

Le nuove frontiere della cittadinanza nel confronto tra “cittadinanza legale” e “cittadinanza sociale”: verso una riforma della legge 5 febbraio 1992, n. 91”¹ *

di Daniela Bolognino

Sommario: 1. Premessa metodologica; 2. L’innesto dello studio della “cittadinanza” nel più ampio rapporto tra “cittadini ed immigrati”; 3. L’evoluzione normativa della “cittadinanza legale”: dalla legge del 13 giugno 1912, n. 555 alla legge 5 febbraio 1992, n. 91 (e successive modifiche ed integrazioni); 3.1. La legge del 13 giugno 1912, n. 555: “cittadini si nasce”; 3.2. La legge 5 febbraio 1992, n. 91 “*Nuove norme sulla cittadinanza*”: cittadini si nasce – capitolo II; 3.3. Un filo rosso che collega la legge del 13 giugno 1912, n. 555 alla legge 5 febbraio 1992, n. 91: una continuità basata sul “criterio familistico”; 4. Uno sguardo ai dati: gli immigrati presenti sul territorio nazionale; 5. Il rapporto “cittadini – immigrati” nel quadro normativo (nazionale e regionale) e nella lettura giurisprudenziale; 5. 1. I diritti dello “straniero” nel d.lgs. n. 286/98: *focus* sul “diritto alla salute” per gli immigrati extracomunitari; 5. 2. Gli interventi regionali in tema di accoglienza e integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati; 5.3. I diritti fondamentali della persona: una costante (o crescente) tutela ad opera della Corte Costituzionale; 6. Il diritto all’educazione del minore nella prospettiva del diritto fondamentale della persona: un caso giurisprudenziale significativo; 7. Nella distinzione tra cittadino e non cittadino, l’analisi di due situazioni: il legame con il territorio ed il diritto di voto; 7.1. Il legame con il territorio nella giurisprudenza: un legame proprio del cittadino (in senso legale); 7.2. Una questione aperta: la partecipazione alla vita politica del Paese da parte degli immigrati extracomunitari residenti. La prospettiva del diritto di voto alle c.d. amministrative; 8. La cittadinanza legale: una nuova prospettiva di superamento della concezione tradizionale legata alla adesione ai valori ed alla partecipazione sociale alla vita del Paese; 8. 1. La possibilità di ricostruire una “cittadinanza sociale” collegata anche alla “cittadinanza attiva” ex art. 118, comma 4, Cost.; 8.2. La cittadinanza delle c.d. seconde generazioni: una questione prioritaria pendente; 8.3. Quali orientamenti in merito alla modifica della legge 5 febbraio 1992, n. 91 nei progetti di legge della XVI legislatura?

1. Premessa metodologica.

Lo studio della tematica della “cittadinanza”, che presenta una pluralità di aspetti problematici, viene qui affrontato con una specifica attenzione al nodo della condizione

¹ * Il saggio è stato presentato alla Giornata di studio del 6 novembre 2009 “*Democrazia partecipativa e nuove frontiere della cittadinanza*” organizzata dal Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”, al fine di illustrare i risultati del primo anno di ricerca nell’ambito del PRIN “*Federalismo come metodo di governo*”, in cui Unità LUISS G. Carli è impegnata nello studio del tema “*Cittadinanza e democrazia partecipativa*”.

giuridica dei cittadini in rapporto a quella degli immigrati privi di cittadinanza legale. Occorre precisare che in questo percorso si è inteso mantenere il baricentro su un piano giuridico su una tematica (quella della cittadinanza), oggetto tipicamente di studi sociologici, storici e politologici, dai quali chiaramente non si può prescindere e di cui si è fatto tesoro, dandone conto nei limiti dell'approccio giuridico intrapreso. Il carattere di indagine teorico-applicativa, che questo PRIN ha, sin dalla redazione del progetto di studio, inteso mantenere, ha condotto chi scrive ad un approccio non legato ad una analisi esclusivamente teorica, ma si è voluta analizzare l'evoluzione della normativa nell'ordinamento italiano, mettendo a fuoco il mutamento del regime giuridico della cittadinanza legale, l'evoluzione giurisprudenziale in tema di diritti di chi "cittadino legale non è", ma che a vario titolo risiede sul territorio nazionale, passando in rassegna i "casi" (consapevoli che dietro ognuno di essi c'è una "persona" con la sua storia)², oltre che i "principi".

L'analisi dunque è stata condotta sotto una duplice prospettiva:

- a) l'individuazione e l'esame delle regole che determinano l'acquisto o la perdita della cittadinanza legale, verificando su quale criterio si basi la legislazione italiana, ossia accertando se prevalga il vincolo familistico o il radicamento sul territorio accompagnato dall'adesione alla vita sociale del Paese in cui si dimora;
- b) l'analisi della condizione dello straniero, che legalmente o meno risiede in Italia, in relazione ai diritti e doveri, sotto il profilo legislativo e giurisprudenziale.

A tal fine il percorso seguito nelle pagine che seguiranno affronta da una parte l'analisi della normativa in tema di:

- a) acquisizione della cittadinanza in Italia, dalla legge n. 555/1912 alla legge 5 febbraio 1992, n. 91 "*Nuove norme sulla cittadinanza*";
- b) immigrazione e condizione dello straniero (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 "*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*");

² Lettera Enciclica CARITAS IN VERITATE del Sommo Pontefice BENEDETTO XVI: "Un aspetto meritevole di attenzione, trattando dello sviluppo umano integrale, è il fenomeno delle migrazioni. E' fenomeno che impressiona per la quantità di persone coinvolte, per le problematiche sociali, economiche, politiche, culturali e religiose che solleva, per le sfide drammatiche che pone alle comunità nazionali e a quella internazionale. Possiamo dire che siamo di fronte a un fenomeno sociale di natura epocale, che richiede una forte e lungimirante politica di cooperazione internazionale per essere adeguatamente affrontato. Tale politica va sviluppata a partire da una stretta collaborazione tra i Paesi da cui partono i migranti e i Paesi in cui arrivano; va accompagnata da adeguate normative internazionali in grado di armonizzare i diversi assetti legislativi, nella prospettiva di salvaguardare le esigenze e i diritti delle persone e delle famiglie emigrate e, al tempo stesso, quelli delle società di approdo degli stessi emigrati. Nessun Paese da solo può ritenersi in grado di far fronte ai problemi migratori del nostro tempo. Tutti siamo testimoni del carico di sofferenza, di disagio e di aspirazioni che accompagna i flussi migratori. Il fenomeno, com'è noto, è di gestione complessa; resta tuttavia accertato che i lavoratori stranieri, nonostante le difficoltà connesse con la loro integrazione, recano un contributo significativo allo sviluppo economico del Paese ospite con il loro lavoro, oltre che a quello del Paese d'origine grazie alle rimesse finanziarie. Ovviamente, tali lavoratori non possono essere considerati come una merce o una mera forza lavoro. Non devono, quindi, essere trattati come qualsiasi altro fattore di produzione. Ogni migrante è una persona umana che, in quanto tale, possiede diritti fondamentali inalienabili che vanno rispettati da tutti e in ogni situazione".

- c) promozione e tutela, a livello di legislazione regionale, dell'esercizio dei diritti civili e sociali e dell'uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati.

Dall'altra si è proceduto ad una raccolta ed analisi della principale giurisprudenza sul rapporto "cittadini e stranieri (in particolare immigrati extracomunitari)", al fine di verificare, nel rapporto che rappresenta il filo rosso del nostro studio ossia nel rapporto "cittadini-immigrati", come la tradizionale concezione di cittadinanza quale "diritto ad avere diritti" (ex art. 22, Cost.) abbia subito una modifica, in particolare con riferimento ai diritti fondamentali della persona dove si attenuano fortemente le distanze tra "cittadino e non cittadino", permettendo il coesistere di una "cittadinanza sociale"³ che si affianca alla "cittadinanza legale" e che abbraccia un copioso numero di persone. Si è dunque avvertita la necessità di fornire un quadro del fenomeno migratorio in Italia, un fenomeno ampio, complesso, in crescita e con una propensione alla "stabilizzazione". I dati cui si è fatto riferimento hanno come fonte: a) il Ministero dell'Interno; b) il Dossier annuale della Caritas/Migrantese; e dimostrano che coloro che risiedono a vario titolo sul territorio nazionale e che aspirano ad ottenere la cittadinanza legale non sono una "massa di soggetti assistiti dallo Stato", ma anzi, senza nascondere il fenomeno presente della clandestinità e della spesso collegata criminalità, sono nella generalità dei casi soggetti operosi e integrati nel tessuto sociale del nostro Paese.

Certamente alcuni diritti sembrano continuare a costituire un nucleo proprio della cittadinanza legale, in quanto ancorati al "fondamento naturale nell'effettiva appartenenza dell'individuo alla comunità statale"⁴, in tal senso si è proceduto all'analisi della tematica del diritto di residenza e dei diritti politici.

Nei paragrafi n. 8 e seguenti hanno invece trovato collocazione le tematiche relative alle c.d. "Seconde generazioni", alla partecipazione sociale alla vita del Paese (anche con riferimento all'art. 118, comma 4, Cost.), nella prospettiva di superare la tradizionale concezione della cittadinanza legale, spostandone il baricentro dallo *ius sanguinis* allo *ius soli*, quest'ultimo basato sulla adesione ai valori ed alla partecipazione sociale, fornendo così una possibile strada per quella da più parti auspicata riforma della disciplina in tema di acquisizione della cittadinanza, imperniata attualmente sul "legame familistico" che determina una sorta di ereditarietà della cittadinanza a scapito della effettiva adesione alla vita del Paese ospitante di coloro che, sia pur non discendenti da italiani, risiedono sul territorio nazionale. In questo percorso sono stati esaminati i numerosi disegni di legge in tema di riforma della normativa sulla acquisizione della cittadinanza attualmente in discussione nella legislatura in corso nonché il c.d. Decreto Sicurezza 2009, che proprio in tema di cittadinanza, sembra andare verso nuove forme di chiusura, si pensi al neo art. 9 *bis*, introdotto dopo l'articolo 9 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, che stabilisce che le istanze o dichiarazioni di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza sono soggette al pagamento di un non trascurabile contributo.

³ G. BASCHERINI, "Verso una cittadinanza sociale" in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999.

⁴ G. BISCOTTINI, *Cittadinanza*, in Enc. Giur. dir., 1960, 158.

2. L'innesto dello studio della "cittadinanza" nel più ampio rapporto tra "cittadini ed immigrati".

Lo studio della tematica della cittadinanza⁵ assume rilevanza pregnante nel momento in cui si inserisce nella più ampia analisi del rapporto tra cittadini ed immigrati, un rapporto antico che trova riscontro sin dai tempi dell'antica Roma dove "l'appartenenza alla comunità politica era fondamentale e l'appartenenza a sua volta si esprimeva nella partecipazione attiva dell'individuo alla vita della *res publica*⁶", in un sistema in cui anche la dimensione privata dipendeva dalla appartenenza-partecipazione alla comunità politica. La condizione dell'uomo libero poteva essere di tre specie: di cittadino, di latino o di *peregrinus*, dove solo il cittadino che godeva dello status civitatis (unitamente allo *status libertatis* ed allo *status familiae*), aveva la piena capacità giuridica⁷. Se dunque in tale contesto storico l'appartenenza era "fondamentale per il compimento umano e per lo stato giuridico dei soggetti, non presupponeva, però, un principio per noi oggi fondamentale: l'eguaglianza di tutti i soggetti"⁸. Convivevano infatti disuguaglianze interne alla comunità politica, es.: libero/schiavo; padri/figli; ed esterne cittadino/non cittadino⁹. In tale fase si evidenzia già una distinzione tra chi è incluso nella comunità e chi ne è estraneo, il cui eco risuona sino ai nostri giorni. Infatti, sebbene l'età moderna sia caratterizzata dalla centralità della persona umana (di cui ne è espressione la Dichiarazione dei diritti del 1789)¹⁰, e dunque l'attribuzione dei diritti non dipenda dall'appartenenza alla comunità statale, in realtà l'effettiva tutela dei diritti¹¹ è legata alla esistenza della nazione¹². Nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale la "cittadinanza", con tutto il bagaglio di diritti e doveri che porta con se, si innesta su tre grandi tematiche: l'autonomia dell'individuo, la moltiplicazione dei

⁵ P. COSTA, *Cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2007; C. AMIRANTE, *Cittadinanza (Teoria generale)*, in *Enc. giur.*, Aggiornamento, XII, 2004, p. 7 ss.

⁶ P. COSTA, *La sfida di una nuova cittadinanza che valorizzi i diritti dell'uomo contro la logica del "dentro e fuori"*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, 30.

⁷ Per l'acquisizione della capacità giuridica occorre non solo essere nato vivo, ma anche essere libero, cittadino romano e *pater familias*. Le capacità più caratteristiche del *civis Romanus* erano il *ius suffragii*, ossia il diritto di voto, il *ius conubii*, ossia nella capacità di contrarre matrimonio con altri cittadini romani; il *ius commercii*, ossia la capacità di porre in essere attività commerciali in Roma utilizzando i negozi tipici del ius civile e con la tutela delle *lègis actiones*, P. VOCI, *Istituzioni di Diritto Romano*, Milano, 1994, 77 – 90.

⁸ P. COSTA, *La sfida di una nuova cittadinanza che valorizzi i diritti dell'uomo contro la logica del "dentro e fuori"*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, 30.

⁹ Sulle disuguaglianze giuridiche si veda P. VOCI, *Istituzioni di Diritto Romano*, Milano, 1994, 87.

¹⁰ Viene autorevolmente ricordato che nella Costituzione francese del 1793 "si attribuiva la cittadinanza allo straniero che, dimorando in Francia da almeno un anno, vi viveva del proprio lavoro, vi aveva acquistato una proprietà, aveva sposato una francese, aveva adottato un bambino o manteneva un anziano: con la Rivoluzione, dunque, all'idea di cittadinanza veniva associata la dimensione universalistica delle libertà conquistate dall'età moderna, le libertà che sancivano il superamento della stratificazione medievale degli status personali" L. PEPINO, *Attacco ai diritti. Giustizia, lavoro, cittadinanza sotto il governo Berlusconi*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 54.

¹¹ P. RIDOLA, *Diritti fondamentali*, Torino, 2006, 62 – 72.

¹² Nelle società premoderne e proto-moderne "lo stato giuridico dell'individuo, dalla differenza di ceto sociale di appartenenza e dall'appartenenza alla comunità politica", rimaneva invece ben distinta la contrapposizione tra il cittadino e lo straniero (nella logica del dentro e fuori) e solo ai primi erano attribuiti diritti, in forza dell'appartenenza alla comunità. P. COSTA, *La sfida di una nuova cittadinanza che valorizzi i diritti dell'uomo contro la logica del "dentro e fuori"*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, 34.

diritti, l'ordine europeo¹³. Gli orizzonti mutano, l'Unione europea si pone quale "organizzazione post-nazionale" che porta con sé il cambiamento del concetto di "appartenenza", che, per i Paesi membri dell'UE, travalica l'orizzonte dello Stato nazione¹⁴ e si avverte, dopo l'esperienza dell'evoluzione negativa degli Stati totalitari, la necessità di affermare la centralità della persona ed "il carattere assoluto e prestatuale dei diritti" e dunque i nuovi Stati costituzionali attribuiscono direttamente alla persona i "diritti", tuttavia "il gioco del dentro fuori (tra cittadini e non cittadini) non è finito"¹⁵. Permangono grandi difficoltà negli scambi culturali tra i popoli, difficoltà tuttora presenti e che emergono in maniera ancor più pregnante a seguito della globalizzazione, che consente una elevata mobilità delle persone, e che oggi si accompagna ad una forte ripresa delle spinte identitarie delle comunità locali. Se dunque da una parte oggi non si abbandona più il proprio Paese con lo spirito di 50 anni fa, e chi parte sa di poter tornare e di poter continuare a stare in contatto con i propri cari grazie ai moderni mezzi di comunicazione¹⁶, allo stesso tempo si riscontrano sacche di ostilità nei confronti degli immigrati, la ripresa di ideologie identitarie delle comunità autoctone, aggravate oggi anche dalla crisi economica¹⁷, che sembrano poter condurre verso uno scontro di civiltà. Sicché anche nel dibattito politico di un Paese come il nostro, con un substrato comune di matrice cattolica, emergono posizioni contrapposte, quella di chi si arrocca in atteggiamenti protezionistici e quella di chi invece si apre allo straniero¹⁸.

