

**I diritti politici dei “non cittadini”
Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici**

Prof. Beniamino Caravita di Toritto

*Relazione al Convegno dell’Associazione Italiana Costituzionalisti
“Lo statuto costituzionale del non cittadino”
Cagliari, 16 ottobre 2009*

1. Il metodo.

Lo studio dei diritti politici dei “non cittadini”, termine con il quale devono intendersi, come ricostruito anche di recente dalla dottrina, i cittadini europei, i cittadini extracomunitari (a loro volta distinguibili tra regolari e non regolari), gli apolidi e i non cittadini (diritto di asilo e rifugiati)¹, pone innanzitutto una questione di metodo.

L’approccio dello studioso al tema dei diritti politici dei non cittadini non può essere svolto acquisendo a base del ragionamento unicamente la “tavola dei diritti politici” (ricostruita – tra l’altro – in modo non sempre pacifico), assumendola per di più in modo aprioristico come se essa sia indipendente rispetto alle dinamiche che interessano la pluralità degli individui titolari o potenzialmente titolari dei diritti.

Sarebbe limitativa un’analisi del tema dei diritti politici dei non cittadini fondata su un paziente, quanto difficile e tuttavia poco utile, lavoro di distinzione tra diritti da riconoscere universalmente agli individui e diritti, invece, da ricondurre a categorie particolari come nel caso dei diritti di cittadinanza e, ancora più nello specifico, in quello dei diritti politici.

Non convince, dunque, un metodo di lavoro nel quale il giurista, schiacciato sui testi normativi cristallizzati nel tempo, non guardi ai cambiamenti occorsi al concetto di cittadinanza e a quello di comunità politica.

Quello che si intende proporre è dunque di affrontare il tema muovendo non già dai diritti politici, ma dai cambiamenti intervenuti sui concetti ordinatori della comunità politica che si trova alla base dell’ordinamento giuridico.

D’altronde, l’approccio che qui si preferisce aderisce alla natura “storicamente determinata” dei diritti politici, sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo².

¹ E. Grosso, *Straniero (status dello)*, in S. Cassese, *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 5787.

² P. Barile, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 11 e ss.; F. Cerrone, *La cittadinanza e i diritti*, in R. Nania, P. Ridola, *I diritti costituzionali*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 277 e ss..

TESTO NON DEFINITIVO

L'estensione soggettiva, la portata e la struttura dei diritti politici fanno degli stessi una categoria che, pur costruita su modelli teoretici di portata universalistica, si è declinata nel tempo e nello spazio in modo differenziato.

Come noto, lo stesso diritto di voto è stato progressivamente liberato dalla dinamica dei diritti pubblici soggettivi che lo inquadravano come una funzione pubblica all'interno dello Stato quale unico ordinamento giuridico sovrano (Laband, ma ancora Jellinek e Santi Romano) per essere imputato finalmente alla sfera dell'individuo in quanto componente di una comunità che fonda il proprio ordinamento giuridico.

Lo stesso diritto di voto, che inizialmente esauriva la categoria, è stato progressivamente affiancato da altri diritti (e doveri) con i quali ha determinato il contenuto della "tavola dei diritti politici" (tra i quali i c.d. "diritti di partecipazione").

Per queste ragioni, mi sento di poter seguire, per le riflessioni che svolgerò, un approccio che, in linea con queste premesse, implica per lo studioso, prima ancora di occuparsi della identificazione degli individui tra titolari o meno di un diritto politico o di dedicarsi alla distinzione dei diritti tra estendibili e non, l'analisi dei cambiamenti che hanno investito la comunità dei titolari e dei potenziali titolari dei diritti politici; comunità che, tradizionalmente identificata e circoscritta con il termine di "cittadinanza", sperimenta oggi nuove ed inedite forme di composizione.

2. La cittadinanza dalla "nazione" alla "comunità".

Proprio seguendo questo metodo possiamo assumere subito un dato decisivo ai fini delle nostre considerazioni, ossia che sono profondamente mutati i meccanismi di identità della comunità che sono stati alla base del "tradizionale" assetto dei diritti politici, così come formalizzato nelle Costituzioni degli Stati nazionali dell'ottonevicesimo: gli effetti di questi mutamenti sulla nozione di cittadinanza sono tutti da verificare.

Non mancano, oggi, ai nostri occhi eventi sintomatici di un mondo dove le identità si mescolano, si sommano, e, soprattutto, si acquisiscono e si mutano assai rapidamente. La crisi del concetto di identità deriva infatti non tanto e non solo dalla possibilità di mescolare e sommare identità, quanto dalla rapidità con cui milioni di persone possono mutare il senso della propria appartenenza ad una comunità e sviluppare identità nuove.

L'identità presuppone riferimenti culturali solidi, condivisi, trasmessi da generazioni, formati dal tempo e nel tempo, difficilmente attaccabili e contestabili. E il nostro mondo è mobile; i riferimenti culturali sono plasmati e riplasmati giorno per giorno da televisione, radio, internet, pubblicità: l'impatto dei mezzi di comunicazione di massa è molto più potente di quello dei tradizionali luoghi e strumenti di trasmissione culturale (dalla scuola alla famiglia). Le vacanze è meno caro farle in un residence nei Caraibi o sul Mar Rosso o in Tunisia, piuttosto che vicino casa; i denti è più a buon mercato curarli in Ungheria; il progetto Erasmus fa girare in Europa gli studenti; il computer costringe tutti a masticare un po' di inglese; il satellite ci fa scoprire che le banali trasmissioni che vediamo in televisione vanno a instupidire, nello stesso identico modo (il format!), italiani, tedeschi, francesi, sudamericani.

Certo, esistono inni e bandiere: ma tutti auspicheremmo di sentirli e vederle solo nelle competizioni sportive, e non a guidare eserciti o a colorare la punta di missili. E anche

TESTO NON DEFINITIVO

gli eserciti, se proprio devono, cercano di muoversi dietro bandiere che non sono quelle nazionali, bensì quelle di organizzazioni internazionali. Le Costituzioni democratiche sono sempre più simili e gli Stati che si affacciano alla democrazia tendono a utilizzare questo o quell'altro modello. Le Carte e le Dichiarazioni dei diritti fanno da collante alla diverse tradizioni nazionali. Le giurisprudenze delle Corti internazionali e sovranazionali, ma sempre più spesso anche quelle delle Corti supreme nazionali, nella tutela delle situazioni soggettive, tendono a elaborare e a far riferimento a “principi comuni del diritto”.

Succede dappertutto, in Europa come in Asia o in America. Ma, certo, il luogo che risente più fortemente della crisi delle identità nazionali è – nonostante le recenti apparenze, che sembrano spingere verso un revival degli spiriti nazionali – l'Europa. Sarà impossibile rivedere un libro come quello di H. Keyserling, *Das Spektrum Europas*³, in cui con il sottotitolo “Gli europei possono comprendersi?” si analizzano i caratteri nazionali dei diversi Stati europei (ma in cui l'Austria è solo un paragrafo del capitolo sulla Germania!); ma sarà difficile anche solo rinverdire le glorie identitarie di un libro come quello di F. Braudel, *L'identité de la France. Espace et histoire*⁴.

