



LAURA RONCHETTI

La cittadinanza regionale come cittadinanza sostanziale*

SOMMARIO: 1. Cittadinanza regionale come cittadinanza sostanziale. - 2. L'universalismo regge alla prova delle migrazioni?. - 3. Cittadinanza come diritto di soggiorno. - 4. Tra titolarità e effettivo godimento.

1. Cittadinanza regionale come cittadinanza sostanziale

La cittadinanza - nonostante ma anche in virtù di tutto il suo portato di contestazione¹ - mantiene tuttora la capacità di segnare la rappresentazione di sé della comunità insediata sul territorio di riferimento², sia questo l'intero globo oppure una porzione di mondo, come uno stato o anche una regione³.

Mettere le migrazioni al centro del ragionamento intorno al rapporto tra comunità e cittadinanza e, quindi, della riflessione sulle trasformazioni che sta subendo il concetto stesso di cittadinanza⁴ presenta inoltre due grandi vantaggi. Costringe, innanzitutto, a tenere conto della strutturale modificazione della composizione della comunità insediata

* Il presente lavoro è destinato al volume a cura di F. Marcelli, *La cittadinanza universale* in corso di pubblicazione.

¹ Per la cittadinanza come concetto contestato perché portatore allo stesso tempo di un meccanismo di inclusione e di esclusione cfr. É. BALIBAR, *Noi cittadini d'Europa? Le frontiere, lo Stato, il popolo*, Roma, 2004.

² Nonostante il diritto non sia autosufficiente nella riflessione sulla cittadinanza la nozione giuridica della cittadinanza mantiene intatta la sua "capacità connotativa e conformatrice" come sottolinea S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *www.federalismi.it*, 2008.

³ Note sono le critiche che L. PALADIN, "Cittadinanza regionale" ed elezioni consiliari, in *Giur. cost.*, 1965, p. 266, muoveva a "l'invenzione di una sorta di "cittadinanza regionale" ad opera dell'art. 19 comma 4 St. T.A.A. (nonché all'analogo art. 16 comma 2 St. V.d.A.)" laddove subordinava il diritto di voto alle elezioni del Consiglio regionale al requisito della residenza continuativa triennale nel territorio.

⁴ Le riflessioni più note a livello internazionale sulle trasformazioni del concetto di cittadinanza nazionale risalgono già agli anni Novanta del secolo scorso, con le proposte di una cittadinanza "postnazionale" (Y.N. SOYSAL, *Limits of citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, 1994), "transnazionale" (R. BAUBÖCK, *Transnational Citizenship. Membership and rights in International Migration*, Aldershot, 1994) o "multiculturale" (W. KYLIMCKA, *Politics in the Vemacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford, 2001) per le cui posizioni si rinvia a E. RIGO, *A guida d'introduzione. Cittadinanza. Trasformazioni e crisi di un concetto*, in ZAGATO L. (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, 2011³, pp. 9 - 37.

sul territorio⁵. Questa constatazione ci ricorda – se non fosse bastato l'insegnamento di Chabod sulla volontarietà dell'appartenenza alla nazione⁶ – quanto, anche in riferimento al popolo, sia infondata ogni pretesa di naturalità, di fissità, di identità basata sulla razza, sulla religione e ogni altra possibile leva dello schema binario della omogeneità/differenza⁷.

Farsi carico della prospettiva di chi è migrante - vale a dire di chi attraversa i confini statali, vive in un territorio di cui non è cittadino, attraversa o si imbatte quotidianamente nei confini della cittadinanza – mostra poi un altro pregio: consente, in particolare, di guardare “ai margini” della cittadinanza e, quindi, di valutare il livello di universalità del diritto, delle forme della nostra convivenza così come sono delineate in Costituzione⁸.

Anche se la «cittadinanza» – in seguito all'inversione del criterio di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni operato con la l. cost. n. 3 del 2001 - non poteva che essere attribuita espressamente allo Stato per il congenito nesso tra sovranità statale e modi di acquisto della cittadinanza⁹, è opportuno sottolineare che molti diritti che danno sostanza alla cittadinanza rientrano, invece, nelle competenze regionali: si tratta di materie riconducibili ai diritti sociali - quali i servizi sociali, l'abitazione, l'assistenza sanitaria, l'istruzione, la formazione e l'inserimento al lavoro – che fanno emergere tutta la dimensione “sociale”¹⁰ della “cittadinanza regionale”.

⁵ G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1965, p. 269 ss. insiste su un'accezione di popolo come concreta realtà sociale. Sul fenomeno dal punto di vista demografico-statistico si rinvia a C. BONIFAZI, *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, 2007, 69 ss.

⁶ F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Bari, 1962, riteneva che due fossero i modi di considerare la nazione: dal punto di vista "naturalistico" l'uno (e lo sbocco fatale sarà il razzismo); dal punto di vista "volontaristico", l'altro. Cfr. anche ID., *Storia dell'idea di Europa*, Bari, 1965, p. 17, dove aggiunge "il senso europeo è tutto costituito da *volontarismo*, non da *naturalismo*". In Italia si rinvia a P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Roma-Bari, 1999.

⁷ Sulla de-naturalizzazione e contestuale re-storicizzazione dello Stato dovuta alle migrazioni cfr. A.S. SAYAD, *La doppia pena del migrante. Riflessioni sul "pensiero di Stato"*, in *aut aut*, 1996, pp. 8-16.

⁸ Come giustamente rileva P. CIARLO, *Nuovi cittadini e vecchie sudditanze*, in *Costituzionalismo.it*, 26/1/2012, “discorrere della cittadinanza degli altri significa parlare innanzitutto della cittadinanza di noi stessi, del riscatto dalla condizione di semisudditanza nella quale da sempre versiamo”.

⁹ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. Dir. Cost.* 1997, p. 37; ID., *Note sulla cittadinanza*, in *Diritto Pubblico* 2000, p. 757.

¹⁰ G. BASCHERINI, *Verso una cittadinanza sociale?*, Osservazione a C. cost. 30 dicembre 1998, n. 454, in *Giur. cost.*, 1999, pp. 381-396, segnalava l'apparire di nuove ricostruzioni, di nuovi significati dell'idea di cittadinanza che si sovrappongono ed integrano la nozione tradizionale di cittadinanza "come unità di misura dell'appartenenza di un individuo ad una comunità nazionale". A. PATRONI GRIFFI, *Stranieri non per la Costituzione*, Relazione al Convegno organizzato dall'associazione E. De Nicola su *Immigrazione nell'equilibrio tra esigenze di sicurezza e di integrazione sociale*, Torre del Greco - Napoli, 16 maggio 2009, in www.forumcostituzionale.it, p. 7, afferma, infatti, che il legislatore regionale “spesso è stato precursore della ricostruzione di una “cittadinanza sociale”, indifferente allo *status civitatis* e posta a cardine di una sostanziale integrazione dello straniero nella comunità nazionale e regionale”, tema sul quale lo stesso A. aveva già dedicato il suo *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999, p. 327 ss., specialmente 341 ss., estendendo agli stranieri il concetto di “cittadinanza sociale” con cui D. BIFULCO, *Cittadinanza sociale, eguaglianza e forma di Stato*, *ivi*, pp. 27 ss., indica la matrice personalista e pluralista comune alla cittadinanza e ai diritti sociali.

