anno IV, n. 3, 2014
data di pubblicazione: 23 novembre 2014

I diritti ai "non cittadini" come fattore di sicurezza?*

di Gabriele Maestri

> *«Nella più preziosa genealogia, quella del Messia che passa per Davide, non c'è purezza di sangue […]. È una buona notizia, perché dice che anche il Messia è di sangue meticcio; noi mediterranei siamo, come il Messia, di sangue meticcio.»*
> Erri De Luca a «Che tempo che fa» (Rai3), 8 ottobre 2011

1. Introduzione: perché parlare di diritti dei "non cittadini"?

Basta dare una scorsa ai servizi dedicati negli ultimi anni dai *media* al dibattito politico, per notare come uno dei temi più discussi – nell'intera sfera pubblica – sia il trattamento riservato dallo Stato a coloro che si trovino sul suo territorio (o ne varchino, in qualche modo, le frontiere) senza esserne cittadini.

Si tratta, all'evidenza, di una questione delicata, poiché si lega a valutazioni che sono di opportunità e di "giustizia" in

* Contributo dell'Unità di Ricerca dell'Università degli Studi di Roma Tre (responsabile Prof. Salvatore Bonfiglio) al PRIN 2010-2011 *Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica* (coordinatore nazionale Prof. Francesco Merloni).

senso lato, prima che di rispondenza a regole già esistenti, per cui presentano un forte tasso di soggettività; di più, quelle stesse valutazioni si riferiscono quasi sempre alle condizioni in cui determinate persone si trovano, più che ai loro comportamenti. Per questo, nel trattare l'argomento, occorre usare la cautela che merita la persona umana, vista la posizione che essa ha nella nostra Costituzione, in virtù della formulazione dell'art. 2. Se dalla Carta emerge una concezione di vita associata «come vita nella quale tutti sono solidali con il destino di ognuno»[1], il principio di solidarietà[2] non può in alcun modo finire troppo compresso – o addirittura annullato – in nome di pur comprensibili istanze di "tutela" o "prevalenza"

[1] L'espressione è tratta da G. Capograssi, *Analisi dell'esperienza comune*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 142. Sebbene il testo sia stato scritto prima dell'entrata in vigore della Costituzione – l'*Analisi* è stata pubblicata nel 1930 – hanno messo chiaramente in luce il valore *pro futuro* della stessa affermazione, dunque anche con riguardo all'ordinamento costituzionale repubblicano, N. Occhiocupo, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Giuffrè, Milano, 1995 (prima ed. 1988), p. 77 e, di recente, F. Polacchini, *Il principio di solidarietà*, in L. Mezzetti (a cura di), *Diritti e doveri*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 236.

[2] Si rileggano, in proposito, le riflessioni proposte alla Costituente da Giuseppe Dossetti, secondo il quale esiste e deve esistere una «necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale» (v. G. Dossetti, Assemblea costituente, I sottocommissione, seduta del 9 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Camera dei Deputati, Roma, 1971, VI, p. 324). Si conceda anche il richiamo a Lelio Basso, che – nella seduta del 6 marzo 1947 – rifiutava una concezione di società come «somma di individui», sostenendo che «[n]essun uomo vive isolato, ma ciascun uomo acquista senso e valore dal rapporto con gli altri uomini» (in *La Costituzione della Repubblica*, cit., 1970, I, p. 206): un frase che, specie nella parte iniziale, sembra debitrice del famoso sermone di J. Donne, *No Man Is an Island*, caro tanto a Ernest Hemingway (che lo pose in apertura di *Per chi suona la campana*), quanto a Thomas Merton, che avrebbe intitolato così una delle sue opere più importanti.

dei cittadini" che – in nome di una crescente domanda di "sicurezza" – sempre più trovano voce all'interno e all'esterno delle aule di rappresentanza politica.

2. I diritti (fondamentali) per i "non cittadini": storie di lessico e di eguaglianza

Occorre innanzitutto chiedersi, a livello generale, quanto gli stranieri[3] che si trovano in Italia possano godere dei diritti riconosciuti ai cittadini italiani, in particolare dalla Costituzione. La questione – è appena il caso di ricordarlo – è tutt'altro che nuova, essendo stata oggetto di dibattito fin dagli anni successivi alla fine dei lavori dell'Assemblea costituente: da qui è comunque necessario partire, per meglio comprendere i termini del confronto.

Anche a uno sguardo sommario, balza agli occhi come – tanto nei Principi fondamentali quanto nella Parte I – alcune disposizioni costituzionali contengano un espresso riferimento alla categoria dei «cittadini»: si tratta, in particolare, degli artt. 3, 4, 16, 17, 18, 26, 38, 48, 49, 50, 51, 52 e 54, così come è rubricata «Diritti e doveri dei cittadini» l'intera Parte I della

[3] Occorre premettere che l'etichetta «straniero» – così come quella di «non cittadino» – si applica a numerose categorie, che si differenziano tra loro, sulla base delle caratteristiche della presenza sul territorio italiano, nonché del rapporto del soggetto con il paese di provenienza. Su questa varietà di situazioni, v. soprattutto la trattazione – non recentissima, ma tuttora efficace – di M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1997, p. 192 ss.; volendo v. anche E. Grosso, *Straniero (status costituzionale dello)* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XV, Utet, Torino, 1999, par. 1.

Costituzione[4]. Qualora ci si limitasse a interpretare i testi secondo un criterio meramente letterale, si dovrebbe concludere che tutti i diritti e le libertà previsti dagli articoli esplicitamente rivolti ai cittadini sono costituzionalmente garantiti solo a questi ultimi (ferma restando la possibilità, per il legislatore, di ampliare lo spettro dei beneficiari), ammesso che l'affermazione non debba estendersi a tutte le situazioni giuridiche normate nella Parte I, vista la rubrica che raccoglie tutti gli articoli dal n. 13 al n. 54.

In effetti, le osservazioni appena fatte sono almeno in parte esemplificative di un orientamento non secondario della dottrina, in base al quale la distinzione operata dal costituente nel riferire certe affermazioni a «tutti» o ai soli «cittadini» «rappresenta un dato reale, di cui non è possibile non tener conto»[5]. Detto filone dottrinale fa leva soprattutto sul dettato dell'art. 10, comma 2 Cost., in base al quale «La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità

[4] Di un'intitolazione e di un impianto di quella Parte I che paiono «contraddire all'intento universalistico che sembra permeare il capostipite fra i documenti che hanno formalizzato il regime di garanzia inerente alle libertà civili, ovvero alla "Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino" del 1789» parla P. Stancati, *Le libertà civili del non cittadino: attitudine conformativa della legge, assetti irriducibili di garanzia, peculiarità degli apporti del parametro internazionale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2009. Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Jovene, Napoli, 2010, p. 26.

[5] P. Stancati, *Le libertà civili del non cittadino*, cit., p. 28, pur sottolineando in seguito che «per le libertà il cui godimento la Costituzione riconosca a tutti in modo indeterminato, sia ravvisabile l'intento […] di superare l'intralcio d'ordine testuale rappresentato dalla intitolazione della Parte I» (p. 72); su una maggiore attenzione al testo costituzionale, v. anche A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Cedam, Padova, 2003, p. 315 ss. e, più di recente, Id., *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in www.rivistaaic.it (2 luglio 2010).

delle norme e dei trattati internazionali»[6]: la lettera di quella disposizione, in particolare, porterebbe a dire che in quell'articolo sta «la norma-principio fondamentale ai fini della disciplina di quella che potrebbe definirsi "condizione di libertà del non cittadino"»[7], anche per quanto riguarda la procedura – non derogabile – da utilizzare per introdurre nell'ordinamento italiano le norme di diritto internazionale pattizio[8]. Se di norma non pongono problemi interpretativi gli articoli della Carta costituzionale che non limitano la garanzia di determinati diritti ai soli cittadini, quegli studiosi ritengono che sia comunque possibile fare riferimento all'art. 2 Cost. (riferito genericamente alla «persona umana») per estendere anche ai "non cittadini" il godimento tutelato dei «diritti propriamente inviolabili»[9].

[6] Si veda già C. Esposito, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 24, n. 19: in tesi, la formulazione dell'articolo non prevede che «la proclamazione generale sulla eguaglianza dei cittadini e quelle ad essa unite sulla giustizia sociale per i cittadini si riferiscano anche allo straniero».

[7] P. Stancati, *Le libertà civili del non cittadino*, cit., p. 31. V. pure G. Zagrebelsky, *Questioni di legittimità costituzionale della l. 3 febbraio 1963, n. 69, istitutiva dell'ordine dei giornalisti*, in *Giur. cost.*, 1968, p. 349 ss. (spec. 350-351).

[8] P. Stancati, *Le libertà civili del non cittadino*, ult. loc. cit.

[9] *Ibidem*. A ciò occorre poi aggiungere le conseguenze derivate dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha modificato l'art. 117, compreso il primo comma nella parte in cui ora stabilisce che la potestà legislativa debba essere esercitata – essenzialmente dallo Stato nell'ambito che ora è oggetto di indagine, badando alle lettere *a, b* e *i* del comma 2 – «nel rispetto dei vincoli derivanti […] dagli obblighi internazionali»: v. di nuovo P. Stancati, *Le libertà civili del non cittadino*, cit., p. 38 ss., spec. 40-41, quando sottolinea che «l'art. 117, co. 1, Cost. "forza" (senza ovviamente scardinarlo) quel presupposto normativo che in Costituzione si incentra sulla dicotomia "tutti" / "cittadino" […] nel senso che rappresenta una valida base formale al fine di consentire e legittimare una lettura […] di tipo ampliativi o espansivo», inducendo «una attenuazione significativa del conflitto tra l'assetto […] cittadinocentrico ravvisabile in Costituzione e quello tendenzialmente universalista del diritto internazionale».

Diversa è l'impostazione di altra parte consistente della dottrina, per la quale chiave di volta è l'art. 3 Cost., a dispetto del suo testo: benché il principio di eguaglianza sia enunciato dalla disposizione con riferimento ai (soli) cittadini, si era ritenuto e si sostiene che sarebbe immotivato e irragionevole limitarne l'operatività – soprattutto per ciò che concerne l'aspetto "formale" dell'eguaglianza davanti alla legge e, ancora di più, la «pari dignità sociale»[10] – ai soli soggetti con lo *status* di cittadino[11].

Questa posizione passa, tra l'altro, per un'esegesi storico-genetica dell'art. 3 Cost.[12], che da una parte non riscontrerebbe

[10] Concetto per cui è doveroso richiamare G. Ferrara, *La pari dignità sociale. Appunti per una ricostruzione*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, tomo II, Giuffrè, Milano, 1974, 1089 ss.

[11] In chiave storica, v. certamente C. Lavagna, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in Id., *Studi economico-giuridici*, Cedam, Padova, 1953, p. 14 (per cui la limitazione dell'eguaglianza formale ai soli cittadini sarebbe assurda) e L. Paladin, *Il principio costituzionale di uguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 205, per il quale il dato testuale «non legittima disposizioni di privilegio (odioso o favorevole) nei confronti né degli stranieri né delle persone giuridiche». Certamente si pongono su quella linea, più di recente, A. Pizzorusso, *Che cos'è l'eguaglianza?*, Editori riuniti, Roma, 1983, p. 69; E. Grosso, *Straniero (status costituzionale dello)* (voce), cit., p. 5791 e B. Pezzini, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2009*, cit., p. 163 ss. In quel solco sembra collocarsi – anche se lo fa soprattutto analizzando le pronunce della Corte costituzionale in materia – E. Pampalone, *Giustizia ed eguaglianza: linee di consolidamento in materia di diritti sociali degli stranieri*, in *GiustAmm.it*, 2013, n. 7. Assolutamente per una lettura estensivista è, da ultimo, C. Corsi, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, Focus Human Rights, n. 7 (24 ottobre 2014), spec. p. 5 ss.