La crisi, infatti, è inevitabilmente più forte dove più forti, più durature, più drammaticamente vissute sono state le identità. La crisi è più forte dove le identità nazionali hanno dato luogo a strutture istituzionali su di esse fondate. La crisi è più forte proprio dove le identità nazionali e le loro superfetazioni istituzionali, con i loro bracci armati, hanno per trecento anni battagliato, guerreggiato, fino a trascinare il mondo in una catastrofe quasi finale appena poco più di mezzo secolo fa. La crisi è più forte dove, per fortuna e finalmente, il senso del rischio della catastrofe è diventato senso comune e sentimento collettivo (non a caso, in maniera parossistica e quasi imbecille, nei due paesi che più degli altri portano la responsabilità della seconda guerra mondiale). E i paradossi della storia fanno oggi sì che in due grandi paesi europei la guida sia affidata a chi è in qualche modo estraneo alle grandi rispettive tradizioni identitarie: in Francia, ad un francese di prima generazione, figlio di un profugo ungherese e nipote, per parte di madre, di un ebreo sefardita di Salonico, che tenta di rileggere, ma quasi con gli occhi del neofita, l'identità francese; in Germania, ad una donna nata e cresciuta *dadrueben*, al di là (del confine). E la stessa cosa, a conferma della mutevolezza delle identità, succede al di là dell'Atlantico, dove il Presidente degli Stati Uniti è figlio di un cittadino keniano, cresciuto in giro per gli Stati Uniti (dopo essere contrapposto – anche qui ironia della sorte – al candidato repubblicano, eroe del Vietnam e discendente di una famiglia di vertici militari).

Viene da sorridere se si ricorda oggi, in questo contesto, la vicenda italiana del Segretario del Partito radicale non ricevuto dal Presidente della Repubblica Pertini in sede di consultazioni sol perché straniero⁵. Si disse allora che uno straniero non avrebbe dovuto determinare la politica nazionale.

E non c'è spazio per un recupero delle identità nazionali, non solo perché la vicenda degli Stati nazionali europei è giunta storicamente al termine, ma anche perché i nostri

³ H. Keyserling, *Das Spektrum Europas*, 1928.

⁴ F. Braudel, *L'identité de la France. Espace et histoire*, 1981.

⁵ A. Anzon, *La consultazione dei segretari di partito e l'esclusione di Fabre*, in *Democrazia e Diritto*, 1979, pp. 305 e ss.

TESTO NON DEFINITIVO

vicini e competitori del mondo globale non ci prendono più in considerazione in quanto francesi o tedeschi o italiani, ma proprio in quanto europei (v. ad esempio R. Kagan, *The return of history and the end of dreams*, New York, 2008, *passim*, ma già p. 3, ove si fa riferimento alla competizione tra Stati Uniti, Russia, Cina, Europa, Giappone, India, Iran). Ed è solo come europei, non come spagnoli o irlandesi o inglesi, che potremo competere con Cina e India nel grande mercato globale. Ed è solo come europei, non come polacchi, austriaci, olandesi che potremo realisticamente dialogare con le altre grandi culture religiose e difendere le nostre tradizioni. Nel mondo multipolare che si sta ridelineando, in cui almeno Russia, Cina e India appaiono i nuovi *global players* che affiancheranno gli Stati Uniti (in attesa di capire se emergerà una *leadership* politica del mondo mussulmano, come si svilupperanno le vicende africane e che ruolo riuscirà ad assumere il Brasile), e l'Europa che è in grado di interloquire, non il singolo (ancorché ricco e potente) Stato europeo; è solo una comune posizione europea che può essere in grado di spostare le alleanze, non quella di singoli Stati europei (che sarebbero inevitabilmente destinati a fare da ruota di scorta alle strategie dell'una o dell'altra potenza globale). Riuscirà l'Europa a diventare un *global player* nel nuovo mondo multipolare? Riuscirà l'Europa ad articolare una propria politica nel dialogo e nella competizione con USA, Russia, Cina, India (o Cindia?), mondo mussulmano, Africa? Esiste una identità europea, cioè un insieme di valori e di interessi comuni, da difendere e di cui farsi portatori, pur nel rispetto delle identità altrui? E questa domanda è ancor più pressante dopo che l'allargamento ha fatto passare l'Unione da 15 a 27 membri: certo, si trattava di una mossa in qualche modo politicamente dovuta dopo il crollo dell'Unione Sovietica, che aveva imposto di aprire l'Unione europea ai "fratelli separati" dell'Europa centro-orientale; ma a questo passaggio l'Europa è arrivata impreparata e ancora oggi non è riuscita a digerire, sotto un profilo economico e sotto un profilo culturale, il difficile boccone dell'allargamento.

Diciamoci la verità: quella dell'identità è la grande scommessa dell'Europa e degli europei. Paradossalmente e solo se riesce questa scommessa che avrà ancora un senso cercare, all'interno dell'identità europea, lo spazio per una identità nazionale italiana o tedesca o francese o spagnola o slovena. Se non riesce, assisteremo non già ad un recupero di identità nazionali, pur se più deboli, bensì allo spappolamento ed alla frammentazione delle care, tradizionali, ma logore e stantie, identità nazionali in una miriade di identità regionali e locali, tutte alla ricerca di una propria migliore collocazione in un mondo che avrà lasciato l'Europa e gli europei ai margini. In altri termini, se non è più l'Europa al centro del mondo (e forse non lo vogliamo nemmeno noi, perché quando l'Europa era al centro del mondo, era proprio il territorio europeo ad essere flagellato da guerre distruttive!), perché i baschi o i provenzali o i sardi o i lombardi o i gallesi o i bavaresi non dovrebbero poter cercare una propria autonoma collocazione, giocando nel mondo globale (in cui l'Europa non conta più e i singoli Stati nazionali europei sono pedine del gioco di altri) come operatori più piccoli, più mobili, più dinamici, dotati di una identità più chiara e precisa di quella genericamente nazionale? E, a testimonianza di un destino possibile, non è così che hanno già fatto i popoli della ex-Jugoslavia e i cechi e gli slovacchi e non è così che stanno facendo fiamminghi e valloni?

Riprendendo le parole di Ulrich Beck, possiamo dire di essere in un'era nella quale "le persone scelgono nuove e inattese forme del sociale e del politico"; dopo l'era della "prima modernità", nella quale "alla domanda su chi avesse e chi non avesse diritto alla

libertà si rispondeva ricorrendo ad argomentazioni quali la “natura” del genere e dell’eticità”, si è passati alla seconda modernità (o alla post-modernità) dove “la struttura della comunità, del gruppo e dell’identità perde questo cemento ontologico” ed “i cittadini si sono adattati al futuro più di quanto non l’abbiano fatto le istituzioni sociali e i loro rappresentanti”⁶.

