

Brevi annotazioni sullo *status civitatis* come fattore di discriminazione*

di Arianna Carminati **
(26 febbraio 2018)

Sommario: 1. Il diritto pubblico e l'immigrazione. – 2. Immigrazione e cittadinanza. – 3. La cittadinanza immobile ed elitaria. – 4. L'immigrazione senza partecipazione politica e la discriminazione dei non cittadini nelle comunità locali. – 5. Stato sociale e cittadinanza inclusiva nella Costituzione repubblicana.

1. *Il diritto pubblico e l'immigrazione*

Da sempre il tema della cittadinanza è di fondamentale importanza per il diritto costituzionale, poiché tocca le basi stesse della democrazia come principio costitutivo di una organizzazione politica. Basti pensare a quanto siano intrecciate fra loro, nel contesto dell'Unione Europea, la questione del "popolo europeo" e quella del deficit democratico¹. Oggi come oggi, l'attenzione generale è focalizzata, anche per via della sostanziale stagnazione del processo di integrazione europea, sullo scenario degli Stati nazionali, specialmente quelli che sono meta dei principali flussi migratori.

Che i grandi fenomeni migratori e le connesse trasformazioni storiche, economiche e sociali spingano a riflettere sul concetto filosofico di cittadinanza e, più in superficie, sull'adeguatezza della regolamentazione giuridica dedicata alle modalità di acquisizione del relativo status non è certo una novità. Nondimeno, senza voler qui indagare ciò che distingue le grandi migrazioni del passato da quelle contemporanee², è sotto gli occhi di tutti come le sfide imposte alle democrazie occidentali dagli attuali fenomeni migratori si siano rivelate particolarmente impegnative proprio sul piano delle risposte che competono al diritto pubblico.

Anzitutto, al diritto pubblico spetta regolamentare in modo efficace i flussi migratori in ingresso, il che richiede spesso un impegno particolarmente gravoso da parte del

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Anche se G. MAJONE, *Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico*, in *Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione*, www.osservatorioair.it, settembre 2010, p. 5 e s., ricorda in proposito come la previsione formulata da Altiero Spinelli nel 1977, per cui l'elezione diretta del Parlamento europeo da parte dei cittadini europei avrebbe portato alla nascita di un «popolo europeo», sia rimasta sostanzialmente delusa; e ciò anche per via del «deficit democratico strutturale» dell'istituzione stessa. V. E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, Cacucci, 2011.

2 V., *ex multis*, C. WHITOL DE WENDEN, *La question migratoire au XXIe Siècle. Migrants, réfugiés et relations internationales*, Paris, Presses de Science Po, 2013; S. CASTLES-H. DE HAAS-M.J. MILLAR, *The Age of Migration. International Population Movements in The Modern World*, London, Palgrave Macmillan, V ed., 2014; P. COLLIER, *Exodus. Immigration and Multiculturalism in the 21st Century*, London, Penguin, 2013.

legislatore. Basti considerare il contesto italiano, in cui la legislazione del 1998³ e le sue successive modifiche, pur mirando a realizzare un sistema di efficiente e rigida programmazione attraverso i decreti flussi annuali, hanno clamorosamente fallito l'obiettivo, come dimostrano non soltanto le numerose sanatorie resesi nel tempo necessarie ma anche la circostanza che gli stessi decreti flussi hanno finito per fungere da altrettante «sanatorie mascherate»⁴.

Ed è sempre il diritto pubblico che, naturalmente, deve farsi carico di assicurare ai migranti presenti sul territorio nazionale alcune minime prestazioni sociali, in particolare con riguardo al diritto all'istruzione, al diritto alla salute e al diritto all'abitazione⁵. La Corte costituzionale ha infatti chiarito che lo stato e le regioni, nell'ambito delle rispettive competenze normative, devono intervenire per assicurare agli immigrati le prestazioni sociali fondamentali non potendosi l'intervento pubblico limitare agli aspetti del controllo del territorio e del soggiorno degli stranieri (così a partire dalla sentenza 22 luglio 2005, n. 300, sino alla sentenza 25 febbraio 2011, n. 61)⁶. D'altro canto, l'eventuale difficoltà con cui gli immigrati hanno accesso alle prestazioni sociali rappresenta una conseguenza del modello di integrazione prescelto dalle istituzioni nazionali⁷, anche se si deve considerare che in questa materia le politiche di esclusione incontrano fortunatamente un limite nella normativa dell'Unione europea⁸.