Se, quindi, lo Stato è competente in materia di “cittadinanza formale”, con particolare riferimento ai modi dell’acquisto della cittadinanza nazionale, le Regioni lo sono in gran parte delle forme e dei modi della “cittadinanza sostanziale”, intesa come le forme della partecipazione alla vita consociata e della integrazione sociale¹¹; se è lo Stato a essere responsabile della riduzione o dell’allargamento della forbice tra coloro che vantano la cittadinanza italiana e coloro che vivono sul territorio italiano, sono invece le Regioni a potere e dovere assicurare ai tutti coloro che sono presenti sul loro territorio molti dei diritti fondamentali (e non solo) che riempiono di contenuto la cittadinanza in senso sostanziale.

Questi ambiti di incidenza regionale, peraltro, assumono un ulteriore significato se riferiti alle cosiddette politiche di integrazione sociale degli immigrati, così come indicate dal Testo unico sull’Immigrazione (di seguito: TU Immigrazione)¹² e poi sviluppate con le leggi regionali di settore¹³. Questa competenza delle Regioni infatti, da un lato, tocca

¹¹ Cfr. E. GROSSO, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2000, p. 505 ss., che traduce con le espressioni di cittadinanza formale e cittadinanza sostanziale le parole *nationality* e *citizenship*, *nationalité* e *citoyennité*; ID., *Le vie della cittadinanza, le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, Padova, 1997; ID., *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2005.

¹² Il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero è stato adottato con il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. L’art. 2, comma 1, prevede che “allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti”. All’art. 1 comma 4, si dispone che “nelle materie di competenza legislativa delle regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell’articolo 117 della Costituzione. Per le materie di competenza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, esse hanno il valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica”.

La Corte costituzionale, a partire dalla sent. n. 300 del 2005, ha confermato anche in seguito alla revisione costituzionale del 2001, il riparto di competenza tra Stato e regioni delineato nel TU con riferimento a “una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno migratorio e degli effetti sociali di quest’ultimo vengano esercitate dallo Stato in stretto coordinamento con le Regioni, (...) secondo criteri che tengono ragionevolmente conto del fatto che l’intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell’ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall’assistenza all’istruzione, dalla salute all’abitazione, materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente” (sent. n. 300 del 2005).

In particolare il comma 5 dell’articolo 3 TU prevede ancora che «nell’ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le Regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell’obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all’alloggio, alla lingua, all’integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana».

¹³ Le leggi regionali di settore sono in parte ancora precedenti – sebbene aggiornate – alla TU Immigrazione: Lombardia n. 38 del 1988, Piemonte n. 64 del 1989, Veneto n. 9 del 1990, Umbria n. 18 del 1990, Sardegna n. 46 del 1990, l. provinciale Trento n. 13 del 1990, Calabria n. 17 del 1990, Valle d’Aosta n. 51 del 1995, Basilicata n. 21 del 1996. Sono invece successive al TU Immigrazione le ll.rr. Emilia-Romagna n. 5 del 2004, Abruzzo n. 46 del 2004, Friuli Venezia Giulia n. 5 del 2005 (totalmente abrogata con l.r. del 2008), Liguria n. 7 del 2007, Lazio n. 10 del 2008, Marche n. 13 del 2009, Toscana n. 29 del 2009, Puglia n. 32 del 2009, Campania n. 6 del 2010, Provincia autonoma di Bolzano n. 12 del 2011. Cfr. A. GENTILINI, *Statuti e leggi regionali in materia di migrazioni*, in Camera dei deputati, *Osservatorio sulla legislazione - Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea - Tomo II, Tendenze e problemi della legislazione regionale*, 2010, pp. 179-202; C.F. FERRAJOLI, *Regolamenti e atti*

trasversalmente tutte le altre materie regionali, dall'altro, assurge a paradigma universale delle forme della convivenza.

Se il loro *endowment* dipende in gran parte dalle Regioni, non c'è dubbio che l'*entitlement* dei diritti inviolabili è operato dalla Costituzione.

2. L'universalismo regge alla prova delle migrazioni?

Parlare della condizione dei migranti non significa, quindi, costruire un settoriale diritto dell'immigrazione¹⁴, ma confrontarsi con la promessa più grande del diritto pubblico del Novecento: la portata universale dei diritti riconosciuti a ogni singola persona umana.

I migranti, infatti, pongono al diritto gli stessi interrogativi che ha sollevato ogni ondata "universalistica": ogni qual volta che nella storia si è posto il dilemma dell'estensione soggettiva dei titolari dei diritti inviolabili si è sempre posto il problema della concreta portata - in considerazione delle discriminazioni in ragione del censo, del sesso, della razza, della religione, delle opinioni politiche e personali - dell'affermato universalismo in nome della pari dignità sociale di ogni persona.

A fronte della strutturale mobilità umana, i diritti da riconoscere al popolo trasversale delle migrazioni a prescindere dalla nazionalità sottopongono a un'ulteriore prova - storicamente peraltro non nuova - la tenuta universale del diritto pubblico, costituzionale e internazionale.

Sin dal 1967, con un'importante sentenza della Corte costituzionale, la n. 120, in nome dell'universalismo che riconosce dei diritti fondamentali a ogni persona si è invertito l'onere della prova a carico dell'eventuale esclusione degli stranieri dal godimento dei diritti fondamentali¹⁵. Anche se nel sistema della Costituzione l'art. 2 ha un'estensione "apparentemente" più ampia dell'art. 3 perché il primo è riferito agli uomini e l'altro ai cittadini¹⁶, proprio a partire dalla citata sentenza, invece - coordinando l'art. 3 con l'art. 2 e l'art. 10, secondo comma - si è parificata la portata tra le due espressioni: "se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali" (sent. n. 120 del 1967). Il termine "cittadini" contenuto nella Carta costituzionale, in particolare all'art. 3, deve quindi essere letto alla luce dell'universalità dei diritti fondamentali espressa nell'art. 2.

amministrativi regionali in materia di migrazioni, *ivi*, pp. 203-212 e in *Rapporto 2011 sulla legislazione*, 2011, pp. 205-217, in www.issirfa.cnr.it.

¹⁴ Cfr. G. TOGNONI - G. BACCILE - M. VALERIO - S. FRAUDATORIO - M. CAMPEDELLI, *Il diritto alla prova della migrazione. Il contributo di un'epidemiologia della cittadinanza*, in *Rivista delle Politiche sociali*, n. 2 del 2010, pp. 121 - 133.

¹⁵ Nella sent. n. 454 del 1998 la Corte costituzionale affermò chiaramente che "il ragionamento va rovesciato" a partire dalla piena eguaglianza come regola.

¹⁶ Cfr. F. SORRENTINO, *Eguaglianza*, cit.

La Corte costituzionale ha affermato anche che, se “il principio costituzionale di uguaglianza non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero solo quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell’uomo” (sent. n. 432 del 2005)¹⁷, per gli altri diritti – “eccedenti” quelli fondamentali – non possono comunque essere utilizzati elementi di distinzione della cittadinanza in modo del tutto arbitrario, ma soltanto qualora sia possibile «rinvenire nella stessa struttura normativa una specifica, trasparente e razionale “causa giustificatrice”, idonea a “spiegare”, sul piano costituzionale, le “ragioni” poste a base della deroga», errore di prospettiva in cui sono cadute anche alcune leggi regionali (es. cfr. sent. n. 432 del 2005).

