

7 novembre 2012

La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*

di Laura Ronchetti

Ricercatrice ISSiRFA

Abstract Il saggio si propone di ragionare sulle trasformazioni della cittadinanza a partire dalle migrazioni. Se lo Stato è responsabile dei modi di acquisto della cittadinanza statale, le Regioni sono competenti per una parte significativa della disciplina dei diritti sociali. Accanto alla cittadinanza formale di competenza statale è possibile, quindi, individuare una “cittadinanza sostanziale” affidata alle Regioni. Particolarmente qualificante per questa sorta di “cittadinanza regionale” è il settore dell’integrazione degli immigrati, che coinvolge l’insieme delle competenze sociali delle Regioni. Entrambe le nozioni di cittadinanza, quella statale e quella regionale, sono tuttavia strettamente connesse ai criteri formali con cui far valere la partecipazione alla convivenza sul territorio. Sotto questo profilo si mette in evidenza l’ambiguo ruolo che attualmente svolge il criterio della residenza, concepito come iscrizione nei registri anagrafici dei Comuni.

Sommario: 1. *Cittadinanza regionale come cittadinanza sostanziale.* - 2. *L’universalismo regge alla prova delle migrazioni?* - 3. *Cittadinanza come diritto di soggiorno.* - 4. *Tra titolarità e effettivo godimento.* - 5. *Anzianità di residenza come cittadinanza sotto mentite spoglie?*

Cittadinanza regionale come cittadinanza sostanziale

La cittadinanza – nonostante ma anche in virtù di tutto il suo portato di contestazione[1] – mantiene tuttora la capacità di segnare la rappresentazione di sé della comunità insediata

sul territorio di riferimento[2], sia questo l'intero globo oppure una porzione di mondo.

Incentrare la riflessione sulle trasformazioni che sta subendo il concetto stesso di cittadinanza[3] intorno alle migrazioni offre un punto di vista privilegiato per ragionare sul rapporto tra comunità e cittadinanza. Costringe, innanzitutto, a tenere conto della strutturale modificazione della composizione della comunità insediata sul territorio[4]. Questa constatazione ricorda – se non fosse bastato l'insegnamento di Chabod sulla volontarietà dell'appartenenza alla nazione[5] – quanto, anche rispetto al popolo, sia infondata ogni pretesa di naturalità, di fissità, di identità basata sulla razza, sulla religione e ogni altra possibile leva dello schema binario omogeneità/differenza[6].

Farsi carico della prospettiva di chi è migrante – vale a dire di chi attraversa i confini esterni statali, vive in un territorio di cui non è cittadino e si imbatte quotidianamente nei confini interni alla cittadinanza – mostra inoltre un altro pregio: consente, in particolare, di guardare “ai margini” della cittadinanza e, quindi, di valutare la portata universale delle forme della convivenza così come sono delineate nella Costituzione[7].

L'attuazione e lo sviluppo delle forme della nostra convivenza spettano alle norme di rango primario che, in un ordinamento come quello italiano, sono sia statali che regionali. Se la «cittadinanza» – in seguito all'inversione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni compiuta dalla l. cost. n. 3 del 2001 – non poteva che essere attribuita espressamente allo Stato in ragione del congenito nesso tra sovranità e modi di acquisto della cittadinanza statale[8], molti dei diritti prescritti come inviolabili dalla Costituzione, riempiendo di contenuto il concetto di cittadinanza, rientrano invece nelle competenze regionali: si tratta di materie riconducibili a diritti quali i servizi sociali, l'abitazione, l'assistenza sanitaria, l'istruzione, la formazione e l'inserimento al lavoro, facendo emergere tutta la dimensione “sociale”[9] della “cittadinanza regionale”[10].

Se, quindi, lo Stato è competente in materia di “cittadinanza formale”, con particolare riferimento ai modi dell'acquisto della cittadinanza statale, le Regioni lo sono in gran parte delle forme e dei modi della “cittadinanza sostanziale”, intesa come le forme della partecipazione alla vita consociata e dell'integrazione sociale[11]; se lo Stato è responsabile della riduzione o dell'allargamento della forbice tra coloro che vantano la cittadinanza italiana e coloro che vivono sul territorio italiano[12], sono invece le Regioni a potere e dovere assicurare ai tutti coloro che sono presenti sul loro territorio molti dei diritti fondamentali (e non solo) che danno sostanza alla cittadinanza in senso sostanziale.

Se l'*entitlement* dei diritti inviolabili è operato dalla Costituzione, il loro *endowment* dipende dunque in gran parte dalle Regioni. Il ruolo strategico svolto dalle Regioni[13] nell'attuazione delle forme sostanziali che dovrebbero caratterizzare la cittadinanza per come è prescritta in Costituzione emerge in maniera qualificante nelle cosiddette politiche di integrazione sociale degli immigrati, così come indicate dal Testo unico sull'Immigrazione (di seguito: TU Immigrazione)[14] e poi sviluppate con le leggi regionali di settore[15]. Quest'ultima responsabilità delle Regioni infatti, da un lato, tocca

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

2. L'universalismo regge alla prova delle migrazioni?

Tentare di proporre un'analisi e una proposta di senso a partire dalla condizione dei migranti non significa contribuire alla costruzione di un settoriale diritto dell'immigrazione[16]. Costringe in realtà a confrontarsi con la promessa più grande del diritto pubblico del Novecento: la portata universale dei diritti riconosciuti in Costituzione ad ogni singola persona.

A fronte della strutturale mobilità umana, la tenuta dell'universalità del diritto pubblico, costituzionale e internazionale, affermata attraverso il costituzionalismo democratico è sottoposta, infatti, a un'ulteriore prova – storicamente peraltro non nuova – in tema dei diritti da riconoscere al popolo trasversale delle migrazioni a prescindere dalla nazionalità.

I migranti, dunque, pongono al diritto gli stessi interrogativi che ha sollevato ogni ondata “universalistica”: ogni qual volta le vicende storiche hanno posto il dilemma dell'estensione soggettiva dei titolari dei diritti inviolabili – in ragione del censo, del sesso, della razza, della religione, delle opinioni politiche e personali – si è operato sulla concreta portata dell'universalismo.

In nome della pari dignità sociale di ogni persona[17] proclamata in Costituzione, con la sentenza n. 120 del 1967 della Corte costituzionale[18], l'universalismo che riconosce i diritti fondamentali a ogni individuo ha imposto l'“inversione dell'onere della prova” a carico dell'eventuale esclusione degli stranieri dal godimento dei diritti[19]: «se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare [...] diritti fondamentali» (sent. n. 120 del 1967)[20].