3 La legge n. 40/1998 (c.d. Turco-Napolitano) ha avuto il merito di introdurre la prima disciplina organica della materia. Con riferimento al trattamento dei lavoratori extracomunitari, infatti, la legge delega in questione ha portato al T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (decreto legislativo n. 286/1998), cioè a una disciplina assai più esaustiva rispetto alla normativa preesistente (basata sulla legge 30 dicembre 1986 n. 943 e sulla legge 28 febbraio 1990 n. 39), con l'introduzione di validi strumenti per assicurare più efficacemente il godimento dei diritti sociali e per favorire l'integrazione degli immigrati. La legge Turco-Napolitano ha attribuito altresì compiti di grande importanza agli enti territoriali, anticipando le linee di sviluppo in seguito tracciate dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

4 Cfr. C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista dell'AIC*, 2018, n. 1, pp. 2-3. Sul tema delle "sanatorie" relative al fenomeno migratorio in connessione con il mondo del lavoro, si rinvia a A. CARMINATI, *Non sempre l'esperienza insegna: "vecchi" problemi di illegittimità nella nuova "sanatoria" dei lavoratori immigrati irregolari*, in *Rivista dell'AIC*, 2012, n. 4.

5 V. W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, Torino, Giappichelli, 2013; F. BIONDI DAL MONTE, *Immigrazione e welfare: condizioni di accesso e principio di non discriminazione*, in *Le Regioni*, 2008, n. 6, p. 1099 ss.; C.F. GUIDI-A. PETRETTO, *Cura della salute e immigrazione: un'analisi comparata sotto il profilo economico finanziario*, in *Rivista dell'AIC*, 2017, n. 4; A. ALBANESE, *La tutela della salute dei migranti nel diritto europeo*, in *idem*; C. MARTINELLI, *Immigrazione e sanità pubblica. Il caso della Gran Bretagna*, in *idem*. Circa il problema dei costi relativi alle prestazioni sociali a beneficio degli stranieri, si deve considerare che l'immigrazione costituisce (anche) una possibile risorsa. V., *ex multis*, M. LIVI BACCI (a cura di), *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2005.

6 V. M. VRENNNA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 269/2010 sulla legge regionale toscana dell'immigrazione: prime considerazioni*, in *Gli stranieri*, 2010, n. 2, p. 162 ss.; M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2006, nn. 2-3, p. 510 ss.; C. CORSI, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, 2014, n. 3; ID., *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri*, cit.

Ma a meritare una configurazione giuspubblicistica è, ben più in profondità, l'emergente concezione di una «cittadinanza senza comunità» in opposizione al retaggio – per taluni oramai logoro – di una cittadinanza frutto dell'appartenenza a una «comunità di destino»⁹.

Infine, l'attenzione del potere politico deve rivolgersi anche alle questioni della sicurezza e del contrasto all'immigrazione clandestina, che tuttavia non possono e non devono monopolizzarla¹⁰. Esattamente all'opposto, la sovraesposizione del tema che attiene all'impatto dell'immigrazione sulla sicurezza andrebbe evitata con cura proprio per non alimentare quell'atteggiamento "politico" di esclusione che è alla base del tendenziale immobilismo del legislatore in materia di cittadinanza e di immigrazione.

E nel contesto italiano l'*impasse* in questione riguarda sia la normativa di livello statale sia quella di livello regionale, anche se, nel caso delle regioni amministrare dal centrodestra, l'inerzia del legislatore regionale deriva spesso dall'oggettiva difficoltà di attuare programmi politici improntati alla chiusura e all'esclusione; programmi che pertanto paiono per lo più destinati a conservare la natura di proclami elettoralistici¹¹.

7 Cfr. C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri*, cit., pp. 8-9, la quale ricorda anche come la legge 23 dicembre 2000, n. 388, approvata dalla maggioranza di centrodestra (c.d. legge Bossi-Fini), pur non stravolgendo l'impianto del T.U. del 1998, aveva ridotto drasticamente la possibilità per i titolari di un semplice permesso di soggiorno di accedere a importanti diritti sociali, finché la Corte costituzionale non è intervenuta per eliminare questa discriminazione (rispetto ai titolari di carta di soggiorno, ora permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo).

8 In questo senso, ad esempio, la direttiva 2003/109/CE, relativa ai cittadini di Paesi Terzi che siano soggiornanti di lungo periodo; la direttiva 2009/50/CE, sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi Terzi che intendono svolgere lavori altamente qualificati; la direttiva 2000/43/CE, in materia di divieto di discriminazione; la direttiva 2000/78/CE, che sancisce la parità di trattamento nell'occupazione e nelle condizioni di lavoro; il regolamento UE 1231/2010 e, successivamente, l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE sul permesso unico di soggiorno, che estendono ai cittadini di Paesi Terzi il regolamento (CE) n. 883/2004 sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Sul tema v., *ex multis*, F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2013

9 V. D. SCHNAPPER, *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Paris, Gallimard, 1994; H. VAN GUNSTEREN, *A Theory of Citizenship. Organizing Plurality in Contemporary Democracies*, Boulder, Westview Press, 1998; É. BALIBAR, *Nous citoyens d'Europe? Les frontières, l'État, le peuple*, Paris, La Découverte, 2001.