Con il montare crescente di una legislazione penale dell’immigrazione¹⁸ si è riproposta di recente la questione sulla portata più o meno universale dei diritti riconosciuti in Costituzione, con un rilevante spostamento di senso: si è passati dalla distinzione in base alla cittadinanza a quella, di mero rilievo amministrativo, tra straniero regolare o irregolare rispetto alle condizioni del soggiorno. Tra il 2010 e il 2011, infatti, si è consumato un contenzioso giocato proprio sul confine tra la statale “immigrazione” e la regionale “integrazione sociale degli immigrati”¹⁹. Grazie alla legislazione regionale che ha inteso garantire i diritti fondamentali a tutti gli stranieri – non solo a quelli residenti ma anche a quelli presenti a qualunque titolo sul singolo territorio – la Corte costituzionale ha potuto ribadire²⁰ che la nostra Costituzione persegue in primo luogo una cittadinanza intesa come pari riconoscimento a tutte le persone – a prescindere dalla nazionalità e a maggior ragione dal titolo di soggiorno – degli stessi diritti inviolabili²¹, così come auspicano i sostenitori della cosiddetta “cittadinanza universale”²².

¹⁷ Sul tema cfr. G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L’esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, 2007.

¹⁸ Il ricorso ampio al diritto penale ha trovato le sue forme più eclatanti con la condizione di clandestinità quale fattispecie di reato *in re ipsa* nonché come aggravante di reato, ex art. 12, 5-bis del TU Immigrazione.

¹⁹ Sia consentito rinviare a L. RONCHETTI, *I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1 del 2012; ID, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, in *Rivistaaic.it*, 2011, n. 3; ID, *Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri*, in *Rivistaaic.it*, 2010.

²⁰ Da ultimo Corte cost., sentt. nn. 299 del 2010 e 61 del 2011, sulle quali, oltre a quanto già citato nella nt. 12, si rinvia a G. BASCHERINI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione al tempo del “pacchetto sicurezza”. Osservazioni a margine delle sentt. nn. 269 e 299 del 310*, in *Giur. cost.*, n. 5/2010, pp. 3901-3910; F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*.

²¹ Tra gli altri F. CERRONE, *Identità civica e diritti degli stranieri*, in *Pol. Dir.*, 1995, n.3, pp. 441 ss.; G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1997, p. 11.

²² Y.N. SOYSAL, *Limits of citizenship*, op. cit.. Con argomentazioni propriamente costituzionali cfr. G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, Relazione al Convegno dell’Unione dei Privatisti: “I valori della convivenza civile e i codici dell’Italia Unita - IV sezione: Le forme giuridiche della convivenza”, Roma, 16 novembre 2011, in *Dir. Pubbl.*, n. 2/2011, p. 437, che sottolinea come i diritti inviolabili siano “svincolati dunque da ogni condizionamento nazionale. In una prospettiva, potremmo dunque dire, di “cittadinanza universale”.

È a partire da questa idea costituzionale di cittadinanza²³ che è necessario adeguare, ripensare, rifondare²⁴ - se non addirittura superare²⁵ - l'accesso alla cittadinanza formale (o giuridica²⁶).

Se "i diritti che la Costituzione proclama inviolabili spettano ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani"²⁷, d'altra parte, ogni persona, esercitando i propri diritti, contribuisce alla convivenza, partecipa volente o nolente alla costruzione della comunità politica²⁸. La partecipazione *de facto* alla cittadinanza dei titolari di quella che si è denominata cittadinanza sostanziale, però, non corrisponde ma anzi è segnata tuttora da uno scarto profondo rispetto alla condizione del cittadino *de jure*, dei titolari della cittadinanza giuridica, recando un grave *vulnus* della visione costituzionale della cittadinanza.

Il permanere di un "divario, netto e forse incolmabile, tra la condizione di cittadino *de jure* e la condizione di cittadino *de facto*"²⁹ nell'esercizio dei diritti fondamentali³⁰, innanzitutto, deve essere analizzato e giudicato *contra constitutionem*. Tale denuncia, inoltre, spinge a riflettere sul ruolo tuttora di garanzia svolto dalla titolarità della cittadinanza *de jure* per il reale godimento dei diritti fondamentali, rendendo improcrastinabile una modifica da tempo auspicata della legge espressione della competenza statale sulla materia "cittadinanza", la legge n. 91 del 1992³¹.

²³ G. AZZARITI, *cit.*, p. 427, richiama due accezioni della cittadinanza, da un lato, come appartenenza, dall'altro, come partecipazione, che esprimono "un diverso significato di senso, un differente ordine concettuale", laddove solo la seconda "sostiene l'intero impianto della nostra cittadinanza repubblicana", p. 434. Il concetto di partecipazione ha in effetti il pregio di enfatizzare il ruolo attivo svolto da ogni membro della comunità politica, come soggetto, piuttosto che destinatario delle politiche pubbliche.

²⁴ G. AZZARITI, *cit.*, p. 439, sollecita giustamente - su piano diverso - a riportare a unità "la distanza tra visione "costituzionale" della cittadinanza-partecipazione e quella "ordinaria" della cittadinanza-appartenenza". Si ricorda che, invece, C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984, p. 297-298, costruttore dello stato totalitario nazista, sosteneva che la democrazia politica si basasse "sull'appartenenza a un determinato popolo, dove questa appartenenza a un popolo può essere determinata da momenti assai diversi (idee di razza comune, fede, destino comune e tradizione).

²⁵ Come vorrebbe L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, pp. 263-292.

²⁶ Cfr. E. GROSSO, *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, Relazione al IX Convegno internazionale Regione Toscana S.I.S.E. *La cittadinanza elettorale*, Firenze 14-15 dicembre 2006.

²⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 105 del 2001.

²⁸ Cfr. L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla costituzione*, Padova, 2010³, p. 31, che nella nozione estesa di popolo comprende "tutti coloro i quali esercitano la loro influenza sul governo attraverso l'esercizio dei diritti di libertà".

²⁹ E. GARGIULO, *Localizzazione dei diritti o localismo dell'appartenenza? Abbozzo di una teoria della residenza, società e mutamento politico*, vol. 2, n. 3, Firenze, 2011, p. 249.

³⁰ Non ci si riferisce tanto alla mera negazione o alla parzialità dei diritti politici riconosciuti agli stranieri, sul cui tema cfr. A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, Napoli, 2006. Per la dimensione regionale cfr. D. SARDO, *Il dibattito sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti*, in *Rivistaaic.it*, 2010, parr. 4-5. Sulla distinzione tra diritti cfr. le osservazioni di G. AZZARITI, *Studi sui diritti in Europa*, Roma, 2006.

³¹ Legge 5 febbraio 1992, n. 91 *Nuove norme sulla cittadinanza*.

3. Cittadinanza come diritto di soggiorno

Prima di procedere all'analisi della denunciata differenziazione nell'accesso ai diritti fondamentali tra le persone in ragione della cittadinanza, è opportuno porre l'accento sul diritto che si dimostra funzionale a un pieno godimento dei diritti inviolabili, diritto in assenza del quale, pur a fronte di un chiaro tessuto costituzionale, i diritti fondamentali si trasformano in ipotesi difficili da far valere: il diritto di soggiorno, che a parere di chi scrive è il vero nocciolo duro della cittadinanza. In quest'ottica è il diritto di soggiorno, e non i diritti politici in senso stretto, a segnare ancora rigidamente la distinzione tra popolo e popolazione, quindi tra cittadini *de jure* che vantano un diritto assoluto di soggiorno e coloro che sono presenti a qualunque titolo sul territorio e il cui soggiorno deve essere in regola con le norme statali³².