[12] Sulla disposizione è sempre bene riferirsi – per lo meno per quanto riguarda il primo comma – ai commenti più rilevanti a essa dedicati, in particolare A.S. Agrò, *Art. 3, 1° comma*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli – Il Foro Italiano, Bologna-

negli antecedenti prossimi o risalenti della disposizione una limitazione del principio di eguaglianza ai soli cittadini[13]; dall'altra, non identificherebbe nei lavori preparatori della Costituzione la volontà di restringere in quel senso la portata della norma (anche se, in proposito, il ragionamento sembra coerente solo in parte o, per lo meno, solo con lo spirito originario dei costituenti e non con alcuni atteggiamenti sopravvenuti nei vari passaggi in Assemblea[14]).

Roma 1975, spec. p. 127 (per l'autore, chiedersi se il primo comma «è applicabile anche allo straniero, diviene privo di senso, quasi come il chiedersi se nel corso di un giudizio, in cui lo straniero sia implicato, possano sollevarsi questioni di legittimità costituzionale in merito all'art. in esame, la cui soluzione allo straniero può nuocere o giovare»); A. Celotto, *Art. 3, 1° co.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, Torino, 2006, spec. par. 2.2; G.P. Dolso, *Art. 3*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 17.

[13] In particolare, C. Corsi, *Stranieri, diritti sociali*, cit., p. 5 (e, *amplius*, Ead., *Lo stato e lo straniero*, Cedam, Padova, 2001, p. 118 ss.) identifica soprattutto la Dichiarazione d'indipendenza degli Stati uniti d'America del 1776, altre dichiarazioni dei diritti americane (come quella, coeva, della Virginia, che si apre con «all men are by nature equally free and independent»), l'art. 1 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, il XV emendamento alla costituzione statunitense e – quanto all'Italia – l'art. 24 dello Statuto albertino, almeno nell'interpretazione che veniva data dalla dottrina del tempo, a dispetto del dato testuale che limitava il principio di eguaglianza ai soli regnicoli (v. F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, II, Unione tipografico-editrice, Torino, 1909, pp. 39-40, consultabile sul Portale storico della Camera dei deputati).

[14] Ripercorre con cura la genesi dell'art. 3 M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 129 ss., ricordando che nella I Sottocommissione il testo proposto «riferiva […] il principio di eguaglianza non già ai cittadini, bensì a "gli uomini" in generale», mentre l'emendamento Lucifero teso a sostituire il riferimento generico con «i cittadini» fu respinto (e un emendamento La Pira-Basso aggiunse il divieto di discriminazione per nazionalità allo stesso art. 3).

A togliere l'inciso sulla nazionalità e a inserire il riferimento ai cittadini fu il comitato di redazione: è possibile che «i membri del comitato, nell'operare simili modifiche, non pensassero in realtà di discostarsi molto dai compiti loro

In generale, comunque, pur nel pieno rispetto di un testo fondamentale e delicato come quello costituzionale, convince di più – al giorno d'oggi – la lettura "estensiva" dell'art. 3, nel senso di applicare il principio di eguaglianza anche a tutti i "non cittadini"[15]: ciò in considerazione della notevole distanza dagli eventi che avevano suggerito ad alcuni costituenti un atteggiamento più "chiuso"[16] (atteggiamento che si spera sia del tutto superato), dell'evoluzione – di cui si dirà più avanti – del concetto di cittadinanza e delle indicazioni contenute nella

formalmente affidati, e ritenessero anzi di mantenersi rigorosamente all'interno dei confini di un puro e semplice "coordinamento" delle disposizioni costituzionali […]», volto solo a «eliminare un'incongruenza, una smagliatura nel tessuto costituzionale» (ipotesi su cui si concentra C. Corsi, *Stranieri, diritti sociali*, cit., pp. 5-6), ma l'Autore non nega l'esistenza di un «mutato clima politico» nel periodo in cui il comitato operò, «caratterizzato dall'emergere in alcuni settori della vita pubblica di un atteggiamento marcatamente xenofobo e dall'accentuato timore di ingerenze straniere nella competizione politica interna» (lo stesso che avrebbe portato a inserire il riferimento ai cittadini anche negli artt. 17 e 18, sulla libertà di riunione e associazione). A sostegno della stessa ipotesi, secondo Cuniberti, deporrebbe il fatto che i commentatori del tempo non abbiano individuato una «reale restrizione dell'ambito di operatività del principio» (p. 131), citando il già visto pensiero di Carlo Esposito che condurrebbe a ritenere ovvia – per quell'epoca – la mancata estensione del principio di eguaglianza agli stranieri.

Sempre Cuniberti, tuttavia, dai lavori della Costituente e dai commenti del tempo emerge soprattutto «una concezione ancora molto schematica ed embrionale del senso e della portata dell'inclusione di un imperativo generale di eguaglianza all'interno di una costituzione rigida», per cui «la previsione della possibile esistenza di (legittime) disparità di trattamento tra cittadino e non cittadino [veniva] ritenuta radicalmente incompatibile con l'esistenza» dell'imperativo generale di uguaglianza, pensando di risolvere il problema con un'applicazione più ristretta dello stesso imperativo.

[15] Significativa, tra l'altro, è la riflessione di C. Corsi, *ult. op. cit.*, p. 6: «riconoscere la titolarità dei diritti di cui all'art. 2 cost. senza l'ulteriore garanzia del rispetto del principio di eguaglianza significherebbe svuotare il significato del riconoscimento di questi stessi diritti».

[16] V. la nota n. 13.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e in altre fonti internazionali (a partire dalla CEDU), che riferiscono a ogni singolo essere umano il principio di eguaglianza.

La Corte costituzionale, non a caso, nelle proprie decisioni vede da tempo consolidata questa lettura estensiva, sebbene sia sempre mancata una puntuale giustificazione del percorso logico e mentale che ha consentito di andare oltre al riferimento (evidente e, secondo taluni, insuperabile) ai soli cittadini[17] e, anche per questo, la relativa giurisprudenza presti il fianco a varie critiche del filone dottrinale più attento al rispetto del dato testuale-formale[18].

Si deve prendere comunque atto che, già a partire dagli anni '60, il giudice delle leggi ha preso con chiarezza posizione sostenendo che «se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche vero che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattisi di rispettare […] diritti

[17] Così P. Stancati, *Le libertà civili del non cittadino*, cit., p. 60 e C. Corsi, *Stranieri, diritti sociali*, cit., p. 3.

[18] Ciò anche perché, come nota P. Stancati, *op. cit.*, pp. 60-61, emerge «la – almeno apparente – contraddittorietà di un assetto esegetico che, dovendo prescindere dal concetto di cittadinanza o comunque sfumarne la originaria valenza ed attitudine ai fini della estensione allo straniero dei regimi di garanzia […], utilizza, più di qualunque altro parametro, proprio la norma costituzionale che pare esprimere, in maniera paradigmatica […], l'intento del Costituente di destinare il relativo ambito di garanzia al solo cittadino». In questo senso, l'Autore può dire che «la Corte, allorché […] manifesta l'intento di superare gl'impacci indotti dalla lettera dell'art. 3 Cost., ciò fa aderendo ad un indirizzo interpretativo che non trova – o trova solo in via approssimata – la base legittimante nel dato fornito dalla Costituzione» (p. 61), ricadendo dunque in un'impostazione che utilizza «oltre il dovuto elementi di ordine valoriale» (p. 29): non è un caso che lo stesso Stancati (ivi, p. 61, n. 70) prenda nettamente le distanze dalla posizione di Agrò, citata prima alla nota n. 11.

fondamentali»[19] e, pur con il trascorrere del tempo, ha nei fatti mantenuto la propria impostazione[20]: pur dovendo riconoscere e ammettere «il carattere tralatizio delle asserzioni impiegate» dalla Consulta nelle sue decisioni[21], il contenuto consolidato della giurisprudenza costituzionale è un dato di cui non si può non tenere conto. L'estensione avviene attraverso il collegamento con gli artt. 2 (quando sia in gioco il rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla disposizione) e 10, comma 2 Cost. (quando il caso ricada nell'ambito di consuetudini e trattati sui diritti umani).

Come è stato correttamente notato, «se da una parte [la Corte] attenua la portata del dato testuale, estendendo anche ai non cittadini garanzie testualmente riferite ai soli "cittadini", al tempo stesso precisa la portata di tale estensione, limitandola all'ambito dei "diritti inviolabili" garantiti dall'art. 2 Cost.»[22]. Ciò significherebbe che ai "non cittadini" sarebbero comunque garantiti «tanto i diritti fondamentali previsti dalle norme di diritto internazionale generale e dai numerosi trattati sui diritti umani ratificati dall'Italia, quanto i diritti fondamentali (non politici) garantiti dalla Costituzione»[23].

[19] Corte cost., 15-23 novembre 1967, n. 120, considerata la "sentenza capostipite" per l'estensione del campo di applicabilità dell'art. 3 (pur in mancanza di una spiegazione più approfondita del ragionamento seguito).

[20] V., ad esempio, Corte cost., 19-26 giugno 1969, n. 104; 10-23 luglio 1974, n. 244; 4-20 gennaio 1977, n. 46; 1-15 luglio 1986, n. 199; 10-24 febbraio 1994, n. 62; 5-17 luglio 2001, n. 252; 28 novembre - 2 dicembre 2005, n. 432 (pronuncia della quale, peraltro, si dovrà riparlare); 2-6 ottobre 2006, n. 324; 7-16 maggio 2008, n. 148; 5-8 luglio 2010, n. 249.

[21] In chiave critica, P. Stancati, *Le libertà civili del non cittadino*, cit., p. 61.

[22] M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., pp. 159-160.

[23] M. Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1992, p. 215.

Non si può negare, peraltro, che da questo ragionamento sorgano difficoltà interpretative: è vero che nel modo che si è detto la Corte «tenta di superare la ristrettezza del dato testuale e di affermare […] l'applicabilità allo "straniero" del principio di eguaglianza», ma finisce per farlo «in un ambito che sembra non coincidere con l'intera gamma delle situazioni costituzionalmente protette»[24]. *In primis*, non c'è chiarezza su quali diritti, tra quelli costituzionalmente garantiti, possano essere qualificati come «fondamentali»[25] (e, a monte, c'è un serio problema terminologico, visto che il giudice costituzionale «affastella "diritti inviolabili", "diritti dell'uomo", "diritti della personalità", "diritti di libertà" senza chiarire il senso tecnico di queste espressioni»[26]); secondariamente, questa stessa suddivisione "non prova abbastanza", nel momento in cui non è in grado di giustificare le evidenti – e, per molti, intoccabili – differenze di trattamento tra cittadini e stranieri pur legate a diritti fondamentali, a partire dai diritti politici (dei quali si tratterà *amplius* in seguito).

Di più, occorre notare che è stata la stessa Consulta a non fondare solo sulla dicotomia diritti fondamentali / non fondamentali i suoi giudizi. Nell'ultimo decennio, ad esempio, si sono verificati episodi significativi per cui – magari dopo aver ribadito il criterio ricordato fin qui – anche in presenza di situazioni non qualificabili come diritti fondamentali (e,

[24] Passaggi tratti da M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 160.

[25] A monte, M. Cuniberti (ivi, p. 161 ss.) si chiede «se sia del tutto corretto introdurre, all'interno di un testo che non opera espressamente alcuna graduazione di rango o di valore, una simile distinzione tra ciò che è "fondamentale" e ciò che non lo è»

[26] M. Luciani, *Cittadini e stranieri*, cit., p. 224; sul punto v. anche F. Cerrone, *Identità civica e diritti degli stranieri*, in *Pol. dir.*, 1995, n. 3, p. 449 ss. e P. Stancati, *Le libertà civili del non cittadino*, cit., p. 59.

dunque, potenzialmente rimesse alla discrezionalità del legislatore) la Corte ha ritenuto illegittime scelte legislative che differenziavano determinati trattamenti sulla base del possesso della cittadinanza, nei casi in cui ha ravvisato che la discriminazione non rispettava il canone della ragionevolezza[27].

Occorre ammettere che, su questa base, la sfumatura – di per sé piuttosto problematica, per le ragioni già viste – tra diritti «fondamentali» o «inviolabili» (cui applicare anche per gli stranieri il principio di eguaglianza) e diritti che non lo sarebbero finisce per perdere quasi del tutto di significato, divenendo «del tutto inutile» specie se si considera che l'impiego del canone di ragionevolezza si verifica «nella stragrande maggioranza dei casi»[28], anche senza interrogarsi sulla natura dei diritti[29].