Sebbene la Corte costituzionale sembrerebbe aver relegato la piena portata del principio di uguaglianza tra cittadini e stranieri ai soli diritti fondamentali, affermando che «il principio costituzionale di uguaglianza non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero solo quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo» (sent. n. 432 del 2005)[21], per i diritti “eccedenti” quelli fondamentali[22] ha comunque applicato ripetutamente un giudizio di ragionevolezza, ribadendo che non possono essere utilizzati elementi di distinzione in ragione della cittadinanza in modo arbitrario: ci sarà discriminazione in base alla cittadinanza qualora non sia possibile «rinvenire nella stessa struttura normativa una specifica, trasparente e razionale “causa giustificatrice”, idonea a “spiegare”, sul piano costituzionale, le “ragioni” poste a base della deroga» (sent. n. 432 del 2005, tra molte) alla parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini non italiani.

Con l'incalzare di una legislazione penale dell'immigrazione[23] si è ripresentata la questione della portata universale dei diritti riconosciuti in Costituzione, ma con un rilevante spostamento di senso: si è passati dalla distinzione in base alla cittadinanza a quella – che resta interna alla categoria degli stranieri – in ragione della regolarità o meno delle condizioni di soggiorno. Tra il 2010 e il 2011, infatti, si è consumato un contenzioso[24] giocato proprio sul confine tra la regionale “integrazione sociale degli immigrati” e la statale «condizione giuridica di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» e «immigrazione» (art. 117, comma 2, lett. *a* e *b*): in nome di queste materie di competenza esclusiva lo Stato ha impugnato le leggi regionali adottate nel settore dell'immigrazione che individuano tra i loro destinatari tutti gli stranieri, non solo quelli residenti ma anche coloro presenti a qualunque titolo sul territorio[25].

Grazie alla legislazione regionale che ha inteso garantire i diritti fondamentali in modo universale la Corte costituzionale ha potuto ribadire[26] che la nostra Costituzione persegue in primo luogo una cittadinanza intesa come pari dignità sociale e riconoscimento a tutte le persone – a prescindere non solo dalla nazionalità ma anche dal titolo di soggiorno – degli stessi diritti inviolabili[27], così come auspicano i sostenitori della cosiddetta “cittadinanza universale”[28].

3. Cittadinanza come diritto di soggiorno

In considerazione delle «esigenze di “effettività” e di soddisfacimento che i diritti fondamentali naturalmente presuppongono» (sent. n. 329 del 2011), è opportuno porre l'accento sul ruolo determinante svolto nel godimento dei diritti inviolabili dalle forme giuridiche del soggiorno: tali forme si dimostrano funzionali ad un concreto accesso ai diritti fondamentali che, pur a fronte di un chiaro tessuto costituzionale, rischiano di trasformarsi in ipotesi difficili da far valere.

In quest'ottica è il diritto di soggiorno, e non i diritti politici in senso stretto, a segnare ancora rigidamente la distinzione tra i cittadini *de jure* che vantano un diritto di soggiorno e coloro che sono presenti a qualunque titolo sul territorio e il cui soggiorno deve essere in regola con le norme statali[29]; in questa prospettiva il diritto di soggiorno sembrerebbe costituire il nocciolo duro della cittadinanza statale.

Ponendo l'accento sul diritto di soggiorno non si intende affatto negare che le trasformazioni della cittadinanza siano riconducibili alla libertà di circolazione[30], ben tutelata per beni, capitali e servizi, quanto mortificata per le persone. Le forme attuali della libertà di circolazione hanno cambiato la natura dei confini che, se cancellati nella loro dimensione di barriere doganali, si sono moltiplicati per le persone, scomponendosi anche all'interno dello stesso territorio che delimitano. Al tempo della de-territorializzazione, la frontiera diventa un mondo a sé, luogo-non luogo, paradigmatico dei tempi, che insiste su tutto il territorio nazionale[31]. Certamente, quindi, una riflessione sulla cittadinanza che

si concentri sulla libertà di circolazione consente di cogliere i profili transnazionali che interrogano il diritto di avere – almeno – una cittadinanza[32].

Dal punto di vista dell'ordinamento costituzionale, inteso come il luogo in cui invernare le forme della convivenza delineate in Costituzione, invece, l'attenzione dovrebbe concentrarsi sul diritto di soggiorno sul territorio. L'ordinamento giuridico, a partire dalle norme costituzionali, può applicarsi, d'altra parte, soltanto entro i confini del territorio italiano, le norme regionali esclusivamente nell'ambito del loro territorio di riferimento.

Il diritto di soggiorno, all'art. 16 della Costituzione, è garantito, contestualmente ma in modo distinto alla coesistente libertà di circolazione[33], ad «ogni cittadino». La stessa libertà di circolazione è pensata a partire dall'idea di un diritto a soggiornare nel territorio della Repubblica, dal quale – in base al secondo comma dell'art. 16 – «ogni cittadino è libero», non solo «di uscire», ma anche «di rientrarvi».

La Corte costituzionale sul tema ha affermato che «la principale norma concernente la condizione giuridica dello straniero – attualmente, extracomunitario – è quella dell'art. 10, comma secondo, Cost., la quale stabilisce che essa «è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali». Da tale disposizione si può desumere (...) che, per quanto concerne l'ingresso e la circolazione nel territorio nazionale (art. 16 Cost.), la situazione dello straniero non è uguale a quella dei cittadini» (sent. n.148 del 2008). In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha individuato la «basilare differenza esistente tra il cittadino e lo straniero (...) nella circostanza che mentre il primo ha con lo Stato un rapporto di solito originario e comunque permanente, il secondo ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo» (sent. n. 104 del 1969)[34].

Posto, quindi, che si trovi nelle forme e nella natura del soggiorno la distinzione tra cittadino e straniero, deve considerarsi che, a giudizio della Corte costituzionale, «la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione e tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità» (sentt. n. 206 del 2006, n. 62 del 1994, n. 144 del 1970 e n. 104 del 1969).

Tale discrezionalità dovrebbe, tuttavia, mantenersi entro i confini rappresentati da due limitazioni poste dalla Costituzione.

Da un lato, «il legislatore, nelle sue scelte, incontra anzitutto i limiti derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute ed eventualmente dei trattati internazionali applicabili ai singoli casi» (sent. n. 148 del 2008). Se, quindi, «al legislatore italiano è certamente consentito dettare norme (...) che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia», queste devono essere «non contrastanti con obblighi internazionali» (sent. n. 148 del 2008).

D'altro lato, secondo costante giurisprudenza, le norme sull'ingresso e sul soggiorno degli stranieri devono essere «non palesemente irragionevoli»[35] (tra le altre, sentt. n. 306 del 2008 e n. 61 del 2011). La discrezionalità del legislatore è «limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli» (sent. n. 206 del 2006).

Questa giurisprudenza si riverbera, dunque, sull'esercizio della materia statale «immigrazione» che consiste proprio, secondo la Corte costituzionale, negli «aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale» (da ultimo, Corte cost., sent. n. 134 del 2010)[36].

Non irragionevole, in particolare, alla Corte costituzionale è sembrato subordinare l'erogazione di determinate prestazioni non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata[37]. «Una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini» (sent. n. 306 del 2008)[38].