¹³ L. MOCCIA, *Cittadinanza e diritti fondamentali nell'Unione*, su: www.astrid-online.it, 2009, p. 3; precisa: "la 'cittadinanza' in formato europeo, concorre, a sua volta, ad arricchire il quadro delle trasformazioni semantiche di un nuovo ordine giuridico post-nazionale, e ne fornisce una chiave di lettura e cornice di riferimento, quale categoria nuova di cittadinanza, intesa non più come appartenenza a una comunità pre-costituita quanto chiusa al suo interno, ma come mezzo e fine per la realizzazione di situazioni soggettive (libertà e diritti di vario genere: civili, economici, politici, sociali) in uno spazio comune agli ordinamenti che vi aderiscono, nel senso precisamente di comunanza di uno spazio a-statale, cioè delimitato da confini non più territoriali, ma ideali, ossia da valori, principi e regole, a base di un modello di società caratterizzata «dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini»; come si legge nel nuovo Trattato sull'Unione (NTUE, riformato a Lisbona, all'art. 2)".

¹⁴ P. COSTA, *La sfida di una nuova cittadinanza che valorizzi i diritti dell'uomo contro la logica del "dentro e fuori"*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, 38.

¹⁵ P. COSTA, *La sfida di una nuova cittadinanza che valorizzi i diritti dell'uomo contro la logica del "dentro e fuori"*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, 40.

¹⁶ A. GUARINO, relazione alla Giornata di studi organizzata il 29 aprile 2009 da Fondazione Roma – Fondazione Mediterraneo, Associazione italiana investire in cultura, sul tema "*Immigrazione e cittadinanza*".

¹⁷ La crisi economica è un fattore da non sottovalutare ed è di per sé in grado di ampliare le tensioni sociali nel nostro Paese. Si pensi che in Italia i servizi forniti dallo Stato sono insufficienti per la popolazione in tale momento di crisi, il competitore immigrato per i medesimi servizi sociali provoca insoddisfazione e avversione da parte di alcuni nuclei di cittadini italiani. Inoltre la crisi economica aggrava la situazione nei rapporti tra cittadini ed immigrati perché mentre i salari diminuiscono, gli immigrati sono disposti a lavorare ad un prezzo più basso e la percentuale di economia in nero favorisce l'immigrazione clandestina (e la condizione di irregolarità favorisce la criminalità). A. GUARINO, relazione alla Giornata di studi organizzata il 29 aprile 2009 da Fondazione Roma – Fondazione Mediterraneo, Associazione italiana investire in cultura, sul tema "*Immigrazione e cittadinanza*".

¹⁸ "L'esperienza storica mostra che, nella maggior parte dei casi quando gli Stati nazionali contemporanei sono stati interessati da correnti di immigrazione significative, la loro prima reazione è stata di chiusura. Naturalmente questo "proibizionismo emigratorio" ha avuto caratteristiche e matrici diverse: in alcuni casi sono stati determinanti motivazioni politiche (come il nazionalismo di tante leadership post-coloniali); altrove hanno pesato soprattutto fattori economici (come l'ostilità all'emigrazione delle classi

La cittadinanza legale, dunque, determinando l'appartenenza¹⁹ di un individuo al popolo di uno Stato, continua ad esercitare una "funzione di inclusione o di esclusione"²⁰ di un individuo; tuttavia, alla luce del contesto in cui si cala anche la Costituzione italiana, sono riscontrabili un'ampia gamma di diritti/libertà, in particolare i diritti civili e diritti sociali, che, come vedremo nelle pagine che seguono, ci inducono a ritenere che il richiamo testuale nel Testo Costituzionale²¹ al concetto di cittadinanza non escluda chi cittadino non è dall'esserne²², in alcuni casi, destinatario²³. Nella prospettiva di analisi di questo studio diviene quindi di particolare importanza effettuare una analisi sotto una duplice prospettiva:

- a) l'individuazione e l'esame delle regole che determinano l'acquisto o la perdita della cittadinanza legale, verificando su quale criterio si basi la legislazione italiana, ossia verificare se prevalga il vincolo familistico o il

latifondiste nell'Italia ottocentesca). F. PASTORE, *Abbatere la "frontiera più interna" con una riforma delle regole che sia nel segno dell'inclusione*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, 46.

¹⁹ "La cittadinanza si caratterizza, essenzialmente, per la cennata condizione di appartenenza, la quale a sua volta discende, quanto alla fissazione dei suoi elementi costitutivi e, dunque, alla sua conformazione sul piano giuridicoformale, in via tendenzialmente esclusiva dallo stato". P. STANCATI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: le libertà civili*, Relazione al convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009, su www.astrid-online.it, p. 12.

²⁰ V. LIPPOLIS, *Aderire ai valori della Nazione è il principio fondante dell'essere cittadini*, in *Amministrazione civile*, 2008, n. 6, 16.

²¹ La dottrina ritiene che la nostra Costituzione sia priva di una definizione del termine "cittadinanza", a ciò si affianca però un diffuso utilizzo del termine "cittadino", in particolare se ne fa espresso riferimento nella Parte I Cost. dedicata ai "diritti e doveri dei cittadini", nonché in numerosi ulteriori disposizioni. Nel rinviare per un'ampia analisi a P. FORTE, *Appunti per una base costituzionale della cittadinanza*, su www.amministrazioneincammino.luiss.it si ricorda che con una rapida ricognizione meramente testuale si possono individuare: a) la Parte I Costituzione intitolata "diritti e doveri dei cittadini", Titoli I e II, trovano dimora l'art. 13, relativo alla libertà personale; l'art. 14, relativo all'inviolabilità del domicilio; l'art. 15, relativo alla libertà e segretezza della corrispondenza; l'art. 16, relativo alla libertà di circolazione e soggiorno; l'art. 17, relativo alla libertà di riunione; l'art. 18, relativo alla libertà di associazione; l'art. 19, relativo alla libertà religiosa; l'art. 21, relativo alla libertà di manifestazione del pensiero; l'art. 22, dove si tutela tra gli altri il diritto alla cittadinanza; l'art. 24, relativo al diritto di difesa; l'art. 25, relativo al diritto al giudice precostituito per legge; b) nell'ambito della Parte I, titolo III dedicato ai rapporti economici, l'art. 38 stabilisce che ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale; c) nell'ambito della Parte I, titolo IV dedicata ai Rapporti politici: l'art. 48 prevede che "sono elettori tutti i cittadini, nel medesimo articolo si stabilisce che: la legge stabilisce i requisiti e le modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero; l'art. 49 che stabilisce che "tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti"; l'art. 50, che stabilisce che "tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle camere; l'art. 51 - tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici ed alle cariche elettive; l'art. 52, che prevede che la difesa è un sacro dovere del cittadino; l'art. 53 in cui si stabilisce che tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva; l'art. 54, che prevede che "tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica"; d) nell'ambito dei principi fondamentali il richiamo all'art. 2, il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, all'art. 3, Cost. sia al primo comma relativo all'uguaglianza in senso formale che al secondo comma in tema di uguaglianza sostanziale; all'art. 4, in tema di diritto al lavoro ed in tema di concorso al progresso materiale e spirituale della società; e) nell'ambito della Parte II, Titolo V, all'art. 118, comma 4, in tema della c.d. sussidiarietà orizzontale si stabilisce che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati....".

²² G. SIRIANNI, *Tra integrazione e naturalizzazione l'Europa cerca una strada comune per stabilizzare gli stranieri residenti*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, 66.

²³ Già a partire dalle disposizioni sulla legge in generale del codice civile (notoriamente antecedente alla Costituzione), si afferma che "lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti al cittadino a condizione di reciprocità e salve le disposizioni contenute in leggi speciali" (art. 16).

radicamento sul territorio accompagnato dall'adesione alla vita sociale del Paese in cui si dimora;

- b) l'analisi della condizione dello straniero, che legalmente o meno risiede in Italia, in relazione ai diritti e doveri, sotto il profilo legislativo e giurisprudenziale.

L'obiettivo è verificare come e se l'adesione alla vita ed alla crescita del Paese, che si accompagna alla fruizione di diritti ed all'essere destinatari di doveri, sia o meno determinante per l'acquisizione della cittadinanza italiana, che per gli stranieri diviene l'affermazione fondamentale di un percorso di adesione alla società civile del Paese in cui vivono. Ed in caso di riscontro negativo, fornire una possibile strada per la riforma della disciplina in tema di acquisizione della cittadinanza.

3. L'evoluzione normativa della "cittadinanza legale": dalla legge del 13 giugno 1912, n. 555 alla legge 5 febbraio 1992, n. 91 (e successive modifiche ed integrazioni).

I principali criteri alla luce dei quali occorre analizzare la nostra normativa (nella sua evoluzione) sono lo *ius sanguinis* e lo *ius soli*, dove il primo, tipico dell'Europa continentale, fa perno sull'idea che la cittadinanza deriva da "una comunità di razza, nella visione secondo cui gli individui non sono che il prodotto della nazione"²⁴ e che tradizionalmente si è sviluppato parallelamente alla emersione degli stati monarchici con l'intento di preservare l'etnia dalla avanzata di soggetti immigrati; mentre il secondo, lo *ius soli*, si incentra sul rapporto tra cittadino e territorio, indipendente dalla discendenza dei propri avi, ed è proprio dell'ordinamento anglosassone e statunitense, nella visione secondo cui "la nazione non esiste se non che per l'adesione dei suoi membri, esaltando il momento volontaristico, di accettazione del contratto sociale connesso allo *status* di cittadino"²⁵. Tale criterio viene tradizionalmente adottato o da Stati scarsamente popolati o con deficit di popolazione, che hanno la necessità di radicare gli immigrati²⁶. Chiaramente raramente si riscontra negli ordinamenti la sola presenza di una delle due componenti, di solito, invece si prevede la combinazione dei due criteri, ma, dalla prevalenza dell'uno o dell'altro si evince se la concezione di cittadinanza di uno Stato sia etnica o elettiva²⁷.

La normativa che in Italia ha ad oggetto in maniera organica la cittadinanza e su cui si soffermerà l'attenzione è relativa ai due periodi storici differenti, il primo *ante* Costituzione il secondo *post* Costituzione, ossia la legge del 13 giugno 1912, n. 555

²⁴ V. LIPPOLIS, *Aderire ai valori della Nazione è il principio fondante dell'essere cittadini*, in *Amministrazione civile*, 2008, n. 6, 18.

²⁵ V. LIPPOLIS, *Aderire ai valori della Nazione è il principio fondante dell'essere cittadini*, in *Amministrazione civile*, 2008, n. 6, 18. Sul punto si ricorda la diversa ispirazione dell'ordinamento francese e di quello tedesco, dove il primo ha la caratteristica di integrare lo *ius sanguinis* con lo *ius soli*, mentre la seconda è esclusivamente caratterizzata dallo *ius sanguinis*, salvo che per una piccola apertura del 1999 verso i figli di genitore straniero che risiede in Germania da almeno otto anni con stabilità di soggiorno.

²⁶ V. LIPPOLIS, *Aderire ai valori della Nazione è il principio fondante dell'essere cittadini*, in *Amministrazione civile*, 2008, n. 6, 18.

²⁷ V. LIPPOLIS, *Aderire ai valori della Nazione è il principio fondante dell'essere cittadini*, in *Amministrazione civile*, 2008, n. 6, 18; F. PASTORE, *Abbatere la "frontiera più interna" con una riforma delle regole che sia nel segno dell'inclusione*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, 43.

“Disposizioni sulla cittadinanza italiana” e la legge 5 febbraio 1992, n. 91 “Nuove norme sulla cittadinanza” e successive modifiche²⁸, attualmente vigente.

3. 1. La legge del 13 giugno 1912, n. 555: “cittadini si nasce”.

La legge del 13 giugno 1912, n. 555 (regolamento d’esecuzione approvato con r.d. 2 agosto 1912, n. 949)²⁹ ha origine in un periodo storico in cui l’Italia era un Paese di emigranti, abbondante era il flusso migratorio degli italiani verso l’estero³⁰ e spesso, in tale percorso, si era costretti a rinunciare alla cittadinanza italiana per acquisire quella del Paese ospitante. La volontà del legislatore dell’epoca, fu dunque quella di individuare una via normativa che facilitasse il riacquisto della cittadinanza agli emigranti al momento del rientro in Patria.³¹ In quel periodo storico l’emigrazione rappresentava una sorta di “espansione coloniale, non basata sul piano militare, ma su quello economico/commerciale³²”. Minore, ma sia pur presente, la volontà di rendere più agevole l’acquisto della cittadinanza agli stranieri insediati permanentemente sul territorio italiano. I modi di acquisto della cittadinanza previsti dalla normativa in questione sono così sintetizzabili³³: **a)** per nascita; **b)** per matrimonio; **c)** per beneficio di legge; **d)** per naturalizzazione³⁴. In particolare l’acquisto:

- a) **per nascita** era previsto sotto un duplice profilo: il primo legato allo *ius sanguinis*, in base al quale è cittadino italiano chi è figlio di padre italiano, o di madre italiana laddove non sia nota l’identità del padre³⁵; il secondo legato allo *ius soli*, in base al quale è cittadino italiano chi nasce sul territorio italiano, se

²⁸ Si tralasciano in tal sede le disposizioni del codice civile del 1865 (artt. 4-15).

²⁹ La legge n. 555/12 ha subito nel tempo numerosi interventi modificativi, in particolare ad opera della legge 16 giugno 1927, n. 1170; del r.d.l. del 1 dicembre 1934, n. 1397 convertito con legge 4 aprile 1935, n. 517.

³⁰ F. PASTORE, *Abbatte la “frontiera più interna” con una riforma delle regole che sia nel segno dell’inclusione*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, 47.

³¹ “Le regole sulla cittadinanza del 1912 sono state pensate in chiave nazionalistica, avendo come obiettivo principale il mantenimento dei rapporti con i nostri emigranti, non certo l’integrazione degli immigrati nella nostra società”, G. ARENA, *Immigrazione e cittadinanze*, saggi in onore di Sergio La Riccia, su: www.labsus.org, p. 4. Si mette in evidenza come il sistema italiano si inserisca nel conteso europeo dove, “quando gli stati europei cominciarono a dotarsi di una legislazione ad hoc sulla cittadinanza, i migranti internazionali non erano certo i destinatari principali. La priorità pratica era quella di determinare con certezza il legame di appartenenza di ciascun “suddito” (più tardi di ogni cittadino) dapprima più efficacemente i doveri e, più tardi per rendere operativi i diritti, ma ancor più di regolare i termini fondamentali del rapporto tra madrepatria e le comunità espatriate” F. PASTORE, *Abbatte la “frontiera più interna” con una riforma delle regole che sia nel segno dell’inclusione*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, 42.

³² G. TINTORI, *Cittadinanza e politiche di emigrazione nell’Italia liberale e fascista. Un approfondimento storico*, in G. ZINCONI, *familismo legale*, Roma- Bari, 2006, 55.

³³ Per un’ampia analisi si rinvia a S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, Milano, Giuffrè, 1989.