10 Basti qui rinviare a F. COCHRANE, *Migration and Security in the Global Age. Diaspora Communities and Conflict*, London Routledge, 2015, e, per un'analisi critica specificamente dedicata agli attuali metodi di lotta contro l'immigrazione clandestina, a M. CARR, *Fortress Europe. Inside the War Against Migration*, London, Hurst & Co., 2012. La questione della sicurezza, già di per sé molto complessa, è aggravata dalla perdurante attualità dei conflitti in Medio Oriente e dal connesso fenomeno del cosiddetto terrorismo globalizzato, con le relative ricadute in termini di sicurezza nazionale. È particolarmente significativo, in proposito, il caso britannico. V., ad esempio, S. BONINO, *The British state "security syndrome" and Muslim diversity. Challenges for liberal democracy in the Age of Terror*, in *Contemporary Islam*, 2016, p. 223 ss.; A. RICHARDS, *Characterising the UK terrorist threat: the problem with non-violent ideology as a focus for counter-terrorism and terrorism as the product of "vulnerability"*, in *Journal of Terrorism Research*, 2012, p. 17 ss.; C. PANTAZIS-S. PEMBERTON, *From the "old" to the "new" suspect community: examining the impacts of recent UK counter-terrorist legislation*, in *British Journal of Criminology*, 2009, p. 646 ss.

2. Immigrazione e cittadinanza

La materia che sembra resistere maggiormente agli sforzi riformatori in senso inclusivo resta quella delle modalità di acquisto della cittadinanza, atteso che qui la posta in gioco è il pieno riconoscimento dei diritti politici, solo in piccola parte già riconosciuti agli stranieri regolarmente stabiliti sul territorio nazionale dal T.U. sugli enti locali n. 267/2000 (con riferimento ad alcune forme di partecipazione democratica di livello locale, diverse dall'elezione dei rappresentanti politici).

Tra i fattori che frenano il processo di inclusione culminante con la concessione della cittadinanza vi è infatti l'idea – molto diffusa anche se non necessariamente altrettanto fondata – per cui, essendo considerevole la quantità di migranti provenienti da Paesi sinora non permeati dai valori liberaldemocratici, sorgerebbe l'esigenza di preservare quelle tradizioni occidentali – culturali prima ancora che costituzionalistiche e giuridiche – da cui derivano, negli Stati democratici, la piena tutela delle libertà individuali e l'affermazione dell'eguaglianza di genere. Tradizioni che molti reputano essere oggi minacciate, ancor più che dall'accoglienza connessa al diritto di asilo e alle misure di protezione internazionale degli stranieri in fuga, proprio dalla prospettiva che un'incontrollata espansione del diritto di cittadinanza, e quindi del diritto di elettorato attivo e passivo, possa col tempo portare alla determinazione di indirizzi politici meno sensibili alle conquiste valoriali della "civiltà occidentale".

Nel contesto italiano tali opinioni possono forse essere annoverate fra gli ostacoli di natura politico-elettoralistica che hanno sinora impedito di rivedere in senso più inclusivo l'attuale normativa in materia di acquisto della cittadinanza contenuta nella legge n. 91 del 1992. La legge in questione, che contempla una disciplina particolarmente restrittiva basata in principalità sullo *ius sanguinis*, è da tempo fatta oggetto di tentativi di riforma volti a valorizzare l'elemento della concreta appartenenza dell'individuo alla comunità territoriale e dunque a prescegliere lo *ius soli* come il fulcro di una nuova legislazione¹². Una riforma in questa direzione, del resto, è già stata approvata in Germania sul finire dello scorso millennio¹³. In Italia, all'opposto, la legge n. 91 del 1992 ha sinora resistito a ogni tentativo di riforma, a cominciare da quello esperito mediante il c.d. disegno di legge Amato del 2006¹⁴. Emblematica, da ultimo, è la recente vicenda dell'insabbiamento a Palazzo Madama della proposta racchiusa nell'A.S. n. 2092, già approvata dalla Camera il 13 ottobre 2015.

Le cause dell'affossamento del disegno di legge in questione, che avrebbe appunto introdotto una nuova normativa forgiata sul criterio principale dello *ius soli*, sembrano

11 Cfr. A. GENTILINI, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 107; C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri*, cit., pp. 6-7.