Ciò spiega perché sia proprio sulle forme giuridiche del soggiorno che si stanno mettendo in atto dispositivi particolarmente insidiosi che finiscono per limitare, da un lato, il reale godimento dei diritti che compongono la cittadinanza sostanziale, dall'altro, come si vedrà, l'acquisto della cittadinanza *de jure*. Questo fenomeno, comune a molti ordinamenti, ha costretto ad aggiungere una distinzione tra una *nominal citizenship* (cittadinanza formale), una *denizenship* (semicittadinanza) goduta da chi è titolare del permesso di soggiorno[39] e, quindi, residente di lungo periodo e l'insieme dei meri diritti goduti dallo straniero che non è in regola con il permesso di soggiorno o non possa dimostrare di essere residente di lungo periodo (*alien rights*)[40].

Tale distinzione nel godimento dei diritti tra coloro che vivono sul territorio consente di prendere atto, anche in un ordinamento costituzionale orientato alla cittadinanza universale, dei dispositivi che determinano una inclusione differenziata.

4. Tra titolarità e effettivo godimento: quando la residenza svolge il ruolo escludente tipico della cittadinanza

Sebbene ogni persona presente sul territorio nazionale sia titolare degli stessi diritti fondamentali, il godimento di questi stessi diritti è dal diritto positivo agganciato a particolari condizioni relative alle forme del soggiorno. Ne discende che quanto più restrittiva, se non addirittura criminalizzante, diventa la disciplina che regola l'ingresso e il soggiorno dello straniero, tanto più la natura giuridica del “permesso” di soggiorno – le

condizioni del suo rilascio, del suo rinnovo, la sua durata – potrà spingere gli stranieri a vivere come se fossero sempre sulla frontiera, trasformando la loro cittadinanza sostanziale sul territorio nazionale in un attraversamento permanente dei confini statali.

In questa sede si intende evidenziare il ruolo che tra tali dispositivi relativi alle forme del soggiorno stia svolgendo la residenza. Non può negarsi, in effetti, che in un mondo delocalizzato la condivisione di uno spazio pubblico, la partecipazione alla convivenza sul territorio possa restituire una proposta di senso sulla costruzione della comunità politica. Il problema di diritto positivo diventa, quindi, quale sia il criterio con cui riscontrare, valutare e far valere formalmente la propria partecipazione alla comunità politica.

Tra le forme giuridiche più classiche vi è senza dubbio la residenza. La Corte costituzionale ha, d'altra parte, ritenuto che «la residenza, rispetto ad una provvidenza regionale, appare un criterio non irragionevole per l'attribuzione [di un] beneficio» contrariamente alla cittadinanza che «si presenta come condizione ulteriore, ultronea ed incoerente, agli effetti di un ipotetico regime differenziato rispetto ad una misura sociale» che, nel caso di specie, era destinata ai portatori di invalidità al 100% (sent. n. 432 del 2005)[41].

Deve tuttavia sottolinearsi che nel nostro ordinamento giuridico, in relazione alla condizione giuridica degli stranieri, si è imbrigliata la nozione civilistica di residenza incentrata sull'abituale dimora – ricavabile dalla norma di rango primario contenuta all'art. 43 del codice civile - alla cosiddetta residenza anagrafica che, invece, offre “una presunzione semplice circa la residenza ad un determinato indirizzo del soggetto che risulti iscritto nei registri comunali”[42].

È, infatti, la residenza anagrafica che è stata assunta sia quale titolo per l'acquisto della cittadinanza formale per naturalizzazione qualora sia stata ininterrotta e decennale[43] sia quale prerequisito per l'accesso ai diritti fondamentali, come ad esempio l'iscrizione al servizio sanitario nazionale[44].

Basti pensare che la condizione della residenza “legale” per l'accesso alla cittadinanza per chi è nato in Italia e ivi residente “in modo ininterrotto e continuato” è subordinata dal regolamento di esecuzione della legge sulla cittadinanza del 1992, non sono al rispetto delle condizioni di ingresso e soggiorno, ma anche a quelle dell'iscrizione anagrafica[45].

Dal momento che gli stranieri possono ottenere l'iscrizione nei registri anagrafici del comune di residenza soltanto qualora vantino un permesso di soggiorno valido, sebbene la residenza anagrafica giochi un ruolo fondamentale sia per i cittadini che per gli stranieri[46], il requisito della residenza per l'accesso a varie prestazioni finisce per incidere in modo differente sui cittadini e sugli stranieri[47].

L'accesso ai diritti diventa, quindi, differenziato tra chi è meramente presente sul territorio *de facto* e chi risulta *de jure* residente sullo stesso: nel primo caso il soggiorno è irregolare

e lo straniero diviene “illegale”[48], nel secondo caso, invece, lo straniero titolare di regolare permesso di soggiorno può ottenere l’iscrizione anagrafica nel comune di residenza. La cittadinanza sostanziale basata sul riconoscimento e sul godimento dei diritti costituzionali, dunque, assume diverse dimensioni secondo la titolarità o meno della formale residenza[49].

Risulta chiaro, sulla base di queste considerazioni, quanto sia delicata la questione – del tutto preliminare – relativa alle forme con cui ottenere la residenza anagrafica.

Sebbene la *ratio* dell’iscrizione anagrafica in un Comune dovrebbe essere quella di registrare gli “abituali dimoranti” come recita l’art. 43 cc. con il fine istituzionale della piena corrispondenza tra registrati all’anagrafe *de jure* e persone presenti sul territorio, l’attuale centralità della residenza anagrafica – in alternativa al domicilio o alla dimora – come criterio per far valere la partecipazione di lungo periodo alla convivenza (sotto forma di “naturalizzazione”) e per accedere a molti diritti sta mettendo a nudo i limiti che questo requisito ha dimostrato di possedere: tali limiti discendono dalla stretta connessione dell’iscrizione anagrafica, non solo con la regolarità del permesso di soggiorno, ma anche con una serie di requisiti ulteriori.

Agendo sui “diritti anagrafici degli stranieri”[50] e rendendo questi ultimi funzionali al concreto esercizio di diritti fondamentali[51], infatti, è possibile – attraverso dispositivi apparentemente del tutto secondari – incidere in modo significativo sulle politiche di inclusione sociale, fino a trasformarle in politiche di esclusione[52].

Per tale ragione «la residenza anagrafica, ossia l’effettiva iscrizione nei registri anagrafici, è, nello specifico, l’oggetto della contesa tra coloro che promuovono forme di cittadinanza locale – almeno potenzialmente – universalistiche e coloro che, invece, difendono forme di cittadinanza locale sempre più particolaristiche»[53].

È in questa chiave che deve leggersi la messe di interventi, tutti restrittivi e dalla dubbia legittimità, sulla disciplina dell’iscrizione anagrafica.