³⁴ Si aggiunge inoltre l’acquisto della cittadinanza italiana per *communicatio iuris*, relativo all’acquisto della cittadinanza italiana da parte dei figli minori del soggetto che acquista la cittadinanza italiana, disciplinati dall’art. 12, l. n. 555/12.

³⁵ Sul punto intervenne la legge n. 123 del 1983 a seguito della sentenza della Corte Costituzionale del 9 febbraio 1983, n. 30, che, affermando l’uguaglianza morale e giuridica tra uomo e donna, ha dichiarato costituzionalmente illegittimi l’art. 1, commi 1 e 2 e l’art. 2, comma 2, della legge n. 555/12 che prevedevano l’acquisto della cittadinanza solo per coloro che avevano padre italiano. S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, Milano, Giuffrè, 1989, 13.

- figlio di ignoti o se non “segua la cittadinanza dei genitori stranieri secondo la legge dello Stato a cui questi appartengono”(art. 1, comma 1, n. 3, l. n. 555/12);
- b) **per matrimonio** determinava l’acquisizione della cittadinanza a seguito di matrimonio (di donna straniera o apolide con cittadino italiano). Tale acquisto operava in via automatica (prescindendo dalla volontà individuale) e si fondava sul principio della unitarietà della cittadinanza in capo al nucleo familiare³⁶;
- c) **per beneficio di legge** prevedeva l’acquisizione della cittadinanza per effetto della concorrenza di due elementi: il primo legato prevalentemente ad un vincolo di sangue (l’art. 3, l. n. 555/12 richiedeva l’essere stranieri figli di padre o madre ex cittadini per nascita o l’essere discendenti da avo ex cittadino per nascita o l’essere straniero nato in Italia o figlio di genitori stranieri ma residenti in Italia da almeno dieci anni al momento della nascita “dell’aspirante cittadino”); il secondo individuato alternativamente dall’art. 3, l. n. 555/12: a) l’aver prestato servizio militare in Italia o accettato un pubblico impiego; b) la dichiarazione di volontà, risiedendo nello Stato italiano e avendo compiuto il ventunesimo anno ed entro l’anno in questione, di voler acquistare la cittadinanza italiana; c) l’aver risieduto in Italia da almeno dieci anni e non aver dichiarato entro il ventiduesimo anno di età, di voler mantenere la cittadinanza straniera. In quest’ultimo caso si presumeva infatti, sino a prova contraria, che si desiderava acquistare la cittadinanza italiana;
- d) **per naturalizzazione** dove l’acquisto della cittadinanza da parte dello straniero era consentito laddove ricorreva una delle seguenti ipotesi: a) l’aver prestato per tre anni servizio per lo Stato italiano, anche all’estero, o due anni di residenza se i servizi resi allo Stato erano “notevoli”; b) l’esser residente in Italia da almeno cinque anni, (o da due se si è contratto matrimonio con cittadina italiana)³⁷; c) l’aver diritto all’acquisto della cittadinanza italiana ed aver omesso di richiederla nei tempi previsti dalla legge, a patto che si risieda in Italia da almeno sei mesi (Così l’art. 4, l. n. 555/12). Si prevedeva inoltre la facoltà per il Governo di concedere la naturalità in casi eccezionali, previo parere obbligatorio ma non vincolante del Consiglio di Stato³⁸.

La legge del 13 giugno 1912, n. 555 rimase in vigore per quasi ottanta anni, durante i quali da più parti si auspicava una modifica organica della stessa che potesse tener conto dei mutamenti della società nazionale. Nel corso degli anni sono state apportate alla normativa interventi di modifica³⁹ piuttosto frammentari e spesso necessitati dal intervenuti di adeguamento alle pronunce della Corte Costituzionale, in particolare si ricordano le modifiche intervenute a seguito della sentenza del 16 aprile 1975, n. 87, che dichiarando l’uguaglianza morale e giuridica tra uomo e donna ha richiesto la

³⁶ Sul punto si vedano gli artt. 10 ed 11 della legge n. 555/12.

³⁷ Quest’ultima parte della disposizione è stata abrogata dall’intervento della legge n. 123783.

³⁸ Di rilievo le disposizioni relative al riacquisto della cittadinanza italiana che prevedono i casi in cui gli ex cittadini italiani manifestino la volontà rinunciare alla cittadinanza straniera possibile oltre che con manifestazione espressa anche attraverso l’aver prestato servizio militare per lo Stato italiano, o l’aver accettato un pubblico impiego, l’aver cessato le attività incompatibili con i doveri verso lo Stato o l’essersi trasferito da due anni in altro Paese diverso da quella di cui aveva acquistato la cittadinanza senza acquistarne la cittadinanza. In questi due ultimi casi era richiesto il preventivo permesso del governo.

³⁹ Prima della seconda guerra mondiale si rinvengono due interventi modificativi, ossia il r.d. 1 dicembre 1934, n. 1997 ed il r.d. l. 10 settembre 1922, n. 1387.

modifica delle disposizioni da una parte, del diritto di famiglia e dall'altra, delle disposizioni sulla acquisizione della cittadinanza da parte dello straniero che sposi una cittadina italiana (l. 19 maggio 1975, n. 151). Ancora, a seguito dell'ordinanza del 31 dicembre 1982, n. 258 e della sentenza del 19 febbraio 1983, n. 30, legate sempre alla affermazione del principio della parità tra uomo e donna, è intervenuta la legge 21 aprile 1983, n. 123⁴⁰ che ha introdotto le modifiche della normativa sull'acquisto della cittadinanza a seguito di matrimonio e filiazione.

3.2. La legge 5 febbraio 1992, n. 91 “Nuove norme sulla cittadinanza”: cittadini si nasce – capitolo II.

Si dovette però attendere il 1992 per una modifica organica della legge sulla cittadinanza, in particolare con la legge 5 febbraio 1992, n. 91 “Nuove norme sulla cittadinanza”. I commentatori dell'epoca sottolinearono come la riforma del 1992 manteneva sostanzialmente invariato l'impianto normativo del 1912⁴¹, apportando però alcune innovazioni, si riscontrano infatti:

- a) la conferma dello *ius sanguinis* quale elemento principale per l'attribuzione della cittadinanza, la generalizzata rilevanza degli *status* familiari e l'affermazione del principio della doppia cittadinanza in forza del quale, pur acquistando una cittadinanza straniera, si conserva la cittadinanza italiana;
- b) la modifica dello *status civitatis* avviene attraverso la presenza di requisiti oggettivi (ad esempio residenza), ma con un ruolo primario della manifestazione di volontà del soggetto;
- c) la conferma della valutazione negativa della apolidia, predisponendo una normativa che ha la finalità di evitarla e con una riduzione del periodo di residenza sul territorio nazionale per l'acquisto della cittadinanza italiana per naturalizzazione⁴².

La legge 5 febbraio 1992, n. 91 “Nuove norme sulla cittadinanza”⁴³ e successive modifiche⁴⁴, attualmente in vigore, dunque, si basa su i seguenti principi: a) la cittadinanza si trasmette *iure sanguinis* – dunque per discendenza; b) la cittadinanza si acquista, in determinati casi, *iure soli*, ossia per nascita sul territorio italiano; c) la doppia cittadinanza; d) la necessaria manifestazione di volontà per l'acquisto e la perdita⁴⁵. Dunque **l'acquisto della cittadinanza per nascita** mantiene la duplice alternativa: a) *iure sanguinis*, per cui è cittadino italiano chi è nato da padre o madre cittadini italiani; b) *iure soli*, è cittadino italiano chi nasce in Italia, se figlio di ignoti o

⁴⁰ Per un commento alla legge si veda G. ARENA, *Una prima disamina della legge del 21 aprile 1983, n. 123 con la quale sono entrate in vigore le nuove disposizioni in materia di cittadinanza*, in *Stato civile italiano*, 1983, 259 ss.; O. BATTAGLINI, *Diritto internazionale privato e cittadinanza italiana tra giudizio della Corte e legge di riforma*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1983, 821 ss..

⁴¹ Ricorda tale impostazione anche: V. LIPPOLIS, *Aderire ai valori della Nazione è il principio fondante dell'essere cittadini*, in *Amministrazione civile*, 2008, n. 6, 19.

⁴² S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza, Volume II*, Milano, 1996, 6–7.

⁴³ Per un quadro ampio si veda S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza, Volume II*, Milano, 1996.

⁴⁴ Si vedano inoltre: il D.P.R. n. 572/93 “Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante norme sulla cittadinanza” ed il D.P.R. n. 362/94 – “Regolamento recante disciplina dei procedimenti di acquisto della cittadinanza”.

⁴⁵ Si veda sul punto l'approfondimento del Ministero dell'Interno sul sito www.interno.it.

apolidi (o se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello stato cui gli stessi appartengono ex art. 2, D.P.R. 572/93)⁴⁶.

Con riferimento all'acquisto per effetto di matrimonio, la cittadinanza, ai sensi dell'articolo 5 della legge 5 febbraio 1992 n. 91, viene concessa in presenza dei seguenti requisiti:

- a) il richiedente, straniero o apolide, deve essere coniugato con cittadino italiano da almeno sei mesi e deve avere la residenza legale⁴⁷ dal almeno sei mesi dalla data del matrimonio;
- b) i coniugi residenti all'estero possono presentare la domanda dopo tre anni dalla data di matrimonio;
- c) nei predetti periodi summenzionati non deve essere intervenuto scioglimento, annullamento o cessazione degli effetti civili del matrimonio e non deve sussistere separazione legale.

In relazione all'art. 5, precludono l'acquisto della cittadinanza previsti dall'art. 6 ossia:

- a) la condanna ad uno dei delitti di cui al libro secondo, titolo I, capi I e II e III c.p.;
- b) la condanna per delitto non colposo per la quale la legge prevede una pena edittale non inferiore al massimo di tre anni di reclusione; ovvero la condanna per un reato non politico ad una pena detentiva superiore ad un anno da parte di un'autorità giudiziaria straniera, quando la sentenza sia stata riconosciuta in Italia. La sussistenza di comprovati motivi di sicurezza della repubblica.

Con riferimento all'**acquisto per residenza (naturalizzazione)**, l'articolo 9 della legge 5 febbraio 1992 n. 91, precisa che la cittadinanza può essere concessa:

- Allo straniero non comunitario che risiede legalmente da almeno 10 anni nel territorio italiano;
- al cittadino di uno Stato membro della Comunità europea se risiede legalmente da almeno quattro anni nel territorio italiano
- all'apolide e al rifugiato politico⁴⁸ che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio italiano;
- allo straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita o che è nato nel territorio della Repubblica e, in entrambi i casi, vi risiede legalmente da almeno tre anni;
- allo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano che risiede legalmente nel territorio italiano da almeno cinque anni successivamente all'adozione;
- allo straniero che ha prestato servizio, anche all'estero, per almeno cinque anni alle dipendenze dello Stato italiano.

⁴⁶ Con riferimento alla filiazione il riconoscimento o la dichiarazione giudiziale determinano l'acquisto della cittadinanza del figlio minore, mentre il figlio maggiorenne, che mantiene la propria cittadinanza d'origine, può dichiarare entro un anno dal riconoscimento, di eleggere la cittadinanza determinata dalla filiazione. Anche l'adozione di minore straniero determina l'acquisto della cittadinanza italiana da parte di quest'ultimo.

⁴⁷ Il Ministero dell'Interno precisa che "per residenza legale si intende la contemporanea iscrizione anagrafica e il possesso di regolare permesso di soggiorno"

⁴⁸ Si ricorda che ai sensi dell'articolo 16, lo straniero riconosciuto rifugiato dallo Stato italiano è equiparato all'apolide ai fini della concessione della cittadinanza.

Come si vede la normativa interviene prevedendo concessioni di cittadinanza con “tempi differenziati” a seconda della “categoria” di straniero a cui il legislatore fa riferimento. Si noti che la c.d. categoria generale che richiede allo straniero non comunitario che risiede legalmente nel territorio italiano una permanenza di almeno 10 anni, si presenta in forma “aggravata” rispetto alla disposizione del 1912, la quale richiedeva un tempo di permanenza di soli 5 anni, con il preciso intento di rendere più difficile l’acquisto della cittadinanza italiana⁴⁹. Così come si prevede, rispetto alla tempistica richiesta dalla legge del 1912, una elevazione da tre a cinque anni per la naturalizzazione dello straniero che presta servizio alle dipendenze dello Stato italiano all’estero.

L’acquisto della cittadinanza avviene inoltre “**per beneficio di legge**”⁵⁰ (ex art. 4, l. 91/92) per il caso in cui lo straniero o apolide, del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado che sono stati cittadini per nascita: *a*) presta servizio militare in Italia e dichiara preventivamente di voler acquistare la cittadinanza italiana; *b*) assume un pubblico impiego e dichiara preventivamente di voler acquistare la cittadinanza italiana; *c*) al raggiungimento della maggiore età risiede legalmente da almeno due anni in Italia e entro l’anno in questione, dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana. Inoltre l’art. 4, comma 2, l. n. 91/92 stabilisce che “lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino italiano se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data” (di cui in maniera più ampia si tratterà nel paragrafo 3.3).

È inoltre possibile **acquistare la cittadinanza italiana in base a leggi speciali**. L’art. 1 della legge 379/2000 prevede il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori dell’ex Impero Austro-ungarico ed ai loro discendenti, in possesso dei seguenti requisiti:

- nascita e residenza nei territori facenti parte della provincia di Trento, Bolzano, Gorizia ed in quelli già italiani ceduti alle ex Jugoslavia in forza del Trattato di Pace di Parigi del 10/02/1947 e di Osimo del 10/11/1975;
- emigrazione all’estero prima della data del 16/07/1920;
- dichiarazione intesa ad ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana, da rendersi entro il 20 dicembre 2010 davanti all’autorità diplomatico-consolare italiana se il richiedente risiede all’estero oppure davanti all’Ufficiale di stato civile del Comune se il richiedente risiede in Italia⁵¹.

Inoltre la legge 124/06 ha apportato alcune modifiche alla legge 91/92, concernenti il riconoscimento della cittadinanza italiana ai connazionali dell’Istria, di Fiume e della

⁴⁹ S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza, Volume II*, Milano, 1996, 36.

⁵⁰ Classifica questa modalità di acquisto della cittadinanza non come “per beneficio di legge”, ma per “opzione” S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza, Volume II*, Milano, 1996, 26 –27, in quanto la nuova norma “introduce numerose modifiche soprattutto in relazione alla necessità di una dichiarazione espressa di volontà del soggetto oltre al verificarsi delle altre condizioni richieste”.

⁵¹ La dichiarazione, unitamente a documentazione idonea a comprovare i requisiti di cui sopra, va trasmessa alla Commissione Interministeriale, istituita presso il Ministero dell’Interno, che esprime il proprio parere in ordine alla sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge.

Dalmazia e ai loro discendenti. È stato così previsto il riconoscimento della cittadinanza italiana ai soggetti che, per effetto dei Trattati di Parigi del 10/02/1947 e di Osimo del 10/11/1975, non siano più cittadini italiani, nonché ai loro discendenti, laddove siano stati cittadini italiani e residenti nei territori ceduti alla ex Jugoslavia alla data di entrata in vigore dei Trattati di Parigi e di Osimo che abbiano perso la cittadinanza italiana per effetto degli anzidetti Trattati o che appartengono al gruppo linguistico italiano (art. 17 *bis* comma 1 lettera a) della legge n. 91/02); o a coloro che producano una documentazione che provi la diretta discendenza del richiedente dai soggetti di cui alla lettera a) e conoscenza della lingua e cultura italiane (art. 17 *bis* comma 1 lettera b) legge n. 91/92)⁵².

3.3. Un filo rosso che collega la legge del 13 giugno 1912, n. 555 alla legge 5 febbraio 1992, n. 91: una continuità basata sul “criterio familistico”.