2.1. Dalla sovranità dello Stato alla sovranità del popolo: principio democratico e ricomposizione delle “comunità” politiche nella *multilevel governance*.

Esiste poi un altro dato da tenere in considerazione che ha potenziato ed incentivato il fenomeno della ricomposizione delle comunità politiche: la rottura del raccordo stretto tra democrazia e stato (nazionale) e l’espansione del principio democratico su scala sovra-nazionale e sub-statale.

Parallelamente al processo di “de-nazionalizzazione” dell’identità e della comunità politica (quindi della cittadinanza), si è concluso anche un passaggio epocale, che consiste nel passaggio definitivo dalla rilevanza della sovranità statale alla centralità di quella popolare; quest’ultima, liberata dalla gabbia della statualità, ha riempito di linfa vitale le articolazioni politiche del governo multilivello delle comunità, ampliando la rilevanza sia della sfera sovra-nazionale che di quella sub-statale in materia di diritti politici.

Assistiamo così ad una espansione giuridica del principio democratico su tutto il pianeta che produce anche in chi in quel luogo è straniero l’aspettativa di essere incluso nel meccanismo di selezione dei governanti e di formazione delle decisioni che lo riguardano tanto quanto interessano i “cittadini”. D’altronde, l’essenza del principio democratico è proprio quella di mettere nelle condizioni chi è sottoposto ad una scelta politico-normativa di concorrere alla sua definizione.

La generalizzazione del principio democratico potrebbe costituire il mezzo con il quale agli ordinamenti giuridici statali si imporrà un diritto fondamentale e personale dell’individuo all’esercizio del diritto di voto e alla partecipazione per concorrere al governo della comunità alla quale appartiene. D’altronde, per un ordinamento democratico è un tema sempre attuale oggi quello dell’aggiornamento della tavola dei diritti dei rifugiati, degli apolidi e dei nomadi in ragione dell’aumento della mobilità mondiale delle persone, affinché questi individui non subiscano scelte politiche e normative eterodeterminate.

Così, i tradizionali concetti della scienza giuridica di “popolo” e “popolazione” appaiono oggi non più facilmente distinguibili, come invece accadeva nel passato; e sembra perdere di incisività la distinzione secondo la quale per popolazione si intenderebbe “l’insieme degli individui che fanno parte in un preciso momento di un ordinamento giuridico territoriale”, mentre per “popolo” si intenderebbe l’“insieme di individui uniti da vincolo nazionale identitario e da quello della cittadinanza”.

⁶ U. Beck, *Il Manifesto Cosmpolitico*, Trieste, 2000, pp. 5 e 15.

TESTO NON DEFINITIVO

Da questa più difficile distinzione deriva la difficoltà di qualificare, per usare le parole della dottrina, il corpo elettorale come “qualificazione giuridica del popolo” piuttosto che della “popolazione”.

Il corpo elettorale è oggi sempre più “qualificazione giuridica della comunità” di individui che concorre al raggiungimento dei fini che l’ordinamento giuridico del quale fanno parte si pone.

In ragione dell’espansione del principio democratico, sia nella scala sovranazionale che in quella sub-statale, sono evidenti i segnali di ripensamento della tradizionale titolarità dei diritti politici ai soli cittadini. Sono ormai presenti, in ambedue le dimensioni, segnali di ampliamento della sfera dei titolari anche ai non cittadini.

a) La dimensione sovra-nazionale.

Conferma di questo processo di rafforzamento del principio democratico all’interno del processo di scomposizione e ricomposizione della comunità alla quale si riferiscono i diritti politici si riscontra anche negli atti di diritto internazionale, dove compaiono timidi - ma nei tempi passati impensabili - aperture ai diritti politici, nonché nella giurisprudenza delle Corti.

Ai fini dello studio della possibile estensione dei diritti politici ai “non cittadini”, è utile l’analisi degli atti internazionali; il riferimento non è solo all’art. 21 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948 che risente ancora di una impostazione “statuale e nazionale” (“(1)Ogni individuo ha diritto di partecipare al Governo del proprio Paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti. / (2) Ogni individuo ha diritto di accedere in condizioni di eguaglianza ai pubblici impieghi del proprio paese. / (3)La volontà popolare è il fondamento dell’autorità del governo; tale volontà deve essere espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni, effettuate a suffragio universale e eguale, ed a voto segreto, o secondo una procedura equivalente di libera votazione”).

In linea con tali previsioni, il Patto internazionale sui diritti civili e politici (adottato dall’Assemblea Generale il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo 1976) che riguarda il diritto di autodeterminazione, prevede all’art. 25 che “Ogni cittadino ha il diritto, e deve avere la possibilità, senza alcuna delle discriminazioni menzionate all’articolo 2 [*Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a garantire che i diritti in esso enunciati verranno esercitati senza discriminazione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l’opinione politica o qualsiasi altra opinione, l’origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione*] e senza restrizioni irragionevoli: a) di partecipare alla direzione degli affari pubblici, personalmente o attraverso rappresentanti liberamente scelti; b) di votare e di essere eletto, nel corso di elezioni veritiere, periodiche, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori; c) di accedere, in condizioni generale di eguaglianza, ai pubblici impieghi del proprio paese”.

In particolare, per quanto concerne la Cedu (1950), l’art. 3 del Protocollo addizionale 1952, relativo al “Diritto a libere elezioni”, prevede che “Le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell’opinione del popolo sulla scelta

TESTO NON DEFINITIVO

del corpo legislativo”.

Vale solo la pena qui ricordare che, sulla base della giurisprudenza costituzionale, le norme contenute nella CEDU fungono da parametro nel giudizio di costituzionalità (sentt. nn. 348 e 349 del 2007).

Anche grazie alla portata vincolante del diritto internazionale per il legislatore nazionale, potrebbe iniziare un percorso verso un riconoscimento anche dei diritti politici come diritti fondamentali della persona che si impongono agli Stati⁷.

b) La dimensione sub-statale (regionale e locale).

L’espansione del principio democratico comporta pressioni sull’estensione del diritto di voto ai non cittadini a livello regionale e locale.

D’altronde, è la stessa Corte costituzionale a ricordarci come “sebbene il nuovo orizzonte dell’Europa e il processo di integrazione sovranazionale nel quale l’Italia è impegnata abbiano agito in profondità sul principio di sovranità, nuovamente orientandolo ed immettendovi virtualità interpretative non tutte interamente predicibili, un apparato concettuale largamente consolidato nel nostro diritto costituzionale consente di procedere, proprio sui temi connessi alla sovranità, da alcuni punti fermi. L’articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità “appartiene” al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell’organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l’intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali. Per quanto riguarda queste ultime, risale alla Costituente la visione per la quale esse sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all’affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare” (sent. n. 106 del 2002), anche se poi, negli anni successivi, la stessa Corte non ha portato alle estreme (e necessarie) conseguenze queste considerazioni (il riferimento è alla sent. n. 365 del 2007 e al c.d. “tabù della sovranità”)⁸.