Il legislatore nazionale è intervenuto in materia con urgenza tramite il cosiddetto “Pacchetto sicurezza” irrigidendo le condizioni necessarie per l’iscrizione anagrafica sia per la residenza sia per il domicilio, subordinando entrambi a verifiche ulteriori sotto la responsabilità comunale[54]. In realtà questo intervento ha tentato di sanare quanto già – illegittimamente[55] – perseguito da vari Sindaci, che avevano adottato ordinanze comunali per impedire, o comunque per ostacolare, l’iscrizione anagrafica subordinandola a condizioni eccedenti la disciplina statale: verifiche del casellario giudiziario, di anzianità di residenza, di reddito e di alloggio[56]. Nonostante i cambiamenti introdotti dal legislatore statale, i criteri contenuti nella normativa nazionale rimangono meno restrittivi di quelli contenuti in alcune ordinanze di Sindaci[57].

In tal modo il requisito della residenza anagrafica, in ultima analisi, può costituire una

discriminazione indiretta[58], rappresentando l'esatto contrario di quanto dovrebbe corrispondere a una cittadinanza incentrata sulla valorizzazione dell'incolato.

5. Anzianità di residenza come cittadinanza sotto mentite spoglie?

Mediante la negazione del diritto all'iscrizione anagrafica si priva il soggetto dell'accesso sia alla cittadinanza sostanziale regionale – e, quindi, a parte rilevante della cittadinanza universale – sia la possibilità di percorrere uno dei modi di acquisto della cittadinanza formale nazionale. In questo quadro si può cogliere appieno quanto possa essere escludente la scelta di subordinare le prestazioni al requisito della “anzianità di residenza”, vale a dire una residenza qualificata dal punto di vista temporale.

Con l'ordinanza n. 29 del 2012 si è concluso il giudizio di legittimità costituzionale sulla legge della Regione Molise n. 5 del 2011 soltanto perché, con successiva legge regionale, sono state apportate modifiche tali da eliminare i motivi di illegittimità costituzionale, sopprimendo il requisito della residenza per i soggetti destinatari delle provvidenze sociali[59]: la norma impugnata sanciva un'anzianità di residenza, di un anno, per i soggetti che possono beneficiare delle provvidenze sociali fornite dalla Regione. Tale preclusione era destinata a discriminare, introducendo «nel tessuto normativo un elemento di distinzione arbitrario, non correlato agli altri particolari requisiti (consistenti in situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale), che rappresentano “il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale che, per la sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza o sulla territorialità volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale”».

A questo riguardo rilevano i *dicta* delle sentenze n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005 con le quali la giurisprudenza costituzionale ha sanzionato le leggi regionali che per l'accesso a diritti e prestazioni prevedevano una “anzianità di residenza” anche superiore all'anno[60]. In questi casi, in effetti, si è fatto ricorso alla residenza giuridicamente attestabile di lungo periodo come forma di “abbarbicamento”[61] sul territorio, sulla falsariga della citata legge nazionale, l. n. 91 del 1992, che richiede la residenza ininterrotta e decennale per l'acquisto della cittadinanza.

In questo modo l'uso distorto del criterio della residenza, che va a sommarsi alle descritte difficoltà poste per l'iscrizione anagrafica, rappresenta il tentativo di costruire le “cittadinanze regionali” come “piccole patrie”[62].

La nozione di cittadinanza regionale, derivando dalla cittadinanza universale della nostra Costituzione, dovrebbe al contrario essere ricondotta alla sua natura sociale e inclusiva. La precarietà di vita di chi deve superare ostacoli notevoli per ottenere una iscrizione

anagrafica non sembra coerente, anzi confligge apertamente, con l'ipotesi di una cittadinanza come partecipazione, che presuppone un'integrazione sociale inderogabile soltanto con una connessione, un legame – ancora prima che duraturo – stabile e certo con l'ordinamento sociale.

La stessa Corte costituzionale ha ricordato che la Corte di giustizia nella sentenza Kozłowski “ha identificato la nozione di “residenza” con una residenza effettiva nello Stato dell'esecuzione; e la nozione di “dimora” con un soggiorno stabile di una certa durata in quello Stato, che consenta di acquisire con tale Stato legami d'intensità pari «a quelli che si instaurano in caso di residenza»”[63]. In altri termini, una strada per guardare alla sostanza della partecipazione alla convivenza sul territorio senza perdersi nelle strettoie amministrative, per ridare al concetto di cittadinanza un ruolo “strategico”[64], al di là dei suoi molteplici denotati[65].

La residenza, infatti, ha mostrato tutta la sua capacità di diventare il volano per la denunciata “burocratizzazione”[66] della cittadinanza, formale e sostanziale, e quindi della sua inevitabile svalutazione a pratica amministrativa[67]. Ciò consente di cogliere appieno il forte legame che ancora sussiste tra il “diritto di avere una cittadinanza” e “diritto ad avere diritti”[68], nonostante l'impostazione universalista costituzionale e internazionale.

Anche se la «cittadinanza» è una competenza statale esclusiva la sua disciplina, per quanto discrezionale, è tenuta all'armonia con la Costituzione. Se l'interpretazione costituzionale del principio di eguaglianza, che affida alla Repubblica il compito di perseguire l'obiettivo della piena partecipazione di tutti coloro che vivono sul territorio alla vita sociale economica e politica del paese e del pieno sviluppo di ogni singola persona umana, consente di delineare una cittadinanza universale della quale tutti possano godere – sotto forma di diritti – a prescindere dalla nazionalità, i “criteri dell'adesione soggettiva a un ordinamento”[69] devono corrispondere ed essere funzionali a tali “compiti”. Non solo «i diritti che la Costituzione proclama inviolabili spettano ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani»[70], ma d'altra parte, ogni persona, esercitando i propri diritti, contribuisce alla convivenza, partecipa volente o nolente alla costruzione della comunità politica[71].

È a partire da quest'idea costituzionale di cittadinanza[72] che è necessario adeguare, ripensare, rifondare[73] – per taluno addirittura superare[74] – i modi di acquisto della cittadinanza formale (o giuridica[75]).

Il permanere di un «divario, netto e forse incolmabile, tra la condizione di cittadino *de jure* e la condizione di cittadino *de facto*»[76] nell'esercizio dei diritti fondamentali[77] induce, peraltro, a riflettere sul ruolo tuttora di garanzia svolto dalla titolarità della cittadinanza statale per il reale godimento dei diritti inviolabili, rendendo improcrastinabile una modifica da tempo auspicata della legge espressione della competenza statale nella materia «cittadinanza», la legge n. 91 del 1992.

I criteri dell'adesione soggettiva all'ordinamento della Repubblica devono inverarsi nella disciplina sui modi d'acquisto della cittadinanza. Certamente l'adesione soggettiva all'ordinamento italiano non può coincidere con determinati "motivi politici": dal momento che la nostra Costituzione, all'art. 22, afferma che «nessuno può essere privato (...) della cittadinanza»[78] per motivi politici sarebbe arbitrario e irragionevole subordinare lo speculare acquisto della cittadinanza alla sottoscrizione di determinati motivi politici[79].