Deve chiarirsi che, ponendo l'accento sul diritto di soggiorno, non si intende affatto negare che le trasformazioni della cittadinanza siano riconducibili alla libertà di circolazione³³, ben tutelata per beni, capitali e servizi, quanto mortificata per le persone³⁴. Ciò ha già cambiato la natura dei confini che, se cancellati nella loro dimensione di barriere doganali, si sono moltiplicati per le persone, scomponendosi anche all'interno dello stesso territorio che delimitano. In quest'ottica la frontiera diventa un mondo a sé, luogo-non luogo, paradigmatico dei tempi, che insiste su tutto il territorio nazionale³⁵. Certamente, quindi, una riflessione sulla cittadinanza che si concentri sulla libertà di circolazione consente di cogliere meglio i profili transnazionali che interrogano il diritto di avere una – almeno una³⁶ – cittadinanza.

Dal punto di vista dell'ordinamento costituzionale, inteso come luogo in cui inverare le forme della convivenza delineate in Costituzione, invece, l'attenzione deve spostarsi a mio avviso in modo più appropriato sul diritto di soggiorno. All'art. 16 della Costituzione

³² Distinzione che ha perso gran parte della sua rigidità come sottolinea B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, Relazione al Convegno dell'Associazione italiana costituzionalisti, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Cagliari 16 ottobre 2009, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

³³ In questa prospettiva cfr. E. RIGO, *Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell'Unione allargata*. Roma, 2007.

³⁴ Si rinvia a L. RONCHETTI, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli, 2007, pp. 213-224, dedicate alla cittadinanza in un mondo delocalizzato.

³⁵ Per i *border studies* cfr. per tutti G. ANZALDÚA, *Terre di confine/La frontera*, Palomar, Bari, 2000 (ed. or. 1987).

³⁶ Il riferimento implicito è alla "doppia cittadinanza". La norma sulla "doppia cittadinanza" nel nostro ordinamento sembra, invece, ancora una volta rivolgersi più ai cittadini che agli stranieri che vivono in Italia. Ai sensi dell'art. 11 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 "il cittadino che possiede, acquista o riacquista una cittadinanza straniera conserva quella italiana" alludendo alla mera conservazione dei cittadini, piuttosto che ad un'apertura all'acquisto di nuovi. Per quanto riguarda lo straniero che intenda acquistare la cittadinanza italiana, infatti, solo nel 2004 con il decreto del Ministero dell'Interno del 7 ottobre è stata abrogata la disposizione di cui al punto 3 del decreto del Ministero dell'Interno del 22 novembre 1994, così come modificato dal decreto del 25 maggio 2002, che prevedeva la dichiarazione di svincolo dalla cittadinanza originaria.

è previsto, contestualmente ma in modo distinto alla coesistente libertà di circolazione, il diritto di soggiorno di “ogni cittadino”. La stessa libertà di circolazione è pensata a partire dall’idea di un diritto assoluto a soggiornare sul territorio della Repubblica, dal quale in base al secondo comma dell’art. 16 della Costituzione “ogni cittadino è libero”, non solo “di uscire”, ma anche “di rientrarvi”.

Se, come si è accennato, con la sentenza n. 120 del 1967 la Corte costituzionale ha letto l’espressione “cittadini”³⁷ contenuta nella affermazione del principio di uguaglianza di cui all’art. 3 Cost. alla luce dell’art. 2 che riconosce a tutti, a ogni persona, la titolarità dei diritti inviolabili, nulla impedirebbe dal punto di vista costituzionale – anzi molto contribuirebbe a sostenere – che anche nell’art. 16 Cost. vi sia un riferimento alla persona in quanto tale.

È ben noto, invece, che quello di soggiorno sia un diritto assoluto riconosciuto solo a coloro che vantano la cittadinanza italiana, mentre il soggiorno dello straniero è disciplinato dalla legge statale alla quale rinvia la Corte costituzionale restringendo la competenza esclusiva in materia di «immigrazione» agli «aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale» (da ultimo, Corte cost., la sent. n. 134 del 2010) e alla regolarizzazione (sent. n. 201 del 2005)³⁸.

È, quindi, nelle forme del soggiorno che si trova la distinzione tra cittadino e straniero, differenza che in sé consente “un *minus* rispetto ai diritti di libertà riconosciuto al cittadino” (sent. n. 104 del 1969): la “basilare differenza esistente tra il cittadino e lo straniero”, secondo questa risalente sentenza della Corte costituzionale, consiste “nella circostanza che mentre il primo ha con lo Stato un rapporto di solito originario e comunque permanente, il secondo ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo” (idem).

La legge prevede che il migrante deve avere il “permesso” di soggiorno. La natura giuridica del permesso – le condizioni del suo rilascio, del suo rinnovo, la sua durata – spinge gli stranieri a vivere come se fossero sempre sulla frontiera, trasformando la loro

³⁷ Come ha affermato M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L’esperienza italiana*, in *Rivista critica di Diritto privato*, 1992, pp. 203 ss., l’unica certezza in materia è che la Corte costituzionale ritiene irrilevante il dato testuale.

³⁸ Come è stato ricapitolato nella sent. n. 172 del 2012 la regolamentazione dell’ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, secondo la giurisprudenza costituzionale, è collegata al bilanciamento di molteplici interessi pubblici, che spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un’ampia discrezionalità (sentt. n. 206 del 2006 e n. 62 del 1994). In essa rientrano la fissazione dei requisiti necessari per le autorizzazioni che consentono ai cittadini extracomunitari di trattarsi e lavorare nel territorio della Repubblica (sent. n. 78 del 2005) ed il c.d. automatismo che caratterizza taluni profili della disciplina del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno (sent. n. 148 del 2008), oppure dell’espulsione (ordd. n. 463 del 2005, n. 146 del 2002) e che, per alcuni aspetti, connotava anche la legalizzazione del lavoro irregolare (sent. n. 206 del 2006; ordd. n. 218 del 2007, n. 44 del 2007), ferma l’esigenza di uno specifico giudizio di pericolosità sociale, nel caso in cui l’espulsione dal territorio nazionale sia disposta come misura di sicurezza (sentt. n. 148 del 2008, n. 58 del 1995).

cittadinanza sostanziale sul territorio nazionale in un attraversamento permanente dei confini statali.

La precarietà di vita di chi deve ottenere e rinnovare un permesso di soggiorno non sembra coerente, anzi confligge apertamente, con l'ipotesi di una cittadinanza come partecipazione, che presuppone un'integrazione sociale inverabile solo con una connessione, un legame – ancora prima che duraturo – stabile, certo, definito, con l'ordinamento sociale. Il legame con il territorio – l'antico incolato – è l'unico criterio che consente nelle forme attuali della delocalizzazione – come ha sostenuto Azzariti – di “rivalutare una visione della cittadinanza collegata alla partecipazione dei singoli alle esperienze della collettività, permettendo e favorendo l'integrazione di questi entro un dato territorio (*jus loci*)”³⁹. In tal modo si descrive lo *jus loci* per distinguerlo dallo *jus soli*, che è riferito, invece, all'acquisto della cittadinanza per nascita sul territorio. E' stato giustamente detto che i molteplici denotati della cittadinanza sono senza limiti⁴⁰, ma forse potrebbe restituire a tale concetto un significato materiale proprio la valorizzazione dell'incolato⁴¹, del domicilio di lungo periodo, consentendo alla concreta realtà sociale che vive sul territorio di *agire* come comunità politica⁴².

È proprio sulle forme giuridiche del soggiorno, infatti, che si stanno mettendo in atto i dispositivi più insidiosi per limitare, da un lato, il reale godimento dei diritti che compongono la cittadinanza sostanziale, dall'altro, l'acquisto della cittadinanza *de jure*. Questo fenomeno, comune a molti ordinamenti, ha costretto ad aggiungere una distinzione ulteriore, tra una *nominal citizenship* (cittadinanza formale), una *denizenship* (semicittadinanza) goduta da chi è residente di lungo periodo e l'insieme dei meri diritti goduti dallo straniero che non è o non possa dimostrare di essere residente di lungo periodo (*alien rights*)⁴³.