[27] L'esempio più noto riguarda la citata sentenza n. 423/2005, relativa alla l.r. Lombardia n. 1/2002, modificata dalla l.r. n. 25/2003: a essere censurata è la non inclusione dei cittadini stranieri, residenti in regione, tra i beneficiari dell'esenzione dal biglietto sui servizi di trasporto pubblico di linea, riconosciuto agli invalidi civili totali.

[28] M. Cuniberti, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 516-517. Era consapevole del meccanismo fin dagli anni '70 A. Cerri (*L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1976, p. 61): poste le note premesse sull'estensione dell'art. 3 ai soli diritti fondamentali, «nella realtà delle cose, si è sempre valutato […] se le differenze normative, al di fuori del campo di tali diritti, fossero giustificate da ragionevoli diversità fattuali (sia pure connesse con le qualità di straniero […])».

[29] È critico nei confronti della sentenza simbolo di questo *modus operandi* – la citata n. 432/2005 – P. Stancati, *Le libertà civili del non cittadino*, cit., pp. 94-95: egli sottolinea che l'illegittimità costituzionale poteva essere ottenuta anche senza fare ricorso al *test* di ragionevolezza, ma rilevando che la disciplina regionale lombarda ledeva il «nucleo essenziale del diritto inviolabile coinvolto nella azione conformativa della legge stessa» (dal momento che il diritto alla salute, *ex* art. 32 Cost., ha una formulazione omnicomprensiva, non riferita al solo cittadino).

Nonostante le oggettive criticità dimostrate, nell'ottica di una valutazione sulla sicurezza *tout court* considerata ci si sente qui di condividere la scelta estensivista sull'applicazione dell'art. 3 anche agli stranieri (certamente, auspicando maggiore chiarezza sul piano della nomenclatura e della classificazione), specie se si considera l'importanza del patrimonio valoriale sotteso al principio di eguaglianza.

Se certamente una maggiore garanzia di diritti – per un numero più ampio di soggetti – si traduce in un maggior senso di sicurezza individuale e collettiva, altrettanto può dirsi se il principio di pari dignità sociale non è limitato ai cittadini, ma si estende anche a coloro che non lo sono (e che più spesso rischiano di vedere la loro dignità compromessa o annullata): meglio ancora, argomentando *a contrario*, l'idea che sia lasciata nelle mani del legislatore – per quanto "illuminato" possa essere – la scelta di intervenire o meno (e di come farlo) per garantire anche alle varie categorie di stranieri determinati diritti, magari non fondamentali ma di qualche importanza, può indurre un senso di insicurezza, in grado di emergere e produrre conseguenze in presenza di determinate condizioni sociali.

In ogni caso, c'è un "particolare" significativo che merita assolutamente di essere segnalato. L'art. 2 del Testo unico sull'immigrazione[30] contiene all'inizio due affermazioni fondamentali: si dice innanzitutto che «[a]llo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana

[30] Si tratta ovviamente del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», più volte aggiornato nel tempo con vari interventi normativi.

previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai princìpi di diritto internazionale generalmente riconosciuti» (comma 1); per quanto riguarda lo straniero che sia regolarmente soggiornante nel territorio italiano, questi «gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente» (comma 2).

Il primo dei due commi riprende quanto è stato detto finora come risultato dell'applicazione delle disposizioni costituzionali in materia di diritti inviolabili, eguaglianza e condizione giuridica dello straniero, ma è interessante notare soprattutto come l'art. 2 si presenti tuttora nello stesso testo entrato in vigore nel 1998, senza alcuna interpolazione successiva. Ciò significa che la disposizione è passata "indenne" attraverso vari interventi normativi, alcuni dei quali molto discussi[31] e generalmente interpretati come "giri di vite" in materia di immigrazione. Il fatto che lo stesso legislatore di quel tempo abbia scelto di non modificare, nemmeno in parte, le disposizioni sopra ricordate non può che confermare, una volta di più, il valore delle affermazioni contenute.

3. I "non cittadini" e i diritti sociali: una questione delicata

[31] Il riferimento, in particolare, è alla legge 30 luglio 2002, n. 189 (c.d. "legge Bossi-Fini") e alla legge 15 luglio 2009, n. 94 (parte del più ampio "pacchetto sicurezza" voluto dall'allora ministro dell'interno Maroni).

Trattato in generale il problema del riconoscimento (*rectius:* dell'estensione[32]) a favore degli stranieri dei diritti garantiti dalla Costituzione ai cittadini, è bene concentrare l'attenzione su uno degli ambiti più delicati in materia: quello dei diritti sociali. Non c'è dubbio che siano proprio questi i migliori e più concreti strumenti di «liberazione» e «promozione umana»[33] contemplati dalla Costituzione; a ciò tuttavia, si accompagnano almeno due fattori di incertezza, che complicano dall'inizio la costruzione di un quadro chiaro e – si conceda l'uso di un parametro poco giuridico ma molto umano – sereno in materia di diritti ai "non cittadini".

Innanzitutto, bisogna subito riconoscere che non esiste una definizione «*in positivo* condivisa e consolidata della categoria dei diritti sociali»[34], nel senso che essi restano sostanzialmente definiti "in negativo", essenzialmente quanto alla garanzia di cui sono dotati, strutturalmente minore rispetto a quella che

[32] Ma sul punto v. A. Pugiotto, «Purché se ne vadano». *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2009*, cit., p. 337, quando sostiene che «[o]ggi […] l'interrogativo non è più: *"quali diritti di titolarità dei cittadini possono essere estesi allo straniero?"*. La Costituzione, nella lettura datane dalla Consulta, impone semmai di capovolgere la domanda, così riformulandola: *"quali diritti della persona possono essere circoscritti a favore solo di alcuni, in quanto cittadini?"*».

[33] Secondo quanto ricordato da N. Occhiocupo, *Liberazione e promozione umana*, cit., p. 75 ss.; l'impostazione è sostanzialmente accolta da E. Pampalone, *Giustizia ed eguaglianza*, cit., spec. par. 4.

[34] B. Pezzini, *Una questione che interroga l'uguaglianza*, cit., p. 165 (*amplius* Ead., *La decisione sui diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2001, spec. il I capitolo); in proposito v. anche C. Salazar, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 15 e, di recente, M. Benvenuti, *Diritti sociali* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, aggiornamento, Utet, Torino, 2012, p. 220 ss.

protegge i "diritti di libertà"[35]: ciò non ne rende agevole il riconoscimento, al punto che è utile in prima battuta cercare di costruire una "tavola dei diritti sociali", per poi valutarne l'estensione agli stranieri solo in un secondo momento.

Accanto a questo, esiste un aspetto ancora più problematico, direttamente legato alla natura di «diritti che costano»[36] degli stessi diritti sociali. È inevitabile che le esigenze manifestate in questo ambito da cittadini e stranieri si traducano in impegni finanziari la cui entità varia da caso a caso: certamente tutte contribuiscono (o, per lo meno, contribuirebbero) a una spesa generale davvero ingente. Non stupisce che questo sia il "brodo di coltura" privilegiato di altre istanze, quelle che punterebbero a differenziare il trattamento tra chi è cittadino e chi non lo è, finendo per privilegiare il primo e "sacrificare" il secondo in base alle condizioni delle casse dello Stato (o della Regione o del Comune, a seconda delle prestazioni di cui si parla).

Si ripropone anche qui, insomma, l'idea della «frontiera»[37] tra cittadini e "non cittadini", quanto al riconoscimento e al

[35] Nega però che possa leggersi una contrapposizione tra diritti sociali e diritti di libertà F. Politi, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 80.

[36] L'etichetta è stata coniata – anche con riferimento ai diritti politici – in A. Pace, *Libertà e diritti di libertà*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2009, n. 17 (e poi in A. D'Atena (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 972, n. 14) e poi ripresa in Id., *Dai diritti del cittadino*, cit.; la fa propria anche P. Stancati, *Le libertà civili del non cittadino*, cit., p. 103. Invero l'espressione è debitrice di contributi precedenti, come S. Holmes, C.R. Sunstein, *The Costs of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, W.W. Norton & Co., New York-London, 1999 (trad. it. *Il costo dei diritti*, Il Mulino, Bologna, 2000) e R. Bin, *Diritti e fraintendimenti*, in *Ragion pratica*, 2000, n. 14.

[37] L'immagine è tratta da F. Biondi Dal Monte, *I diritti fondamentali degli stranieri tra discrezionalità del legislatore e sindacato costituzionale*, in E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 91.

godimento di diritti; occorre però rendersi conto che, rispetto alle ipotesi viste prima, il contesto in cui si cerca di tracciare il confine è diverso, e in modo significativo. Per prima cosa, a differenza di quanto visto a proposito di varie libertà civili, qui il confine dev'essere individuato in un territorio quasi completamente piatto, mancando "rilievi" lessicali significativi: il Titolo II – dedicato ai rapporti etico-sociali – e il Titolo III – rubricato «Rapporti economici» – sono quasi del tutto privi di riferimenti ai cittadini, eccezion fatta per l'art. 38 che riconosce il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale (ma assicura parte della dottrina che «nell'ottica del costituente il termine "cittadino" vuole essere più ampio di "lavoratore", proprio per estendere alcune garanzie e non limitarle ai soli lavoratori»[38]).

Se la "geografia testuale costituzionale" non individua un confine evidente, tuttavia, da più parti è emersa in misura sempre maggiore la richiesta di tracciarne comunque uno: la naturale scarsità delle risorse e le difficoltà crescenti – tanto per lo Stato, quanto per le Regioni – legate alla sostenibilità di un oneroso sistema di *welfare state* e, in generale, di prestazioni sociali, hanno indotto da tempo vari soggetti a leggere l'applicazione dei diritti sociali (anche) agli stranieri come una vera e propria "discriminazione al contrario", ovviamente intesa nel suo senso più deteriore[39]. Date queste premesse, non stupisce che in non poche parti della società si sia diffusa

[38] C. Corsi, *Stranieri, diritti sociali*, cit., pp. 7-8.

[39] È appena il caso di dire che ben altro era (ed è) il senso da attribuire all'espressione *reverse discrimination*, mutuata soprattutto dall'esperienza statunitense e profondamente legata al tema più ampio delle *affirmative actions*: sul punto, resta fondamentale lo studio di A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova, 2002. Più di recente, v. F. Spitaleri (a cura di), *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, Giappichelli, Torino, 2013.

l'opinione che – specie in un periodo di crisi e di grave scarsità di risorse – ritiene profondamente ingiusta la partecipazione paritaria dei "non cittadini" ai diritti sociali di prestazione[40], a volte sfociata in proposte volte a privilegiare coloro che sono dotati dello *status* di cittadinanza, magari lasciando agli altri soggetti la possibilità di vedersi riconosciuti determinati diritti, nei limiti delle risorse rimaste dopo avere soddisfatto le esigenze degli italiani[41].

[40] Sono note e continuamente riportate dalla cronaca quotidiana le tensioni sociali legate proprio al riconoscimento di determinate prestazioni ai "non cittadini": parla realisticamente di «"risentimento" che la cittadinanza nutre verso gli "altri" che usufruiscono della protezione offerta dagli apparati pubblici» F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sopranazionali*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 6: l'Autrice cita subito dopo l'affermazione anche più forte (offerta da V. Ferrante, L. Zanfrini, *Una parità imperfetta*, Edizioni Lavoro, Roma, 2008, p. 13), in base alla quale – secondo una certa *vulgata* – i "non cittadini" che fruiscono dei diritti sociali rischiano seriamente di trasformarsi in «consumatori di risorse usurpate ai legittimi proprietari dello Stato».

[41] Negli ultimi anni ciò è accaduto soprattutto – a livello nazionale, regionale e locale – con riguardo all'assegnazione delle case popolari, proponendo correttivi alle graduatorie per attribuire punteggi più alti ai cittadini italiani o subordinando l'inserimento dei "non cittadini" (specie se extracomunitari) a un tempo minimo di permanenza. Una proposta, questa, che sembra cogliere un'esigenza profonda dei cittadini, se si considera che, nel rapporto Istat *I migranti visti dai cittadini* (riferito al 2011, pubblicato l'11 luglio 2012 e disponibile all'indirizzo www.istat.it/it/archivio/66563), a fronte di una generale consapevolezza dello stato di discriminazione che – a livello sociale – interessa gli immigrati, «[l]a maggioranza (55,3%) dei rispondenti è d'accordo con l'affermazione secondo la quale "nell'attribuzione degli alloggi popolari, a parità di requisiti, gli immigrati dovrebbero essere inseriti nella graduatoria dopo gli italiani"» e «poco meno della metà dei rispondenti (48,7%) si dichiara d'accordo con l'affermazione secondo la quale "in condizione di scarsità di lavoro, i datori di lavoro dovrebbero dare la precedenza agli italiani" rispetto agli immigrati» (p. 3).