Non può darsi per scontata, d'altra parte, la volontà di acquisire la cittadinanza nazionale dello Stato dove si vive e in cui si partecipa anche a lungo alla vita sociale, economica, politica e culturale. I migranti, infatti, vivono una condizione che è definita di "doppia coscienza" o di "doppio spazio politico"[80] perché abbandonano il paese e la comunità politica di riferimento per stabilirsi in un territorio dove risiede un'altra comunità politica, *estraniandosi* sovente da tutte e due.

Certamente, quindi, dovrebbe avere carattere di manifestazione della volontà la richiesta – di natura non concessoria[81] – necessaria per potere acquistare la cittadinanza per "incolato", vale a dire in virtù del legame con il territorio: l'incolato è l'unico criterio che consente nelle forme attuali della delocalizzazione di "rivalutare una visione della cittadinanza collegata alla partecipazione dei singoli alle esperienze della collettività, permettendo e favorendo l'integrazione di questi entro un dato territorio (*jus loci*)"[82].

Altro è lo *jus soli*, che dovrebbe consentire all'acquisto della cittadinanza per nascita sul territorio, attualmente del tutto sconosciuto nel nostro ordinamento[83], dove invece continua a riscontrarsi un'iper-espansione dell'acquisto della cittadinanza *jure sanguinis*, con significativi risvolti sul ruolo degli emigrati all'estero nella vita politica del nostro paese[84]. Basti pensare alla recentissima sentenza n. 242 del 2012 con la quale la Corte costituzionale si è pronunciata sulla prescritta invalidazione della elezione, nei comuni sino a 15.000 abitanti ove sia stata ammessa e votata una sola lista, per mancato raggiungimento del quorum partecipativo del 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune, tra i quali anche i cittadini compresi nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE).

Si ricorda, infatti, che la "insistenza sulla comunità di sangue si addice allo sradicamento territoriale"[85], mentre proprio la valorizzazione dell'incolato[86], del domicilio, consentendo alla concreta realtà sociale che vive sul territorio di *agire* come comunità politica[87], potrebbe restituire a tale concetto della cittadinanza un significato materiale.

Le attuali discipline che giocano con la residenza allontanano, invece, sempre di più dall'attuazione della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite e in particolare dal suo art. 15 che, dopo avere proclamato che «ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza», aggiunge che «nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato (...) del diritto di mutare cittadinanza».

La cittadinanza può mutare solo se, invece di scorrere nelle vene da padre in figlio, si nutre della partecipazione alla convivenza tra persone di pari dignità sociale.

La partecipazione *de facto* alla convivenza dei titolari di quella che si è denominata cittadinanza sostanziale, nel frattempo, resta segnata da uno scarto profondo nel godimento dei diritti fondamentali rispetto alla condizione del cittadino *de jure*, del titolare della cittadinanza giuridica, recando un grave *vulnus* della visione costituzionale della cittadinanza.

* Relazione presentata al seminario Migrazioni/Cittadinanza, CNR, Progetto Migrazioni, Roma, 28.03.2012. u La a12) Roma, 28.03.2012) a, 28 marzo 2012, ore 10

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

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

[3] Le riflessioni più note a livello internazionale sulle trasformazioni del concetto di cittadinanza nazionale risalgono già agli anni Novanta del secolo scorso con le proposte di una cittadinanza “postnazionale” (Y.N. Soysal, *Limits of citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, 1994), “transnazionale” (R. Bauböck, *Transnational Citizenship. Membership and rights in International Migration*, Aldershot, 1994) o “multiculturale” (W. Kyllimcka, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford, 2001) per le cui posizioni si rinvia a E. Rigo, *A guisa d'introduzione. Cittadinanza. Trasformazioni e crisi di un concetto*, in L. Zagato (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, 2011, pp. 9-37.

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

[5] F. Chabod, *L'idea di nazione*, Bari, 1962, ritiene che esistano due modi di considerare la nazione: dal punto di vista “naturalistico” l'uno (e lo sbocco fatale sarà il razzismo); dal punto di vista “volontaristico”, l'altro. Cfr. anche Id, *Storia dell'idea di Europa*, Bari, 1965, p. 17, dove precisa che “il senso europeo è tutto costituito da volontarismo, non da naturalismo”. Si rinvia, inoltre, a P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*,

Roma-Bari, 1999.

[6] Sulla de-naturalizzazione e contestuale re-storicizzazione dello Stato dovute alle migrazioni cfr. A.S. Sayad, *La doppia pena del migrante. Riflessioni sul “pensiero di Stato”*, in *aut aut*, 1996, pp. 8-16.

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

[8] Cfr. G.U. Rescigno, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1997, pp. 37 ss.; Id, *Note sulla cittadinanza*, in *Diritto Pubblico*, 2000, pp. 755 ss.

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

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

[11] Cfr. E. Grosso, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2000, pp. 505 ss., che traduce con le espressioni di cittadinanza formale e cittadinanza sostanziale le parole *nationality* e *citizenship*, *nationalité* e *citoyennité*; Id, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2005.

[12] E. Grosso, *Le vie della cittadinanza, le grandi radici, i modelli storici di riferimento*,

Padova, 1997.

[13] Si veda L. Ronchetti, *I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle Regioni*, in Id (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, 2012, pp. 29 ss., anticipato su *Italian Papers on Federalism*, n. 1 del 2012.

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

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

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

[15] Le leggi regionali di settore sono in parte precedenti – sebbene aggiornate - al TU Immigrazione: ll.rr. Lombardia n. 38 del 1988, Piemonte n. 64 del 1989, Veneto n. 9 del 1990, Umbria n. 18 del 1990, Sardegna n. 46 del 1990, provinciale Trento n. 13 del 1990, Calabria n. 17 del 1990, Valle d'Aosta n. 51 del 1995, Basilicata n. 21 del 1996. Sono, invece, successive al TU Immigrazione le ll.rr. Emilia-Romagna n. 5 del 2004, Abruzzo n. 46 del 2004, Friuli Venezia Giulia n. 5 del 2005 (totalmente abrogata con l.r. del 2008), Liguria n. 7 del 2007, Lazio n. 10 del 2008, Marche n. 13 del 2009, Toscana n. 29 del

2009, Puglia n. 32 del 2009, Campania n. 6 del 2010, Provincia autonoma di Bolzano n. 12 del 2011. Cfr. A. Gentilini, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, pp. 55 ss. e C. F. Ferrajoli, *Diritti e cittadinanza sociale dei migranti nei regolamenti e negli atti amministrativi delle regioni*, pp. 111 ss., entrambi in L. Ronchetti (a cura di), *op. cit.*

[16] Cfr. G. Tognoni – G. Baccile – M. Valerio – S. Fraudatorio - M. Campedelli, *Il diritto alla prova della migrazione. Il contributo di un'epidemiologia della cittadinanza*, in *Rivista delle Politiche sociali*, n. 2 del 2010, pp. 121–133.