³⁹ G. AZZARITI, *La cittadinanza*, cit., p. 449, nt. 33, spiega come “la formula dello *jus loci* ha però un suo denotato più profondo: si ricollega, nella tradizione romana, al territorio inteso nella sua complessità fenomenologica. (...) Nel diritto, in modo traslato, la formula *ius loci* suggerisce una presa in considerazione dei territori come luoghi complessi di formazione delle società entro cui operano i soggetti non scissi dal contesto politico, sociale e culturale”.

⁴⁰ Cfr. W. KYMLINKA-W. NORMAN, *Return of the Citizen: a Survey of Recent Work on Citizenship*, in *Theorizing Citizenship*, 1995, pp. 283-284.

⁴¹ Vale a dire “quanti hanno stabilito nel territorio della comunità il loro domicilio senza esserne originari” U. ZILLETTI, *Incolato (diritto romano)*, in *Nss. Dig. it.*, VIII, 1968, p. 541. Incolato viene da *in* e *colere*, abitare secondo la ricostruzione etimologica del Dizionario della lingua italiana Treccani.

⁴² Sul concetto di azione e di comunità politica qui sottointeso è quello rintracciabile nel pensiero di H. ARENDT, *The Human Condition*, 1958 Chicago, trad. it. *Vita activa. La condizione umana*, 1964 e *Che cos'è la politica?*, III ed., Milano 2001. Rinvio per altre osservazioni *infra*.

⁴³ T. HAMMAR, *Democracy and the Nation State*, Aldershot (Ireland), 1990, ha introdotto il termine di *denizen* poi utilizzato da R. BAUBÖCK, *Migration and Citizenship*, in R. COHEN - Z. LAYTON (a cura di), *The Politics of Migration*, Northampton, 1997, pp. 220-241, che appunto individua nei diritti umani (che qui definiamo fondamentali) la chiave della cittadinanza universale, che acquisirebbe connotati post-nazionali, a prescindere dall'appartenenza a uno Stato o alla residenza stabile in esso.

Ne discende la constatazione di una inclusione differenziata laddove la nostra Costituzione ne impone una universale.

4. Tra titolarità e effettivo godimento

È importante, quindi, porre la massima attenzione su un elemento che svuota di significato la cittadinanza che proprio oggi più di ieri può nutrirsi solo della convivenza sul territorio in cui si risiede. L'attuale centralità della residenza anagrafica - in alternativa al domicilio o alla dimora - come criterio per far valere la partecipazione di lungo periodo alla convivenza (sotto forma di "naturalizzazione") ma anche per accedere a molti diritti sta mettendo a nudo i limiti che questo requisito ha dimostrato di possedere, a causa della sua stretta connessione, non solo con la regolarità del permesso di soggiorno, ma con una serie di requisiti ulteriori rispetto alla mera presenza sul territorio, ragione fondativa, quest'ultima, dell'istituto dell'iscrizione anagrafica⁴⁴.

La cittadinanza sostanziale basata sul riconoscimento e sul godimento dei diritti costituzionali, infatti, assume diverse dimensioni secondo la titolarità o meno del titolo della residenza⁴⁵. In questo scarto gioca un ruolo fondamentale - sia per i cittadini che per gli stranieri - l'iscrizione nei registri anagrafici del comune di residenza⁴⁶. Una residenza anagrafica è un prerequisito, nel nostro ordinamento giuridico, per l'accesso ai diritti che consentono l'integrazione, come ad esempio l'esercizio del diritto di voto o l'iscrizione al servizio sanitario nazionale⁴⁷.

Agendo sui "diritti anagrafici degli stranieri"⁴⁸ e rendendo questi ultimi strumentali al concreto esercizio di diritti fondamentali⁴⁹ è possibile - attraverso dispositivi apparentemente del tutto secondari - incidere in modo significativo sulle politiche di

⁴⁴ Il fine istituzionale dell'iscrizione anagrafica in un comune è proprio quello della piena corrispondenza tra registrati e residenti.

⁴⁵ Per uno studio delle differenziazioni sul piano dell'accesso ai servizi sociali cfr. F. CAMPOMORI, *Globale o locale? L'immigrazione e la trasformazione dei diritti di cittadinanza*, in *Quaderni di Scienza Politica*, 2009, pp. 91-116.

⁴⁶ E. GARGIULO, *Localizzazione dei diritti o localismo dell'appartenenza?*, cit., p. 256, afferma che "tra la funzione anagrafica e alcuni diritti fondamentali della persona, e non soltanto del cittadino, corre infatti un legame molto stretto".

⁴⁷ Per gli stranieri il TU sull'Immigrazione distingue tra coloro che sono iscritti al SSN che si trovano in una situazione di "parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini" (iscrizione disciplinata dall'art. 34 TU) e quelli non iscritti (perché non giuridicamente residenti, quindi perché non regolari) all'art. 35 TU per i quali il comma 3 prevede il diritto alle cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali.

⁴⁸ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I diritti anagrafici degli stranieri*, in *Diritto Immigrazione e cittadinanza*, n. 1/2006, p. 54-71.

⁴⁹ A. PUGIOTTO, «Purché se ne vadano». *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, Relazione al Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Cagliari 16-17 ottobre 2009, in www.astrid-online.it, p. 5, ragionando sul diritto alla tutela giurisdizionale evidenzia che la "distinzione tra titolarità e effettivo godimento (...) che finisce per differenziare la condizione dello straniero da quella di cittadino, non ha pregio sul piano costituzionale".

inclusione sociale, fino a trasformarle in politiche di esclusione⁵⁰. Il godimento dei diritti, infatti, è molto differenziato tra chi è meramente presente sul territorio e chi risulta in modo formale residente sullo stesso. La differenza sta tutta sul titolo di soggiorno: nel primo caso il soggiorno è irregolare e lo straniero diviene “illegale” - secondo la felice espressione di Enrica Rigo⁵¹ - nel secondo caso, invece, lo straniero titolare di regolare permesso di soggiorno risulta giuridicamente residente.

Per tale ragione “la *residenza anagrafica*, ossia l’effettiva iscrizione nei registri anagrafici, è, nello specifico, l’oggetto della contesa tra coloro che promuovono forme di cittadinanza locale - almeno potenzialmente - universalistiche e coloro che, invece, difendono forme di cittadinanza locale sempre più particolaristiche”⁵².

Ragionare sul ruolo dell’iscrizione anagrafica è complesso, perché la Corte costituzionale, soprattutto a proposito di provvidenze economiche a carattere socio-assistenziale, ha fatto riferimento alla “permanenza legale dello straniero” che “non sia episodica né di breve durata”⁵³. La giurisprudenza costituzionale, tuttavia, ha sanzionato le leggi regionali che per l’accesso a diritti e prestazioni prevedevano una “anzianità di residenza”⁵⁴. Il requisito della residenza, infatti, può costituire una discriminazione

⁵⁰ Questo dovrebbe far ravvisare nella residenza anagrafica un diritto assoluto, non certo un interesse legittimo. Cfr. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il diritto alla residenza: un confronto tra principi generali, categorie civilistiche e procedure anagrafiche*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2003, p. 1020 ss.; F. DINELLI, *La stagione della residenza: analisi di un istituto giuridico in espansione*, in *Dir. Amm.*, n. 3/2010, pp. 639-708.

⁵¹ *Europa di confine*, cit.

⁵² E. GARGIULO, cit., pp. 241-261.