La questione, all'evidenza, è delicata perché è legata a un problema oggettivo – quello della crisi e della marcata sproporzione tra mezzi a disposizione ed esigenze da soddisfare[42], tale da richiedere interventi "correttivi" per cercare di riportare la situazione sotto controllo[43] – che non si riesce a risolvere o ad aggirare semplicemente ricordando che, al fondo, i diritti sociali sono volti (anche) ad «assicurare l'eguaglianza delle situazioni, malgrado la differenza delle fortune»[44]. Nel senso che l'affermazione sarebbe del tutto legittima e "corretta", ma per molti suonerebbe generica, poco concreta e, dunque, piuttosto insoddisfacente[45].

[42] Un problema che, tra l'altro, ha fatto parlare autorevolissima dottrina (M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in A. Pace (a cura di), *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II vol., Cedam, Padova, 1995, p. 569) di bilanciamento tra «ineguali» in riferimento appunto al bilanciamento tra i diritti sociali (inviolabili e non comprimibili nella loro natura) e le esigenze di finanza pubblica (con cui è necessario fare i conti, potendo dunque incidere sul grado di attuazione dei diritti sociali e di prestazione), dal momento che rappresentano i primi il fine e le seconde un mezzo, per cui non sarebbero sullo stesso piano.

[43] Fanno però notare che la scarsità delle risorse diventa spesso un pretesto per imporre sacrifici indiscriminati a tutti (cittadini e non), quando sarebbe invece più opportuno conformarsi alle priorità indicate dalla Carta costituzionale L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Feltrinelli, Milano, 2012, pp. 186-187 («[…] la direzione indicata dalla Costituzione pare abbandonata. Anziché realizzare quei diritti, sia pure con la gradualità necessaria a misurare le risorse, si procede nella direzione inversa: ridurli, se non addirittura rimuoverli, è stato l'obiettivo degli ultimi decenni. Sono diritti che impiegano risorse, strutture, personale qualificato: meglio sacrificarli, dunque, privilegiando grandi e costose opere pubbliche, sempre vantaggiose per gli arroganti e potenti speculatori collusi con il potere») e I. Ciolli, *I diritti sociali,* in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Jovene, Napoli, 2012, p. 110.

[44] M. Mazziotti, *Diritti sociali* (voce), in *Enc. dir.*, XII, 1964, p. 804.

[45] In questo senso, per taluni rischierebbe di suonare come insoddisfacente o inopportuna persino la riflessione di chi si chiedesse, nei panni degli Stati

Occorre allora prestare attenzione ai singoli diritti sociali, cercando di indagare la *ratio* che li vede applicabili e applicati (anche) ai "non cittadini", per il solo fatto di essere persone che si trovano sul territorio italiano, magari a prescindere dalla loro condizione: l'operazione va fatta scorrendo soprattutto il Testo unico sull'immigrazione che attua l'art. 10, comma 2 Cost. in materia di «condizione giuridica dello straniero»[46].

A monte, e per prevenire incomprensioni, bisogna subito ammettere che il legislatore – lo ha riconosciuto da tempo e con chiarezza la Corte costituzionale – possiede «un'ampia discrezionalità» in materia di regolamentazione di ingresso e soggiorno dello straniero, dovendo ponderare «svariati interessi pubblici, quali […] la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione», avendo come unico limite «il vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli»[47]. Se questo è vero, come è altrettanto vero che «[è] possibile, inoltre, subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non

contemporanei, «fino a che punto sia giustificabile far prevalere gli obblighi speciali attinenti a una determinata appartenenza statale contro obbligazioni universali superanti i confini politici» (J. Habermas, *Morale, diritto, politica*, Einaudi, Torino, 1992, p. 129).

[46] In quest'opera di indagine è fondamentale l'analisi condotta, diritto per diritto, da B. Pezzini, *Una questione che interroga l'uguaglianza*, cit., p. 167 ss.

[47] Le citazioni sono estratte da Corte cost., 10-24 febbraio 1994, n. 62, ma nello stesso senso in sostanza erano già andate prima le sentt. nn. 144/1970 e 104/1969 e altre volte in seguito il giudice delle leggi si sarebbe espresso in quel modo (v. *ex plurimis* sentt. nn. 206/2006 e 148/2008).

episodico e di non breve durata»[48], la stessa giurisprudenza costituzionale ha però precisato con forza che «una volta […] che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini»[49]. Come a dire che «le "differenze di fatto" tra cittadino e non cittadino» che giustifichino un godimento diverso di diritti «non possono essere precostituite dalla legge, se non si vuole cadere in un gioco di specchi deformanti dove il legislatore crea quelle stesse differenze, cui poi si appella per giustificare la legittimità costituzionale delle proprie successive scelte discrezionali»[50].

Il massimo rilievo in questa trattazione merita il *diritto alla salute*, così come previsto dall'art. 32 Cost., la cui formulazione non può lasciare dubbi sulla natura di «diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività». Proprio questi due piani (quello dell'individuo e quello della collettività) devono essere considerati "in combinato disposto", per comprendere il senso dell'inclusione dei "non cittadini" tra i beneficiari indiscutibili del diritto. In effetti, il T.u. immigrazione propone un sistema che cerca di estendere a un novero piuttosto ampio di stranieri le garanzie in materia di salute previste per i cittadini (art. 34): lo fa innanzitutto obbligando gli stranieri regolari di non breve soggiorno[51] a iscriversi al Servizio

[48] Corte cost., 29-30 luglio 2008, n. 306.

[49] *Ibidem*.

[50] A. Pugiotto, «Purché se ne vadano». cit., p. 389.

[51] Sotto questa etichetta sono ricompresi i titolari di permesso di soggiorno (o che lo attendono o aspettano il rinnovo) per lavoro, attesa occupazione, motivi familiari, asilo, attesa adozione, affidamento, acquisto di cittadinanza,

sanitario nazionale, riconoscendo loro «parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani» circa l'obbligo contributivo, l'assistenza erogata in Italia dal SSN e la sua validità temporale (commi 1 e 2); lo fa pure obbligando gli altri soggetti regolarmente soggiornanti a scegliere tra la stipula di una polizza assicurativa[52] con un istituto italiano o straniero, purché sia valida in Italia e l'iscrizione al SSN (comma 3), estendendo la possibilità di iscriversi anche ad altre categorie di soggetti[53] (comma 4).

Ancora più interessante è l'art. 35 del Testo unico, sia quando garantisce – ovviamente a pagamento – l'accesso alle prestazioni sanitarie anche agli stranieri regolari che non possono iscriversi al SSN (essenzialmente perché dotati di permesso breve turistico)[54] sia, e soprattutto, quando garantisce – al comma 3 – «[a]i cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno […] le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio»[55], estendendo loro tra l'altro «i programmi di

gravidanza, puerperio), nonché i familiari a loro carico e i minori figli di stranieri iscritti al servizio sanitario nazionale.

[52] La polizza dev'essere contro il rischio di malattie e infortunio e per la maternità.

[53] Ossia gli stranieri titolari di permesso di soggiorno per motivi di studio e quelli "collocati alla pari", in base all'accordo di Strasburgo del 1969.

[54] L'ipotesi del visto di ingresso e permesso di soggiorno per cure mediche invece è regolata dall'art. 36 Tu.

[55] V. la circolare n. 5/2000 del Ministero della sanità: «per cure urgenti si intendono le cure che non possono essere differite senza pericolo per la vita o danno per la salute della persona; per cure essenziali si intendono le prestazioni sanitarie, diagnostiche e terapeutiche, relative a patologie non pericolose nell'immediato e nel breve termine, ma che nel tempo potrebbero determinare maggiore danno alla salute o rischi per la vita (complicanze,

medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva» (con l'ulteriore previsione della gratuità, in base al comma 4, per i richiedenti «privi di risorse economiche sufficienti, fatte salve le quote di partecipazione alla spesa a parità con i cittadini italiani»).

È inevitabile che per i propugnatori del messaggio "prima gli Italiani" soprattutto queste ultime norme – chiaramente a tutela di "diritti che costano", e molto per giunta – possano sembrare foriere di una *deminutio* (di risorse) ingiustificata per i cittadini. A ben guardare, però, l'osservazione non è accoglibile, se solo si tiene a mente quel "combinato disposto" di cui si parlava prima citando l'art. 32 Cost., per cui diritti dell'individuo e interesse della collettività vanno di pari passo. Non può sfuggire come la tutela della salute del "non cittadino" giovi – oltre che a lui stesso – a chiunque venga in contatto con lui e, in chiave più ampia, all'intera società, come correttamente riconosce lo stesso testo costituzionale.

Appare più che giusto che lo Stato fornisca prestazioni sanitarie a chi non è cittadino, comprese quelle urgenti ed essenziali per chi è irregolare (e appare giusto,per lo meno in teoria, anche che se ne faccia carico se la persona non può provvedere), visto che operando così si preoccupa di tutelare la salute di tutti, *anche (e, se si vuole, prima di tutto) dei cittadini*[56]. È

cronicizzazioni o aggravamenti). È stato, altresì, affermato dalla legge il principio della continuità delle cure urgenti ed essenziali, nel senso di assicurare all'infermo il ciclo terapeutico e riabilitativo completo riguardo alla possibile risoluzione dell'evento morboso». Per una giurisprudenza più restrittiva, v. B. Pezzini, *Una questione che interroga l'uguaglianza*, cit., p. 169.

[56] Ciò è particolarmente chiaro se si presta attenzione all'esemplificazione, contenuta nello stesso art. 35, comma 3 del T.u. immigrazione, di alcune prestazioni garantite: « a) la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane […]; b) la tutela della salute del minore […]; c) le vaccinazioni secondo la normativa e nell'ambito di

certamente giusto fare attenzione agli "eccessi", cioè a chi cerca di sfruttare il quadro normativo italiano per ottenere benefici indebiti[57], ma non per questo è accettabile escludere gli stranieri (o, per le prestazioni riconosciute loro, anche solo gli irregolari) dal godimento di diritti che "restituiscono" le risorse pubbliche spese per la loro tutela con la garanzia della salute per tutti.

In materia di salute, poi, è intervenuta più volte con chiarezza la Corte costituzionale per segnalare che, pur essendo «il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute […] "costituzionalmente condizionato" dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti», è però «salva […] la garanzia di "un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto"», nucleo che «deve perciò essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso»[58].

Come è noto, poi, la giurisprudenza costituzionale si è espressa in molte occasioni anche su altri diritti sociali, in

interventi di campagne di prevenzione collettiva autorizzati dalle regioni; d) gli interventi di profilassi internazionale; e) la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventualmente bonifica dei relativi focolai».

[57] Si rifletterà anche di questo nell'ultimo paragrafo.

[58] Corte cost., 5-17 luglio 2001, n. 252: la pronuncia – che fa riferimento, nel virgolettato a precedenti sentenze, in particolare le nn. 509/2000, 309/1999 e 267/1998 – conclude che, in base alla normativa vigente, non è possibile «eseguire l'espulsione nei confronti di un soggetto che potrebbe subire, per via dell'immediata esecuzione del provvedimento, un irreparabile pregiudizio» al suo diritto alla salute, anche qualora esso sia intaccato da malattie sorte precedentemente al suo arrivo in Italia.

particolare sui c.d. benefici di natura socio-assistenziale, dimostrando e consolidando sempre di più un approccio "inclusivo", fondato – anche questa volta – essenzialmente su un criterio di ragionevolezza. Si pensi, in particolare, al fascio di sentenze emesse nel 2013 dal giudice costituzionale (su norme contenute in leggi emanate da Regioni o Province autonome, nonché nella finanziaria 2011), che si pongono peraltro in continuità con la più volte citata sentenza n. 432/2005.