Le recenti vicende degli statuti regionali confermano questa tensione all’inclusione dei non cittadini nella formazione delle scelte politiche, tant’è che ci si è chiesti se le Regioni possono modificare la disciplina dei diritti soggettivi ampliando il novero dei soggetti titolari dei diritti politici oltre quanto previsto dalla legge statale.

Sul punto, la Corte costituzionale (sentt. nn. 372 e 379 del 2004, relativamente ai giudizi sugli Statuti regionali di Toscana e Emilia Romagna *ex artt. 2 e 15 Statuto*,

⁷ Interessanti le riflessioni in L. Lippolis, *Dai diritti dell’uomo ai diritti dell’umanità*, Milano, Giuffrè, 2002.

⁸ B. Caravita, *Il tabù della sovranità e gli “istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale”*, in *federalismi.it*, n. 22 del 2007.

TESTO NON DEFINITIVO

diritto di voto agli stranieri) si è pronunciata solo in parte nel merito escludendo, come noto, la portata normativa delle previsioni statutarie di principio.

Il primo prevede che “la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l’estensione del diritto di voto agli immigrati” (art. 3, comma sesto); il secondo, invece, introduce tra gli obiettivi della Regione “il godimento dei diritti [...] degli immigrati [...] assicurando, nell’ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti” (art. 2, comma primo, lett. f), codificando una generale estensione degli strumenti di partecipazione in esso disciplinati ai residenti sul territorio regionale (art. 15, comma primo).

In ogni modo, con la sentenza n. 379 del 2004, la Corte costituzionale ha affermato la legittimità della norma statutaria dell’Emilia Romagna che prevede il diritto di voto di tutti i residenti nei referendum regionali, secondo un criterio di favore verso la partecipazione, che trova il suo fondamento nell’art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998 (Testo Unico) in ragione anche del fatto, sono parole della Corte, che “tali disposizioni non disciplinano in alcun modo la condizione giuridica dei cittadini extracomunitari, né il loro diritto di chiedere asilo, che restano affidati alla sola legge statale”. Si tratta di un passaggio importante perché, se è vero che la Corte circoscrive tale partecipazione dei “non cittadini” all’esterno della “condizione giuridica dello straniero” e fuori dalla “tavola dei diritti politici”, appare chiara come si possa aprire un varco: quale carattere realmente e decisamente discriminante è rintracciabile tra i diritti politici e quelli di partecipazione?

La Regione Emilia Romagna, con la legge n. 4 del 2004, ha previsto forme partecipative degli stranieri nella Consulta regionale per l’integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati che, come ha sottolineato la Corte costituzionale, “lunghi dall’invadere materie attribuite esclusivamente allo Stato, costituiscono anzi la attuazione, da parte della Regione Emilia-Romagna, delle disposizioni statali che, [...], prevedono appunto forme di partecipazione dei cittadini stranieri soggiornanti regolarmente nel Paese alla vita pubblica locale” (sent. n. 300 del 2005).

A prescindere dalla soluzione giurisprudenziale, rimane traccia visibile dell’esigenza di alcune regioni italiane di poter governare il processo di integrazione della propria comunità politica, soprattutto in quelle realtà dove la forza lavoro dei “non cittadini” rappresenta l’ossatura del sistema produttivo.

Conferma dell’interesse che la condizione dello straniero ha per le Regioni si riscontra nella sent. n. 156 del 2006, in tema di Regioni e immigrazione (D. lgs. n. 286 del 1998), nella quale la Corte costituzionale sottolinea “che in materia di immigrazione e di condizione giuridica degli stranieri è la stessa legge statale che disciplina una serie di attività pertinenti al fenomeno migratorio e agli effetti sociali di quest’ultimo, e che queste vengono esercitate dallo Stato in stretto collegamento con le Regioni alle quali sono affidate direttamente alcune competenze. Ciò tenuto conto del fatto che l’intervento pubblico non può limitarsi al controllo dell’ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma deve anche necessariamente considerare altri ambiti – dall’assistenza sociale all’istruzione, dalla salute all’abitazione - che coinvolgono competenze normative, alcune attribuite allo Stato ed altre attribuite alle Regioni”.

TESTO NON DEFINITIVO

La ricomposizione delle comunità e l'espansione del principio democratico producono effetti diretti anche a livello sub-regionale.

Con riferimento alla dimensione locale, assistiamo ormai in modo diffuso alla partecipazione dei “non cittadini” all'amministrazione, attraverso l'elezione di organi di rappresentanza *ad hoc* (consulte) o di componenti senza diritto di voto negli organi assembleari degli enti locali (consiglieri aggiunti); ciò, è evidente, rappresenta una valorizzazione della partecipazione politica degli stranieri.

La partecipazione degli stranieri alla vita politica locale (a prescindere dal tema della titolarità della competenza legislativa *ex art.* 117, comma secondo, lettere a e b Cost.⁹) la sent. n. 300 del 2005 evidenzia come siano legittime forme di partecipazione locale, anche previste da legge regionale. La stessa legge n. 5 del 2004 dell'Emilia Romagna (art. 8, primo comma) prevedeva che “la Regione [...] favorisce la realizzazione di percorsi a livello locale [...] con particolare riferimento a forme di presenza nei consigli degli enti locali, di rappresentanti di immigrati e, ove consentito, all'estensione del diritto di voto degli immigrati” e non è stata impugnata dal Governo a differenza di altre norme della stessa legge¹⁰.

La vicenda dello Statuto del Comune di Genova che introdusse (pur illegittimamente¹¹) l'estensione del diritto di voto agli immigrati è un altro segnale in questo senso.

La dimensione locale di governo appare un importante terreno di verifica sia perché ai cittadini appartenenti all'Unione Europea è stato riconosciuto il diritto di voto per l'elezione degli enti locali e per il Parlamento europeo tramite (decreto legislativo n. 197 del 1996 in attuazione delle norme comunitarie, direttiva 94/80/Ce del 9 dicembre 1994, e dei Trattati¹²), sia perché le convenzioni in materia meritano una adeguata attuazione da parte del nostro ordinamento¹³.

⁹ Lettera a), diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b), immigrazione.

¹⁰ T. F. Giupponi, *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, in *forumcostituzionale.it*.

¹¹ Parere del Consiglio di Stato relativo allo statuto del comune di Genova, a seguito del quale il Governo ha disposto, con D.P.R. 17 agosto 2005, l'annullamento straordinario della deliberazione comunale n. 105 del 27 luglio 2004, nelle parti in cui consentiva l'esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali e in quelle circoscrizionali agli apolidi ed ai cittadini di Stati non aderenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti e residenti nel comune. Cfr. R. Finocchi Ghersi in *www.astrid-online.it*. Cfr. Consiglio di Stato, parere 8007 del 28 luglio 2004.