12 Sulla disciplina del diritto di cittadinanza nel nostro ordinamento v. L. ZAGATO (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, Venezia, Libreria Editrice Cafoscarina, III ed., 2011; A. SABATO, *La cittadinanza italiana. Disciplina e profili operativi*, Roma, Maggioli, 2006. Per un'indagine di taglio comparativo sullo *ius soli*, basti qui rinviare a E. GROSSO, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, Palermo, Editoriale Scientifica, 2015.

13 Si tratta del *Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts*, entrato in vigore il primo gennaio 2000.

essere legate, ancora una volta, a un preconcetto atteggiamento di “prudenziale” chiusura rispetto all’idea di estendere i diritti politici a una platea di migranti reputata troppo vasta.

D'altronde, le forze politiche attualmente impegnate nella campagna elettorale per il rinnovo di Camera e Senato non mirano a ottenere il consenso degli stranieri residenti in Italia ma solo quello dei cittadini con diritto di elettorato attivo. Di qui, come in un circolo vizioso, la tendenza a trattare dell’argomento immigrazione quasi esclusivamente come problema di sicurezza e di ordine pubblico, in una prospettiva che potrà meglio suggestionare ampi settori dell’elettorato, piuttosto che come argomento poliedrico e meritevole di un dibattito esteso ad altri aspetti dell’immigrazione, altrettanto se non più importanti (anche perché in molti casi una loro adeguata considerazione contribuirebbe a risolvere, a monte, gran parte dello stesso problema della sicurezza).

3. La cittadinanza immobile ed elitaria

E dunque, per giungere a riflessioni attinenti più propriamente al diritto costituzionale, non deve sorprendere che gli studiosi della materia rilevino come il concetto di cittadinanza viva oggi un paradosso: la cittadinanza, nata come fattore di uguaglianza, è diventata un elemento giuridico di disuguaglianza e di discriminazione. In origine, il nesso tra la cittadinanza e l’eguaglianza era evidente¹⁵: la qualifica di «cittadino», che si impose con le rivoluzioni liberali di fine Settecento per essere poi accolta nei sistemi costituzionali contemporanei, si affermò in contrapposizione alle diverse qualifiche – titoli nobiliari o ecclesiastici, titoli indicativi di mestieri o professioni, o altri – con cui nelle società dell’antico regime medievale venivano prevalentemente designati gli individui. Sostituendo a questi titoli l’unico titolo di cittadino si è stabilito un legame immediato tra l’individuo, a prescindere dalla sua personale condizione, e lo stato con il quale ciascuno si relaziona in posizione di uguaglianza giuridica rispetto agli altri cittadini, sicché tutti costoro, nel loro insieme, diventarono i detentori della sovranità, appunto, popolare¹⁶.

Se ci si vuole mantenere fedeli a questa funzione egualitaria, il concetto di cittadinanza deve via via adattarsi ai cambiamenti della società in una chiave tendenzialmente inclusiva¹⁷.

14 V. E. CODINI-M. D'ODORICO, *Una nuova cittadinanza. Per una riforma della legge del 1992*, Milano, Franco Angeli, 2007. Bisogna osservare che, secondo alcuni studiosi, tale progetto presentava certi difetti nella misura in cui introduceva un’ampia apertura alla possibilità di acquisto della cittadinanza italiana senza impedire la doppia o plurima cittadinanza, come viceversa accade, ad esempio, proprio in Germania. Per questa posizione critica cfr. V. LIPPOLIS, *Il disegno di legge Amato e i requisiti per l’acquisto della cittadinanza. Perché non ripensare il sistema della doppia cittadinanza?*, in www.forumcostituzionale.it, 5 ottobre 2006.

15 V., ad esempio, A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2016.

16 V. V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino, Relazione introduttiva al Convegno annuale dell’Associazione italiana costituzionalisti*, Cagliari, 2009, in www.rivistaaic.it.

Non a caso, la Costituzione italiana non delinea una descrizione dei cittadini, non dà una definizione di cittadinanza né contiene una disciplina relativa al suo acquisto e alle sue vicende successive, rinviando alle scelte del legislatore¹⁸. Questo silenzio della Carta costituzionale trova ovviamente la sua ragion d'essere nella necessità di non cristallizzare una disciplina che, per sua natura, è destinata a essere di volta in volta adattata in modo da meglio rispondere alle esigenze della società in divenire. Il fatto che il legislatore abbia invece ommesso di aggiornare la normativa sull'acquisto della cittadinanza ai cambiamenti avvenuti nella composizione della popolazione residente sul nostro territorio ha finito per comportare un radicale mutamento delle implicazioni di questo istituto, sino a trasformarlo in un veicolo di discriminazione. Sicché, paradossalmente, da strumento di superamento dei privilegi, la cittadinanza diviene fattore che viceversa alimenta alcune tra le più significative forme di disuguaglianza giuridica sopravvissute al progresso, su questo terreno, della civiltà¹⁹.