La lettura delle disposizioni summenzionate, ossia della legge del 13 giugno 1912, n. 555 e della legge 5 febbraio 1992, n. 91, nate in tempi storici assai diversi, fa emergere però la presenza di una continuità basata sul criterio familistico, che permanente quale principale baricentro della normativa in tema di acquisto della cittadinanza. L'attuale legge del 1992, infatti, continua a dare maggiore importanza al vincolo di sangue, piuttosto che alla volontaria adesione alla società del Paese in cui si risiede⁵³. Nonostante sia venuta meno l'originaria necessità di mantenere un legame tra gli emigranti e la madre patria, il nostro ordinamento nel 1992, non si è mosso in senso inclusivo, ampliando lo *ius soli*, ma ha mantenuto il rigore dello *ius sanguinis* attraverso due macro aspetti, il primo attraverso il quale si rende più agevole l'ottenimento della cittadinanza italiana ai discendenti da emigranti italiani che si trovino all'esterno, il secondo rendendo più oneroso l'acquisto della cittadinanza italiana alle c.d. “seconde generazioni”, ossia figli di stranieri nati in Italia, aumentando gli anni necessari per la naturalizzazione⁵⁴.

Rinviando al paragrafo n. 8.2. la questione delle c.d. “seconde generazioni”, dalla *ratio* di fondo appena enunciata sembrano mossi sia il principio della **c.d. doppia cittadinanza** che gli interventi di modifica del 2006. Con riferimento al principio della **c.d. doppia cittadinanza**, è possibile riscontrare che in base alla disciplina del 1912 solo in casi eccezionali poteva essere dato rilievo alla doppia cittadinanza ad es.: esenzione dal servizio militare per coloro che nati all'estero ed investiti per nascita dalla cittadinanza straniera provino di avere prestato nell'esercito del paese di nascita un adeguato periodo di servizio sotto le armi (art. 129, r.d. 329/38). Si trattava dunque di norme eccezionali, che non pregiudicava la situazione di cittadinanza dell'interessato,

⁵² L'istanza intesa ad ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana è presentata all'Autorità diplomatico-consolare italiana se il richiedente risiede all'estero oppure all'Ufficiale di stato civile del Comune se il richiedente risiede in Italia. In ambedue le ipotesi l'istanza, unitamente a documentazione idonea a comprovare i requisiti di cui sopra, va trasmessa alla Commissione Interministeriale, istituita presso il Ministero dell'Interno, che esprime il proprio parere in ordine alla sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge.

⁵³ Sul punto si veda G. ZINCONI, *due pesi e due misure: pronipoti d'Italia e nuovi emigranti*, in G. Zincone, *Familismo legale*, Roma - Bari 2006, 3-6.

⁵⁴ F. PASTORE, *Abbatte la “frontiera più interna” con una riforma delle regole che sia nel segno dell'inclusione*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, 47.

ma che la dottrina riteneva di stretta interpretazione⁵⁵. L'istituto della doppia cittadinanza⁵⁶ fu invece istituito in maniera generalizzata solo nel 1992, si veda l'art. 11 che prevede che *“il cittadino che possiede, acquista o riacquista una cittadinanza straniera conserva quella italiana, ma può ad essa rinunciare qualora risieda o stabilisca la propria residenza all'estero”*. Chi è cittadino italiano lo resta (salva sua diversa manifestazione di volontà) e chi vanta ascendente italiano lo può diventare, certo molto più agevolmente di chi si affida al “criterio della residenza”. Per ottenere la cittadinanza, in termini di “tempo” di permanenza sul territorio nazionale bastano tre anni allo straniero “del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita”, mentre allo straniero non comunitario è richiesto che risieda legalmente in Italia da almeno 10 anni (senza considerare che il tempo trascorso legalmente in Italia implica anche una serie di favorevoli ricadute in termini di condotta che hanno determinato la possibilità di rinnovo del permesso di soggiorno)⁵⁷. Sul punto si mettano a confronto le ipotesi di cui all'art. 9, comma 1, lett. a) legge 5 febbraio 1992 n. 91 ed all'art. 9, comma 1, lett. f) legge 5 febbraio 1992 n. 91, che prevedono rispettivamente la cittadinanza possa essere concessa:

- a) allo straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita o che è nato nel territorio della Repubblica e, in entrambi i casi, vi risiede legalmente da almeno tre anni (art. 9, **comma 1, lett. a) legge 5 febbraio 1992 n. 91**);
- b) allo straniero non comunitario che risiede legalmente da almeno 10 anni nel territorio italiano (art. 9, **comma 1, lett. f) legge 5 febbraio 1992 n. 91**).

La differenza tra le due ipotesi in questione che prevede per l'acquisto della cittadinanza nel primo caso un tempo di 3 anni di residenza legale sul territorio nazionale e nel secondo caso di 10 anni di residenza legale sul territorio italiano è tutta sbilanciata sul “legame di sangue”. In una società multiculturale come quella odierna, non dovrebbe essere l'adesione alla vita sociale e culturale del Paese l'elemento su cui impennare l'acquisto della cittadinanza rispetto al legame di tipo familistico, che certo non assicura di per sé una condivisione di valori? A sostegno della tesi che “cittadini si diventa” e che dunque potrebbero essere ridotti i “tempi della residenza in Italia” per i non legati da vincoli di sangue con italiani, si può argomentare a contrario da una recente pronuncia del Consiglio di Stato, in particolare dalla sentenza del 25 marzo 2009, n. 1788, che mette in evidenza come, al fine di ottenere la cittadinanza ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f), l. n. 91/92 non sia sufficiente la residenza da almeno dieci anni, ma subentri anche un giudizio “di meritevolezza” basato sulla ligia condotta dello straniero e sulla sua integrazione nel tessuto sociale italiano⁵⁸. Il Ministero dell'Interno, sottolinea

⁵⁵ I commentatori della legge n. 555/12 ricordano come “la legge italiana non risolveva i problemi connessi alla presenza, in capo ad uno stesso soggetto, di una pluralità di cittadinanze. Solo con l'art. 5, della legge del 1983 si è previsto l'obbligo di optare per una sola cittadinanza a carico del soggetto che abbia acquistato per nascita o per filiazione due cittadinanze, tra le quali quella italiana”. S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, Milano, Giuffrè, 1989, 47.

⁵⁶ Si sottolinea un problema di raccordo con la convenzione di Strasburgo del 1963 che mira a ridurre i casi di cittadinanza plurima, V. LIPPOLIS, *Aderire ai valori della Nazione è il principio fondante dell'essere cittadini*, in *Amministrazione civile*, 2008, n. 6, 20.

⁵⁷ G. ARENA, *Immigrazione e cittadinanze*, saggi in onore di Sergio La Riccia, su: www.labsus.org p. 8.

⁵⁸ Il ricorso è proposto da una cittadina della ex Jugoslavia avverso la sentenza del T.A.R. del Piemonte che ha respinto il ricorso avverso il provvedimento del Ministero dell'interno con il quale era stata

il Consiglio di Stato, gode di un'ampissima discrezionalità potendo valutare con rilevanti margini di apprezzamento la sussistenza di uno specifico interesse pubblico al rilascio della concessione della cittadinanza italiana, censurabili solo se abnormi o irragionevoli. Profili di irragionevolezza non emersi nel caso in esame in cui si è ritenuto insussistente l'interesse pubblico alla concessione della cittadinanza laddove la richiedente aveva: *a)* una lunga permanenza come clandestina (il primo permesso di soggiorno fu rilasciato nel 1987, mentre l'ingresso territorio nazionale risale ad un periodo compreso fra il 1973 ed il 1977); *b)* una condanna sia pur patteggiata ex art. 444 c.p.p. per il reato di furto aggravato, fatto storico suscettibile di essere autonomamente valutato dall'Amministrazione dell'interno ai fini della ponderazione dei diversi interessi coinvolti nell'ambito del procedimento di cui all'art. 9 della l. 91 del 1992; *c)* l'ulteriore pendenza di alcuni procedimenti penali per reati gravi (quali la ricettazione) e la convivenza con un soggetto pluripregiudicato; *d)* l'assenza di una posizione lavorativa⁵⁹ stabile. Dunque il rilievo maggiore lo ha il "comportamento" dello straniero che ha tenuto una condotta lecita, nel rispetto della normativa italiana, ed ha una situazione lavorativa ed abitativa stabile (compatibilmente con la sua posizione di non cittadino). Se così è, andrebbero valutati favorevolmente tutti i comportamenti "attivi-virtuosi" dello straniero che sono il sintomo della volontà di essere realmente cittadino, e soprattutto "cittadino attivo". Andrebbero dunque valutate positivamente le iniziative

rigettata l'istanza volta ad ottenere la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 9 della l. 5 febbraio 1992, n. 91 (*Nuove norme sulla cittadinanza*), per erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto che il contenuto della nota istruttoria della Questura di Torino in data 5 febbraio 1999 fosse idoneo a supportare un provvedimento negativo sull'istanza di concessione della cittadinanza italiana.

Il T.A.R. avrebbe: *a)* erroneamente interpretato i pregiudizi penali esistenti a carico dell'appellante in particolare con riferimento alla pena patteggiata nel 1997 per furto aggravato, in quanto il reato sarebbe estinto per decorso del quinquennio dalla condanna (art. 445 c.p.p.); *b)* omesso di rilevare il vizio del provvedimento impugnato per carenza di motivazione in relazione all'insussistenza di uno specifico interesse pubblico al rilascio della cittadinanza in proprio favore, anche in considerazione del dimostrato inserimento dell'odierna appellante nell'ambito del tessuto socio-economico nazionale.

⁵⁹ Sugli elementi individuati dal legislatore in relazione al rigetto della domanda di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario è intervenuta la Corte Costituzionale, si fa in particolare riferimento alla ordinanza n. 250 del 2006, con la quale la Corte ha rinviato gli atti al TAR dell'Emilia-Romagna, che sollevava questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, della dell'art. 1, comma 8, lettera *c)*, del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195 (Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222, nella parte in cui fa derivare automaticamente dalla mera denuncia per uno dei reati indicati negli artt. 380 e 381 del codice di procedura penale il rigetto della domanda di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario. La Corte Costituzionale, in base alla decisione già assunta con sentenza n. 78 del 2005 dove ha concluso nel senso dell'illegittimità costituzionale della stessa, ha affermato che «nel nostro ordinamento la denuncia, comunque formulata e ancorché contenga l'espreso riferimento a una o a più fattispecie criminose, è atto che nulla prova riguardo alla colpevolezza o alla pericolosità del soggetto indicato come autore degli atti che il denunciante riferisce», sicché la norma di cui si tratta si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza, in quanto fa derivare «dalla denuncia conseguenze molto gravi in danno di chi della medesima è soggetto passivo, imponendo il rigetto dell'istanza di regolarizzazione che lo riguarda e l'emissione nei suoi confronti dell'ordinanza di espulsione, conseguenze tanto più gravi qualora s'ipotizzino denunce non veritiere per il perseguimento di finalità egoistiche del denunciante e si abbia riguardo allo stato di indebita soggezione in cui, nella vigenza delle norme stesse, vengono a trovarsi i lavoratori extracomunitari».

volte al progresso materiale e morale della società in cui l'aspirante cittadino vive ed opera (ai sensi dell'art. 118, comma 4, ed art. 4, comma 2, Cost.)⁶⁰.

Dalla lettura complessiva delle disposizioni normative emerge invece un eccessivo peso riservato al principio dello *jus sanguinis* per l'acquisto della cittadinanza, in nome di un familismo che determina una sorta di ereditarietà della cittadinanza a scapito della effettiva adesione alla vita del Paese ospitante di coloro che, sia pur non discendenti da italiani, risiedono sul territorio nazionale⁶¹. La "politica di proibizionismo" è da guardare con sfavore, potrebbe essere infatti uno degli elementi che contribuisce all'aumento strumentale (se non che in alcuni casi fraudolento) delle unioni miste per l'acquisizione della cittadinanza italiana⁶². Che l'acquisto della cittadinanza per residenza sia "più esiguo" rispetto alle altre ipotesi, lo testimoniano i dati del Ministero dell'Interno di cui si riportano nell'allegato A, per l'anno 2008, le tabelle che individuano il numero di donne divenute cittadine italiane per matrimonio (Tabella A) ed il numero di donne divenute cittadine in base alla residenza (Tabella B).

4. Uno sguardo ai dati: gli immigrati presenti sul territorio nazionale.

La necessità di concepire un ammodernamento in senso inclusivo della legge sull'acquisizione della cittadinanza legale emerge dalla constatazione che la società italiana è oggi una società multiculturale su cui il fenomeno dell'immigrazione ha inciso, e nel futuro inciderà sempre più, sulla sua dimensione strutturale. Il Dossier annuale della Caritas/Migrantes fornisce una dimensione del fenomeno esaustiva, in particolare nel dossier del 2008 emerge un quadro dell'immigrazione in Italia quale fenomeno ampio, complesso, in crescita e con una propensione alla "stabilizzazione".

Ampio: in quanto su una popolazione complessiva di 59.619.290 persone il numero degli immigrati regolarmente presenti oscilla tra i 3.800.000 e i 4.000.000⁶³. Il "polo di attrazione" è il Nord del Paese, che ospita il 62,5% degli immigrati, seguito dal Centro con il 25,0% degli immigrati, e, da ultimo, il Sud che ospita il 12,5% degli immigrati. Le regioni in cui si rileva il maggior numero di stranieri sono la Lombardia (815.000 residenti e circa 910.000 in regola con il permesso di soggiorno) ed il Lazio (391.000 residenti, e n. 423.000 in regola con il permesso di soggiorno).

In crescita: dall'analisi dei flussi dell'ultimo triennio (2005-2007) emerge la crescita delle domande di assunzione di lavoratori stranieri da parte delle aziende e delle famiglie italiane. In particolare nel 2005 ammontavano a n. 251.000 nel 2006 a n. 520.000 e nel 2007 a n. 741.000. Allargano il campo d'indagine la ricerca evidenzia

⁶⁰ P.P. FORTE, *Appunti per una base costituzionale della cittadinanza*, su: www.amministrazioneincammino.it;

⁶¹ Bettinelli E., *Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e Costituzione inclusiva*,

⁶² F. PASTORE, *Abbatte la "frontiera più interna" con una riforma delle regole che sia nel segno dell'inclusione*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, 48.

⁶³ I dati Istat forniscono stime più basse: i cittadini stranieri residenti all'inizio del 2008 sono quasi 3.433.000, inclusi i comunitari. Il dossier sottolinea come i dati non siano in contrasto in quanto il *Dossier* tiene conto anche di coloro che non hanno ancora acquisito la residenza.

che i flussi migratori dell'ultimo decennio “sono tra i più alti nella storia d'Italia, paragonabili al consistente esodo verso l'estero degli italiani nel secondo dopoguerra”.

Con una propensione alla stabilizzazione: di cui ne sono indicatori: *a)* la crescente richiesta di cittadinanza italiana cresciuta del doppio tra il 2005 ed il 2007 (nel 2007 si registrano n. 38.466 di casi di acquisizione di cittadinanza (compresi i comunitari (!); *b)* il crescente investimento nell'acquisto di una casa, laddove nel 2007 gli acquisti effettuati da parte degli stranieri sono stati 120.000 (un immigrato su dieci è proprietario di casa a fronte degli otto italiani su dieci, ma il divario sembra destinato a ridursi).

Lo scenario che si prospetta però non è certo quello che comunemente si immagina, non siamo di fronte ad una “massa di soggetti assistiti dallo Stato”, anzi, senza nascondere ancora l'imponente fenomeno del lavoro nero, il *dossier* fa emergere una comunità che “lavora, produce e paga le tasse”. Certamente le diverse aree del Paese presentano diverse tipologie di occupazione (rispecchianti nei fatti le realtà lavorative in Italia), sicché al Nord gli stranieri sono occupati in prevalenza nelle aziende o nel lavoro autonomo, al Centro in lavoro autonomo e in collaborazioni domestiche, al Sud nel lavoro agricolo. Tale occupazione dei lavoratori immigrati produce i due terzi della crescita dell'occupazione in Italia, nell'ordine di 234.000 nuovi lavoratori nel 2007.

