Tale prospettiva inserisce la cittadinanza al crocevia dei delicati rapporti fra comunità politica, persona e famiglia, nel presupposto che, se talvolta la crescita in famiglie già integrate offre al minore strumenti essenziali di inserimento nella società, si danno pure situazioni *al limite*, in cui nella stessa famiglia operano meccanismi di compressione della pari dignità e libertà dei suoi componenti. Sotto tale aspetto, è chiaro che con la prima modalità di acquisto della cittadinanza – *ius soli* "temperato" – il progetto accoglieva un modello di integrazione di tipo "familiare", valorizzando i legami con un genitore già integrato. Al contrario, nel secondo e nel terzo canale di acquisto dello *status civitatis*, l'idea di fondo era che l'integrazione si debba realizzare *in prima persona e direttamente* attraverso la partecipazione alla comunità scolastica e dunque l'esperienza del dialogo e del pluralismo.

<sup>47</sup> Cfr. nuovamente A. RAUTI, *Lo ius soli in Italia*, cit. (e, *ivi*, la letteratura citata, cui *adde*, da ultimo, S. FABIANELLI, *Le radici dello ius soli: il criterio territoriale di acquisto della cittadinanza negli ordinamenti di Italia e Francia*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it) 3, 2017).

<sup>48</sup> Cfr. E. GALLI DELLA LOGGIA, *Ius soli, troppe ipocrisie*, in *Corriere della Sera* del 30 settembre 2017.

Il secondo aspetto fondamentale riguarda il modo in cui si guarda alla cittadinanza: come premio di un'integrazione già avvenuta o come passaggio di un processo *in itinere* di integrazione che offra però adeguati ed attendibili indici predittivi di stabilità futura<sup>49</sup>. È evidente, sotto questo profilo, che il primo dei nuovi criteri previsti dal progetto univa entrambe le prospettive: l'integrazione già avvenuta del genitore da lungo tempo soggiornante in Italia costituisce anche un indice affidabile di integrazione futura del minore, ancora *in itinere*. Al contrario, le modalità di acquisto della cittadinanza attraverso lo *ius culturae* erano sottese dalla seconda prospettiva, poiché la frequenza di un ciclo scolastico – che per il secondo criterio deve essere accompagnata a sei anni di residenza legale nel territorio – costituisce la tappa iniziale ed importante di un *processo* di integrazione.

In tale prospettiva, però, dovrebbe essere rivista anche la durata eccessivamente lunga – dieci anni, termine addirittura superiore agli otto anni previsti dalla Germania – della residenza continuativa attualmente richiesta per l'acquisto della cittadinanza da parte degli stranieri extracomunitari. Non solo, ma sembra giunto il momento di valorizzare ulteriori indici di integrazione, legati al principio di *solidarietà sociale* declinato nella prospettiva della libertà. Mi riferisco, ad esempio, all'accesso al servizio civile nazionale – su cui ci si è già soffermati – nonché alle diverse forme di partecipazione volontaria a forme qualificate di associazionismo, ad attività di mediazione culturale e di accoglienza. La legge potrebbe formalizzare il “peso” di tali esperienze alla luce di un presupposto di fondo: *il legame con il territorio deve essere inteso come creazione di una relazione con la storia e con il quadro di valori costituzionali che fondano la Repubblica*. Non basta dunque un mero “volontarismo”, ma la scelta di acquisto deve presupporre la volontà di condividere l'etica pubblica costituzionale e, con essa, contribuire alla narrazione di una società in evoluzione.

Si arriva così al terzo punto chiave di qualsiasi discorso sulla cittadinanza. Il processo di integrazione non può che realizzarsi in modo graduale, ma con adeguate forme di istituzionalizzazione del cammino di socializzazione compiuto dagli stranieri. In tal senso, al di là della necessaria e quanto mai urgente modifica dei criteri di ingresso legale dei migranti nel nostro territorio – la cui inadeguatezza e strozzatura costituiscono certamente *pull factors* dell'immigrazione clandestina – è decisivo introdurre correttivi al Testo Unico sull'Immigrazione (TUI) nel senso di prevedere una regola generale: che il rinnovo del primo permesso di soggiorno si traduca sempre e comunque nel rilascio di un permesso di soggiorno almeno biennale<sup>50</sup> e che il secondo rinnovo sia almeno triennale (in modo da con-

<sup>49</sup> Su tale questione, sia consentito rinviare al nostro *La cittadinanza tra «sostanza», mercato e persona*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2019, 493 ss.

<sup>50</sup> Va ricordato che, in base al TUI, il permesso di soggiorno biennale è attualmente rilasciato al titolare di un visto per investitori (art. 26-bis, c. 5) ed ai lavoratori altamente specializzati con contratto di lavoro a tempo indeterminato (art. 27-quater, c. 11). È appena il caso di ricordare che, ai sensi dell'art. 40, c. 6, «Gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali

sentire più agevolmente la presentazione della richiesta di permesso per lungo soggiornante). È solo un esempio, ma la logica di fondo resta la progressiva stabilizzazione dello straniero che risiede e lavora regolarmente nel nostro Paese. Perché ogni prospettiva di riforma del TUI e della legge sulla cittadinanza italiana deve agevolare meccanismi che spingano verso la normalizzazione nella convivenza di una società sempre più “plurale”.

L'ultimo punto è strettamente legato ai precedenti. Se si intende, come sembra auspicabile, l'acquisto della cittadinanza come tappa essenziale di un processo ampiamente avviato di integrazione – e non come punto di arrivo di un “precariato decennale” degli stranieri – sembra necessario applicare il principio di responsabilità anche sotto il versante della garanzia dei diritti degli attuali cittadini e degli stessi stranieri che intraprendono il cammino dell'integrazione. Ci si può interrogare, in tal senso, sulla concessione, a quanti hanno già acquistato il permesso di lungo soggiornante, di una forma agevolata di “cittadinanza di prova”, uno *status* che consenta l'esercizio di tutti i diritti riconosciuti ai cittadini, ma che, nondimeno, permetta allo Stato – sulla base di criteri tassativamente indicati dalla legge – di revocare tale riconoscimento in presenza di reati di estrema gravità contro la persona, senza tuttavia creare discriminazioni *fra* cittadini e/o situazioni di apolidia. Si tratta di un'ipotesi assai diversa, comunque, da quella ora prevista dal d.l. n. 113/2008 (nel momento in cui si scrive, appena convertito in legge), che opera diverse scelte sul tema palesemente incostituzionali. Non si tratterebbe di spezzare l'unitarietà della cittadinanza in relazione al novero dei diritti posseduti, ma di rapportare *cum grano salis* il processo di integrazione alle esigenze essenziali di convivenza civile.

---

per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione». Com'è noto, in tema di accesso all'edilizia residenziale pubblica l'art. 40 TUI aveva un preciso ruolo parametrico nel quadro costituzionale precedente alla riforma del 2001. Dopo la riforma, stante l'intreccio di competenze esistente fra Stato e Regione in materia, la Corte ha tracciato alcune linee di demarcazione (cfr., fra le altre sentenze, la Corte Cost., sent. 21 marzo 2007, n. 94). Segnatamente, la legge statale dovrebbe fissare i principi che assicurino uniformità nei criteri di accesso all'edilizia residenziale pubblica, e l'art. 40 TUI dovrebbe nella sostanza continuare ad avere un effetto parametrico, che tuttavia, alla luce della giurisprudenza costituzionale sulle leggi regionali in materia, appare assai oscillante ed ampiamente incerto. Su tali problematiche, v. ora l'accurata indagine di C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in questo Volume.