4. *L'immigrazione senza partecipazione politica e la discriminazione dei non cittadini nelle comunità locali*

Il carattere particolarmente restrittivo della vigente legislazione italiana, sia con riguardo alla concessione dei permessi di soggiorno di lungo periodo sia con riguardo ai requisiti per l'acquisto della cittadinanza, non ha peraltro frenato il fenomeno migratorio, bensì ha reso molto difficile per tantissimi stranieri già presenti sul territorio conquistare il diritto a risiedervi legalmente. Ciò determina tutta una serie di problemi che si avvertono soprattutto a livello delle comunità locali.

E il ruolo degli enti locali nel processo di integrazione è naturalmente di fondamentale importanza²⁰. Sono infatti le amministrazioni locali che devono per prime soddisfare i bisogni essenziali delle popolazioni che vi abitano, essendo le istituzioni più vicine alle persone, quelle che devono garantire nel quotidiano la qualità della vita, dare risposte concrete ai problemi più imminenti e spesso attuare le scelte politiche fatte a livello nazionale.

Come è facile comprendere, tuttavia, le amministrazioni locali potrebbero percepire come sconveniente impegnare le risorse comunali per mettere in atto politiche di integrazione inevitabilmente costose e oltretutto capaci di suscitare il malcontento di

17 V. F. CERRONE, *La cittadinanza e i diritti*, in R. NANIA-P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 277 ss.

18 Dà molta importanza a questo aspetto, ad esempio, A. APOSTOLI, *Diritti senza scuse*, Gussago, BiblioFabbrica, 2010.

19 Sul tema basti qui rinviare a A. GIORGIS-E. GROSSO-M. LOSANA (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, Milano, Franco Angeli, 2017.

20 V. P. CARROZZA, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in C. PANZERA-A. RAUTI-C. SALAZAR-A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 100 ss.; F. CAMPOMORI, *Immigrazione e cittadinanza locale*, Roma, Carocci, 2008; T. CAPONIO, *Città italiane e immigrazione*, Bologna, Il Mulino, 2006; M. AMBROSINI, *Le politiche locali di esclusione: discriminazione istituzionale e risposte della società civile*, in M. GRASSO (a cura di), *Razzismi, discriminazioni e confinamenti*, Roma, Ediesse, 2013, p. 225.

buona parte dell'elettorato. Il fatto che gli immigrati non siano rappresentati nelle istituzioni ha perciò immediati riflessi sul godimento effettivo di quei diritti e di quelle libertà che pure la Costituzione riconosce loro²¹.

Si moltiplicano, non a caso, le occasioni di c.d. razzismo istituzionale²², ossia discriminazioni praticate dalle istituzioni nei confronti dei non cittadini. In alcuni casi ciò avviene in modo lampante, si pensi al c.d. bonus bebè che l'amministrazione del Comune di Brescia voleva riconoscere soltanto ai bambini nati da genitori italiani. Dopo un primo intervento del tribunale che obbligava ad estendere il beneficio a tutti i nati di genitori residenti a Brescia, l'amministrazione comunale – con atto ritorsivo che venne poi a sua volta giudicato discriminatorio dal tribunale – decise di revocare il bonus a tutti, con la motivazione che «l'estensione del beneficio [...] risulterebbe in contrasto con la finalità prioritaria di sostegno alla natalità delle famiglie di cittadinanza italiana»²³. In altri termini, pur di non investire anche in favore delle famiglie di non cittadini, il Comune di Brescia rinunciava a una misura che aveva inizialmente ritenuto opportuna per il benessere della collettività.

Del resto, problemi non dissimili continuano a presentarsi anche a livello nazionale. Se è vero infatti che, anche grazie ai ripetuti interventi dei giudici nazionali e sovranazionali, nonché della stessa Corte costituzionale, nella legge di bilancio del 2017 il legislatore si è finalmente deciso a estendere i benefici in favore della natalità (il premio alla nascita o c.d. bonus bebè) a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti, senza distinguere la tipologia del relativo permesso, è altresì vero che le discriminazioni sono state poi introdotte dall'amministrazione nella fase di attuazione della legislazione stessa, finché, come di consueto, un intervento della magistratura ordinaria vi ha posto rimedio²⁴.