[17] G. Ferrara, *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in *Studi Chiarelli*, II, Milano, 1974, pp. 1089 ss.

[18] Come sostiene M. Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica di Diritto privato*, 1992, pp. 203 ss., l'unica certezza in materia è che la Corte costituzionale ritiene irrilevante il dato testuale.

[19] Nella sent. n. 454 del 1998 la Corte costituzionale affermò chiaramente che “il ragionamento va rovesciato” a partire dalla piena eguaglianza come regola.

[20] F. Sorrentino, *Eguaglianza*, Torino, 2011, spiega che, anche se nel sistema della Costituzione l'art. 2 ha un'estensione “apparentemente” più ampia dell'art. 3 perché il primo è riferito agli uomini e l'altro ai cittadini, proprio a partire dalla citata sentenza - coordinando l'art. 3 con l'art. 2 e l'art. 10, secondo comma, Cost. - si è parificata la portata tra le due espressioni: il termine «cittadini» dell'art. 3 deve, quindi, essere letto alla luce dell'universalità dei diritti fondamentali espressa nell'art. 2.

[21] Lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona secondo consolidata giurisprudenza. Cfr., per tutte, le sentenze n. 203 del 1997, n. 252 del 2001, n. 432 del 2005 e n. 324 del 2006). Sul tema cfr. G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, 2007.

[22] Così si esprime la Corte cost., sent. n. 432 del 2005 che ha giudicato «un regime di favore senz'altro eccedente i limiti dell'“essenziale”, sia sul versante del diritto alla salute, sia su quello delle prestazioni concernenti “i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Per approfondimenti v. *infra*.

[23] Il ricorso ampio al diritto penale ha trovato le sue forme più eclatanti con la condizione di clandestinità quale fattispecie di reato *in re ipsa* nonché come aggravante di reato, ex art. 12, comma 5-bis, TU Immigrazione (cfr. Corte cost. sentt. nn. 249 e 250 del 2010). A prescindere dal diritto penale, la condizione del detenuto e quella dell'immigrato spesso si intrecciano, trovando eco financo nella giurisprudenza costituzionale e nella stessa legislazione regionale. Cfr. in particolare le sentt. nn. 105 del 2001 e 222 del 2004

sui centri di permanenza temporanea e assistenza. La dignità sociale è stata richiamata per gli stranieri privi di regolare permesso di soggiorno in tema di accesso alle misure alternative alla detenzione (sent. n. 78 del 2007).

[24] Cfr. sentenze nn. 134, 269 e 299 del 2010 nonché ordinanza n. 275 del 2010, sentenza n. 61 del 2011. Si è concluso così un contenzioso che ha riguardato cinque giudizi in via principale introdotti dallo Stato avverso le leggi delle Regioni Marche, Toscana, Liguria, Puglia e Campania. A queste si deve aggiungere la sentenza n. 40 del 2011 che, invece, ha visto lo Stato impugnare la legge del Friuli Venezia Giulia esattamente per il motivo opposto, vale a dire l'eccessivo restringimento dei destinatari degli interventi di cittadinanza sociale.

[25] Sia permesso rinviare a L. Ronchetti, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, in *Rivistaaic.it*, 2011, n. 3; Id, *Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri*, in *Rivistaaic.it*, 2010.

[26] Da ultimo Corte cost., sentt. nn. 299 del 2010 e 61 del 2011, per il commento delle quali si rinvia a G. Bascherini, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione al tempo del "pacchetto sicurezza". Osservazioni a margine delle sentt. nn. 269 e 299 del 310*, in *Giur. cost.*, n. 5/2010, pp. 3901-3910; F. Biondi dal Monte, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in *Le Regioni*, n. 5/2011, pp. 1086 ss.

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

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

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

[30] In questa prospettiva cfr. E. Rigo, *Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell'Unione allargata*, Roma, 2007.

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

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

[33] Analogamente avviene nell’ordinamento comunitario dove la direttiva 29 aprile 2004, n. 2004/38/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE), stabilisce che «la cittadinanza dell’Unione conferisce a ciascun cittadino dell’Unione il diritto primario e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri» e che «la cittadinanza dell’Unione dovrebbe costituire lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri quando essi esercitano il loro diritto di libera circolazione e di soggiorno» (secondo e terzo “considerando”). Con il Trattato di Lisbona, all’art. 9, in apertura del Titolo II, recante «Disposizioni relative ai diritti democratici», ora il diritto alla libera circolazione è solennemente richiamato nel preambolo del Trattato sull’Unione europea ed esplicitato nell’art. 3, comma 2, e dettagliatamente regolato dagli artt. 26, comma 2, e 45 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea.

[34] Si rinvia alle considerazioni di G. Bucci, *Una Circolare per circolare. A proposito delle politiche sull’immigrazione*, in questa *Rivista*, n. 1/2004.

[35] Per la violazione dell’art. 117, comma 1, sul tema cfr. da ultimo la sent. n. 329 del 2011 dove si afferma che «in linea, evidentemente, con i principi di inderogabile solidarietà sociale, assunti quale valore fondante degli stessi diritti inalienabili dell’individuo, [...] non ammettono distinzioni di sorta in dipendenza di qualsiasi tipo di qualità o posizione soggettiva e, dunque, anche in ragione del diverso status di cittadino o di straniero. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo (...) ha più volte avuto modo di sottolineare che, ove si versi (...) in tema di provvidenze destinate a far fronte al sostentamento della persona, qualsiasi distinzione di regime che venisse introdotta fra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato finirebbe per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione sancito dall’art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo». La normativa impugnata risulta,

dunque, in contrasto, con l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 14 della CEDU, per come interpretato dalla Corte di Strasburgo, oltre che con i restanti parametri evocati dal giudice a quo. Con la sent. n. 329 del 2011 la Corte cost. ribadisce quanto già deciso con le sentenze n. 306 del 2008 e n. 187 del 2010.

[36] Rientra nella competenza statale in discussione anche la cosiddetta regolarizzazione (sent. n. 201 del 2005). Come è stato ricapitolato nella sent. n. 172 del 2012 la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, secondo la giurisprudenza costituzionale, è collegata al bilanciamento di molteplici interessi pubblici, che spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità (sentt. n. 206 del 2006 e n. 62 del 1994). In essa rientrano la fissazione dei requisiti necessari per le autorizzazioni che consentono ai cittadini extracomunitari di trattenersi e lavorare nel territorio della Repubblica (sent. n. 78 del 2005) ed il c.d. automatismo che caratterizza taluni profili della disciplina del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno (sent. n. 148 del 2008), oppure dell'espulsione (ordd. nn. 463 del 2005, 146 del 2002) e che, per alcuni aspetti, connotava anche la legalizzazione del lavoro irregolare (sent. n. 206 del 2006; ordd. n. 218 del 2007, n. 44 del 2007), ferma l'esigenza di uno specifico giudizio di pericolosità sociale, nel caso in cui l'espulsione dal territorio nazionale sia disposta come misura di sicurezza (sentt. n. 148 del 2008, n. 58 del 1995).