⁵³ Cfr. Corte cost., che con la sent. n. 329 del 2011, ribadisce quanto già deciso con le sentenze n. 306 del 2008 e n. 187 del 2010.

⁵⁴ Ancora nel 2011 è stata approvata la legge della Provincia autonoma di Bolzano - *Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri* - n. 12 del 2011 che subordina l’accesso a determinate prestazioni al requisito dell’anzianità di residenza. Le norme provinciali, in particolare, prevedono requisiti temporali minimi di residenza in provincia di entità maggiore di quelli previsti per le analoghe prestazioni (assistenza sociale a contenuto economico, frequenza scolastica fuori provincia, accesso all’assistenza universitaria, sovvenzioni per i corsi di apprendimento delle lingue straniere, dai principi della legislazione nazionale e comunitaria). Senza chiamare in causa l’art. 3 della Costituzione in connessione con gli artt. 2 e 10 Cost., l’Avvocatura dello Stato nel ricorso avverso tali norme ha invocato la violazione degli artt. 16 Cost. (libertà di circolazione all’interno del territorio nazionale) e 120 Cost. (divieto per le regioni e province autonome di introdurre restrizioni anche indirette alla libera circolazione delle persone e al loro ingresso nei territori regionali o provinciali): “infatti, la necessità di possedere tali speciali requisiti temporali di residenza, non previsti altrove, per accedere alle prestazioni in questione, si traduce in un immediato ostacolo per gli stranieri residenti in altre parti del territorio nazionale, e ivi usufruenti di prestazioni analoghe, a trasferirsi nel territorio della provincia. La mancanza del requisito speciale di residenza da questa preteso comporterebbe infatti, in caso di trasferimento (magari motivato da favorevoli opportunità di inserimento e di lavoro), la perdita automatica delle prestazioni, il che scoraggerebbe lo straniero interessato dal trasferirsi in provincia di Bolzano”.

Con la sent. n. 40 del 2011, in primo luogo, si è ribadito che la disciplina dei requisiti soggettivi dei destinatari del sistema integrato dei servizi regionali, concernente «la predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario», rientra nel più generale ambito dei servizi sociali attribuito alla competenza legislativa residuale delle Regioni (*ex plurimis*: sentenza n. 50 del 2008). Nell’esercizio di questa competenza anche “un regime eccedente i limiti dell’essenziale, non esclude affatto (...) «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari -

indiretta⁵⁵. Il requisito dell'anzianità di residenza per l'accesso a varie prestazioni incide in modo differente sui cittadini e sugli stranieri, che possono iscriversi all'anagrafe solo con il permesso di soggiorno valido⁵⁶. In questi casi, in effetti, si è fatto ricorso alla residenza giuridicamente attestabile di lungo periodo (ma anche di breve⁵⁷) come forma di “abbarbicamento”⁵⁸ sul territorio, sulla falsariga della legge nazionale, l. n. 91 del 1992, che richiede la residenza ininterrotta per dieci anni⁵⁹ per l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione.

Risulta chiaro, quindi, quanto sia delicata la questione – del tutto preliminare – relativa alle forme con cui ottenere la residenza formale⁶⁰. La residenza, infatti, ha mostrato

necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» (sentenza n. 432 del 2005). Ne discende che l'esclusione assoluta dal sistema integrato dei servizi di intere categorie di persone fondata o sul difetto del possesso della cittadinanza europea, ovvero su quello della mancanza di una residenza temporalmente protratta per almeno trentasei mesi - destinata a discriminare tra i fruitori i cittadini extracomunitari in quanto tali, nonché i cittadini europei non residenti da almeno trentasei mesi - “non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quelle condizioni positive di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza europea congiunta alla residenza protratta da almeno trentasei mesi, appunto) e gli altri peculiari requisiti (integrati da situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di provvidenze che, per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale” (sent. n. 40 del 2011).

⁵⁵ Cfr. B. PEZZINI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: i diritti sociali*, Relazione al Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Cagliari 16-17 ottobre 2009, in www.astrid-online.it.

⁵⁶ Il TU Immigrazione prevede la regola dell'equiparazione tra cittadini stranieri in ordine alle iscrizioni e alle variazioni anagrafiche, ma con riferimento esplicito allo “straniero regolarmente soggiornante” (art. 6, comma 7). Dal momento che tale definizione intendeva superare quella contenuta nella legge Martelli (l. n. 39 del 1999) che riconosceva il diritto all'iscrizione anagrafica solo agli “stranieri in possesso di permesso di soggiorno”, sembrerebbe voler estendere l'iscrizione anche senza esibizione del permesso, ma magari solo della domanda di rinnovo, se non di regolarizzazione.

⁵⁷ Con Ordinanza n. 29 del 16 febbraio 2012 la Corte Costituzionale ha chiuso il ricorso contro la legge della Regione Molise 14 marzo 2011, n. 5 (Istituzione di un Fondo per il microcredito nella Regione Molise) visto che, con successiva legge regionale, «sono state apportate modifiche tali da eliminare i motivi di illegittimità costituzionale, sopprimendo il requisito della residenza per i soggetti destinatari delle provvidenze sociali». La norma impugnata sanciva una preclusione destinata a discriminare, tra i soggetti che possono beneficiare delle provvidenze sociali fornite dalla Regione, quelli che non vi risiedono da almeno un anno, “così violando il principio di uguaglianza, poiché introduce nel tessuto normativo un elemento di distinzione arbitrario, non correlato agli altri particolari requisiti (consistenti in situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale), che rappresentano «il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale che, per la sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza o sulla territorialità volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale» (a questo riguardo il ricorrente richiama i *dicta* delle sentenze n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005)”.

⁵⁸ S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Pol. dir.*, 2003, p. 116.

⁵⁹ Cfr. art. 9, primo comma lett. f), della legge 5 febbraio 1992, n. 91.

⁶⁰ Il TU Immigrazione prevede la regola dell'equiparazione tra cittadini stranieri in ordine alle iscrizioni e alle variazioni anagrafiche, ma con riferimento esplicito allo “straniero regolarmente soggiornante” (art. 6, comma 7).

tutta la sua capacità di diventare il volano per la denunciata “burocratizzazione”⁶¹ della cittadinanza, formale e sostanziale, e quindi della sua inevitabile svalutazione a pratica amministrativa⁶².

Appare particolarmente significativo che sulla disciplina dell'iscrizione anagrafica si sia negli ultimi anni scatenata una messe di interventi, tutti restrittivi e non tutti legittimi. Il competente legislatore nazionale è intervenuto in materia con urgenza tramite il Pacchetto sicurezza per introdurre un irrigidimento delle condizioni necessarie per l'iscrizione anagrafica sia per la residenza sia per il domicilio, subordinando entrambi a verifiche ulteriori sotto la responsabilità comunale⁶³.

Tali modifiche hanno tentato di sanare quanto già - illegittimamente⁶⁴ - perseguito da vari Sindaci che avevano negli anni adottato ordinanze comunali per impedire, o comunque per ostacolare, l'iscrizione anagrafica, subordinandola a condizioni eccedenti la disciplina statale: verifiche del casellario giudiziario, di anzianità di residenza, di reddito e di alloggio⁶⁵. Nonostante i cambiamenti introdotti, comunque, i criteri contenuti nella

Tale definizione, peraltro, intendeva superare quella contenuta nella legge Martelli (l. n. 39 del 1999) che riconosceva il diritto all'iscrizione anagrafica solo agli “stranieri in possesso di permesso di soggiorno”, consentendo ora l'iscrizione anche senza esibizione del permesso, ma magari solo della domanda di rinnovo, se non di regolarizzazione.