Si riportano nell'allegato B i dati della Partecipazione degli immigrati all'economia ed al mercato del lavoro in Italia (2007)” - allegata Tabella C del rapporto Caritas/Migrante.

In relazione al gettito fiscale, dai dati del *Dossier* emerge che quello assicurato dagli immigrati nel 2007 è stato di 3 miliardi e 749 milioni di euro, dei quali 3,1 miliardi per i soli versamenti Irpef e le restanti somme per diverse altre voci, tra le quali le più consistenti sono quelle per imposta di registro (137,5 milioni) e imposta sostitutiva del reddito d'impresa (254,5 milioni di euro). Secondo Unioncamere gli immigrati concorrono per il 9% al Prodotto Interno Lordo. Si riporta nell'allegato C la Tabella D relativa alla stima del gettito fiscale prodotto dagli stranieri fornita dal dossier Caritas – Migrants.

5. Il rapporto “cittadini – immigrati” nel quadro normativo (nazionale e regionale) e nella lettura giurisprudenziale.

Ci troviamo dunque di fronte ad un ampio fenomeno migratorio con ripercussioni importanti sulla vita economica e sociale del Paese ed occorre dunque procedere alla analisi della seconda prospettiva che in premessa ci si è posti, ossia il rapporto “dentro-fuori”, in relazione ai diritti di chi è formalmente “fuori”: lo straniero che legalmente (o meno) risiede in Italia, sotto il profilo legislativo e giurisprudenziale. Di fronte a questi soggetti certamente la normativa sulla cittadinanza legale continua ad assolvere la funzione di stabilire chi è cittadino e chi non lo è, ma, alla luce della nostra Carta costituzionale, si sono attenuate le conseguenze sulla titolarità dei diritti che oggi, come è stato sottolineato in premessa, trovano nella “persona” il proprio polo d'attrazione.⁶⁴

⁶⁴ G. SIRIANNI, *Tra integrazione e naturalizzazione l'Europa cerca una strada comune per stabilizzare gli stranieri residenti*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, 66; P. RIDOLA, *Diritti Fondamentali*, Torino, 2007, in particolare l'Autore sottolinea (p. 129 e 130) come: “realtà e prospettive delle società

Lo sguardo si volge dunque verso due profili: il primo quello della legislazione, il secondo quello della giurisprudenza, un quadro ampio e complesso, del quale in questo studio non è possibile approfondire la totalità delle sfaccettature, né si intende esprimere valutazioni complessive in relazione alla politica dei flussi migratori posta in essere dall'Italia, si intende invece dar conto della normativa nazionale e della sua attuazione in sede giurisprudenziale, concentrandosi su una questione di particolare pregnanza in tema di diritti fondamentali della persona: il diritto alla salute; e, sul piano della legislazione regionale, dar conto di come si muova e che direzione prenda la "politica dell'accoglienza" nelle nostre comunità locali.

5. 1. I diritti dello "straniero" nel d.lgs. n. 286/98: focus sul "diritto alla salute" per gli immigrati extracomunitari.

Il diritto alla salute garantito dall'art. 32 della Costituzione è tematica molto vasta e complessa, sull'approfondimento della quale non può che rinviarsi alle approfondite analisi di autorevoli studiosi⁶⁵. In tale paragrafo limiteremo, per ragioni di tempo, il campo d'analisi al rapporto "diritto alla salute-immigrati". Con riferimento al dato legislativo, in tale contesto, la principale disposizione normativa di riferimento, che segue all'art. 32 della Cost., è il d.lgs. del 25 luglio 1998, n. 286 "*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*". Tale disposizione ha subito numerosi interventi modificativi, ispirati da *ratio* diverse nel tempo, tra cui la c.d. Bossi- Fini,⁶⁶ interventi che rispecchiano la diversità di approccio al fenomeno dell'immigrazione e di visione dello straniero (sul quale non è possibile in tal sede effettuare un approfondimento⁶⁷), da risorsa che contribuisce alla crescita di un Paese a soggetto da assistere e che abitualmente delinque. Il sostantivo "stranieri" di cui al d.lgs. n. 286/98⁶⁸ fa riferimento ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi, rimangono dunque esclusi dalle disposizioni in questione, i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, il cui ingresso in Italia è regolato dagli accordi di Schengen che hanno reso possibile la creazione di uno spazio comune di libera circolazione tra gli Stati aderenti ed eliminato i controlli alle frontiere. La normativa in questione si apre proprio con l'individuazione dei "Diritti e doveri dello straniero" (ex art. 2) e si opera una prima macro distinzione

plurali contemporanee, determinate dai processi di secolarizzazione e di comunicazione di pensiero alla rivisitazione di categorie fondamentali del costituzionalismo sette-ottocentesco, fra cui la stessa nozione di eguaglianza. Poiché invero nel principio di eguaglianza confluiscono le istanze della salvaguardia di identità molteplici e della parità nell'accesso agli spazio di libertà, ad esso non si adatterebbe più lo schema universalistico ereditato dalla tradizione rivoluzionaria in Francia, e ciò dovrebbe indirizzare ad un differente approccio ricostruttivo, fondato su un inedito intreccio fra identità e solidarietà".

⁶⁵ Per una approfondita analisi si rinvia a: R. BALDUZZI (a cura di), *Cittadinanza, corti e salute*, Collana Quaderni centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "V. Bachelet", CEDAM, 2007, n. 5; D. MORANA, *La salute nella Costituzione*, Milano, 2002.

⁶⁶ Testo coordinato ed aggiornato con le modifiche introdotte dal D.lgs. n. 380/1998, dal D.lgs. n. 113/1999, dal D.L. 4 aprile 2002, n. 51, dalla Legge n. 189/2002, dalla Legge n. 289/2002, dal D.lgs. n. 87/2003, dal D.L. n. 241/2004, dal D.L. n. 144/2005, dal D.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3, dal D.lgs. 8 gennaio 2007, n. 5, dal D.L. 15 febbraio 2007, n. 10, dal D.Lgs. 10 agosto 2007, n. 154, dal D.Lgs. 9 gennaio 2008, n. 17 e dal Decreto Legge 23 maggio 2008, n. 92.

⁶⁷ L. PEPINO, *Attacco ai diritti. Giustizia, lavoro, cittadinanza sotto il governo Berlusconi*, Roma-Bari, Laterza, 203, 54.

⁶⁸ M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 1992, 203 ss.

tra straniero regolarmente soggiornante e straniero non regolarmente soggiornante in Italia, sicchè:

- allo straniero non regolarmente soggiornante in Italia - “sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali e dai principi di diritto internazionale”⁶⁹;
- allo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato sono riconosciuti: *a)* il godimento “dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente”; *b)* ove siano lavoratori stranieri ed alle loro famiglie, la parità di trattamento e la piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani.; *c)* la partecipazione alla vita pubblica locale.

Si tratta dunque di politiche di apertura che conducono all'accoglienza e all'integrazione dei migranti che trovano ampio riscontro nella pluralità di diritti sociali riconosciuti in capo agli stessi⁷⁰, quali: *a)* il diritto all'assistenza sanitaria, *b)* il diritto all'istruzione⁷¹; *c)* il diritto all'assistenza sociale⁷²; *d)* il diritto all'alloggio⁷³. Focalizzando l'attenzione sul diritto all'assistenza sanitaria il decreto in questione prevede, in linea con la distinzione di cui all'art. 2, d.lgs. n. 286/98, una diversificazione tra i soggetti regolarmente soggiornati e coloro che non lo sono. In particolare **per i regolarmente soggiornanti (art. 34, d.lgs. n. 286/98)**: *a)* se iscritti al SSN hanno parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'obbligo contributivo, all'assistenza erogata in Italia dal servizio

⁶⁹ E. GROSSO, *Stranieri irregolari e diritto alla salute: l'esperienza giurisprudenziale*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Cittadinanza, corti e salute*, Collana Quaderni centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “V. Bachelet”, CEDAM, 2007, n. 5, 157 – 170.

⁷⁰ In una valutazione complessivamente positiva del decreto Turco –Napolitano, ispirato da un atteggiamento positivo ed aperto verso l'immigrazione, emergono però una serie di difficoltà legate alla fase di concreta gestione del decreto in questione, che “determinano una torsione della nostra politica migratoria verso una politica di non accoglienza”. “E’ la precarizzazione della condizione giuridica del migrante regolare il tratto più significativo della normativa in esame: il migrante regolare viene considerato dall’ordinamento come un “ospite in prova perpetua” e la strada che conduce dallo status di regolare a quello di irregolare è percorribile con estrema facilità, grazie non solo alla difficoltà obiettiva di conservare o acquisire i requisiti necessari al rinnovo dei titoli di soggiorno, ma anche alla farraginosità delle procedure amministrative”. L. PEPINO, *Attacco ai diritti. Giustizia, lavoro, cittadinanza sotto il governo Berlusconi*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 35 - 37. Più critica la posizione verso “la complessa stratificazione normativa che caratterizza l’ordinamento di polizia degli immigrati, infatti, risponde ad un fine che tutto concepisce ed ha una fine che tutto ricomprende: assicurare l’allontanamento dello straniero (irregolare o clandestino) dal territorio statale, il prima possibile e preferibilmente in forma coattiva”. A. PUGIOTTO, «*Purché se ne vadano*». *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, Relazione al convegno della Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009, su: www.astrid-online.it

⁷¹ Il diritto l’educazione scolastica è sancito dall’art. 38, d.lgs. n. 286/98 che prevede per tutti i minori stranieri presenti sul territorio l'obbligo scolastico, il diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica.

⁷² Il diritto all’assistenza sociale è sancito dall’art. 41, d.lgs. n. 286/98, che prevede per 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, l’equiparazione ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale.

⁷³ Si veda l’art. 40 recante “Centri di accoglienza. Accesso all’abitazione”

sanitario nazionale e alla sua validità temporale⁷⁴; b) se non iscritti al SSN hanno diritto a prestazioni sanitarie devono effettuare il pagamento delle prestazioni effettuate in base alle tariffe determinate dalle regioni e province autonome. **Ai soggetti non regolarmente presenti sul territorio nazionale (art. 35, d.lgs. n. 286/98)** sono comunque assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, “le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva” (art. 35, d.lgs. n. 286/98). La disposizione normativa garantisce, senza oneri a carico dei richiedenti qualora privi di risorse economiche sufficienti, in particolare: a) la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane; b) la tutela della salute del minore; c) le vaccinazioni nell'ambito di interventi di campagne di prevenzione collettiva autorizzati dalle regioni; d) gli interventi di profilassi internazionale; e) la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventualmente bonifica dei relativi focolai⁷⁵.

Che le questioni legate al diritto alla salute nel nostro Paese non siano rimaste “sulla carta”, ma abbiano trovato piena attuazione lo dimostra l’interpretazione giurisprudenziale⁷⁶, che ha letto la normativa in questione alla luce del dettato costituzionale, riducendo le distanze tra immigrati regolari ed irregolari, con riferimento al riconoscimento ed all’esercizio diritti fondamentali della persona⁷⁷. Sul punto si fa in particolare riferimento alla sentenza del 17 luglio 2001, n. 252 della Corte Costituzionale⁷⁸, in cui la Corte è stata investita della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Genova⁷⁹ in relazione all’art. 19, comma 2, d.lgs. del 25 luglio 1998, n. 286 nella parte in cui non prevede il divieto di espulsione

⁷⁴ La normativa distingue i soggetti in due categorie: a) gli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano in corso regolari attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo o siano iscritti nelle liste di collocamento; b) gli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo politico, per asilo umanitario, per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza.

⁷⁵ B. PEZZINI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: i diritti sociali*, Intervento al convegno della Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009, su: www.astrid-online.it, p. 5.

⁷⁶ Sottolinea la “non abbondante giurisprudenza di merito e di legittimità concernente il diritto alla salute degli stranieri extracomunitari non in regola con il permesso di soggiorno” E. GROSSO, *Stranieri irregolari e diritto alla salute: l’esperienza giurisprudenziale*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Cittadinanza, corti e salute*, Collana Quaderni centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “V. Bachelet”, CEDAM, 2007, n. 5, 168.

⁷⁷ Nel senso di considerare “diritti di libertà e diritti sociali secondo una disciplina omogenea con riferimento al ruolo della persona e alla universalità dell’utenza” A. MATTIONI, *Salute, corti e pubblica amministrazione*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Cittadinanza, corti e salute*, Collana Quaderni centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “V. Bachelet”, CEDAM, 2007, n. 5, 16. M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L’esperienza italiana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1992, fasc. 2, 203 ss.;

⁷⁸ A. ALAGOSTINO, *Espulsione dello straniero e tutela del diritto alla salute: spetta al giudice decidere caso per caso*, in *Giur. It.*, 2002, fasc. 5 pag. 909; M. SALVAGNI, *La tutela del diritto alla salute del cittadino straniero entrato irregolarmente nel territorio nazionale (Corte Costituzionale, 17 luglio 2001, n.252)*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2002 fasc. 2, pp. 371 – 384; E. GROSSO, *Stranieri irregolari e diritto alla salute: l’esperienza giurisprudenziale*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Cittadinanza, corti e salute*, Collana Quaderni centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “V. Bachelet”, CEDAM, 2007, n. 5, 163 – 167.

⁷⁹ Ordinanza emessa il 4 marzo 2000 dal Tribunale di Genova sul ricorso proposto da Dia Saliou contro il Prefetto di Genova, iscritta al n. 367 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica* n. 27, prima serie speciale, dell’anno 2000.

dello straniero extra-comunitario che, essendo entrato irregolarmente nel territorio dello Stato, vi permanga al solo scopo di terminare un trattamento terapeutico che risulti essenziale in relazione alle sue pregresse condizioni di salute. Tale disposizione violerebbe, per il giudice rimettente, gli artt. 2 e 32 della Costituzione⁸⁰ perché la possibilità per il cittadino extra-comunitario, non in regola con le norme sull'ingresso ed il soggiorno, di accedere alle "cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti e comunque essenziali" "riguarderebbe le sole ipotesi in cui lo straniero si sia ammalato in Italia e non quelle nelle quali egli abbia una patologia pregressa". La Corte Costituzionale⁸¹ riconosce che la tutela della salute è "costituzionalmente condizionato" dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, rimane comunque garantito "un nucleo irriducibile del diritto alla salute" – "quale diritto fondamentale della persona" che va riconosciuto anche in capo agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso. Il legislatore italiano ha dato attuazione a questo principio emergente dall'art. 32 Cost., nell'ambito della disciplina sull'immigrazione all'art. 2, d.lgs. n. 286/98 dove "*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*". La Corte Costituzionale fa emergere inoltre come tutta la disciplina presente all'interno del Testo unico sia, con riferimento alla tutela del diritto alla salute, conforme al dettato costituzionale attraverso una lettura complessiva della normativa che individua modi di esercizio del diritto alla salute differenziati a seconda che lo straniero sia o meno regolarmente soggiornante in Italia. Sicché nell'analizzare l'impianto complessivo della normativa in particolare facendo perno sull'art. 35, e sull'art. 36 del d.lgs. n. 286/98⁸² emerge che ai soggetti "stranieri" sono erogati non solo gli interventi di assoluta urgenza e quelli indicati dall'art. 35, comma 3, secondo periodo, ma tutte le cure necessarie, siano esse ambulatoriali o ospedaliere, comunque essenziali, anche continuative, per malattia e infortunio a conferma che il diritto alla salute è un diritto fondamentale della persona che deve essere garantito, dall'art. 2 d.lgs. n. 286 del 1998⁸³. Da questa analisi la Corte Costituzionale ha fatto emergere

⁸⁰ Sul rapporto tra art. 32, art. 2 e art. 3 della Costituzione E. GROSSO, *Stranieri irregolari e diritto alla salute: l'esperienza giurisprudenziale*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Cittadinanza, corti e salute*, Collana Quaderni centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "V. Bachelet", CEDAM, 2007, n. 5, 169; G. ALPA, *La protezione della salute e il risarcimento del danno alla persona in una prospettiva europea*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Cittadinanza, corti e salute*, Collana Quaderni centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "V. Bachelet", CEDAM, 2007, n. 5, 107 – 114.