Ma, tra le molteplici espressioni del c.d. razzismo istituzionale, si possono altresì annoverare le diverse leggi regionali che, limitando la fruizione di determinati benefici e di determinate prestazioni sociali al requisito della residenza protratta, hanno finito per

21 Situazione, questa, che deriva anche dal fatto che l'Italia non ha ratificato il capitolo C (sul diritto di voto nelle elezioni locali) del Trattato n. 144 del Consiglio d'Europa, ossia la Convenzione del 1992 sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale.

22 C. BARTOLI, *Razzisti per legge. L'Italia che discrimina*, Bari, Laterza, 2012.

23 Ordinanza del Tribunale di Brescia del 12 marzo 2009, reperibile sul sito www.meltingpot.org.

24 Cfr. C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri*, cit., p. 11, che ricorda come la circolare INPS del 28 aprile 2017 limitava l'accesso al beneficio in questione, con riguardo agli stranieri privi di cittadinanza UE, a coloro che godono dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria o che sono titolari di un permesso di soggiorno a lungo termine, finché la magistratura ordinaria non è intervenuta (Trib. Milano, ord. 12 dicembre 2017), dichiarandone il carattere discriminatorio, basato esclusivamente sulla «divergente cittadinanza dei soggetti interessati». L'a. ricorda altresì che anche l'articolo 1 del d.p.c.m. del 17 febbraio 2017 ha limitato in chiave discriminatoria la fruizione dei benefici legati alla natalità previsti dall'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, introducendo arbitrariamente, come prerequisito per l'ottenimento dei benefici stessi, la cittadinanza italiana o della UE o, in caso di non cittadini UE, il possesso del solo permesso di soggiorno a tempo indeterminato.

dar vita – sia pure con lo scopo del contenimento delle spese – a situazioni discriminatorie²⁵.

Il fatto che il trattamento disuguale subito dagli stranieri non è riconducibile a motivazioni apertamente razziste rischia peraltro di rendere queste forme di discriminazione, in un certo senso, più “tollerabili” da parte dell’opinione pubblica. Forse è anche per questa ragione che le pratiche discriminatorie poste in essere dalle istituzioni politiche territoriali (e talvolta nazionali) sono cresciute senza troppo clamore sino a dar vita a fenomeni da non sottovalutare. Ed è nelle piccole cose che spesso si nascondono le decisioni istituzionali dal significato più allarmante. Un esempio per tutti: le modalità di ottenimento della residenza in un comune. Nonostante la legge affermi che «Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani» (art. 6 T.U. Imm.), gli uffici comunali vengono di solito organizzati separando il servizio per i cittadini da quello per gli stranieri, così da evitare ai primi lunghe code, visto che allo sportello stranieri dell’anagrafe i tempi sono molto maggiori. E ciò accade, oltretutto, perché le regole per ottenere la residenza, in astratto vevoli per tutti e in ugual misura, sono applicate in modo particolarmente stringente e pignolo solo nei confronti degli stranieri.

Simili condotte istituzionali originano dalla circostanza che i comuni, di qualunque colore politico essi siano, generalmente non hanno alcun interesse a promuovere la registrazione di nuovi immigrati residenti. Trattandosi infatti di stranieri extracomunitari, essi beneficerebbero dei servizi comunali senza poter “ripagare” l’amministrazione in termini di consenso elettorale, consenso che anzi potrebbe scemare tra le file di quei cittadini elettori che – a torto o a ragione – temono una concorrenza con gli immigrati nell’assegnazione di case, sussidi, misure assistenziali e così via. A monte vi è, naturalmente, il drammatico problema della conflittualità sociale e della difficile convivenza tra i migranti e quella fascia di popolazione italiana che vive in condizioni più difficili e che si trova perciò a competere con i primi nell’accesso alle misure di sostegno²⁶.

Se tuttavia anche gli immigrati potessero esercitare il diritto di voto, i partiti organizzati – o, perlomeno, alcuni partiti organizzati – avrebbero l’opportunità di intercettare e polarizzare attorno a sé il consenso di una fascia della popolazione molto più ampia, che oggi è strumentalmente contrapposta su di un terreno conflittuale (cittadini poveri contro immigrati poveri) ma che in realtà è portatrice nel suo insieme di interessi e di istanze convergenti.

L’inclusione degli stranieri residenti nella vita politica comunale sembra pertanto una precondizione necessaria per assicurare una gestione equa e imparziale degli interessi pubblici affidati alla responsabilità delle istituzioni politiche locali. D’altro canto, la loro esclusione appare viceversa irrazionale e ingiustificata per ragioni anche più evidenti. Essa infatti ignora del tutto i forti legami personali che, proprio nella dimensione locale, inevitabilmente si instaurano tra gli individui che vivono nella città, quale che sia la loro provenienza (legami tra vicini di casa, tra famiglie, tra alunni delle scuole, tra lavoratori delle imprese, tra clienti e negozianti). Se il diritto non tenesse conto di queste relazioni

25 *Ivi*, p. 13.