⁶¹ C. AMIRANTE, *La condizione post-coloniale dei clandestini dell'Unione europea: una persistente violazione della dignità umana*, in S. GAMBINO - G. D'IGNAZIO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali fra Costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, Milano, 2010, p. 97.

⁶² G. AZZARITI, *La cittadinanza*, cit., p. 439, chiarisce “sul piano della legislazione ordinaria domina ormai una visione “amministrativa” dei problemi della cittadinanza, collegata al modello inestetico dell'appartenenza, che tende sempre più ad affrancarsi da quella propriamente costituzionale di una cittadinanza di partecipazione. Potrebbe pensarsi a questo punto che la distanza tra visione “costituzionale” della cittadinanza-partecipazione e quella “ordinaria” della cittadinanza-appartenenza, debba essere riportata a unità. Potrebbe altresì immaginarsi che in forza della superiorità in grado del testo costituzionale sia la seconda a dover essere ricondotta alla prima”.

⁶³ Il Pacchetto sicurezza - nello specifico, la legge n. 94 del 2009 - ha introdotto per la residenza anagrafica - con l'art. 1, comma 18, dopo il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 1128 del 1954, un comma 2 - una «verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie», dando facoltà al comune di esercitare le proprie competenze in materia sanitaria; e per ridurre le ipotesi di iscrizioni di senza fissa dimora ha ristretto l'iscrizione con domicilio fittizio subordinandola a «gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio» (art. 3, comma 38) e l'istituzione di un Registro nazionale delle persone senza fissa dimora presso il Ministero dell'interno (comma 39 dello stesso articolo 3). Come rileva F. DINELLI, cit., 2010, p. 691, le modifiche apportate dalla normativa colpiscono alcune categorie di cittadini, con particolare riferimento alle popolazioni nomadi e *rom*, che in tal modo non risulteranno ad esempio nella compilazione degli elenchi dei giovani tenuti all'adempimento dell'obbligo scolastico che avviene proprio sulla base delle iscrizioni anagrafiche.

⁶⁴ A titolo di esempio si rinvia alla decisione del Tribunale di Brescia n. 3071/09 del 7 dicembre 2009 che ha ordinato al Comune di Ospitaletto di rimuovere o modificare due ordinanze comunali che costituivano comportamento discriminatorio posto in essere dal Comune perché prevedevano per gli stranieri l'obbligo di essere titolari di carta di soggiorno e di produrre certificazione del casellario giudiziale del paese di provenienza, *quid pluris* rispetto agli italiani in materia che peraltro il sindaco non ha potere di disciplinare.

⁶⁵ Si rinvia a F. ABBONDANTE - S. PRISCO, *La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, 2009, p. 39 ss., offerto in anticipazione su www.associazionedeicostituzionalisti.it, per una puntuale analisi dei vari modi con cui le politiche degli enti territoriali hanno dimostrato “acquiescenza agli umori popolari” fino a configurare casi di “sviamento di potere”.

normativa nazionale rimangono meno restrittivi di quelli contenuti in alcune ordinanze di sindaci⁶⁶.

Mediante la negazione del diritto all'iscrizione anagrafica – la cui *ratio* dovrebbe essere quella di registrare gli “abituali dimoranti” come recita l'art. 43 cc - si nega l'accesso sia alla cittadinanza sostanziale regionale sia la possibilità di accedere a uno dei modi di acquisto della cittadinanza formale nazionale⁶⁷. Ciò consente di cogliere appieno il forte legame che ancora sussiste tra il “diritto di avere una cittadinanza” e “diritto ad avere diritti”⁶⁸, nonostante l'impostazione universalista costituzionale e internazionale.

Questa consapevolezza ci impone di pretendere che la competenza statale in materia di cittadinanza venga esercitata in attuazione della Costituzione, rispettando quindi l'obiettivo della piena partecipazione di tutti alla vita sociale economica e politica del paese e del pieno sviluppo della persona umana.

L'innegabile ruolo che il concetto di cittadinanza può svolgere per impedire – nella sua portata escludente - l'universalizzazione dei diritti non mi sembra stia portando inevitabilmente al suo superamento, quanto piuttosto a una sua rinnovata forza espansiva nel suo lato escludente, in grado di trasformare la partecipazione in presunta appartenenza. Se, quindi, la giurisprudenza costituzionale sta riportando nella giusta considerazione la cittadinanza intesa come partecipazione, attraverso i diritti, il loro esercizio, la loro pratica, il loro effettivo godimento, ciò non comporta di per sé la fine della cittadinanza come appartenenza, quanto piuttosto un adeguamento dell'idea di appartenenza a quello della partecipazione.

Oltre a pretendere che si rispecchi la Costituzione nell'esercizio delle forme di una cittadinanza sostanziale, la riflessione non può non coinvolgere i "criteri dell'adesione

⁶⁶Cfr. N. ZORZELLA, I nuovi poteri dei sindaci nel pacchetto sicurezza e la loro ricaduta sugli stranieri, in *Dir. Imm. Citt.*, 3 - 4, 2008, pp. 57 ss. E. GARGIULO, *cit.*, pp. 250-251, ritiene che “è su queste norme, pertanto, che bisogna focalizzare l'attenzione” prendendo ad esempio l'ordinanza del sindaco di Cittadella secondo la quale i cittadini extracomunitari, “per ottenere l'iscrizione nei registri anagrafici, devono soddisfare i seguenti requisiti: il possesso di una carta di soggiorno in corso di validità; nel caso che la carta sia scaduto in corso di rinnovo, la disponibilità, al pari dei cittadini comunitari, di una «idonea sistemazione alloggiativa e di un reddito annuo, proveniente da fonti lecite, di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria»; un passaporto valido con regolare visto d'ingresso. Inoltre, l'Ordinanza prevede che, dell'avvenuta iscrizione anagrafica, debba essere data comunicazione alla Questura del capoluogo di Provincia”. È noto che la carta di soggiorno è valida per periodi più lunghi di un semplice permesso di soggiorno, denominata ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

⁶⁷ Lo straniero nato in Italia, con una manifestazione della propria volontà di adesione alla comunità politica, può ottenere la cittadinanza solo se dimostra una residenza “legale” e “ininterrotta” sul territorio fino al compimento della maggiore età. Nulla è previsto per lo straniero che non sia nato in Italia, che non si sposi con o non venga adottato da persona di cittadinanza italiana. La residenza sul territorio per quattro, cinque e dieci anni asseconda dei casi rileva ai soli fini della naturalizzazione, vale a dire di una concessione ampiamente discrezionale delle pubbliche autorità, peraltro strettamente connessa alle condizioni di censo, anche in base alla recente giurisprudenza del Consiglio di Stato.

⁶⁸ L'espressione è di H. ARENDT, *The Origins of Totalitarianism*, (1948) 1966 New York, *Le origini del totalitarismo*, trad. it. 2004 Torino, p. 410, tale diritto è quello di appartenere ad una comunità ed è stato ripreso e sviluppato da S. BENHABIB, *Transformations of Citizenship. Dilemmas of the Nation State in the Era of Globalization*, 2001, Amsterdam.



soggettiva a un ordinamento⁶⁹. Adesione soggettiva intesa come quei “motivi politici” per i quali la nostra Costituzione, all’art. 22, afferma che “nessuno può essere privato (...) della cittadinanza”⁷⁰.