¹² Cfr. art. 39 Carta di Nizza, relativo al diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo che recita: “1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. / 2. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale, diretto, libero e segreto”.

¹³ Cfr. legge n. 203 del 1994 di autorizzazione alla ratifica della Convenzione; l'Ue insiste molto sull'estensione del diritto di voto ai non cittadini, come confermano la risoluzione del 2003/0292 e la risoluzione del 2004 (2004/0028) al fine di assicurare ai cittadini di paesi terzi di beneficiare, accanto ai diritti di natura economica e sociale,

TESTO NON DEFINITIVO

In particolare, la Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale (adottata nell'ambito degli Stati membri del Consiglio d'Europa nel 1992) che prevedeva (tra l'altro) l'estensione del diritto di voto agli stranieri per le elezioni locali, non è stata ratificata dall'Italia¹⁴. In assenza di tale ratifica, la legge n. 40 del 1998 (d. lgs. n. 286 del 1998) ha costruito delle forme di partecipazione compensative per gli stranieri¹⁵.

Lo stesso TUEL (d. lgs. n. 267 del 2000) prevede all'art. 8, comma cinque, che “lo statuto [del Comune], ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203, e al decreto legislativo 25 luglio 1999, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti”. Sulla base di tale previsione sono state istituite le consulte degli immigrati ed i consiglieri aggiunti.

Non solo il processo di integrazione comunitaria, ma soprattutto l'espansione e la diffusione dei modelli di assetto regional-federalisti ed il rafforzamento delle democrazie locali in tutto il mondo pongono gli individui in un processo di composizione di nuove comunità politiche.

3. Costituzione, cittadinanza e diritti politici del “non cittadino”.

Carl Schmitt, nella *Verfassungslehre* (1928), scriveva che i diritti politici “non valgono naturalmente per gli stranieri, poiché altrimenti cesserebbe l'unità e la comunità politica e cadrebbe il presupposto essenziale dell'esistenza politica, la possibilità di distinzione tra amico e nemico”¹⁶.

Habermas ci ricorda che, inizialmente, “nel linguaggio dei giuristi, i termini “cittadinanza politica”, *citoyenneté* e *citizenship* hanno per lungo tempo significato soltanto “appartenenza statale” [*Staatsangehörigkeit*] ovvero nazionalità”¹⁷, per essere

quelli politici connessi all'esercizio del diritto di voto alle elezioni municipali ed europee. Per l'elettorato attivo e passivo dei cittadini comunitari nelle elezioni per il Parlamento europeo, cfr. legge n. 9 del 1989 e legge n. 483 del 1994. Cfr. Carta di Nizza, art. 40, relativo al diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali, per il quale “Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato” e l'art. 44 sul diritto di petizione secondo il quale “qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo”.

¹⁴ Cfr. L. Melica, *Lo straniero extracomunitario*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 35 e ss.

¹⁵ L'art. 9, c. del Testo unico sull'immigrazione adottato con d.lgs n. 286/1998 (*ex lege* n. 40/1998) che consente agli stranieri non comunitari «di partecipare alla vita pubblica locale, esercitando anche l'elettorato quando previsto dall'ordinamento e in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992». Cfr. lo speciale su *Immigrati e autonomie locali in Regioni e governo locale*, n. 1/2 del 1995.

¹⁶ C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 227.

¹⁷ P. 112.

TESTO NON DEFINITIVO

successivamente invece espressione di diritti soggettivi imputabili all'individuo in quanto tale.

Il processo di trasformazione della cittadinanza si sta sviluppando in modo significativo, in ragione del fatto che il processo di scomposizione e ricomposizione delle comunità politiche e delle identità avviene attraverso forme di "assemblaggio" (Saskia Sassen, 2008) che ci mettono di fronte a "forme di cittadinanza postnazionale e denazionalizzata"¹⁸.

Il concetto di cittadinanza, che costituisce il riferimento tradizionale per il riconoscimento dei diritti politici, non è più fondato sul concetto identitario di nazione ed è oggetto di profondi mutamenti in ragione delle molteplici modalità con le quali le persone circolano tra gli ordinamenti giuridici e fanno parte di ciascun ordinamento. Per usare le parole di Seyla Benhabib, siamo di fronte alla "disaggregazione della cittadinanza": "siamo giunti al punto dell'evoluzione politica delle comunità umane nel quale il modello unitario di cittadinanza che accomunava la residenza in un solo territorio con l'assoggettamento ad una amministrazione burocratica comune, in grado di rappresentare una popolazione che era percepita come un'entità più o meno coesa, è ormai alla fine"; gli "sviluppi istituzionali scorrono le tre dimensioni costitutive della cittadinanza, cioè l'identità collettiva, i privilegi dell'appartenenza politica e il titolo a fruire dei diritti sociali e dei relativi vantaggi"¹⁹.

Più che innanzi all'"eclissi della cittadinanza" nell'era globale²⁰, siamo davanti ad un suo processo di radicale trasformazione.

La cittadinanza appare sempre più determinata non tanto come *status* (quindi come somma di condizioni giuridiche soggettive), ma come *relazione* tra il soggetto e la comunità alla quale appartiene. Il concetto di cittadinanza si riempie di un contenuto relazionale che consiste nella partecipazione, ancorché di fatto, alla vita della comunità e sempre in misura minore da caratteri culturali-identitari di stampo nazionale.

Se, dunque, il concetto di comunità politica, posto alla base dell'ordinamento giuridico, rappresenta l'insieme dei soggetti il cui legame reciproco non è più fondato sulla nazionalità, sulla comune identità culturale (o linguistica, religiosa, etc...) nazionale, ma sui rapporti sociali diffusi, soprattutto di tipo economico e materiale, e sulle nuove ricomposizioni identitarie, occorre capire come il quadro costituzionale italiano si ponga innanzi ai cambiamenti in corso e quali possano essere le strade da percorrere per governare questo processo di trasformazione della composizione sociale degli ordinamenti giuridici statali con riferimento ai diritti politici del "non cittadino".

Nella giurisprudenza costituzionale si può contare su numerose sentenze in linea con la tradizionale concezione della cittadinanza e dei diritti politici, nelle quali si definisce la cittadinanza quale "stato giuridico costituzionalmente protetto [...] che importa una serie di diritti nel campo privatistico e pubblicistico e inoltre, in particolare, i diritti politici" (sent. n. 87 del 1975).

¹⁸ S. Sassen, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggio dal medioevo all'età globale*, p. 375.

¹⁹ S. Benhabib, *Cittadini globali*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 59.

²⁰ Così F. Cerrone, *op. cit.*, pag. 332.