26 V. A. APOSTOLI, *Diritti senza scuse*, cit., p. 10 s.

finirebbe per rivolgersi a una realtà inesistente, tradendo così la sua vocazione di strumento atto a governare i fenomeni sociali.

La carta europea dei diritti dell'uomo e delle città sottoscritta nel 2000 da quaranta città europee ed extraeuropee tratta, non a caso, del «diritto alla città» come del diritto di ogni residente, a prescindere dalla propria nazionalità, a trovare nella città le condizioni necessarie per soddisfare le proprie aspirazioni dal punto di vista politico sociale e ambientale, assumendo al tempo stesso il dovere di solidarietà e di partecipazione attiva alla vita cittadina²⁷.

5. Stato sociale e cittadinanza inclusiva nella Costituzione repubblicana

È pertanto necessario, proprio guardando alle realtà locali, che la legislazione sull'immigrazione e la legislazione sulla cittadinanza – o comunque sull'estensione dei diritti politici agli stranieri che risiedono stabilmente sul territorio – siano correlate tra loro, poiché, altrimenti, un'immigrazione accompagnata da limitazioni troppo rigide alla partecipazione effettiva alla vita politica della comunità è destinata a determinare seri problemi in fatto di uguaglianza (formale oltre che sostanziale).

Le Costituzioni democratiche si propongono di far crescere il corpo sociale nel suo insieme, senza favorire alcune sue parti a discapito di altre nella conquista del benessere. La nostra Costituzione, com'è noto, contiene un esplicito collegamento tra il principio dell'uguaglianza sostanziale, il richiamo fondamentale ai doveri di solidarietà e il principio lavorista. Da un lato, ai lavoratori (cittadini e non) deve essere assicurata l'effettiva partecipazione all'organizzazione del Paese in campo economico politico e sociale. Dall'altro lato, con una voluta coincidenza terminologica, l'adempimento dei doveri di solidarietà politica economica e sociale (di cui all'articolo 2), dà a ciascuno la possibilità di partecipare effettivamente all'organizzazione della società in tutti i suoi aspetti²⁸. Questo schema ideale non può e non deve ritenersi rigidamente riservato a un corpo sociale privilegiato, contraddistinto dalla titolarità formale dello *status civitatis*²⁹. D'altro canto, i richiami ai «cittadini» contenuti nella prima parte della Costituzione, anche quando conservano un significato distinto dal concetto di «uomo», non devono per forza essere interpretati in senso rigidamente esclusivo³⁰.

27 P. BENI, *Crisi e politicità della cittadinanza*, in *Questione giustizia*, 2011, nn. 3-4, p. 7 ss.

28 Sul punto, v. soprattutto F. CERRONE, *Genealogia della cittadinanza*, Roma, Aracne, 2004; E. BETTI, *Dovere giuridico (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 53 ss. V. anche R. BALDUZZI-M. CAVINO-E. GROSSO-J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007.

29 Sull'interpretazione dell'art. 10, comma secondo, Cost. in relazione agli artt. 2 e 3 Cost., nonché per una ricognizione della dottrina e della giurisprudenza in materia di diritti costituzionali indipendenti dallo *status civitatis*, v. C. CORSI, *Straniero (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali VI, Milano, Giuffrè, 2013, p. 861 ss.

30 V., ad esempio, G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1992; M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1992, p. 234 ss.; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, Cedam, 2001, p. 115 ss.

Ed è significativo, su questo versante, che nel 2015 la Corte costituzionale, dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma che limitava ai soli cittadini l'accesso al servizio civile³¹, abbia posto l'accento sulla necessità di un'interpretazione estensiva della platea ammessa all'adempimento dei doveri inderogabili; platea che appunto non può essere aprioristicamente limitata ai soli cittadini³². L'ammissione al servizio civile, infatti, «consente oggi di realizzare i doveri inderogabili di solidarietà e di rendersi utili alla propria comunità, il che corrisponde, allo stesso tempo, ad un diritto di chi ad essa appartiene»³³. Per la Corte, in sintesi, «l'esclusione dei cittadini stranieri, che risiedono regolarmente in Italia, dalle attività alle quali tali doveri si riconnettono appare di per sé irragionevole», poiché costituisce una limitazione ingiustificata al diritto di essere parte della comunità e dunque del diritto al «pieno sviluppo della persona»³⁴.