Certo, è necessario liberare la cittadinanza come appartenenza dalle sabbie mobili dell’identità fissa, alimentata dallo *ius sanguinis*. In Italia continua a riscontrarsi un’iperespansione dell’acquisto della cittadinanza *jure sanguinis*, con significativi risvolti sul ruolo degli emigrati all’estero nella vita politica del nostro paese⁷¹ dove si sta diffondendo la sensazione di diaspora nazionali⁷². Si ricorda, infatti, che la “insistenza sulla comunità di sangue si addice allo sradicamento territoriale”⁷³.

Il terreno della convivenza deve essere, quindi, segnato dalla cittadinanza come partecipazione. Il passaggio alla cittadinanza come appartenenza è l’adesione al progetto politico della convivenza che dovrebbe segnare il momento in cui il migrante matura la volontà di riconoscersi nella legge fondamentale che regola la convivenza in quello stato, in quel territorio, la Costituzione. Fino ad allora il migrante eserciterà una cittadinanza di partecipazione, attraverso i diritti costituzionalmente previsti, rispettandoli e godendone. Con la sua partecipazione alla convivenza contribuirà, volente o nolente, a quella solidarietà nazionale che consente la redistribuzione e, quindi, il perseguimento dell’uguaglianza nei diritti e dell’autorealizzazione. Solo con una manifestazione di volontà, tuttavia, acquisterà la cittadinanza nazionale che esclusivamente nella Costituzione può trovare linfa, non certo in fattori etnici e di sangue.

In altri termini, sembrerebbe opportuno pretendere una vera libera circolazione transnazionale delle persone - almeno al pari delle merci - a cui corrisponda una piena cittadinanza di partecipazione, che non dia per scontato l’esito della piena adesione tipica della cittadinanza appartenenza. Non può darsi per scontata la volontà di acquisire la cittadinanza nazionale dello stato dove si vive e in cui si partecipa anche a lungo alla vita sociale, economica, politica e culturale. I migranti, infatti, vivono una condizione che è

⁶⁹ P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. I, *Dalla Civiltà comunale al settecento*, Roma-Bari 1999, p.10.

⁷⁰ H. ARENDT, *cit.*, p. 385, ricostruisce come già con la Grande Guerra si assistette a una privazione di massa della cittadinanza da parte di governi e stati che preferivano perdere cittadini piuttosto che consentire il dissenso e, quindi, il pluralismo. Dopo la I GM poi molti stati europei introdussero la possibilità in particolare di revocare la naturalizzazione. Basti pensare all’annullamento di massa delle naturalizzazioni nella Germania nazista nel 1933 dei tedeschi di origine ebrea. Si trattava proprio di una denazionalizzazione per motivi politici che creò tanti apolidi poi definiti più genericamente *displaced persons*, termine che fa perdere il riferimento alla mancanza di una polis di appartenenza e consentirà, infatti, di introdurre il tema - ora più attuale che mai - del famoso “rimpatrio”, vero obiettivo di ogni politica comunitaria.

⁷¹ Si permetta di rinviare a L. RONCHETTI, *Parità e diritto di voto degli italiani residenti all'estero o "frammentazione" della rappresentanza?*, in C. CALVIERI (a cura di), *Divieto di discriminazioni e giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario, Perugia 18 marzo 2005, *Quaderni della Rivista di Diritto Costituzionale*, Torino, 2006, pp. 119-142.

⁷² Cfr. F.W. RIGGS, *Globalization, Ethnic Diversity, and Nationalism: The Challenge for Democracies*, in *Annals 35 of the American Academy of Political and Social Science*, 2002, 581.

⁷³ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, *cit.*, p. 329.

definita di “doppia coscienza” o di “doppio spazio politico”⁷⁴ perché abbandonano il paese e la comunità politica di riferimento per stabilirsi in un territorio dove risiede un’altra comunità politica, *estraniandosi* da tutte e due. Non eliminerei in altri termini l’acquisto della cittadinanza, nella misura in cui tale acquisto dovrebbe corrispondere al perseguimento di vantare cittadini per adesione.

L’adesione può presumersi in taluni casi, ma sarebbe opportuno tentare di valorizzare sempre il profilo volontario. Così, se cittadini si diventa “per nascita” in ragione di un genitore italiano *jure sanguinis*, ovunque sia nato e si trovi a vivere, non è ammissibile che non rilevi ai fini dell’acquisto della cittadinanza *jure soli* la “nascita sul territorio”.

Corrisponde all’idea della adesione il carattere di manifestazione della volontà necessaria per potere acquistare la cittadinanza per “naturalizzazione”, ma senza dubbio la piena discrezionalità e la natura concessoria di questo provvedimento mortificano le dinamiche inclusive che la Costituzione impone riconoscendo i diritti inviolabili in modo universale⁷⁵.

Quel che conta è l’adesione volontaria che si deve accompagnare a una partecipazione considerata nel suo elemento oggettivo perché agganciata al domicilio sul territorio.

La stessa Corte costituzionale ha ricordato di recente che la Corte di giustizia nella sentenza Kozłowski “ha identificato la nozione di “residenza” con una residenza effettiva nello Stato dell’esecuzione; e la nozione di “dimora” con un soggiorno stabile di una certa durata in quello Stato, che consenta di acquisire con tale Stato legami d’intensità pari «a quelli che si instaurano in caso di residenza»⁷⁶. In altri termini, una strada per guardare alla sostanza della partecipazione senza dover confermarsi alla procedura anagrafica con i suoi tempi e modi, per ridare al concetto di cittadinanza un ruolo “strategico”⁷⁷.

⁷⁴ Cfr. S. MEZZADRA, *Cittadinanza e immigrazione. Il dibattito filosofico-politico*, 18 dicembre 1999, Firenze, in <http://dex1.tsd.unifi.it/cittadin/papers/mezzadra.htm>.

⁷⁵ Basti pensare alla giurisprudenza del Consiglio di Stato che ancora recentemente, sentenza n. 59 del 9 ottobre 2011, ha ribadito la propria costante posizione (Consiglio di Stato, Sez. VI, 26 gennaio 2010, n. 282; Sez. VI, 5 luglio 2011, n. 4035) secondo la quale “le determinazioni dell’Amministrazione relative a domande di concessione della cittadinanza italiana al cittadino straniero, che risiede in Italia da oltre dieci anni non sono vincolate disponendo infatti di una sfera di discrezionalità, relativa all’esame dei relativi presupposti, in ordine a requisiti necessari ed a cause ostative: “La discrezionalità in questione, d’altra parte, non può che tradursi in un apprezzamento di opportunità, circa lo stabile inserimento dello straniero nella comunità nazionale: quanto sopra, sulla base di un complesso di circostanze, atte a dimostrare l’integrazione del soggetto interessato nel tessuto sociale, sotto il profilo delle condizioni lavorative, economiche, familiari e di irreprensibilità di condotta”. Sebbene il controllo demandato al giudice sia limitato a “quello della abnormità/irragionevolezza” dalla giurisprudenza amministrativa emergono spazi di discrezionalità amministrativa particolarmente ampi: basti riferirsi alla decisione del Consiglio di Stato, n. 154 del 18 gennaio 2012, con cui si è respinto l’appello del ministero dell’Interno che aveva negato la concessione della cittadinanza a uno straniero “sospettato di rapporti con il fondamentalismo islamico” sebbene “l’unico elemento raccolto riguarda la frequentazione della Moschea di riferimento e la sua partecipazione religiosa in modo che “appare evidente che fino a quando non emergano elementi contrari i comportamenti descritti costituiscono esplicitazione della libertà di religione”.

⁷⁶ Corte cost., sent. n. 277 del 2010, punto 46.

⁷⁷ D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, p. IX.