Pur riconoscendo il carattere "non essenziale" e "costituzionalmente non necessario" di determinate prestazioni – premessa che parrebbe legittimare un intervento del legislatore volto a differenziare il trattamento di cittadini e stranieri e, ancora di più, dei "non cittadini" in base al loro titolo di soggiorno o alla durata della loro residenza in un luogo – la Consulta ha individuato una «logica di solidarietà sociale» alla base delle provvidenze economiche[59]: su questa base, «i requisiti della cittadinanza e della residenza prolungata quali criteri di selezione dei beneficiari delle prestazioni appaiono del tutto inconferenti, e dunque arbitrari, rispetto alla *ratio* stessa di tali diritti». La mancanza di ogni legame tra il possesso della cittadinanza o di un titolo di soggiorno qualificato e il "bisogno", vero titolo di accesso alle prestazioni per la singola persona (cittadina o "non cittadina" che sia)[60] si presenta dunque come un'irragionevolezza non tollerabile.

[59] Che si trattasse della gratuità del trasporto pubblico per gli invalidi totali (sent. n. 432/2005), delle agevolazioni per il diritto allo studio (sent. n. 2/2013), dell'accesso a un fondo regionale per la non autosufficienza (sent. n. 4/2013), della concessione dell'indennità di accompagnamento (sent. n. 40/2013) o dell'assegno regionale al nucleo familiare (sent. n. 133/2013).

[60] Eloquente su questo il commento di E. Pampalone, *Giustizia ed eguaglianza*, cit.; sulle sentenze in questione e su altre pronunce omologhe, v. pure C. Corsi, *Stranieri, diritti sociali*, cit., p. 10 ss.

Dovrebbe essere patrimonio comune che quanto più è ampia – in termini percentuali – la platea dei beneficiari dei diritti sociali, tanto minori sono i rischi di tensione sociale dovuti alla mancata estensione di tali diritti: in questo senso, l'opera della Corte costituzionale va certamente nella direzione di un aumento della sicurezza. È altrettanto noto, peraltro, come il discorso appena fatto possa funzionare quando i numeri – in termini assoluti, questa volta – sono relativamente ridotti, reggendosi invece con fatica se gli ingressi e i soggiorni (regolari e non) aumentano. Quando il livello di "non cittadini" presenti nel Paese – e, in concreto, in paesi e città – supera una "soglia psicologica", una sorta di asticella invisibile dall'altezza ignota e non predeterminabile, gli stranieri che si incontrano per la *vulgata* diventano invariabilmente «troppi»[61] e il margine di sicurezza che si può guadagnare (con effetti prevedibili per la finanza pubblica) estendendo la fruizione dei diritti sociali rischia di andare completamente dissipato (o arrivando a produrre addirittura una perdita secca) a causa del crescente senso di insicurezza dei cittadini che sentono messi in pericolo i loro diritti, come se qualcuno stesse per portarli loro via.

Su alcune questioni, in effetti, la tensione rischia di essere decisamente maggiore, talvolta pronta addirittura a esplodere.

[61] Si tratta, all'evidenza, di una sensazione di tipo psicologico, anche se non trova un riscontro numerico: "troppi", infatti, rispetto a cosa? A quali altri Paesi, ad esempio? Se si prendono i dati raccolti e processati da Eurostat, ad esempio, si scopre che alla data del 1° gennaio 2013 ben 11 paesi su 27 (compresi Spagna, Austria, Germania e Regno Unito) avevano un tasso di "non cittadini" residenti maggiore rispetto a quello dell'Italia. V. l'indirizzo http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics (ultima consultazione 20 novembre 2014). Sulle ragioni che portano i "non cittadini" a essere "troppi" (o comunque "tanti") e sulle responsabilità del legislatore in materia, comunque, si tornerà nell'ultimo paragrafo.

È il caso, per dire, delle occupazioni abusive di case: la fattispecie chiama in causa il "diritto all'abitazione", riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale[62] come diritto fondamentale anche in mancanza di una sua codificazione esplicita nella Carta costituzionale (in quanto ingrediente non rinunciabile della «esistenza libera e dignitosa» che dà senso e forza anche agli altri diritti sociali della persona, cittadina o straniera che sia)[63]; ancora la Consulta, tuttavia, ha precisato che solamente il legislatore «misurando le effettive disponibilità [di risorse, *nda*] e gli interessi con esse gradualmente satisfattibili, può razionalmente provvedere a rapportare mezzi a fini, e costruire puntuali fattispecie giustiziabili espressive di tali diritti»[64].

Il problema è che, in questa ipotesi, è decisamente a portata di mano una sorta di "cortocircuito". Come è noto, infatti, lo straniero – prima ancora di avere *diritto* all'alloggio – ha *l'onere* di avere in disponibilità un'abitazione conforme ai requisiti fissati dalla legge per poter entrare in Italia e rimanervi[65]. Pur essendo questo un periodo in cui gli alloggi sul mercato non

[62] V. in proposito Corte cost., 11-25 febbraio 1988, n. 217, che fa rientrare il diritto all'abitazione «fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» (legandolo all'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e all'art. 11 del Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali) e riconosce la casa come bene primario che la legge deve tutelare.

[63] V. già G. D'Orazio, *Lo straniero nella Costituzione italiana. Asilo, condizione giuridica, estradizione*, Cedam, Padova, 1992, p. 267 ss. e, più di recente, E. Grosso, *Straniero (*status *costituzionale dello)* (voce), cit., p. 173.

[64] V. Corte cost., sentt. nn. 252/1989 e 121/1996.

[65] Si vedano in particolare gli artt. 9, 22, 26, 29, 29-*bis* e 36 del T.u. immigrazione, relativi alle fattispecie di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, ingresso e permanenza per lavoro subordinato e autonomo, ricongiungimento familiare e soggiorno per cure mediche.

mancano di certo (ma, ovviamente, non sono necessariamente a un prezzo accessibile per il singolo "non cittadino"), qualcuno non di rado decide di procedere in modo abusivo, occupando un immobile onde poter risolvere, anche solo temporaneamente, il proprio problema dell'alloggio: è chiaro naturalmente che questo configge pesantemente con il diritto del proprietario a fruire liberamente di un suo bene.

Su questo piano, è vero che esistono sentenze che hanno applicato alla condotta di per sé illecita dell'occupazione abusiva di immobile addirittura la scriminante dello stato di necessità *ex* art. 54 c.p.[66]; è altrettanto vero però che è stato detto con chiarezza, anche dalla Cassazione, che «venendo in rilievo il diritto di proprietà, un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 54 c.p., alla luce dell'art. 42 Cost., non può che pervenire ad una nozione che concili l'attualità del pericolo con l'esigenza di tutela del diritto di proprietà del terzo che non può essere compresso in permanenza perchè, in caso contrario, si verificherebbe, di fatto, un'ipotesi di esproprio senza indennizzo»[67]. Restano, sul piano pratico, le notevoli difficoltà per i proprietari degli immobili (o anche dei loro inquilini "legittimi") di rientrare in possesso di case e appartamenti, anche in presenza di provvedimenti giudiziari a loro favore.

A ciò è certamente connesso il problema, altrettanto serio, dell'accesso dei "non cittadini" agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (Erp): sono discutibili e discusse quanto alla loro compatibilità costituzionale le norme di legge che limitano fortemente la possibilità per gli stranieri di accedere

[66] Per una sentenza recente in materia che, pur essendo di segno negativo, detta i termini entro i quali è possibile l'applicazione dell'esimente, v. Cass., sez. II pen., 16 aprile - 3 maggio 2013, n. 19147.

[67] *Ibidem*.

alle graduatorie in questione (a partire dal requisito del permesso di soggiorno almeno biennale posto dall'art. 40 del t.u immigrazione)[68]. D'altra parte, non mancano casi in cui gli occupanti abusivi di case sono anche in lista di attesa Erp: un'eventuale modifica delle regole utilizzate per formare la graduatoria, tale da favorire l'assegnazione degli alloggi popolari agli occupanti, potrebbe in qualche modo giovare ai proprietari degli immobili occupati (che avrebbero così qualche speranza in più di recuperare la disponibilità di case e appartamenti), ma certamente aprirebbe un ulteriore problema di "giustizia" con gli altri soggetti in lista d'attesa che vedrebbero frustrate le loro aspettative. Non sarebbe improbabile, a quel punto, assistere a nuovi focolai di insicurezza non semplici da gestire.

In definitiva, se la garanzia allo straniero dei diritti civili, oltre che essere più rispettosa del concetto di dignità sociale, è realmente in grado di aumentare il livello di sicurezza vissuta e percepita (e, per giunta, a stento si troverebbe oggi qualcuno seriamente disposto a negare ai "non cittadini" la titolarità di diritti fondamentali, compresi quelli che in base alla Costituzione sarebbero assicurati per i soli cittadini, come la libertà di riunione o di associazione), quando si passa al terreno dei diritti sociali – anche se il testo costituzionale in teoria non

[68] Per un'analisi di quelle norme, v. B. Pezzini, *Una questione che interroga l'uguaglianza*, cit. p. 182 ss. Si noti peraltro che non viola affatto quelle norme la predisposizione di un elenco graduato che non favorisca i cittadini rispetto agli stranieri soggiornanti, anzi, costituirebbe una discriminazione (*ex* art. 43 del T.u. immigrazione) l'assegnazione di punti aggiuntivi a un soggetto solo perché cittadino, penalizzando gli altri soggetti solo perché "non cittadini". Cfr. Tar Liguria (Genova), sez. II, 25 agosto 2011, n. 1354, citata da L. Tria, *Stranieri, extracomunitari e apolidi. La tutela dei diritti civili e politici*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 690.

distingue in base alla cittadinanza – il "bilancio della sicurezza" è molto più delicato. Inevitabilmente a fare la differenza – almeno sul piano della percezione che del fenomeno hanno i cittadini – è il "costo" dei diritti sociali[69] combinato alla limitatezza delle risorse, che costringe legislatori e governi a ridurre gli spazi per le prestazioni sociali – o, a seconda dei punti di vista, dà loro l'occasione per ridurli – e rischia seriamente di scatenare una «"guerra" tra fasce deboli della popolazione»[70], dagli esiti non prevedibili.

Considerando tutto questo, e sapendo peraltro che sarà ben difficile porre un freno efficace all'ingresso di nuovi immigrati (specialmente irregolari e "clandestini")[71], l'unica alternativa

[69] Ma nota giustamente R. Bin, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 107, che anche tutti gli altri diritti hanno un costo, nel senso che comunque dipendono dalle risorse disponibili e che il fatto che i diritti sociali tendenzialmente abbiano un costo maggiore non autorizza a sostenere che alcuni diritti siano più "veri" di altri.

[70] V. F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit., p. 6.

[71] Non ha sortito gli effetti voluti dai promotori l'introduzione nel nostro ordinamento del reato di immigrazione clandestina, su cui è parzialmente intervenuta la legge n. 67/2014. Sul punto, non sia considerato inelegante rinviare a G. Maestri, *La delega al Governo in tema di "depenalizzazione" dell'immigrazione clandestina: riflessioni sulla sicurezza*, in questa Rivista, 2004, n. 2, p. 17. Sull'incongruità dell'atteggiamento propugnato dall'Italia con l'introduzione del reato di clandestinità, rispetto alla natura e alla storia del Paese, sia consentito rinviare anche alle parole non giuridiche, ma di impatto emotivo di Erri De Luca, tratte dal suo intervento finale nella trasmissione di Raitre «Che tempo che fa» dell'8 ottobre 2011: «Oggi siamo attraversati, visitati da nuovi viaggiatori dell'emigrazione. Viaggiatori di azzardo, […] che accettano il rischio di essere decimati da deserti, prigionie, naufragi. […] Chiamiamo questi viaggi dal sud "ondate migratorie", scegliendo apposta quest'immagine distorta delle ondate, alle quali bisogna opporre dighe, frangiflutti e scogliere. Non sono ondate e noi per geografie non siamo dighe. Le torri saracene che sono sparse sopra il nostro territorio erano di avvistamento e non di sbarramento. L'Italia delle migliaia di chilometri di

concreta e auspicabile alla politica di tagli ed esclusioni che si nutre di un contesto di insicurezza (e contribuisce a dargli nuova, devastante linfa) sembra essere una ragionata redistribuzione delle risorse disponibili, distraendole da altre realizzazioni meno "meritevoli" o comunque meno adatte ad assicurare la pace sociale e dedicandole invece al soddisfacimento delle istanze nate dal bisogno di esseri umani che si trovano in terra d'Italia, a prescindere dal loro *status civitatis*.