⁸¹ Sul punto si vedano in maniera conforme le sentenze della Corte Costituzionale n. 509 del 2000, n. 309 del 1999 e n. 267 del 1998.

⁸² L'art. 36, d.lgs. n. 286/98 prevede la possibilità di ottenere uno specifico visto di ingresso ed un permesso di soggiorno a favore dello straniero che intende entrare in Italia allo scopo di ricevere cure mediche.

⁸³ Nella sentenza si evidenzia che anche l'art. 43, commi 2 e seguenti, del d. P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) ha previsto particolari modalità per evitare che, dalla situazione di irregolarità nel territorio dello Stato, derivi un ostacolo all'erogazione delle prestazioni terapeutiche di cui all'art. 35, comma 3 citato, anche mediante l'attribuzione a fini amministrativi di un apposito codice identificativo sanitario provvisorio, secondo disposizioni che sono state in seguito precisate con la circolare del Ministero della sanità n. 5 del 24 marzo 2000.

l'insussistenza la violazione delle norme costituzionali indicate dal rimettente. Sicché nell'ambito del procedimento di espulsione si dovranno valutare le esigenze di salute invocate dall'interessato, tenuto conto dell'intera disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 286 del 1998; quindi *“qualora risultino fondate le ragioni addotte dal ricorrente in ordine alla tutela del suo diritto costituzionale alla salute, si dovrà provvedere di conseguenza, non potendosi eseguire l'espulsione nei confronti di un soggetto che potrebbe subire, per via dell'immediata esecuzione del provvedimento, un irreparabile pregiudizio a tale diritto”*.

Tuttavia, a dimostrazione che le questioni legate ai migranti presentino particolari caratteri di problematicità/resistenza, si pongono non solo le politiche dei “respingimenti” (non oggetto di analisi in queste pagine), ma anche il tentativo di comprimerne i diritti fondamentali (non certo in linea con la Costituzione). L'attuale art. 35, comma 5, d.lgs. n. 286/98, stabilisce che *“l'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano”*. Per lungo tempo il dibattito politico e sociale si è animato in relazione alla proposta di modifica legislativa che prevedeva i c.d. “medici spia” (nonché i presidi spia) per i quali scattava l'obbligo di denuncia degli immigrati irregolari, che si fossero presentati per ricevere le prestazioni sanitarie “urgenti ed essenziali”, presso la struttura sanitaria. Nella versione recentemente approvata del c.d. Decreto Sicurezza tali disposizioni sono state stralciate, consentendo, almeno sotto questo profilo, un allineamento con i nostri principi costituzionali⁸⁴.

5. 2. Gli interventi regionali in tema di accoglienza e integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati.

Il legislatore regionale non è meno sensibile ai temi dell'integrazione sociale degli stranieri residenti in Italia, possono scorgersi numerose disposizioni normative che in armonia con i principi espressi dal d.lgs. n. 286/99 e con la legge 8 novembre 2000, n. 328, vedono immigrati quali destinatari di politiche di accoglienza, integrazione e sostegno. Le disposizioni analizzate⁸⁵, possono sostanzialmente classificarsi in due aree distinte:

- a) la prima relativa ad una generale politica di accoglienza ed integrazione esclusivamente mirata verso gli immigrati, rientrano in questa ipotesi la legge della Regione Liguria del 20 febbraio 2007, n. 7 *“Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e*

⁸⁴ Si rinvia al paragrafo n. 8.3 la questione legata alla “tassa per l'acquisizione della cittadinanza di cui al neo art. 9 bis, legge 5 febbraio 1992, n. 91”.

⁸⁵ Campania - LEGGE REGIONALE 23 Ottobre 2000, n. 11 *“Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328”*; Friuli Venezia Giulia - LEGGE REGIONALE 31 marzo 2006, n. 6, *“Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*; Lazio - LEGGE REGIONALE 14 luglio 2008, n. 10, *“Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati”*; Liguria - LEGGE REGIONALE 20 febbraio 2007, n. 7, *“Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati”*; Sardegna - LEGGE REGIONALE del 23 Dicembre 2005, n. 23, *“Sistema integrato dei servizi alla persona”*; Toscana - LEGGE REGIONALE 24 febbraio 2005, n. 41- *“Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale”*.

dei cittadini stranieri immigrati” e la legge della Regione Lazio del 14 luglio 2008, n. 10 “*Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati*”;

- b) la seconda volta a comprendere, nella più ampia gamma di destinatari dei servizi integrati alla persona, anche i soggetti immigrati.

Con particolare riferimento a questa seconda ipotesi emergono infatti, quali disposizioni volte a tenere in considerazione la presenza degli stranieri sul territorio regionale, la legge della Regione Toscana del 24 febbraio 2005, n. 41, la Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 31 marzo 2006, la legge della Regione Campania del 23 Ottobre 200, n. 11 sul “*Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*”. Tali disposizioni normative sono accomunate dalla volontà di tutelare i diritti di cittadinanza sociale, attuando una ampia gamma di politiche di sostegno destinate alle famiglie, all’infanzia e all’adolescenza, alle persone anziane, alle persone con disabilità; agli immigrati; al contrasto alle dipendenze; alla tutela della salute mentale; alle persone a rischio di esclusione sociale; alle persone detenute ed ex detenute; alle persone senza fissa dimora. Tali normative individuano quali destinatari del diritto agli interventi e ai servizi del sistema integrato “tutte le persone residenti nel territorio della regione”, con una estensione della tutela a soggetti comunque presenti sul territorio quali: a) donne straniere in stato di gravidanza e nei sei mesi successivi al parto; b) minori di qualsiasi nazionalità; c) stranieri legalmente soggiornanti ai sensi del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; d) richiedenti asilo, rifugiati e apolidi. Si prevedono inoltre l’attivazione di politiche per gli immigrati e per i nomadi per favorirne l’accoglienza, prevenire e contrastare fenomeni di esclusione sociale e di emarginazione (art. 56)⁸⁶ e per i nomadi (art. 57)⁸⁷. Ciò a riprova di una presa di coscienza di situazione di disagio sociale che coinvolge anche gli immigrati ed a cui per la nostra società multiculturale non può riservare trattamenti differenziati.

Il passo avanti più deciso lo pongono in essere le normative “del primo tipo”. La legge della Regione Liguria del 20 febbraio 2007, n. 7 “*Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati*” si pone l’obiettivo, testualmente, di “perseguire la finalità di integrazione sociale delle cittadine

⁸⁶ L’art. 56, comma 2, legge regione Toscana n. 41/05 prevede: “In particolare, oltre alle prestazioni erogate ai sensi dell’art. 117, comma secondo, lettera m) della Costituzione, sono compresi tra gli interventi e i servizi per gli immigrati:

- a) l’attivazione di percorsi integrati di inserimento sociale, scolastico e lavorativo, favorendo la comunicazione interculturale e l’associazionismo;
- b) la promozione della partecipazione degli immigrati alle attività culturali, educative e ricreative della comunità locale;
- c) l’accesso ai servizi territoriali, mediante l’attivazione di specifiche campagne di informazione e interventi di mediazione culturale;
- d) la predisposizione di progetti mirati a favore di cittadini stranieri in situazioni di particolare fragilità, quali profughi, rifugiati, richiedenti asilo, vittime di tratta;
- e) la gestione di interventi di sostegno abitativo”.

⁸⁷ **Art. 57** - Politiche per i nomadi. “Il piano integrato sociale regionale individua le politiche e le priorità di intervento a favore dei nomadi, anche in attuazione della legge regionale 12 gennaio 2000, n. 2 (Interventi per i popoli Rom e Sinti) e determina gli indirizzi per la programmazione zonale”.

e dei cittadini non comunitari, gli apolidi, i richiedenti asilo e i rifugiati, presenti sul territorio regionale, operando per l'affermazione diritti fondamentali della persona umana". Sono molteplici gli interventi previsti dalla legge in questione volti al raggiungimento di una integrazione degli stranieri nel tessuto sociale italiano, l'art. 14, lettera e) fa particolare riferimento a "interventi di promozione della cittadinanza e di integrazione sociale, con particolare attenzione ai processi di inserimento sociale, scolastico⁸⁸ e lavorativo rivolti a donne e minori, anche facilitando l'apprendimento della lingua italiana" ed alla lettera f) "allo snellimento delle pratiche amministrative relative al rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno e carta di soggiorno e di nullaosta al ricongiungimento familiare e della cittadinanza italiana", non solo dunque in una mera enunciazione di diritti e doveri, ma altresì attraverso l'assistenza e l'accoglienza (per coloro che versano in situazioni di bisogno, anche in relazione a richieste di ricongiungimento familiare⁸⁹); attraverso la possibilità di usufruire di mediazione linguistico-culturale, di segnalazione di forme di discriminazione.

Proprio in tema di assistenza sanitaria, di cui si è discusso nel paragrafo precedente, l'art. 18 della legge in questione si pone in linea con l'art. 35 del decreto legislativo n. 286/1998, laddove si prevede che la Regione dovrebbe favorire l'accesso da parte di tutti i cittadini stranieri immigrati presenti sul territorio regionale ai servizi sanitari ed a coloro che non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno sono assicurate, nei presidi pubblici e accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva, nonché quelli relativi all'erogazione di cure essenziali. In questo ambito si tiene in particolare considerazione l'apporto che può essere fornito dai "soggetti privati"⁹⁰, attraverso la promozione dell'attività di tutela sanitaria e socio sanitaria svolta dalle associazioni non lucrative regolarmente iscritte ai registri regionali di cui all'art. 53 della legge regionale n. 12/2006. Inoltre la normativa prevede una attività di

⁸⁸ La legge della Regione Liguria del 20 febbraio 2007, n. 7 prevede all'art. 20 "Istruzione ed educazione interculturale" in attuazione dei principi di cui all'art. 38 del decreto legislativo n. 286/1998 si promuove in maniera concreta la parità tra minorenni cittadini italiani e stranieri in relazione ai servizi per l'infanzia e ai servizi scolastici attraverso una concreta programmazione territoriale degli interventi volta alla realizzazione di azioni finalizzate all'educazione interculturale. In particolare si prevede che la Regione conceda incentivi alle istituzioni scolastiche statali e agli Enti locali per la realizzazione di interventi concernenti:

- a) la formazione alla cittadinanza e l'apprendimento della lingua italiana;
 - b) l'attività di mediazione linguistica e culturale;
 - c) la formazione e l'educazione interculturale dei dirigenti, dei docenti e del personale non docente;
 - d) la formazione di docenti per l'insegnamento della lingua italiana come seconda lingua;
 - e) l'introduzione ed il perfezionamento della conoscenza delle lingue e delle culture di origine dei cittadini stranieri immigrati;
 - f) la sperimentazione e la diffusione di buone pratiche di educazione interculturale;
 - g) la promozione di progetti di integrazione con il territorio;
 - h) la creazione e l'ampliamento di biblioteche scolastiche interculturali, comprendenti testi plurilingui.
6. Gli incentivi di cui al comma 5 sono estesi ai servizi per la prima infanzia".

⁸⁹ In tema di ricongiungimento familiare il legislatore attuale è intervenuto in maniera più restrittiva sul tema, si veda il d.lgs. 3 ottobre 2008, n. 160 che ha modificato il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, recante attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare.

⁹⁰ R. BIN, *La sussidiarietà "orizzontale": alla ricerca dei soggetti "privati"*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1999, 5 ss; D. BOLOGNINO, *Il principio di sussidiarietà nell'art. 118, comma 4, Cost.: un'interpretazione*, in "Nuove Autonomie", n. 4-6, 2003, p. 663-687.

monitoraggio e di intervento, attraverso: a) il monitoraggio della situazione sanitaria e sociale della popolazione immigrata e degli interventi attuati dagli enti competenti, anche al fine di promuovere la diffusione delle migliori pratiche; b) la predisposizione di proposte ed interventi di informazione e sensibilizzazione sui temi della salute e della sicurezza sociale, di interventi di formazione degli operatori ad un approccio multiculturale e pluridisciplinare, di proposte relative all'opportunità di organizzare, presso gli enti del servizio sanitario regionale e comunque presso i principali servizi socio-sanitari, servizi di mediazione linguistica e culturale, con particolare attenzione al genere (art. 18, comma 8).

Dello stesso tenore la più recente legge della Regione Lazio del 14 luglio 2008, n. 10 *“Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati”*, che pone interventi volti a rimuovere, discriminazione e razzismo accogliendo (nel rispetto della costituzione e delle leggi italiane) i cittadini stranieri immigrati che fuggono da regimi che impediscono l'esercizio delle libertà democratiche. A tal fine garantisce il diritto all'assistenza sociale e sanitaria; l'accesso ai pubblici servizi; l'assistenza l'inserimento dei minori nel sistema scolastico e formativo professionale nonché l'inserimento nel mondo del lavoro. In uno scambio di culture che tenga conto delle diversità nel rispetto della cultura del Paese che li accoglie attraverso appositi servizi di mediazione⁹¹. Sono destinatari di tali interventi i cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea, inclusi gli apolidi, i richiedenti asilo ed i rifugiati, regolarmente soggiornanti ai sensi della normativa vigente, che risiedono o sono domiciliati stabilmente nel territorio regionale; b) i cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea, presenti nel territorio della Regione, che si trovino nelle condizioni di cui agli articoli 18 e 19 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; c) i cittadini stranieri immigrati in attesa della conclusione del procedimento di regolarizzazione; d) soggetti che hanno usufruito del ricongiungimento familiare ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. n. 286/1998 e successive modifiche nonché ai minori non accompagnati, ai giovani immigrati di seconda generazione e alle vittime della tratta e della riduzione in schiavitù. Tutto ciò avviene nell'ambito di un programma triennale di interventi predisposto dalla regione e che diviene riferimento per la definizione degli obiettivi e delle strategie degli enti locali⁹²,

⁹¹ La normativa si pone il più ampio obiettivo di “rimuovere ogni forma di discriminazione che non consenta una concreta partecipazione alla vita pubblica a livello locale, in attuazione della legge 8 marzo 1994, n. 203”.

⁹² 2. Il programma triennale individua in particolare:

- a) le aree prioritarie di intervento e gli obiettivi da perseguire;
- b) la tipologia degli interventi attuati direttamente dalla Regione;
- c) la tipologia degli interventi di competenza degli enti locali;
- d) i criteri e le modalità per la concessione dei contributi a favore delle associazioni, degli enti e degli organismi iscritti al registro regionale di cui all'art. 27, con priorità per le associazioni composte in misura prevalente da immigrati;
- e) i criteri e le modalità per la ripartizione delle risorse regionali, tenuto conto anche delle aree maggiormente interessate dal fenomeno migratorio;
- f) i criteri e le modalità per la ripartizione delle risorse provenienti dal fondo nazionale per le politiche sociali finalizzate alle politiche migratorie;
- g) gli indirizzi ed i criteri per la predisposizione dei servizi e degli interventi da inserire nei piani di zona di cui all'art. 51 della legge regionale n. 38/1996 e successive modifiche;
- h) gli indirizzi ed i criteri per la predisposizione dei piani annuali provinciali riguardanti interventi e servizi a valenza sovra distrettuale;

in sinergia con il privato, in quanto all'art. 27 della legge in questione si prevede l'istituzione di un registro degli enti e degli organismi che operano a favore dei cittadini stranieri immigrati e dei quali la Regione riconosce e sostiene, attraverso finanziamenti regionali, l'attività laddove operino a favore dei cittadini stranieri immigrati per il perseguimento di finalità di carattere sociale, civile e culturale e come mezzo di aggregazione tra le comunità di cittadini stranieri immigrati⁹³.