[37] Ragionevole è, quindi, a giudizio della Corte costituzionale, l'art. 41 Tu Immigrazione che sancisce il principio secondo il quale «gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste [...] per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti».

[38] Cfr. F. Biondi dal Monte, *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/2008, pp. 557 ss.

[39] Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo traspunta con il Decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 che stabilisce: “lo straniero in possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, che dimostra la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente (...) e di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio, può chiedere al questore il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, per sé e per i familiari” (art. 1).

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

[41] Cfr. M. Cuniberti, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero alle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*; 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 sito dell'AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti.

[42] P. Morozzo della Rocca, *La naturalizzazione dello straniero*, in Id (a cura di), *Immigrazione e cittadinanza. Profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, Torino, 2008, p. 374.

[43] Legge 5 febbraio 1992, n. 91 *Nuove norme sulla cittadinanza*, art. 9, primo comma, lett. f).

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

[45] D.p.r. 12 ottobre 1993, n. 572, art. 1, comma 2, lett. a).

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

[47] Il TU Immigrazione prevede la regola dell'equiparazione tra cittadini stranieri in ordine alle iscrizioni e alle variazioni anagrafiche, ma con riferimento esplicito allo “straniero regolarmente soggiornante” (art. 6, comma 7). Dal momento che tale definizione intendeva superare quella contenuta nella legge Martelli (l. n. 39 del 1990) che riconosceva il diritto all'iscrizione anagrafica solo agli “stranieri in possesso di permesso di soggiorno”, sembrerebbe voler estendere l'iscrizione anche senza esibizione del permesso, ma magari solo della domanda di rinnovo, se non di regolarizzazione.

[48] Secondo la felice espressione di E. Rigo, *Europa di confine*, cit.

[49] Per uno studio delle differenziazioni sul piano dell'accesso ai servizi sociali cfr. F. Campomori, *Globale o locale? L'immigrazione e la trasformazione dei diritti di*

cittadinanza, in *Quaderni di Scienza Politica*, 2009, pp. 91-116.

[50] P. Morozzo della Rocca, *I diritti anagrafici degli stranieri*, in *Diritto Immigrazione e cittadinanza*, n. 1/2006, p. 54-71.

[51] A. Pugiotto, «*Purché se ne vadano*». *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, Relazione al Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Cagliari 16-17 ottobre 2009, in www.astrid-online.it, p. 5.

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

[53] E. Gargiulo, *cit.*, pp. 241-261.

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

[55] A titolo di esempio si rinvia alla decisione del Tribunale di Brescia n. 3071/09 del 7 dicembre 2009 che ha ordinato al Comune di Ospitaletto di rimuovere o modificare due ordinanze comunali che costituivano comportamento discriminatorio posto in essere dal Comune perché prevedevano per gli stranieri l'obbligo di essere titolari di carta di soggiorno e di produrre certificazione del casellario giudiziale del paese di provenienza.

[56] Si rinvia a F. Abbondante – S. Prisco, *La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto*, in M. Scudiero (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, 2009, pp. 39 ss., già in www.associazionedeicostituzionalisti.it, per una puntuale analisi dei vari modi con cui le

politiche degli enti territoriali hanno dimostrato “acquiescenza agli umori popolari” fino a configurare casi di “sviamento di potere”.

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

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

[59] La disposizione impugnata prevedeva che «sono destinatari degli interventi regionali i soggetti privi di accesso al credito per le vie ordinarie, residenti in Molise da almeno un anno, e con una situazione economica equivalente del nucleo familiare non superiore a diecimila euro», modificata con legge della Regione Molise 13 luglio 2011, n. 14 *Modifica urgente alla legge regionale 14 marzo 2011, n. 5. Istituzione di un Fondo per il microcredito nella Regione Molise*.

[60] Con la sent. n. 40 del 2011 si è affermato che nella disciplina dei requisiti soggettivi dei destinatari del sistema integrato dei servizi regionali, anche “un regime eccedente i limiti dell’essenziale, non esclude affatto (...) «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» (sentenza n. 432 del 2005). Ne discende che l’esclusione assoluta dal sistema integrato dei servizi di intere categorie di persone fondata o sul difetto del possesso della cittadinanza europea, ovvero su quello della mancanza di una residenza temporalmente protratta per almeno trentasei mesi - destinata a discriminare tra i fruitori i cittadini extracomunitari in quanto tali, nonché i cittadini europei non residenti da almeno trentasei mesi - “non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quelle condizioni positive di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza europea congiunta alla residenza protratta da almeno trentasei mesi, appunto) e gli altri peculiari requisiti (integrati da situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di provvidenze che, per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su

particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale” (sent. n. 40 del 2011).

Con la sent. n. 329 del 2011 si è dichiarata illegittima la norma regionale che, violando, ad un tempo, il principio di uguaglianza e il diritto all’istruzione, alla salute ed al lavoro, condizionava un beneficio per i minori stranieri in condizione di disabilità, pur regolarmente presenti nel territorio dello Stato, alla titolarità della carta di soggiorno. Per il rilascio della carta è richiesto infatti un periodo minimo di cinque anni di permanenza nel territorio nazionale.

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

[61] S. Sicardi, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Pol. dir.*, 2003, p. 116.

[62] Cfr. F. Dinelli, *cit.*, con particolare riferimento al par. 9. *La residenza intesa come “cittadinanza regionale”*; Id, *Le cittadinanze regionali: un problema nuovo dal sapore antico*, in *astrid-online.it*, 2011, che svolge una ricognizione delle normative regionali che richiedono il requisito della residenza continuativa e prolungata per un certo periodo di tempo sul territorio regionale per l’esercizio dei diritti.

[63] Corte cost., sent. n. 277 del 2010, punto 46, dove quindi si attribuisce al giudice il compito di «accertare la sussistenza del presupposto della residenza o della dimora,

legittime ed effettive, all'esito di una valutazione complessiva degli elementi caratterizzanti la situazione della persona, quali, tra gli altri, la durata, la natura e le modalità della sua presenza in territorio italiano, nonché i legami familiari ed economici che intrattiene nel e con il nostro Paese».

[64] D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, p. IX.

[65] Cfr. W. Kymlicka-W. Norman, *Return of the Citizen: a Survey of Recent Work on Citizenship*, in *Theorizing Citizenship*, 1995, pp. 283-284.

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

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

[68] L'espressione è di H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, trad. it. Torino, 2004, p. 410, tale diritto è quello di appartenere ad una comunità ed è stato ripreso e sviluppato da S. Benhabib, *Transformations of Citizenship. Dilemmas of the Nation State in the Era of Globalization*, 2001, Amsterdam.