TESTO NON DEFINITIVO

Segnali di cambiamento di trovano comunque in alcuni passaggi della giurisprudenza costituzionale, più in linea con i cambiamenti in atto, come nel caso di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 172 del 1999 nella quale si legge che “tale comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, 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, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza”.

Ricordiamo che la Costituzione italiana fu scritta quando la libera circolazione delle persone (nonché delle merci, dei capitali e dei servizi, per usare un “linguaggio comunitario”) non era giuridicamente e politicante al centro dell'economia europea e mondiale; in questo senso, la nostra Costituzione è collocata nell'alveo dei tradizionali rapporti tra norma e luogo²¹ e tra popolo e sovranità del secolo scorso.

Pur volendo condividere l'analisi di quella dottrina che ha rintracciato gli elementi “decorativi” e di apertura dei diritti politici tra i componenti dell'Assemblea Costituente (A. Algostino), appare chiaro che per i Costituenti il riferimento ai cittadini fosse da considerare in linea con lo “spirito costituzionale nazionale” del secolo scorso. Tuttavia, ossitano le condizioni per proporre una lettura nuova ed in linea con i cambiamenti in atto delle norme costituzionali, grazie anche allo spazio che esso, comunque, lascia alla legge.

In Costituzione, i diritti dello straniero trovano disciplina diretta nell'art. 10 (“(1)*L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.* / (2)*La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.* / (3)*Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.* / (4)*Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici [ad eccezione del genocidio, l. cost. n. 1 del 1967]”),* al quale si aggiunge l'art. 2 (“*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*”) e gli articoli della costituzionale dedicati ai singoli diritti che, di volta in volta, identificano i soggetti titolari (utilizzando i termini “*tutti*”, “*cittadini*”, “*individui*”).

La giurisprudenza costituzionale è stata caratterizzata da ridotte aperture a favore dello straniero, anche se lo straniero in Italia è titolare di diritti fondamentali (“Lo straniero, anche irregolare, è titolare di tutti i diritti fondamentali della persona”, sentt. nn. 198/2000, 120/1967) e lo stesso art. 3 della Costituzione si applica agli stranieri nel caso di diritti fondamentali (sent. n. 120 del 1967). La stessa giurisprudenza costituzionale sull'applicabilità allo straniero del principio di eguaglianza *ex art. 3 Cost.* è davvero ampia (sentt. nn. 144/70, 109/74, 244/74, 46/77, 215/83, 120/67, ord. n. 490/88; n.b. sent. n. 62/94), contiene tuttavia delle limitazioni.

²¹ N. Irti, *Norma e luoghi*, Bari, Roma, 2001.

TESTO NON DEFINITIVO

Esiste, infatti, la possibilità di differenziarne il godimento di tali diritti e di espressa “diversità dei rapporti esistenti tra lo Stato e il cittadino e lo Stato e lo straniero” si parla nella sent. n. 244 del 1974, mentre nella sent. n. 104 del 1969 la Corte costituzionale distingue il rapporto originario del cittadino con lo Stato rispetto a quello acquisito e temporaneo dello straniero; per quanto riguarda il riconoscimento allo straniero dei diritti inviolabili della persona, tali diritti costituiscono, comunque, “un *minus* rispetto ai diritti di libertà riconosciuti al cittadino” (cfr. anche sent. n. 62 del 1994, nonché tutela della salute, Lombardia, sent. n. 432 del 2005).

I diritti politici, che sono qualificati – anche a giudizio della Corte costituzionale - come diritti fondamentali e inviolabili (sentt. nn. 235 del 1988, 571 del 1989, 141 del 1996), subiscono dunque questa differenziazione tra cittadino e non cittadino. Si tratta, in ogni caso, di conclusioni che dovrebbero essere rilette anche alla luce delle considerazioni che abbiamo svolto sulla trasformazione del concetto di cittadinanza e della scomposizione e ricomposizione delle comunità e delle identità.

Nel passato erano presenti meccanismi identitari forti sui quali si è costruita la “tavola della titolarità” dei diritti, sia civili, che sociali e politici, nonché dei doveri; oggi le collettività si scompongono e si ricompongono e questo quadro non tiene più. Occorre valutare se il quadro costituzionale può essere riletto alla luce di questo cambiamento. Per far questo, cercheremo di proporre una lettura aggiornata ed unitaria della categoria dei diritti politici che consideri i cambiamenti che abbiamo evidenziato.

3.1. La categoria dei “diritti politici” come categoria unitaria.

Nel corso del tempo abbiamo assistito ad un processo di ampliamento delle libertà individuali riconducibili alla sfera dei “diritti politici” (inizialmente limitata al diritto di voto in forma attiva e passiva), con l’aggiunta di forme della libertà di associazione (quale quella partitica e sindacale), di riunione e, più in generale, di manifestazione del pensiero, nonché con l’affermazione di istituti di partecipazione (referendum, petizioni, accesso agli atti amministrativi e partecipazione al procedimento) tanto da rendere la categoria dei diritti politici sempre più ampia e variegata²².

Occorre quindi, in ogni periodo storico (con difficoltà crescente oggi), riempire di contenuti la categoria dei “diritti politici”, muovendo dal dato formale per cui la Costituzione si occupa dei “rapporti politici” dall’art. 48 all’art. 54, individuando formalmente un corpo unico dove è stata definita la disciplina costituzionale dei rapporti (diritti e doveri) politici.

Attenendoci all’identificazione formale che è compiuta in Costituzione dei “diritti politici”, il primo punto da capire è se sia davvero possibile, all’interno di questa categoria, compiere una distinzione in ordine al profilo soggettivo di ciascuno di tali diritti, ossia se abbia o meno una qualche utilità distinguere ciascun diritto e chiedersi, per ognuno di essi, se si tratta o meno di diritto politico estendibile ai “non cittadini”.

²² Cfr. G. Volpe, *Diritti politici*, in *Enc. Giur.*, Roma, Treccani, 1989, *ad vocem*.

TESTO NON DEFINITIVO

Occorre superare questo approccio “parziale”, tanto più che la Corte costituzionale ha già riconosciuto che, per alcuni di tali diritti, è possibile una estensione ai “non cittadini”.

Con riferimento al dovere di difesa della Patria (art. 52 Cost.), ad esempio, la sent. n. 172 del 1999, (già sent. n. 53/67) ha previsto che “l’esistenza, per i cittadini, di un dovere così espresso costituzionalmente, non comporta però, per sé sola, l’esclusione della possibilità che una legge ordinaria imponga anche a soggetti non cittadini, o addirittura stranieri, in particolari condizioni la prestazione del servizio militare”. Se è possibile, secondo la Corte costituzionale, estendere allo straniero il dovere di difesa della patria (disciplinato nei rapporti politici) è possibile estendere anche gli altri diritti politici?

Nello stesso senso, ricordiamo che lo straniero è sottoposto all’imposizione fiscale e, quindi, a quanto prevede l’art. 53 della Costituzione che è parte del Titolo IV della parte prima (“diritti e doveri dei cittadini”) ed il cui primo comma prevede che “tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva”.