La normativa appena esaminata rappresenta in linea di principio un grande passo avanti verso l'integrazione, certamente si è ben consapevoli che occorrerà monitorarne l'attuazione per verificare l'effettivo buon esito dell'operazione normativa enunciata. Troppo spesso le difficoltà attuative della normativa, che da sempre caratterizzano il nostro Paese, minano le pur valide disposizioni legislative. Certamente a contribuire al buon esito attuativo concorrono una molteplicità di soggetti che coinvolti ad ogni livello permettono la crescita culturale di un Paese.

5.3. I diritti fondamentali della persona: una costante (o crescente) tutela ad opera della Corte Costituzionale.

Appare interessante, ai fini della nostra analisi, ampliare l'orizzonte dell'analisi giurisprudenziale sul rapporto che rappresenta il filo rosso della nostra analisi, "dentro-fuori" ossia "cittadini immigrati". Dall'analisi delle pronunce giurisprudenziali che segue emerge in maniera chiara che la tradizionale concezione di cittadinanza quale "diritto ad avere diritti" (ex art. 22, Cost) subisce una modifica con riferimento ai diritti fondamentali della persona dove, come si è avuto modo di notare, si è via via assottigliato il divario tra cittadini e non cittadini. Infatti, i diritti inviolabili dell'uomo, riconosciuti e garantiti dalla nostra Costituzione all'art. 2⁹⁴ hanno portato alla "equiparazione delle posizioni dei cittadini e quelle dei non cittadini che *convivono*

i) criteri e le modalità per la verifica dello stato di attuazione degli interventi nonché per l'eventuale revoca dei finanziamenti.

⁹³ Le politiche hanno ad oggetto l'Accesso alle prestazioni socio-sanitarie (ex art. 15), predisposte in attuazione degli articoli 34, 35 e 41 del d.lgs. n. 286/1998 garantiscono ai cittadini stranieri immigrati anche non in regola con il permesso di soggiorno:

a) gli interventi riguardanti le attività sanitarie previste dai livelli essenziali di assistenza nell'ambito del servizio sanitario regionale nonché le provvidenze e le prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale previste dalla normativa vigente nell'ambito del sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali, fatto salvo quanto stabilito dall'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, relativo alle disposizioni in materia di politiche sociali concernenti i cittadini stranieri immigrati;

b) le prestazioni sanitarie di cura ambulatoriali ed ospedaliere, urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio, gli interventi di tutela della salute mentale, di medicina preventiva e di riabilitazione con particolare attenzione a quella post-infortunistica nonché gli interventi di prevenzione e riduzione del danno rispetto ai comportamenti a rischio, anche in ambito detentivo, a salvaguardia della salute individuale e collettiva, relativamente agli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno;

c) la tutela sociale della gravidanza e della maternità nonché la tutela della salute delle donne e dei minori, anche non in regola con il permesso di soggiorno, garantendo l'accessibilità alle strutture sanitarie e la fruibilità delle prestazioni anche attraverso interventi di offerta attiva di informazione ed educazione sanitaria.

⁹⁴ A. BARBERA, *Commento all'art. 2*, in *Commentario della Costituzione*, G. Branca (a cura di), *Principi fondamentali (art. 1 -12)*, Bologna-Roma, 1975.

nello Stato di fronte ai diritti fondamentali”⁹⁵, ed ha trovato conferma in una giurisprudenza costituzionale (ma anche di merito come vedremo) che, con riferimento ai diritti fondamentali, ha individuato quale centro del sistema la “persona” (facendo cadere, in questo ambito, la distinzione tra cittadini e non cittadini).

Sin dal 1962 con la sentenza n. 120, la Corte Costituzionale ha riconosciuto che il principio di eguaglianza debba ritenersi esteso agli stranieri allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell'ordinamento internazionale, nonostante l'art. 3 della Costituzione faccia riferito ai cittadini. Sicché “per quanto attiene ai diritti inviolabili della personalità, che rappresentano un *minus* rispetto alla somma dei diritti di libertà riconosciuti al cittadino, la titolarità di quei diritti, comune al cittadino e allo straniero nell'ambito di quella sfera, non può non importare, entro la stessa, una loro posizione di eguaglianza”. Di particolare rilievo sulla questione si presenta la sentenza della Corte Costituzionale del 18 maggio 1999, n. 172, relativa alla legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 10 e 52 della Costituzione, degli artt. 1, primo comma, lettera c), del d.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237 (Leva e reclutamento obbligatorio nell'Esercito, nella Marina e nell'Aeronautica) e 16, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), che stabiliva che è soggetto alla leva militare l'apolide residente legalmente nel territorio della Repubblica, fino al compimento del quarantacinquesimo anno di età. Sulla questione specifica la Corte Costituzionale ha ritenuto sulla base dell'interpretazione dell'art. 52, Cost. e dell'art. 10 Cost., non-irragionevole la scelta del legislatore di estendere l'obbligo militare agli apolidi residenti in Italia. Per quanto attiene alla questione della “cittadinanza” cruciale si presenta il passaggio in cui si afferma che “gli apolidi godono alla stessa stregua dei cittadini italiani di un'ampia tutela, in tutti i campi diversi da quello della partecipazione politica (Convenzione di New York del 28 settembre 1954 e legislazione nazionale in materia di rapporti civili e sociali). Tale normativa è giunta alla “affermazione di principio della piena parità di trattamento e della piena uguaglianza di diritti tra apolidi e cittadini italiani (artt. 1, comma 1, e 2, commi 1-5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) – “che induce a ritenerli parti di una comunità di diritti”. “Tale comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza”⁹⁶.

Sempre sotto l'ombrello dei diritti fondamentali possono ricondursi tanto la sentenza del 17 luglio 2001, n. 252 della Corte Costituzionale (già analizzata nel paragrafo n. 5.1), quanto la recente sentenza del 30 luglio 2008, n. 306⁹⁷ in tema di

⁹⁵ E. BETTINELLI, Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e Costituzione *inclusiva*, su: www.astrid-online.it; F. CERRONE, *La cittadinanza e i diritti*, in NANIA e RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. I, Torino, 2001, pp. 209 ss..

⁹⁶ M. LUCIANI - *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 1992, 214.

⁹⁷ D. MESITI, *Il riconoscimento dell'indennità di accompagnamento a favore dei cittadini extracomunitari. Il commento*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 2009 fasc. 1, pp. 24 – 28; N. SALVINI, *Prevalenza del diritto alla salute sul requisito reddituale: brevi note a Corte Costituzionale n. 306 del 30.7.2008*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2008 fasc. 3-4, pp. 149 – 152; M. ALTIMARI,

indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili⁹⁸. In particolare, in quest'ultima sentenza, la Corte Costituzionale si è pronunciata con riferimento alla discriminazione possibile in relazione ai criteri adottati dal legislatore italiano per l'individuazione dei soggetti, tra cui gli extracomunitari, cui spetta l'indennità di accompagnamento per gli inabili⁹⁹. Si afferma così la legittimità delle scelte che regolano l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia (da ultimo, sentenza n. 148 del 2008), la possibilità di subordinare l'erogazione di determinate prestazioni al legittimo soggiorno sul territorio nazionale, ma non la possibilità di "discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini". La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal Tribunale di Brescia che ha sostenuto l'illogicità e l'ingiustificata disparità di trattamento dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), e dell'art. 9, comma 1, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*), relativamente alla assistenza degli stranieri extracomunitari rispetto ai cittadini comunitari, in contrasto con gli artt. 2 e 3, con riguardo anche agli artt. 32 e 38 della Costituzione. Le disposizioni in questione, infatti, subordinano la concessione dell'indennità di accompagnamento allo straniero extracomunitario "regolarmente soggiornante in Italia da oltre sei anni, che sia in possesso di permesso di soggiorno che consente un numero indeterminato di rinnovi, alla condizione del possesso del reddito richiesto per la carta di soggiorno". Ne deriva la negazione dell'indennità di accompagnamento alla cittadina albanese, regolarmente soggiornante in Italia da oltre sei anni, coniugata con due figlie e totalmente inabile al lavoro, in stato di coma vegetativo a seguito di incidente stradale, ma priva della carta di soggiorno per la carenza dei requisiti di reddito per il sostentamento proprio e dei suoi familiari. Tale normativa violerebbe inoltre: a) gli artt. 10, 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento alle Convenzioni OIL n. 97 del 1949 (ratificata e resa esecutiva dalla legge 2 agosto 1952, n. 1305) e n. 143 del 1975 (ratificata e resa esecutiva con legge 10 aprile 1981, n. 158), che garantiscono ai lavoratori migranti parità di condizioni in materia di sicurezza sociale e, quindi, di godimento di prestazioni previdenziali e assistenziali; b) l'art. 10, comma 1, Cost., che sancisce l'adeguamento automatico dell'ordinamento interno alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute. La Corte Costituzionale ha ritenuto fondata la questione. Ha prioritariamente ricordato che l'indennità di accompagnamento rientra nelle prestazioni assistenziali e, secondo la Corte di Strasburgo, attiene alla "sicurezza o assistenza sociale". In particolare l'indennità di accompagnamento spetta ai disabili non in grado

Stranieri non comunitari e assistenza sociale: tra parità di trattamento e limiti legittimi, in *DL - Rivista critica di diritto del lavoro*, 2008 fasc. 3, pp. 867 – 873.

⁹⁸ B. PEZZINI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: i diritti sociali*, Intervento al convegno della Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009, su: www.astrid-online.it, p.6.

⁹⁹ Il Tribunale di Brescia solleva questione di legittimità costituzionale in riferimento agli articoli 2, 3, 10, 11, 32, 35, 38 e 117, primo comma, della Costituzione, dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), e l'art. 9, comma 1, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*), come modificato dall'art. 9 della legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili).

di compiere da soli gli atti quotidiani della vita, indipendentemente da qualsiasi requisito reddituale. L'individuazione delle categorie di beneficiari viene effettuata dal legislatore deve certamente essere effettuata in base ad un principio di ragionevolezza (si veda sul punto la sentenza n. 432 del 2005). Nel caso in esame la Corte Costituzionale ha ritenuto non sussistere tale requisito, in quanto i presupposti per l'attribuzione di tale indennità sono "la totale disabilità al lavoro, nonché l'incapacità alla deambulazione autonoma o al compimento da soli degli atti quotidiani della vita" non è dunque ragionevole ancorarne il rilascio "al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito".

Tale irragionevolezza delle disposizioni in esame per la Corte Costituzionale:

- a) incide sul diritto alla salute, "inteso anche come diritto ai rimedi possibili", dal combinato disposto degli artt. 3, 32 e 38 Cost., "nonché – tenuto conto che quello alla salute è diritto fondamentale della persona – con l'art. 2 della Costituzione"¹⁰⁰;
- b) contrasta con l'art. 10, comma 1, della Costituzione, che attraverso le norme del diritto internazionale, garantisce i diritti fondamentali della persona "indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato".

Ciò ha condotto la Corte Costituzionale a dichiarare illegittime, nella parte in cui – oltre ai requisiti sanitari e di durata del soggiorno in Italia e comunque attinenti alla persona, esigono, ai fini dell'attribuzione dell'indennità di accompagnamento, anche requisiti reddituali¹⁰¹.

6. Il diritto all'educazione del minore nella prospettiva del diritto fondamentale della persona: un caso giurisprudenziale significativo.

Merita attenzione in questa sede, pur non potendo indulgiare sui fondamenti costituzionali del diritto all'istruzione¹⁰², a riprova dell'ampliamento della tutela dei

¹⁰⁰ Sul punto si vedano anche le sentenze n. 252 del 2001 e n. 432 del 2005 della Corte Costituzionale.

¹⁰¹ La Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) – come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 – nella parte in cui escludono che l'indennità di accompagnamento, di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18, possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

¹⁰² Per approfondimenti si rinvia a G. C. DE MARTIN, A. COCOZZA, G. PORROTTO (a cura di), *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, Milano, 2008; G. C. DE MARTIN, *L'autonomia delle scuole riforma da prendere sul serio*, in *Rapporto sulla scuola dell'autonomia*, Osservatorio LUISS sulla scuola dell'autonomia (a cura di), 2003, 333 –344; COCOZZA, *Rilanciare la cultura dell'autonomia*, in www.Ammministrazioneincammino.luiss.it; 30 marzo 2007; G.C. DE MARTIN, *La parabola dell'autonomia scolastica*, in www.Ammministrazioneincammino.luiss.it 10 marzo 2005; G.C. DE MARTIN, *Autonomia dell'istruzione e riforme istituzionali: note introduttive*, www.Ammministrazioneincammino.luiss.it, 27 febbraio 2004; M. COCCONI, *L'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche fra riforma del Titolo V, riordino del sistema formativo e coordinamento*

diritti alla persona e l'assottigliamento della linea di confine tra cittadini-immigrati, anche l'ordinanza n. 2380 dell'11 febbraio 2008 del Tribunale di Milano che ha affermato che rientra nel novero dei diritti fondamentali della persona di cui all'art. 2 e 3 Cost. il diritto all'educazione del minore. Il caso ha riguardato una cittadina marocchina residente in Italia, ma senza regolare permesso di soggiorno, (ma in attesa di pronuncia in merito al ricorso già presentato) che ha trovato un ostacolo all'iscrizione alla scuola materna della figlia minore, nella circolare n. 20 del Settore servizi all'infanzia del comune di Milano, che al fine di permettere la suddetta iscrizione, impone la presentazione del permesso di soggiorno entro il 29 febbraio 2009, a pena di decadenza dell'iscrizione. Il Tribunale di Milano ha ritenuto di trovarsi di fronte ad una violazione del diritto alla non discriminazione, diritto fondamentale, incomprimibile dall'amministrazione, tutelabile dall'A.G.O., anche di fronte ad una azione amministrativa. Il diritto all'educazione del minore rientra nel novero dei diritti di cui all'art. 2 e 3 Cost.. La legittimità o meno della scelta effettuata dal comune di Milano di condizionare l'accesso alla scuola dell'infanzia del minore straniero al possesso da parte del nucleo familiare del permesso di soggiorno entro la data del 29 febbraio 2008 è stata valutata tenendo conto della condizione del minore straniero all'interno del T.U. sull'immigrazione; in particolare all'art. 38, comma 1, prevede il diritto per i minori stranieri di usufruire dei servizi educativi a parità di condizioni con i cittadini italiani, a prescindere dalla condizione di irregolarità dei loro genitori (in linea con la Convenzione dei diritti del fanciullo). Pur non rientrando la scuola materna nell'istruzione obbligatoria è però a pieno titolo inserita "nel più complesso sistema dell'istruzione scolastica", non può escludersi che questo sia un servizio educativo all'accesso del quale si riferisce la tutela dell'art. 38, comma 1, d.lgs. n. 286/98. E' stata quindi "criticata" la circolare del comune di Milano nella parte in cui subordina la possibilità di accesso alla scuola materna alla titolarità da parte del nucleo familiare del minore del permesso di soggiorno alla data stabilita, in quanto il diritto del minore a frequentare la scuola materna viene compromesso dall'apposizione di ostacoli meramente formali e privi di effettiva giustificazione in contrasto con l'interesse primario del minore. Si costituisce infatti un legame tra la circolare del comune di Milano e l'art. 28, comma 1, lett. a) del d.P.R. n. 394/99, che non consente l'iscrizione anagrafica del solo minore, da cui ne deriva, dalla non iscrizione dei genitori, l'impossibilità di iscrizione del minore alla scuola materna, pregiudicando il diritto del minore ad usufruire di un servizio pubblico. La posizione del minore che è indipendente da quella del genitore, si veda l'art. 19, comma 2, che non consente l'espulsione del minore (quale conseguenza della irregolarità del genitore). Si configura dunque una ipotesi discriminatoria ai sensi dell'art. 43, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 286/98¹⁰³, ove il Comune ha emanato una circolare che subordina l'iscrizione del minore extracomunitario all'ottenimento da parte della famiglia del permesso di soggiorno entro la data del 29 febbraio 2009.

comunitario in www.Ammministrazioneincammino.luiss.it, 09 dicembre 2003.; B. PEZZINI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: i diritti sociali*, Intervento al convegno della Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009, su: www.astrid-online.it, p. 7.