4. Un passo ulteriore (solo tentato): quale spazio per l'elettorato ai "non cittadini"?

Si è focalizzata sin qui l'attenzione sui diritti civili e sociali, la cui latitudine è stata ed è, in alcuni casi, oggetto di discussione. Discussione che è stata invece più povera, nel corso degli anni, circa i diritti politici: come è noto, per diverso tempo, se si è ragionato di estensione dei diritti civili e sociali, si è escluso con nettezza che quest'altra categoria di situazioni soggettive attive potesse avere come beneficiario chi non era cittadino. Dette posizioni sono inevitabilmente debitrici di determinate ricostruzioni del concetto di cittadinanza, che la vedono soprattutto come *status* che "fotografa" il rapporto tra autorità e coloro che a essa sono soggetti.

In premessa va ammesso che, come è stato acutamente notato, «è assai difficile rinvenire, nei molteplici lavori dedicati all'argomento, una definizione sistematica [della cittadinanza] che tenga conto dei diversi aspetti e dei diversi elementi della

costa non può calzare un preservativo. […] E allora non resta che obbedire alla geografia di questo paese che è un braccio teso, ponte e passerella».

sua complessità», ponendo mente «a tutte le profonde ambiguità linguistiche cui il termine dà luogo, ai vari significati, ai vari usi, alle sovrapposizioni e intersezioni storiche, ai legami che si sono creati tra le diverse discipline che se ne sono occupate»[72].

Ciò detto, può accogliersi l'osservazione che individua nel concetto di «cittadinanza» essenzialmente due anime, sorte in tempi diversi e variamente sostenute dalla dottrina[73]. Da una parte si pone l'idea di cittadinanza come *status*, che lega in un rapporto "verticale" *l'individuo e l'autorità sovrana* e si sviluppa diversamente a seconda che il rapporto sia biunivoco (prevedendo diritti dell'individuo e poteri dell'autorità) o unilaterale (con la soggezione dell'individuo all'autorità): è lo Stato, in sostanza, a determinare su quali individui esercita la propria sovranità (chi, dunque, sia cittadino) e quali doveri e diritti siano legati a questa sottoposizione all'autorità[74].

[72] E. Grosso, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, Cedam, Padova, 1997, pp. 1-2.

[73] Ivi, p. 295.

[74] Si veda, in chiave storica, H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello stato*, trad. it. di S. Cotta, G. Treves, Edizioni di Comunità, Milano, 1952, p. 239, per il quale la cittadinanza «è uno *status* personale, il cui acquisto e la cui perdita sono regolati dal diritto statale e da quello internazionale. L'ordinamento giuridico statale fa di questo *status* la condizione di certi diritti e doveri». Prima ancora G. Jellinek, *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, trad. it. di G. Vitagliano, Sel, Milano, 1912, p. 127 ss.: «In forza della concessione di pretese giuridiche positive verso lo Stato, il fatto di essere membro dello Stato si trasforma […] in un rapporto avente un doppio carattere, in una condizione giuridica, cioè, che nello stesso tempo attribuisce facoltà ed impone doveri. Questa condizione è quella che viene designata come appartenenza allo Stato, come diritto di cittadinanza, come *nationalité*». Non troppo diversamente C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1976 (9° ed.), p. 123: «Essendo la cittadinanza una situazione esclusivamente giuridica […], essa assume quella estensione che il diritto di ogni stato ritiene di doverle conferire, in relazione alle sue particolari finalità». In parte su posizioni simili

L'alternativa a questa ricostruzione è il modello di cittadinanza che discende dalla *comune partecipazione*: si identifica sempre un'appartenenza, che però questa volta è di tipo "orizzontale", intesa come appartenenza a una comunità. Se il primo modello storico (e difficilmente ripetibile) è quello della *polis* greca e l'etimologia greca e latina del termine «cittadinanza» rimanda con più convinzione all'appartenenza a una comunità politica – per cui «[i]l cittadino è colui che gode di una serie di requisiti *sostanziali* che lo legano a un gruppo di altri cittadini, insieme ai quali forma una comunità politica»[75] – è indubitabile che l'esperienza della Rivoluzione francese e il pensiero sviluppatosi in quel contesto abbia contribuito notevolmente a rilanciare questa declinazione del fenomeno di cui ci si sta occupando[76].

Su queste premesse, si può leggere la cittadinanza come una realtà difficile da definire, specie per lo stato "magmatico" e in continua evoluzione del contesto istituzionale e, in particolare, della stessa idea di Stato nazionale: una trasformazione che si esplica con il parallelo processo di "sovranazionalizzazione"

S. Romano, *Teoria dei diritti pubblici subiettivi* (voce), in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Sel, Milano, 1900, p. 348 ss. Sul fatto che sia la sovranità a definire i contorni della cittadinanza (e non l'inverso) , v. V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, I vol., Cedam, Padova, 1970, p. 59.

[75] E. Grosso, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 18.

[76] Valga come esempio il pensiero di Robespierre, secondo il quale a conferire la dignità di cittadino non è né la proprietà, né il pagamento dei tributi, ma l'impegno concreto dell'individuo per la libertà e l'uguaglianza, unito a una piena adesione ai principi della Rivoluzione. Impostazione, questa, che peraltro prevede anche un aspetto esclusivo,dal momento che esige la negazione della *dignitas civitatis* per chi sostenga la tirannide o si opponga in qualche modo alla Rivoluzione. Cfr. E. Grosso, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 22 ss.

della sovranità[77] e di "autonomizzazione" su scala locale. In tutto ciò, la cittadinanza si può immaginare in bilico tra "appartenenza" (nel senso di legame con uno Stato o comunque un'autorità sovrana) e "partecipazione" (sottolineando invece il ruolo attivo del soggetto nella "sua" comunità politica), con la consapevolezza che quei concetti sono tutt'altro che statici, ma si inseriscono appieno in quel percorso evolutivo dai contorni non ancora definiti di cui si diceva prima: per questo, anche l'eventuale "esclusione" di determinati soggetti dalla qualità di cittadino non può avere un significato cristallizzato[78].

[77] Invoca per questo «un ripensamento – o, per non osare troppo, un aggiornamento – delle categorie di cui ci si è serviti per spiegare» l'istituto della cittadinanza G. Romeo, *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, Cedam, Padova, 2011, p. 29.

[78] Resta d'attualità, pur essendo trascorsi oltre quindici anni, la riflessione di E. Grosso, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 302 ss.: «Cittadinanza è sicuramente in qualche modo "appartenenza". Ma cosa significa oggi "appartenere"? La società complessa in cui viviamo è ancora in grado di esprimere grandi fedeltà, ancorché non più legate a miti noti e sicuri come quello nazionale? E si può ancora dire, con Renan, che la cittadinanza sia uno strumento per identificare la propria "patria d'elezione" (corrisponda essa ad una dimensione territoriale […] ovvero ad una dimensione culturale, politica o ideale in genere), alla quale aderire spiritualmente e della quale condividere *in toto* i destini? […] Cittadinanza è anche, sicuramente, "partecipazione". Ma quanto, oggi, nella sensibilità dei cittadini e nell'autoriconoscimento da essi operato circa il contenuto essenziale del proprio *status*, può ancora dirsi che la partecipazione al potere e l'autogoverno rappresentino, di per sé, un valore fondamentale? […] Si è più cittadini in quanto si può partecipare alla scelta sull'organizzazione dei servizi sociali della propria comunità locale, oppure in quanto si può incidere sulle scelte di politica economica dell'istituenda banca centrale europea? […] Cittadinanza è infine, sicuramente, strumento di distinzione. Ma chi sono, oggi, gli "stranieri" dai quali distinguere eventualmente i cittadini, e quali strumenti giuridici dovranno essere approntati per promuoverne la necessaria integrazione in una società sempre più multietnica e multiculturale, ma contemporaneamente controllarne i flussi migratori per impedire, nel frattempo, la dis-integrazione immediata delle strutture sociali esistenti?»

Le riflessioni fatte fin qui costituiscono la premessa per domandarsi se l'antico "dogma" del riconoscimento dei diritti politici ai soli cittadini sia destinato rimanere tale e intatto anche davanti alla netta evoluzione conosciuta dal concetto stesso di cittadinanza[79]. Qui non si tratta tanto di estendere il principio di eguaglianza ai "non cittadini", come si diceva prima[80]: qui occorre chiedersi *cosa* significhi oggi essere cittadino e, di conseguenza, *chi* abbia titolo per partecipare alla determinazione della politica, potendo votare o essere votato.

Certamente l'introduzione dell'istituto della cittadinanza dell'Unione europea ha dato un primo grande contributo in tal senso, attribuendo a ogni cittadino di uno Stato dell'UE il diritto di elettorato attivo e passivo «alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato»[81]. Anche l'Italia, sulla scorta della normativa europea[82], è intervenuta per regolare la partecipazione dei

[79] In questo senso, in modo autorevole, v. B. Caravita di Toritto, *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2009*, cit., p. 149 ss.

[80] A questo proposito, A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., p. 145 sottolinea che l'impostazione da lui proposta, imperniata essenzialmente sull'art. 10, comma 2, Cost., sarebbe in realtà più liberale di quella che si basa sull'operatività allargata ai "non cittadini" dell'art. 3, dal momento che consentirebbe al legislatore – qualora le norme internazionali lo ammettano – di estendere a chi è privo di cittadinanza anche i diritti politici, superando il dato testuale delle disposizioni costituzionali che riservano storicamente l'elettorato attivo e passivo ai soli cittadini.

[81] Si tratta della formulazione dell'art. 17 del Trattato CE, oggi trasfusa nell'art. 20 del Trattato UE, che precisa poco dopo all'art. 22 (l'antecedente è l'art. 19 TCE) i termini dell'elettorato nei due ordini di consultazioni.

[82] Si veda in particolare la direttiva 94/80/CE del Consiglio, del 19 dicembre 1994, «che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in

cittadini UE alle elezioni comunali[83], ma probabilmente è tempo di compiere un passo ulteriore, che non guardi soltanto al contesto dell'Unione europea[84].

Va ricordato che negli anni sono state elaborate alcune proposte di legge – oltre che per rivedere i criteri di acquisto della cittadinanza italiana[85], magari introducendo il principio

uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza». Per quanto riguarda le elezioni europee, invece, il riferimento è la direttiva 93/109/CE, "aggiornata" dalla più recente direttiva 2013/1/UE.

[83] Lo ha fatto con il d.lgs. n. 197/1996, stabilendo l'onere per il cittadino europeo che intenda votare o farsi votare di iscriversi in un'apposita lista elettorale, permettendogli tra l'altro di candidarsi come consigliere comunale (non come sindaco) e di essere nominato assessore (ma non vicesindaco).

[84] Che peraltro, in preparazione alle recenti elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, ha fornito spunti di sicuro interesse: in particolare, la stessa istituzione parlamentare, con la Risoluzione del 4 luglio 2013 «sul miglioramento delle modalità pratiche per lo svolgimento delle elezioni europee del 2014», dopo aver ribadito al *considerando* "C" che «ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione», al paragrafo 10 «raccomanda agli Stati membri di adottare tutte le misure necessarie per dare effettiva attuazione alle azioni concordate per assistere i cittadini che desiderano votare o presentarsi come candidati in uno Stato membro diverso dal proprio» e, ancora di più, al paragrafo 12 «incoraggia i partiti politici nazionali a inserire nelle loro liste di candidati cittadini dell'UE che risiedono in uno Stato membro diverso dal proprio». Sulla partecipazione "transnazionale" alle elezioni europee, v. di recente M.R. Allegri, *Cittadinanza, residenza ed elezioni del Parlamento europeo: la partecipazione elettorale transnazionale*, in *La cittadinanza europea*, 2014, n. 1, pp. 61-92. In senso ancora più ampio, sul diritto di voto ai "non cittadini", v. F. Fabbrini, *Fundamental Rights in Europe. Challenges and Transformations in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 96-140.