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

[70] Cfr. Corte cost., sent. n. 105 del 2001.

[71] Cfr. L. Carlassare, *Conversazioni sulla costituzione*, Padova, 2010, p. 31, che nella nozione estesa di popolo comprende “tutti coloro i quali esercitano la loro influenza sul governo attraverso l'esercizio dei diritti di libertà”.

[72] G. Azzariti, cit., p. 427, richiama due accezioni della cittadinanza, da un lato, come appartenenza, dall'altro, come partecipazione, che esprimono “un diverso significato di senso, un differente ordine concettuale”, laddove solo la seconda “sostiene l'intero impianto della nostra cittadinanza repubblicana”, p. 434. Il concetto di partecipazione ha in effetti il pregio di enfatizzare il ruolo attivo svolto da ogni membro della comunità

politica, come soggetto, piuttosto che destinatario delle politiche pubbliche.

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

[74] Come vorrebbe L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, pp. 263-292.

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

[76] E. Gargiulo, *Localizzazione dei diritti o localismo dell’appartenenza? Abbozzo di una teoria della residenza, società e mutamento politico*, vol. 2, n. 3, Firenze, 2011, p. 249.

[77] Non ci si riferisce tanto alla mera negazione o alla parzialità dei diritti politici riconosciuti agli stranieri, sul cui tema cfr. A. Algostino, *I diritti politici dello straniero*, Napoli, 2006 e Id, *Il ritorno dei meteci: migranti e diritto di voto*, in questa *Rivista*, n. 1 del 2010. Per la dimensione regionale cfr. D. Sardo, *Il dibattito sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti*, in *Rivista aic.it*, 2010, parr. 4-5.

[78] H. Arendt, *cit.*, p. 385.

[79] Ai sensi dell’**art. 10 della l. n. 91 del 1992** “il decreto di concessione della cittadinanza non ha effetto se la persona a cui si riferisce non presta, entro sei mesi dalla notifica del decreto medesimo, giuramento di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato”. Per le modalità della prestazione del giuramento vedi l’art. 7, D.M. 27 febbraio 2001. Sebbene non sia questa la sede per affrontare la questione relativa al cosiddetto Accordo di integrazione, entrato in vigore il 12 marzo 2012, si ricorda che - in base al Regolamento del 14 settembre 2011 n. 179 concernente la disciplina dell’accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, a norma dell’articolo 4-bis, comma 2, TU Immigrazione - con tale Accordo lo straniero si impegna a: acquisire un livello adeguato di conoscenza della lingua italiana parlata, una sufficiente conoscenza dei principi fondamentali della Costituzione della Repubblica e dell’organizzazione e funzionamento delle istituzioni pubbliche in Italia, della vita civile in Italia, con particolare riferimento ai settori della sanità, della scuola, dei servizi sociali, del lavoro e agli obblighi fiscali nonché a garantire l’adempimento dell’obbligo di istruzione da parte dei figli minori. Lo straniero deve dichiarare, altresì, di aderire alla Carta dei valori della cittadinanza e dell’integrazione di cui al decreto del Ministro dell’interno 23 aprile 2007.

Per quanto rileva ai fini delle presenti riflessioni tale Carta prevede che “l’immigrato può, alle condizioni previste dalla legge, diventare cittadino italiano. Per ottenere la cittadinanza nei tempi previsti dalla legge occorre conoscere la lingua italiana e gli elementi essenziali della storia e della cultura nazionali, e condividere i principi che regolano la nostra società. *Vivere sulla stessa terra vuol dire poter essere pienamente cittadini insieme e far propri con lealtà e coerenza valori e responsabilità comuni*”.

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

[81] Basti pensare alla giurisprudenza del Consiglio di Stato che ancora recentemente, con la sentenza n. 59 del 9 ottobre 2011, ha ribadito la propria costante posizione (Consiglio di Stato, Sez. VI, 26 gennaio 2010, n. 282; Sez. VI, 5 luglio 2011, n. 4035) secondo la quale le determinazioni dell’amministrazione relative a domande di concessione della cittadinanza italiana al cittadino straniero, che risiede in Italia da oltre dieci anni, non sono vincolate disponendo l’amministrazione di una sfera di discrezionalità, relativa all’esame dei relativi presupposti, in ordine a requisiti necessari ed a cause ostative: “la discrezionalità in questione, d’altra parte, non può che tradursi in un apprezzamento di opportunità, circa lo stabile inserimento dello straniero nella comunità nazionale (...) sulla base di un complesso di circostanze, atte a dimostrare l’integrazione del soggetto interessato nel tessuto sociale, sotto il profilo delle condizioni lavorative, economiche, familiari e di irrepreensibilità di condotta”.

Sebbene il controllo demandato al giudice sia limitato a “quello della abnormità/irragionevolezza”, dalla giurisprudenza amministrativa emergono non rari episodi di illegittimità degli spazi di discrezionalità amministrativa: basti riferirsi alla decisione del Consiglio di Stato, n. 154 del 18 gennaio 2012, con cui si è respinto l’appello del ministero dell’Interno che aveva negato la concessione della cittadinanza a uno straniero “sospettato di rapporti con il fondamentalismo islamico” sebbene “l’unico elemento raccolto” riguardasse “la frequentazione della Moschea di riferimento e la sua partecipazione religiosa”, comportamenti che costituiscono mera esplicazione della libertà di religione.

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

[83] In base all’art. 4 della l. n. 91 del 1992 “lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data”. L’art. 9 bis) della stessa legge, introdotto dal comma 12 dell’art. 1, l. 15

luglio 2009, n. 94, stabilisce che “ai fini dell’elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza, all’istanza o dichiarazione dell’interessato deve essere comunque allegata la certificazione comprovante il possesso dei requisiti richiesti per legge”. A tal fine in un municipio di Roma si è introdotto un nuovo servizio amministrativo per coloro che sono nati e residenti a Roma e figli di genitori stranieri i quali potranno richiedere al compimento della maggiore età una sorta di certificato di pre-cittadinanza” (“Civil card”) che certifica il profilo storico anagrafico.

[84] Si rinvia a L. Ronchetti, *Parità e diritto di voto degli italiani residenti all'estero o “frammentazione” della rappresentanza?*, in C. Calvieri (a cura di), *Divieto di discriminazioni e giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario, Perugia 18 marzo 2005, *Quaderni della Rivista di Diritto Costituzionale*, Torino, 2006, pp. 119-142.

[85] H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, cit., p. 329.

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

[87] Sul concetto di azione e di comunità politica qui sottointeso è quello rintracciabile nel pensiero di H. Arendt, *The Human Condition*, 1958 Chicago, trad. it. *Vita activa. La condizione umana*, 1964 e *Che cos’è la politica?*, Milano, 20013.