Pur essendo nota la giurisprudenza costituzionale relativa all’esclusione dai diritti politici dei “non cittadini” (per l’apolide, sent. n. 172 del 1999; per i soggetti beneficiari dell’asilo politico, sent. n. 11 del 1968; sulla tutela delle minoranze e i diritti politici, sentt. nn. 356/98, 240/75, 86 e 87/75, 438/93, 261/95, 233/94), possiamo immaginare che i cambiamenti in corso impongono una lettura unitaria dei diritti di cui al Titolo IV parte prima della Costituzione; una nuova lettura sulla base della quale il legislatore potrà attestare su posizioni nuove il proprio intervento normativo.

In particolare, con riferimento al diritto di voto, lo spazio di azione che è lasciato alla legge statale nella definizione dei soggetti titolari consente, come già sottolineato dalla dottrina²³, la possibilità di incidere sul profilo soggettivo, senza la garanzia costituzionale, ma senza per questo che Costituzione sia violata.

La Costituzione non vieta e non garantisce l’estensione del diritto di voto agli stranieri; la Costituzione non vieta l’estensione del diritto di voto o degli altri diritti politici *ope legis* ai “non cittadini”, consentendo - dunque - all’ordinamento di riconoscerli a soggetti diversi dai cittadini, ma senza poterne garantire una tutela costituzionale. Si tratterebbe di diritti legislativi e non costituzionali.

3.2. Dai “diritti politici” ai “diritti di comunità”.

La categoria formale dei diritti politici previsti in Costituzione, dunque, rappresenta un *unicum*, una categoria che comprende le fattispecie incluse negli artt. 48-54 della Costituzione e, come tale, appare estendibile *ope legis* ai non cittadini.

La “tavola dei diritti politici”, però, non è costituita formalmente solo da quei diritti che in Costituzione sono contenuti nel Titolo IV della parte prima, dovendosi affiancare ad essi sia tutti quei diritti, come definiti dalla dottrina, di “partecipazione politica” che

²³ M. Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari di diritti fondamentali*, in *Riv. Crit. Dir. Civ.*, 1992, pp. 203 e ss.; E. Grosso, *Straniero...cit.*, M. Cuniberti, *La cittadinanza, cit.*

TESTO NON DEFINITIVO

quei diritti che sono politici in senso lato (di libertà e sociali) che potremmo definire “politicamente rilevanti” e che oggi accomunano lo straniero al cittadino.

In questo senso, occorre chiedersi se ha un senso distinguere ancora – sempre con riferimento al profilo della titolarità – tra la categoria dei diritti politici in senso stretto (o formale) e quella gli altri diritti (civili e sociali) o se, come invece si auspica, occorra pensare l’insieme delle situazioni giuridiche soggettive relative ad alcuni diritti di libertà quali componenti di una “*statuto di appartenenza ad una comunità*” di un individuo; comunità che, proprio attraverso tale ampio ed aperto bagaglio di diritti, si fa ordinamento giuridico.

In questo senso, vale la pena ricordare la giurisprudenza costituzionale che ha legittimato ovvero ha imposto l’estensione *ope legis* di alcuni diritti allo “straniero”.

Il riferimento necessario non è solo all’obbligo del servizio di leva (visto che quest’ultimo potrebbe ritenersi compreso nella categoria dei diritti politici, in ragione della sua collocazione nel dettato costituzionale), ma – ad esempio – alla giurisprudenza della Corte costituzionale sul diritto alla salute e gli emigrati, nonché relativa agli altri diritti sociali. Non dimentichiamo che la stessa disciplina legislativa statale sullo straniero prevedono espressamente la disciplina della titolarità e dell’esercizio di alcuni diritti di libertà riconosciuti allo straniero. La legge n. 40 del 1998 prevede che (art. 2, comma primo) che “allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti”. Al comma due del medesimo articolo si prescrive che “lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l’Italia e la presente legge dispongano diversamente. Nei casi in cui la presente legge o le convenzioni internazionali prevedano la condizione di reciprocità, essa è accertata secondo i criteri e le modalità previsti dal regolamento di attuazione”. Il D. lgs. n. 286 del 1998 implementa e specifica la disciplina dei diritti civili e sociali riconosciuti allo straniero.

In questo senso, importanti indicazioni provengono dalla giurisprudenza costituzionale. Nella sent. n. 432 del 2005, ad esempio, in materia di prestazioni sociali, trasporti e tutela della salute (Regione Lombardia) la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la norma regionale nella parte in cui non include gli stranieri residenti nella Regione Lombardia fra gli aventi il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili, specificando che “Distinguere, ai fini della applicabilità della misura in questione, cittadini italiani da cittadini di paesi stranieri – comunitari o extracomunitari – ovvero apolidi, finisce dunque per introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri

TESTO NON DEFINITIVO

peculiari requisiti (invalidità al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio e la funzione²⁴.

Sempre in tema di prestazioni concernenti diritti sociali, la Corte costituzionale si è espressa con la sent. n. 11 del 2009 con riguardo allo straniero inabile e con la sent. n. 306/08 sull'indennità di accompagnamento e straniero. In questo senso, rilevano anche l'ord. n. 192 del 2006 e la sent. n. 254 del 2007 relativa al gratuito patrocinio per lo straniero.

Infine, con riferimento al diritto penale, si ricordino la sent. n. 372 del 2007 (straniero e allontanamento) e la più ampia giurisprudenza sulla condizione giuridica dello straniero (sent. n. 278/08, straniero e procedure; sent. n. 22 del 2007, straniero e sanzioni penali; tra le tante, sent. n. 223/04 (e ord. n. 52/08) relativamente alla c.d. legge Bozzi-Fini).

Sia il diritto alla salute, che quello all'istruzione sono stati riconosciuti dalla dottrina agli stranieri anche sulla base di ricostruzioni dottrinarie che fanno leva sia sulla categoria dei diritti fondamentali della persona, sia sulle carte dei diritti internazionali²⁵.

A questo punto occorre chiedersi quale sia la ratio per cui alcuni diritti (e doveri) "non politici" ma tradizionalmente qualificati come civili e sociali, ma strettamente connessi alla partecipazione dell'individuo alla vita della comunità, sono riconosciuti dall'ordinamento allo straniero e, invece, quelli politici non lo sono?

D'altronde, proprio i relatori all'Assemblea costituente del vigente Titolo IV, non mancarono di sottolineare come di ritti politici fossero "corollario e presupposto insieme delle libertà civili e delle libertà sociali" nell'ambito del principio democratico²⁶.

Credo, per concludere, che l'esigenza di aggiornare la disciplina legislativa dei diritti nella dimensione soggettiva con riferimento ai "non cittadini" possa essere in parte assecondata con l'intervento del legislatore, pur rimanendo aperta la strada della modifica delle norme di legge sulla cittadinanza per garantire un disegno normativo più adeguato.