[85] Interrogando la banca dati dei disegni di legge ospitata dal sito www.senato.it, si apprende che nella XVI legislatura sono stati presentate almeno 57 proposte di legge in materia di cittadinanza; nella legislatura in corso, i progetti di legge sulla cittadinanza ufficialmente presentati sono già intorno ai 40 (compresi quelli che si occupano di revoca della cittadinanza o di riacquisto della stessa per determinate categorie di persone, come le donne che l'hanno perduta per matrimonio con uno straniero o per i discendenti di

dello *ius soli* – per estendere il diritto di voto anche a determinate categorie di "non cittadini", a fronte di un congruo periodo di regolare soggiorno[86]. Si può ripartire da lì o, comunque, si può riflettere ulteriormente, valorizzando in modo adeguato un *fil rouge* che nel testo della Costituzione, a ben guardare, c'è già.

Il criterio da privilegiare, in particolare, potrebbe essere *il principio lavorista*, alla base dell'ordinamento costituzionale, essendo collocato già all'art. 1 ed esplicato subito dopo all'art. 4: ponendosi dall'inizio come fattore di unità e inclusione della Repubblica[87], la partecipazione al progresso della società mediante il lavoro potrebbe essere realmente interpretata come «"porta" d'ingresso […] per riconoscere a tutti i lavoratori, anche ai residenti stranieri, il diritto di partecipazione inteso

chi era nato ed era stato residente in territori appartenuti all'impero austro-ungarico). In nessuno dei casi, tuttavia, l'esame parlamentare ha raggiunto un serio punto di avanzamento.

[86] Da segnalare soprattutto la proposta di legge popolare legata alla campagna *L'Italia sono anch'io*, che intendeva attribuire – dietro apposita domanda di iscrizione alle liste elettorali – il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni comunali, provinciali, regionali e delle Città metropolitane a coloro che avessero accumulato almeno cinque anni di regolare soggiorno in Italia. Il progetto, depositato presso la Camera nel 2012, era stato assegnato alle Commissioni competenti come A.C. 5031 della XVI legislatura; dopo la fine anticipata di quest'ultima, è stato ripresentato alla Camera rinnovata come A.C. 10, con assegnazione alle Commissioni Affari costituzionali e Affari esteri e comunitari riunite, senza peraltro che l'esame sia – alla data del 22 novembre 2014 – ancora iniziato.

[87] Si veda l'elegante lettura provocatoria di G. Zagrebelsky, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'art. 1*, Einaudi, Torino, 2013, pp. 20-21: «il lavoro spetta a tutti i cittadini e, rovesciando i termini dell'implicazione (dal cittadino al lavoro, dal lavoro al cittadino), con riguardo a chi oggi viene dall'estero per lavorare da noi, si potrebbe aggiungere che – a certe condizioni di stabilità e lealtà – a tutti i lavoratori deve spettare la cittadinanza».

come diritto alla *cittadinanza sociale*»[88], concetto non coincidente con la cittadinanza "giuridica".

Certamente non sarebbe un approdo "pacifico", scontato, accettabile senza riserve per tutti i cittadini: si potrebbe magari riscontrare il timore che una partecipazione maggiore di soggetti "non cittadini" alla vita amministrativa e politica del Paese possa portare elementi di destabilizzazione al sistema, legati soprattutto a proposte programmatiche "estranee" al contesto socio-culturale che l'Italia presenta da tempo[89].

Eppure, a ben guardare, l'estensione dell'elettorato attivo e passivo ai "non cittadini" – certamente a fronte di condizioni ben precise di stabilità e atteggiamento *secundum legem* – potrebbe perfino costituire un importante fattore di sicurezza. Anche chi fosse portatore dei timori anzidetti, non potrebbe non riconoscere che determinate istanze (soprattutto quelle legate ad aspetti di pratica sociale e religiosa) non possono dirsi assenti per il solo fatto che le persone che ne sono portatrici al momento non votano e non sono eleggibili: esse esistono e vengono comunque poste all'attenzione di chi amministra le città, perché le considerino e valutino se agire di conseguenza.

[88] L'espressione è adottata da S. Bonfiglio, *Interpretazione costituzionale e cittadinanza inclusiva*, in pubblicazione su *La cittadinanza europea*. Si veda anche, in dettaglio, la proposta che di seguito l'Autore fa: «Agli stranieri – regolarmente soggiornanti da quattro anni in Italia o in uno stato membro dell'UE e che abbiano concorso alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva – potrebbe essere riconosciuto il diritto alle votazioni politiche locali e, avendone trascorsi altrettanti, anche il diritto di cittadinanza giuridica in senso stretto». Per una riflessione più risalente in tal senso, v. P. Bonetti, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie all'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive comparate*, in *Federalismi.it*, 2003, n. 11.

[89] I timori potrebbero essere legati soprattutto ad aspetti che intreccino vita religiosa, sociale e politica.

La situazione attuale, tuttavia, non garantisce adeguata pubblicità alla discussione su quelle richieste e proposte, né tanto meno a eventuali decisioni in materia: diverso sarebbe, all'evidenza, se ad avanzare certe proposte – dell'edificazione di un luogo di culto o di un centro culturale, ad esempio, o dell'approvazione di un regolamento in materia di pubblica sicurezza che riguardi anche pratiche "culturalmente sensibili" – fosse un consigliere comunale (o, al limite, regionale) democraticamente eletto, di cui sarebbe molto più facile verificare l'attività politica svolta e le dichiarazioni rese, con la possibilità per chi avesse idee diverse in merito di farle valere nelle sedi più adeguate del circuito democratico.

A monte, poi, un intervento che riconoscesse agli stranieri residenti da tempo il diritto di voto alle elezioni locali consentirebbe al legislatore di recuperare decisamente in coerenza: un valore che finora sembrava avere esercitato poco, ponendo paradossalmente più attenzione al voto degli "italiani all'estero" che hanno lasciato da tempo il Paese (e che, mediante i loro rappresentanti, contribuiscono a far approvare leggi che magari non dovranno rispettare e a far introdurre tasse e imposte che non saranno chiamati a pagare, vivendo altrove), piuttosto che dare peso e corpo alla partecipazione politica delle persone che, pur in mancanza dello *status civitatis*, vivono e operano in Italia da anni, contribuendo con il proprio lavoro (e con i tributi che – loro sì – pagano) in modo concreto e apprezzabile allo sviluppo della società[90].

[90] Di «legislatore strabico o con gli occhi rivolti all'indietro» – per lo meno con riferimento a quello che ha prodotto le leggi costituzionali nn. 1/2000 e 1/2001 – parla espressamente V. Onida, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2009*, cit., p. 5.

Di fatto, dunque, un'applicazione così estesa del più importante dei diritti politici – l'elettorato attivo e passivo, pur con l'esclusione significativa del voto per il Parlamento – sarebbe realmente in grado di trasformare la stessa categoria dei diritti politici in «un complessivo "*statuto di appartenenza ad una comunità*" di un individuo, comunità che, proprio attraverso tale ampio ed aperto bagaglio di diritti, riesce a farsi ordinamento giuridico»[91]. Il traguardo è ambizioso, senza dubbio, ma dovrebbe essere auspicato da chiunque abbia a cuore la sorte di uno Stato come "comunità di persone attive".

5. Diritti e doveri dei "non cittadini": un binomio da non sciogliere

Fin qui si è parlato di *diritti* da riconoscere ai "non cittadini", senza fare riferimento invece ai *doveri* altrettanto individuabili a loro carico: un'impostazione simile riesce tendenzialmente naturale in una "età dei diritti" – quale ancora può dirsi quella che tuttora si sta vivendo – in cui si pone attenzione soprattutto alla posizione dell'individuo (come singolo e come membro delle formazioni sociali) nel rapporto tra governanti e governati[92].

[91] B. Caravita di Toritto, *I diritti politici dei "non cittadini"*, cit., p. 156.

[92] La lettura è chiaramente debitrice di N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 2014 (prima edizione, 1990). Di più, i diritti dei "non cittadini" in questo caso si traducono immediatamente in doveri per lo Stato: accanto e a monte del problema della determinazione dei diritti, infatti, c'è quello «della determinazione dei *doveri*, unico fattore di certezza *giuridico-fattuale* che alcuni diritti – non conta se inespressi o espressi in modo troppo indeterminato per essere vincolanti – saranno *realmente* protetti» (così si esprime l'illuminante contributo di A. Spadaro, *Dai diritti "individuali" ai doveri "globali". La giustizia*

Ciò nonostante, in questa sede non sembra possibile (oltre ad apparire ingiusto) non richiamare in alcun modo l'aspetto dei doveri, così come essi sono delineati tanto dalla Costituzione, quanto dalle fonti di rango inferiore che riguardino in qualche modo i "non cittadini". I doveri, infatti, si presentano a tutti gli effetti come "l'altra faccia" dei diritti, una sorta di endiadi riflesso del principio di solidarietà che «contribuisce […] a garantire un minimo livello di omogeneità nella compagine sociale, ancorché pluralista e frammentata»[93]: è stato autorevolmente scritto come «a maggiori affermazioni di libertà debba necessariamente corrispondere una maggiore dose di solidarietà»[94]. Detta solidarietà, dunque, si può tradurre e si traduce tanto in doveri a carico dei soggetti diversi da quello che invoca un determinato diritto, quanto in obblighi o altre situazioni soggettive passive in capo proprio al singolo soggetto che intende far valere quel diritto.

In questo modo, non si rischia di ricadere nella logica del "tutto è dovuto" e si pone «uno sbarramento all'individualismo esasperato»[95], non accettabile né da parte dei cittadini, né tanto meno da parte di chi cittadino non è; spetterà naturalmente alla Corte costituzionale – ove sia chiamata a intervenire – decidere sulla rispondenza alla Costituzione dei singoli doveri previsti dalle leggi.

Fatta questa premessa, del tutto necessaria, qui si sostiene che, a fronte del riconoscimento sempre più ampio di diritti a

distributiva internazionale nell'età della globalizzazione, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005, p. 104).

[93] E. Rossi, *Art. 2*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006 (versione Cd-Rom), par. 2.3.

[94] A. Barbera, *Art. 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli - Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 97.

[95] V. in proposito G. Alpa, *Solidarietà*, in *Nuova giur. comm.*, 1994, II, p. 365.

varie categorie di "non cittadini" (riconoscimento che, come quasi certamente traspare dalle pagine precedenti, non si intende minimamente contestare o mettere in dubbio), è importante che non passi in secondo piano il tema dell'esigibilità dell'adempimento dei doveri da parte degli stessi soggetti[96]. Di più, proprio un'attenzione posta dai rappresentanti dello Stato in eguale misura a diritti e doveri di chi si trova sul territorio italiano senza avere la cittadinanza sembra maggiormente in grado di garantire un senso di sicurezza a tutti i consociati.

Il primo passo da compiere coincide con una presa di consapevolezza necessaria, troppo spesso messa in discussione nella vita quotidiana: richiedere – e, se del caso, pretendere – il rispetto delle norme comunque applicabili al "non cittadino" (che siano norme costituzionali, di legge o di altra fonte, che siano generali o dettate espressamente per quella categoria) *non significa in alcun modo essere razzisti*.