Di qui, finalmente, la svolta del decreto legislativo 6 marzo 2017 n. 40, istitutivo del «servizio civile universale».

Ma, al di là di tutto, resta lo zoccolo duro del diritto di voto, rispetto al quale la qualità di cittadino riveste ancora oggi un'importanza dirimente, nonostante le eccezioni introdotte grazie alla spinta delle istituzioni sovranazionali europee e nonostante una parte della dottrina giuspubblicistica tenda a interpretare meno rigidamente questo legame³⁵. Si

31 Con la sentenza 25 giugno 2015, n. 119, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 (Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della L. 6 marzo 2001, n. 64), nella parte in cui prevede il requisito della cittadinanza italiana ai fini dell'ammissione allo svolgimento del servizio civile.

32 Per un'analisi più approfondita della sentenza in questione v. S. PENASA, *Verso una cittadinanza costituzionale? L'irragionevolezza del requisito della cittadinanza per l'accesso al servizio civile volontario*, in *Rivista dell'AIC*, 2015, n. 3; A. RAUTI, *Il diritto di avere doveri. Riflessioni sul servizio civile degli stranieri a partire dalla sent. cost. n. 119/2015*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 4; C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri*, cit.

33 Del resto, considerando l'evoluzione del concetto di «difesa della Patria», la Corte aveva già «richiamato la necessità di una lettura dell'art. 52 Cost. alla luce dei doveri inderogabili di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost. (sentenza n. 309 del 2013)».

34 Il che è tanto più vero se si considera che il servizio civile offre una preziosa opportunità per la piena integrazione e per la meritata conquista della cittadinanza: «Inoltre, sotto un diverso profilo, l'estensione del servizio civile a finalità di solidarietà sociale, nonché l'inserimento in attività di cooperazione nazionale ed internazionale, di salvaguardia e tutela del patrimonio nazionale, concorrono a qualificarlo – oltre che come adempimento di un dovere di solidarietà – anche come un'opportunità di integrazione e di formazione alla cittadinanza».

35 M. LUCIANI, *Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali*, in AA.VV., *Partecipazione e rappresentanza*, Atti del Convegno di Roma, 21 giugno 1999, in www.cestim.it, p. 30 ss.; E. GROSSO, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee*, in *DPCE*, 2000, p. 505 ss.; T.F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, *Relazione al Convegno "Cittadini di oggi e di domani. Le sfide dell'immigrazione per il territorio"*, Alessandria, 18 novembre 2006, in www.forumcostituzionale.it; P. BONETTI, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in *Federalismi*, 2003, n. 11; G. ZINCONE-S. ARDOVINO, *I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 741 ss.; T.E. FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in www.forumcostituzionale.it, 2004; E. BETTINELLI, *Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e Costituzione inclusiva*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 2005, n. 15, p. 27 ss.

tratta dunque di un terreno su cui deve muoversi, anzitutto, la decisione politica. Lo stimolo che in questo campo può venire dalle scienze sociali e, in particolare, dalla scienza costituzionalistica può essere nondimeno decisivo. Senza voler giungere alla cancellazione dello *status civitatis*, auspicata da chi reputa ormai palese l'«antinomia tra cittadinanza e uguaglianza, tra l'universalismo dei diritti e i loro confini statalistici»³⁶, si deve tuttavia convenire sulla necessità, da tempo emersa nell'ambito di varie scienze sociali, di rivoluzionare la vecchia idea di cittadinanza basata sulla nazionalità per introdurre il principio di una cittadinanza di residenza, grazie alla quale tutti coloro che vivono stabilmente in una comunità possano scegliere di essere coinvolti nelle decisioni collettive, sviluppando così – in armonia con i principi fondamentali della Carta costituzionale – un senso di appartenenza assolutamente indispensabile per il buon vivere associato.

36 L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali*, in Id., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, La Terza, 2008, p. 25, *apud* C. CORSI, *Stranieri*, cit., p. 882, la quale tuttavia ricorda, da un lato, che «la costruzione effettiva di una democrazia sovra-statale richiede che siano soddisfatte condizioni molto esigenti che sembrano assai lontane» (con riferimento, tra gli altri, a U. ALLEGRETTI, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Troina, Città Aperta, 2002, p. 236 ss.) e, dall'altro lato, che vi è anche da considerare il diritto all'autodeterminazione dei popoli, che si estende alla scelta dello statuto politico; e pertanto – prosegue l'a. – anziché scardinare del tutto il concetto di cittadinanza è preferibile interrogarsi sul «ruolo della cittadinanza [...] intesa come appartenenza stabile ad una comunità statale».