4. Ripensare la disciplina legislativa della cittadinanza.

Come sottolinea Habermas, "le caratteristiche ascrivite tradizionali della residenza e della nascita (*jus soli* e *jus sanguinis*) non giustificano nessuna irrevocabile soggezione al potere sovrano dello stato. Esse valgono come criteri amministrativi per accreditare

²⁴ Cfr. M. Cuniberti, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero alle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale* in www.forumcostituzionale.it e F. Girelli, *Gli stranieri residenti in Lombardia totalmente invalidi per cause civili hanno diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea nel territorio regionale* in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

²⁵ E. Grosso, *Straniero...cit.*, pp. 5792 e ss.

²⁶ U. Merlin (DC) e P. Mancini (Psiup), cit. in A. Algostino, *op. cit.*, p. 39.

TESTO NON DEFINITIVO

un'implicita, sottintesa adesione, alla quale corrisponde il diritto di emigrare o di rinunciare alla nazionalità” (p. 112).

Oggi, come abbiamo cercato di indicare, siamo innanzi a cambiamenti della cittadinanza talmente profondi che potrebbero esistere adeguate premesse per immaginare che nel futuro si possa adottare una prospettiva più radicale “incline a spezzare alla radice il rapporto fra appartenenza e diritti trovando per questi ultimi un fondamento in qualche modo autonomo”²⁷.

Quello che è auspicabile, nell'immediato e in attesa che maturino soluzioni così radicali, è che il legislatore nazionale metta mano alla stessa disciplina sulla cittadinanza liberandola dai vincoli posti dall'impostazione nazionale e statalista.

Con politiche di ingresso più attente, l'ordinamento giuridico nazionale deve aprire lo spazio dei diritti politici (e di partecipazione) anche ai non cittadini, risultando altrimenti non coerente l'estensione ad essi di altri diritti, tradizionalmente distinti da quelli politici, ma con essi in forte connessione, sia all'interno dei diritti civili che sociali, come abbiamo cercato di dimostrare.

Ha ragione chi ritiene che esiste il rischio che, considerato che “il mancato riconoscimento della cittadinanza non è un deterrente sufficiente a dissuadere dall'immigrazione”, esso si risolva invece “in un ostacolo al sicuro inserimento nella comunità” dell'immigrato²⁸.

Per far questo, occorre mettere mano alla normativa legislativa vigente in materia.

Se, come ha ricordato la dottrina, il tema della cittadinanza è stato letto ed interpretato nell'ambito dell'alternativa dello *status* e della *relazione (o del rapporto giuridico)*²⁹, oggi il secondo approccio appare quello più adeguato al fine di “rileggere” il tema della titolarità dei diritti politici e della cittadinanza.

Non appare, in questo quadro, irragionevole, portare delle modifiche alle norme sulla cittadinanza di cui alla legge n. 91 del 1992, attualmente improntate su criteri di acquisto troppo automaticizzati nelle procedure, troppo lunghi nei tempi ed incerti negli esiti; criteri in base ai quali la volontà del “non cittadino” di far parte a pieno titolo della comunità politica non rileva in modo adeguato; criteri troppo rigidi che non pongono in debito risalto il ruolo attivo del “futuro cittadino”.

In questo senso, va detto che la proposta di legge (AC2670) dei Deputati Sarubbi (PD) e Granata (PDL) procede nel senso auspicato, sia perché pone maggiore rilevanza al criterio dello *jus soli*, anche se – per usare le parole proprio dei firmatari – “temperato e condizionato dalla stabilità del nucleo familiare in Italia o dalla partecipazione del minore a un ciclo scolastico-formativo”, sia perché struttura il percorso verso la

²⁷ P. Costa, *Cittadinanza*, Bari, Roma, Laterza, 2005, p. 149.

²⁸ G. Coletta, *Verso l'estensione del diritto di voto ai non cittadini*, in D'Aloia, *Diritti e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 345.

²⁹ M. Cuniberti, *La cittadinanza*, Padova, Cedam, 1997, pp. 13 e ss.

TESTO NON DEFINITIVO

cittadinanza come un processo certo nel quale l'immigrato è parte attiva, anche con riferimento alla formazione e all'istruzione.

In particolare, l'inclusione del minore che nasce in Italia all'interno del percorso formativo con la stessa "dignità" di componente della nostra comunità dei bambini nati da cittadini italiani rappresenta un'importante innovazione.

Secondo la proposta in questione, è cittadino italiano "chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno è legalmente soggiornante in Italia, senza interruzioni, da almeno cinque anni e attualmente residente", nonché "chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno è nato in Italia e vi risiede legalmente, senza interruzioni, da almeno un anno".

Per l'adulto, invece, si cerca – correttamente – di costruire un ruolo attivo nell'*iter* verso la cittadinanza, anche attraverso un percorso anche formativo (art. 5, relativo a "verifica dell'integrazione linguistica e civica dello straniero") e le stesse cause di negazione, interruzione o preclusione della cittadinanza sono formalizzate e rese applicabili con maggiore certezza (art. 6). In questo quadro, acquisterebbe la cittadinanza italiana "lo straniero che da almeno cinque anni soggiorna legalmente nel territorio della Repubblica, senza interruzioni, e attualmente vi risiede e che è in possesso di un requisito reddituale" adeguato, nonché il "cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea che risiede legalmente da almeno tre anni nel territorio della Repubblica" (art. 4).

Appare opportuno, infine, che l'Italia aderisca a pieno alla Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale con riferimento all'estensione del diritto di voto agli stranieri per le elezioni locali, superando la legge n. 40 del 1998 (art. 3, comma terzo, "lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale") che ha costruito il presupposto per forme di partecipazione per gli stranieri (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286).

I processi di ricomposizione delle comunità provocano nel nostro Paese paure e tensioni, davanti ai quali occorre, anche e soprattutto, capire cosa stia succedendo. La sensazione è che l'Italia oggi non sia né culturalmente, né organizzativamente preparata ad affrontare il tema dell'(inevitabile) multiculturalismo e del melting pot (anch'esso inevitabile). Questo mentre la Commissione presieduta da J. Attali, in Francia, ha individuato tra le decisioni determinanti per la crescita del Paese accogliere un numero maggiore di immigrati e di studenti stranieri (ad es. decisioni 221 e 222).

Occorrerà, nei prossimi anni, un grande impegno culturale, una grande attenzione al tema dei diritti e delle libertà individuali dei cittadini così come degli immigrati, forse qualche profonda revisione delle politiche di accoglienza e di "non accoglienza" (meglio che di "respingimento") finora seguite, ma nello stesso tempo una grande capacità di coniugare le politiche di integrazione con quelle della sicurezza, garantendo ai cittadini (e agli immigrati integrati) meccanismi di certa prevenzione e repressione di tutti i comportamenti che mettono a repentaglio una nuova forma di convivenza della comunità politica.