È pure vero che alla base di quelle regole dovrebbe esistere – e, a monte, si dovrebbe lavorare per crearlo – un orizzonte di *senso comune* che sia condivisibile anche per chi non è cittadino o comunque appartiene a una cultura diversa da quella del

[96] Cosa che finora non sembra essere accaduta: di «progressiva assimilazione tra questi diritti e doveri [del "non cittadino"] e quelli del cittadino (molto più dei diritti, a dire il vero, che dei doveri, in omaggio forse a una malintesa concezione liberale della condizione di questi ultimi, ma in tal modo ampliando di fatto il divario tra le due categorie anziché ridurlo)» parla M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 158. Sul fatto però che in generale in Italia (e non solo) ci sia un'attenzione al tema dei doveri costituzionali «neppure lontanamente paragonabile a quella dedicata al tema dei diritti», anche per i cittadini, che rischia di portare dunque i doveri «quasi in una "terra di nessuno" tra il diritto e la morale», v. in modo puntuale E. Grosso, *I doveri costituzionali*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2009*, cit., p. 230 ss.

territorio in cui vive[97]. È altrettanto vero che le norme, quando "nascono", non hanno insita in sé una patente di ragionevolezza[98] e spetta comunque alla Corte costituzionale, qualora sia correttamente investita del caso, valutare se effettivamente una previsione di legge possa risultare poco rispettosa di quel canone, così come emerge dal testo della Costituzione. Nonostante questo, è assolutamente fondamentale che si possa pretendere, con la massima serenità, dal "non cittadino" presente in Italia ciò che la Carta prevede come doveroso (a partire dal disposto dell'art. 2), come pure degli obblighi previsti dalla legge in attuazione dell'art. 23 Cost., quando a essere richiesta sia una «prestazione personale o patrimoniale» e spetti alla legge specificare il contenuto dei doveri costituzionali[99]. Ciò vale anche quando proprio i doveri previsti finiscono per aggravare la posizione di chi non è cittadino, rispetto a chi invece lo è (a partire dai maggiori aggravi richiesti per ottenere l'ingresso e il soggiorno in Italia).

Se si scorresse un ipotetico elenco generale che contenesse tutte le fattispecie di reato punibili in Italia, una buona parte di queste sarebbero del tutto comprensibili anche agli stranieri e non si vede perché non si dovrebbe pretendere anche da loro una condotta rispettosa delle regole[100]; allo stesso tempo, non si

[97] Cfr. M. Ricca, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento, Palermo, 2012, pp. 26-29.

[98] Anche se è di tutta evidenza che il concetto di ragionevolezza è solo in parte sovrapponibile a quello di "rispondenza al senso comune", sebbene i punti di contatto possano esservi.

[99] In proposito, oltre ai commenti dell'art. 2 visti prima, v. già G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 466 e A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., p. 58.

[100] Resterebbe, casomai, la delicata questione legata agli aspetti c.d. soggettivi del reato: «i problemi interculturali potrebbero porsi non perché il soggetto rifiuti per motivi culturali di considerare il tipo di reato […] quale

capisce perché gli stessi stranieri non dovrebbero essere puniti alla pari dei cittadini italiani, qualora venisse accertata la commissione di un reato da parte loro. Il problema, in effetti, è decisamente serio, poiché nella realtà può dirsi di conoscenza comune il fatto che le gravi inefficienze di cui soffre il sistema della giustizia in Italia facciano sì che all'eventuale applicazione della pena su richiesta del reo segua rapidamente il ritorno in libertà, con la possibilità di delinquere di nuovo[101]. È evidente che una situazione di questo tipo è profondamente ingiusta ed è in grado di minare alla base il senso di sicurezza tra la gente; è però altrettanto chiaro che al dovere degli stranieri di rispettare le norme vigenti (specie quelle di natura penale) deve poi corrispondere la capacità dello Stato – con regole e procedure diverse, oltre che con un impiego più adeguato di risorse – di far rispettare quelle stesse norme: diversamente, non si potrà addebitare ai "non cittadini" la colpa del senso di insicurezza generato dalla convinzione che "tanto gli stranieri la fanno sempre franca e non pagano mai".

fonte di ingiustizia oppure perché non conosce la legge, piuttosto perché per lui un medesimo comportamento significa altro. […] il fatto empirico dell'agire e il suo significato non sono separabili dai contesti di senso nei quali vengono inseriti dagli agenti» (M. Ricca, *Pantheon*, cit., 269).

[101] È illuminante, da questo punto di vista, quanto scritto da Francesco Florit, giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Udine, all'interno di un'ordinanza di custodia cautelare seguita a una serie di delitti contro il patrimonio commessi da un gruppo di moldavi. Chiedendosi perché alcuni stranieri percorrano migliaia di chilometri per compiere reati in Italia, egli stesso risponde così: «Sono convinti che qui da noi se mai ti beccano fai un patteggiamento e ti rimettono in libertà. Sanno che la giustizia non è efficiente e il sistema è tale che, dopo poco, si è rimessi in libertà e si può ricominciare come prima. […] Rispetto a tali condotte, di cui si legge nella cronaca locale con frequenza allarmante, è necessario adottare la giusta severità» (la citazione è tratta dall'articolo di G. Iacobini, *E il giudice ammette: «Per gli stranieri siamo il Paese dell'impunità»*, in *IlGiornale.it*, 24 settembre 2014).

Allo stesso tempo, prendendo per buono quanto si è detto circa la concezione della cittadinanza come "appartenenza a una comunità politica" – ovviamente la comunità di oggi, non quella immaginata dai costituenti – diventa una reale necessità rendersi conto che, se i doveri hanno giocato da sempre un ruolo "simbolico" come elemento fondamentale di «costruzione paradigmatica di un'appartenenza […], facendo leva sulla capacità attrattiva della comunità nei confronti del singolo»[102], non c'è alcun motivo per non pretendere dagli stessi "non cittadini" il rispetto degli stessi doveri (costituzionali) inderogabili di solidarietà, a partire ovviamente dall'obbligazione di concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva, ma anche con riguardo agli altri diritti previsti in Costituzione[103].

Proprio questo, del resto, sarebbe un passo importante verso la costruzione di una «comunità di diritti e di doveri, più ampia

[102] V. E. Grosso, *I doveri costituzionali*, cit., pp. 245-246. Già prima in tal senso G. Bascherini, *I doveri costituzionali degli immigrati*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi. Atti del convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006* (Quaderni del «Gruppo di Pisa»), Giappichelli, Torino, 2007, p. 93: «Questa componente emozionale e simbolica del tema dei doveri rimanda alla molteplicità dei legami che tengono insieme una collettività, agli impegni assunti *reciprocamente* dai suoi componenti prima e oltre che nei confronti di un'autorità superiore, agli impegni assunti non *in cambio di*, ma in quanto *parte di* qualcosa».

[103] Si rimanda all'esauriente trattazione di E. Grosso, *I doveri costituzionali*, cit., p. 250 ss., a proposito del dovere di fedeltà visto come «obbligo di ogni consociato di rispettare il fondamento pluralistico della società stessa, quale fissato dalla Costituzione […]» nel rispetto «del carattere aperto della democrazia, e si traduce in termini di "continua apertura al confronto anche con il "sovversivo"» (sul punto v. anche A. Cerri, *Fedeltà (dovere di)* (voce), in *Enc. giur.*, XIV vol., Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1989, p. 3), come pure agli altri doveri – compreso quello di difesa della patria – che non è opportuno trattare qui per evidenti ragioni di spazio.

e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, [che] accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto […] dal legame stretto di cittadinanza»[104]. È lo stesso giudice costituzionale, insomma, ad avere tracciato – e non da ieri – una via da seguire con cura.

Non si tratta, ovviamente, di rispondere in modo indiscriminato «che c'entra?» alle richieste di diverso trattamento (o di diverse regole) avanzate dai "non cittadini"[105]: resta sempre, come si diceva, la necessità di rispettare il canone di ragionevolezza che può richiedere un regime differenziato per situazioni che risultino oggettivamente diverse. Non c'è dubbio, tuttavia, che l'applicazione contemporanea di diritti e doveri previsti dalla Costituzione (anche) agli stranieri e agli apolidi che abbiano maturato un certo legame di stabilità con lo Stato italiano – al punto da stabilirvi la propria residenza – possa contribuire a infondere nell'intera *com-unità* un reale senso di sicurezza, con la certezza che nessuno può sentirsi escluso, dai benefici dei diritti come dal "peso" dei doveri.

Di certo, tuttavia, un dovere importante – se non il più importante – resta in capo allo Stato. Si è visto quanto resti da fare in materia di giustizia, a beneficio della *iustitia* e del senso di sicurezza di tutti. Occorre impegnarsi molto pure per evitare

[104] Corte cost., 10-18 maggio 1999, n. 172; la pronuncia è stata resa a proposito di una questione di costituzionalità – dichiarata infondata dalla Consulta – sulle norme che impongono pure agli apolidi residenti in Italia l'adempimento del dovere di prestazione del servizio militare.

[105] Mette efficacemente in guardia da questo rischio concreto M. Ricca, *Pantheon*, cit., pp. 291-292.

e scoraggiare fenomeni obiettivamente deleteri, a partire dal c.d. *social welfare shopping*: il disegno consapevole e premeditato di una migrazione volta a sfruttare i sistemi di stato sociale più "generosi" o che hanno dimostrato nel tempo di avere "falle" impreviste che consentano ai "non cittadini" di ottenere benefici sproporzionati rispetto alle loro reali condizioni economiche[106]. Ancora maggiore impegno occorrerebbe per risolvere problemi che hanno natura burocratica, ma complicano enormemente i percorsi previsti dalla legge per il rilascio dei titoli che abilitano al soggiorno (o le procedure per l'acquisto della cittadinanza) e sarebbero eliminabili anche solo con un esercizio collettivo di buon senso[107].

A monte, infine, è necessario porsi una domanda, che dovrebbe sorgere spontanea ogni volta che si sente dire – molto spesso, dunque – che gli stranieri presenti in Italia sono "troppi" e sono decisamente aumentati: *da chi dipende* questo aumento? *Chi* è responsabile di questa consistenza? Le risposte ovviamente possono essere molteplici (la crisi, la fame, l'intervento di associazioni malavitose, …), ma sarebbe poco rispondente alla realtà non riconoscere che una parte della responsabilità è da attribuire anche ai ritardi e, più in generale, ai problemi connessi al riconoscimento pieno della cittadinanza a determinati soggetti. Se i "non cittadini" rimangono "tanti", è solo colpa dei numerosi sbarchi che fanno notizia – e dei ben

[106] Talvolta sono gli stessi immigrati a riconoscere questa situazione – pur nel tentativo di difendere eventuali benefici cui hanno accesso – precisando che i responsabili di questa anomalia non sono loro, bensì i cittadini e i loro governanti, secondo il principio "siete voi che ci permettete questo".

[107] Si pensi, per esempio, a duplicazioni di richieste di documenti e dichiarazioni o alla "mancanza di comunicazione" tra uffici coinvolti in procedimenti contigui, quando una maggiore circolazione di informazioni potrebbe snellire i tempi di molte procedure.

più numerosi arrivi per altre vie di cui la cronaca si occupa poco? Non sono forse anche le regole che l'Italia si è data fin qui a contribuire a mantenere alto e ad accrescere sempre di più il numero di stranieri, inevitabilmente destinato a superare la citata asticella del "troppo", mentre le statistiche testimoniano che i cittadini italiani di nascita sono sempre di meno?

Non si tratta, naturalmente, di allargare all'improvviso le maglie del sistema e di concedere la cittadinanza in modo indiscriminato: occorre casomai riflettere sul vero scopo che si desidera perseguire. Se si vuole arrivare sempre di più a una comunità davvero coesa, è necessario applicare a tutti i suoi membri (già come mezzo, non solo come risultato finale) i diritti e i doveri contenuti nelle "regole del gioco" in cui tutti si possono riconoscere, cioè la Costituzione: ciò significa, tra l'altro, punire – in modo efficace – chi infrange le regole, ma al tempo stesso premiare in modo concreto chi le rispetta e contribuisce con il suo lavoro alla crescita della società. L'atteggiamento di chi, invece, chiede un atteggiamento restrittivo tanto sulla cittadinanza quanto sui diritti sociali (magari brandendo argomenti credibili, come la scarsità delle risorse), sembra al contrario generare un'insicurezza diffusa, un risultato francamente non auspicabile[108].

[108] Autorevole chiosa sembra quella di G. Coletta, *Verso l'estensione del diritto di voto ai non cittadini*, in A. D'Aloia (a cura di), *Diritti e costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 344-345: «[C]hi viene in Italia lo fa, il più delle volte, per raggiungere un benessere economico difficilmente conseguibile in patria, e non per vedersi riconosciuto lo *status* di cittadino italiano: se il mancato riconoscimento della cittadinanza non è un deterrente sufficiente a dissuadere dall'immigrazione, si risolve, invece, in un ostacolo al sicuro inserimento nella comunità proprio di quegli immigrati che probabilmente più contribuiscono al suo avanzamento».