¹⁰³ L'art. 43 d.lgs. n. 286/98 definisce quale comportamento discriminatorio "ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza, basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origina nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale ed in ogni settore della vita pubblica."

7. Nella distinzione tra cittadino e non cittadino, l'analisi di due situazioni: il legame con il territorio ed il diritto di voto.

L'analisi del sistema imperniato sui diritti alla persona umana attenua fortemente le distanze tra "cittadino e non cittadino"¹⁰⁴, occorre però mettere a fuoco alcuni diritti che trovano nella cittadinanza il "fondamento naturale nell'effettiva appartenenza dell'individuo alla comunità statale"¹⁰⁵, sicché sembrano costituire un nucleo proprio della cittadinanza legale il diritto di residenza e ed i diritti politici.

7.1. Il legame con il territorio nella giurisprudenza: un legame proprio del cittadino (in senso legale).

È stato autorevolmente sottolineato come solo il cittadino "instaura un rapporto permanente e definitivo tra soggetto ed ordinamento, e che, viceversa, la mancanza di un rapporto così qualificato ha l'effetto di attenuare l'effettività del pieno godimento dei diritti che pure gli sono riconosciuti in termini universalistici"¹⁰⁶. Soffermiamo la nostra attenzione sull'art. 16 della Costituzione - libertà di circolazione e soggiorno. Tale articolo stabilisce che ogni cittadino è libero di circolare e soggiornare in qualsiasi parte del territorio nazionale; salve le limitazioni per motivi di sanità o di sicurezza pubblica. Parimenti ogni cittadino è libero di uscire e rientrare dal territorio della Repubblica. È possibile affermare che, sulla base delle disposizioni normative attualmente vigenti ed in base all'interpretazione della Corte Costituzionale, il diritto di risiedere nel territorio dello Stato, senza incontrare limiti o divieti¹⁰⁷, è proprio esclusivamente del cittadino¹⁰⁸. Dal punto di vista legislativo il d.lgs. n. 286/98

¹⁰⁴ Il Decreto Ministero dell'Interno 23 aprile 2007 afferma "la garanzia dei diritti fondamentali a tutti coloro che si trovino sul territorio nazionale, offrendo asilo e protezione a coloro che nei propri Paesi non possono esercizio delle libertà fondamentali. Sono estesi a tutti gli immigrati i diritti di libertà, e i diritti sociali, previsti nel nostro ordinamento. Sono inoltre garantiti: il diritto alla vita; il diritto alla salute; il diritto all'istruzione".

¹⁰⁵ G. BISCOTTINI, *Cittadinanza*, in Enc. Giur. dir., 1960, 158.

¹⁰⁶ G. SIRIANNI, *Tra integrazione e naturalizzazione l'Europa cerca una strada comune per stabilizzare gli stranieri residenti*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, 67.

¹⁰⁷ Salve chiaramente le misure cautelari applicate per esigenze di cautela processuale o sociale di cui al libro IV del codice di procedura penale. Si veda sul punto S. MAGNANENSI, P. PASSAGLIA, E. RISPOLI, *La condizione giuridica dello straniero extracomunitario*, Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese, Madrid, 25 e 26 settembre 2008.

¹⁰⁸ Sulle spinose tematiche in materia di immigrazione relativamente all'immigrato extracomunitario irregolare si rinvia a: R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Stranieri tra i diritti. Trattenimento, accompagnamento coattivo, riserva di giurisdizione*, Torino, 2001; A. PUGIOTTO, «Purché se ne vadano». *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, Relazione al convegno della Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009, su: www.astrid-online.it; V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Relazione introduttiva*, Convegno Associazione dei costituzionalisti - Cagliari 16 - 17 ottobre 2009, p. 12 - 13 (l'Autore richiama il nuovo diritto internazionale dei diritti umani che "non manca di sancire la libertà di circolazione all'interno dello Stato per cittadini e stranieri legalmente residenti (art. 13, par.1, Dichiarazione Universale; art. 12, par.1, Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici; art. 2, par. 1, Protocollo n. 4 CEDU), il divieto di espulsione dei cittadini (art. 3 Protocollo n. 4 CEDU), e la libertà di "lasciare il territorio di qualsiasi Stato, incluso il proprio" (art. 13, par.2, Dichiarazione

individua le necessarie condizioni per l'accesso e la permanenza legale sul territorio nazionale¹⁰⁹, cui si aggiunge per gli stranieri che soggiornano nel territorio dello Stato, l'obbligo di comunicare al questore competente per territorio, le eventuali variazioni del proprio domicilio abituale. Sono inoltre possibili ulteriori limitazioni per gli stranieri regolarmente soggiornanti, si veda ad esempio l'art. 6, comma 6, d.lgs. n. 286/98, che dispone che "salvo quanto è stabilito nelle leggi militari, il Prefetto può vietare agli stranieri il soggiorno in comuni o in località che comunque interessano la difesa militare dello Stato. Tale divieto è comunicato agli stranieri per mezzo della autorità locale di pubblica sicurezza o col mezzo di pubblici avvisi. Gli stranieri, che trasgrediscono al divieto, possono essere allontanati per mezzo della forza pubblica"¹¹⁰.

Sul rapporto tra immigrati e territorio e cittadini e territorio numerose pronunce della Corte Costituzionale¹¹¹ in tema di applicazione: **a)** di obblighi di denuncia in capo al cittadino italiano di ospitare stranieri o apolidi; **b)** di sottoposizione a misure cautelari ed espulsione dello straniero. In particolare con riferimento:

a) agli obblighi di denuncia in capo al cittadino italiano di ospitare stranieri o apolidi, si fa riferimento in particolare alla sentenza della Corte Costituzionale del 26 giugno 1969, n. 104. In tale sentenza la Corte Costituzionale fa emergere la basilare differenza esistente tra il cittadino e lo straniero, laddove il primo ha con lo Stato un rapporto di solito originario e permanente, mentre il secondo "ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo". In tale pronuncia era investito dalle censure di incostituzionalità, da parte di cinque distinte ordinanze¹¹², il d.lgs. 11 febbraio 1948, n.

Universale; art.12, par.2, Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici; art. 2, par. 2, Protocollo n. 4 CEDU)".

¹⁰⁹ Si vedano i numerosi reati collegati alla violazione delle regole sull'ingresso e il soggiorno legale nel territorio dello Stato, quali l' inosservanza del divieto di reingresso, l'ingiustificata permanenza dello straniero espulso, la reiterazione del reato di illegale reingresso, nonché il recentissimo reato di immigrazione clandestina. A. PUGIOTTO, «Purché se ne vadano». *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, Relazione al convegno della Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009, su: www.astrid-online.it

¹¹⁰ V. LIPPOLIS, *Aderire ai valori della Nazione è il principio fondante dell'essere cittadini*, in *Amministrazione civile*, 2008, n. 6, 24.

¹¹¹ Occorre sottolineare che le problematiche relative alla revoca del permesso di soggiorno rilasciato allo straniero e l'espulsione del medesimo con accompagnamento alla frontiera vengono in rilievo indicazione della Corte Costituzionale nell'ambito del diritto alla libertà personale e non solo sulla libertà di circolazione dello straniero...». . Sia con l'ordinanza n. 414 del 2001 che con sentenza del 7 giugno 2006, n. 240 ha stabilito la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 7-bis, del d.lgs. n. 286/98 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), che «la condanna con provvedimento irrevocabile per alcuno dei reati previsti dalle disposizioni del Titolo III, Capo III, Sezione II, della legge 22 aprile 1941, n. 633, e successive modificazioni, relativi alla tutela del diritto d'autore, e dagli articoli 473 e 474 del codice penale comporta la revoca del permesso di soggiorno rilasciato allo straniero e l'espulsione del medesimo con accompagnamento alla frontiera», è correttamente attribuita al giudice ordinario laddove il provvedimento di espulsione dello straniero con accompagnamento alla frontiera può incidere sul suo diritto alla libertà personale (sentenze n. 105 del 2001 e n. 222 del 2004), per negare fondamento all'assunto del remittente e per ritenere che l'affermata irragionevolezza dell'attribuzione a giudici diversi del sindacato sui provvedimenti predetti non potrebbe essere eliminata attraendo entrambi nell'ambito della giurisdizione amministrativa.

¹¹² In particolare: ordinanza emessa il 15 dicembre 1967 dal tribunale di Rovereto iscritta al n. 10 del Registro ordinanze 1968 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50 del 24 febbraio 1968; ordinanza emessa il 26 febbraio 1968 dal pretore di Bolzano iscritta al n. 89 del Registro ordinanze

50. Tale decreto, prevede “va” all'art. 1, un aumento delle pene comminate dall'art. 109 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza per coloro che, dando alloggio per mercede, omettono, nei confronti degli stranieri o apolidi, quelle denunce di arrivo, partenza e destinazione cui sono tenuti per tutte le persone alloggiate; e, all'art. 2, estende-va l'obbligo della denuncia, con la relativa sanzione per la sua omissione, a tutti coloro che, a qualsiasi titolo, danno alloggio od ospitalità a stranieri o apolidi, anche se parenti o affini, o li assumono al lavoro. I giudici rimettenti deducevano illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 del decreto legislativo n. 50 del 1948 con riferimento all'art. 3 della Costituzione e in relazione agli artt. 2 e 10 della stessa, per la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2, Cost.) e nei diritti allo straniero riconosciuti dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali nell'ordinamento giuridico italiano che si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (art. 10, comma 1 e 2, Cost.). Il decreto legislativo avrebbe irrazionalmente riservato un trattamento differenziato a due situazioni da ritenersi equivalenti, com'è quella di colui che alloggia od ospita un cittadino, di fronte a quella di colui che alloggia od ospita uno straniero od un apolide. La Corte Costituzionale, sia pur richiamando la Sua giurisprudenza in tema di diritti inviolabili della persona (in particolare la sentenza 120 del 1962), con riferimento però alla “libertà di circolazione sul territorio nazionale” fa emergere la necessità di individuare in concreto fra soggetti uguali delle differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità. Nel caso in esame ha ritenuto che “non possa escludersi che, tra cittadino e straniero, benché uguali nella titolarità di certi diritti di libertà, esistano differenze di fatto che possano giustificare un loro diverso trattamento nel godimento di quegli stessi diritti”. Il cittadino ha “nel territorio un suo domicilio stabile, noto e dichiarato, che lo straniero ordinariamente non ha; il cittadino ha diritto di risiedere ovunque nel territorio della Repubblica ed, ovviamente, senza limiti di tempo e non può essere allontanato per nessun motivo dal territorio dello Stato,” mentre lo straniero “può recarsi a vivere nel territorio del nostro, come di altri Stati, solo con determinate autorizzazioni e per un periodo di tempo che è in genere limitato, salvo che egli non ottenga il così detto diritto di stabilimento o divincolato che gli assicuri un soggiorno di durata prolungata o indeterminata e può essere espulso, ove si renda indesiderabile, specie per commessi reati”. Ciò si riverbera dunque anche in obblighi di denuncia in capo al cittadino italiano che ospita straniero o apolide, la cui inosservanza configura un reato che il legislatore ben può decidere di sanzionare con trattamento differenziato rispetto a colui che alloggia od ospita un cittadino.

c) alla sottoposizione a misure cautelari ed espulsione dello straniero. In questa sede non si intende affrontare la complessa ed ampia tematica delle misure di sicurezza e della connessa analisi della adeguatezza della tutela per l'immigrato¹¹³, ma si intende, come dichiarato in premessa di questo paragrafo, delineare come il rapporto tra

1968 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 170 del 6 luglio 1968; ordinanze emesse il 14 e il 25 giugno 1968 dal pretore di San Donà di Piave iscritte ai nn. 267, 268 e 269 del Registro ordinanze 1968 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38 del 12 aprile 1969; ordinanza emessa il 29 aprile 1968 dal pretore di Chiusa iscritta al n. 17 del Registro ordinanze 1969 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 52 del 26 febbraio 1969.

¹¹³ Sul punto l'ampia e critica posizione di chi ritiene vi sia una “ bulimia nel ricorso alla misura dell'espulsione, declinata nel testo unico sull'immigrazione in tutte le sue possibili ed immaginabili varianti giuridiche”. A. PUGIOTTO, «Purché se ne vadano». *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, Relazione al convegno della Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009, su: www.astrid-online.it

“cittadino e territorio” e tra “non cittadino e territorio”, venga concepito in modo differente. Sul punto di particolare interesse la sentenza della Corte Costituzionale del 24 febbraio del 1994, n. 62¹¹⁴. La sentenza ha ad oggetto dell'art. 7, commi 12 bis e 12 ter, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, nel testo introdotto dall'art. 8, primo comma, del decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 agosto 1993, n. 296 (*Nuove misure in materia di trattamento penitenziario, nonché sull'espulsione dei cittadini stranieri*). Secondo il giudice a quo la disposizione impugnata deroga irragionevolmente alla disciplina complessiva delle misure cautelari e, soprattutto, alle cautele attinenti al concreto pericolo di fuga o di reiterazione della condotta delittuosa. Inoltre, poiché il procedimento prosegue il suo corso, ove si addivenisse a una sentenza definitiva di condanna dello straniero espulso, risulterebbe molto meno agevole ottenere l'estradizione affinché questi scontasse la pena nel nostro Paese, dandosi così luogo a un'ulteriore arbitraria disparità di trattamento con il cittadino che si trovi nella medesima posizione”. Tale disposizione si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 13, secondo comma, della Costituzione, attribuendo allo straniero extracomunitario una condizione di privilegio, in violazione del principio di parità di trattamento, rispetto al cittadino, nel godimento dei diritti inviolabili. Tale violazione, aggiunge il giudice a quo, appare tanto più evidente nel caso in cui straniero e cittadino siano imputati in concorso fra loro del medesimo reato. La Corte Costituzionale ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 12 bis e 12 ter, sollevate dai giudici a quibus, infatti il controllo di costituzionalità va effettuato il profilo della disparità di trattamento non in astratto, ma in concreto. La posizione dello straniero non è comparabile con quella del cittadino poiché “l'espulsione è una misura riferibile unicamente allo straniero e in nessun caso estensibile al cittadino. In particolare, come questa Corte ha precisato in una precedente sentenza¹¹⁵”. Si sottolinea che “l'essere il cittadino parte essenziale del popolo o, più precisamente, il “rappresentare, con gli altri cittadini, un elemento costitutivo dello Stato” comporta in capo allo stesso il “diritto di risiedere nel territorio del proprio Stato senza limiti di tempo” e il diritto di non poterne essere allontanato per alcun motivo”. Al contrario, “la mancanza nello straniero di un legame ontologico con la comunità nazionale, e quindi di un nesso giuridico costitutivo con lo Stato italiano, conduce a negare allo stesso una posizione di libertà in ordine all'ingresso e alla permanenza nel territorio italiano, dal momento che egli può “entrarvi e soggiornarvi solo conseguendo determinate autorizzazioni (revocabili in ogni momento) e, per lo più, per un periodo determinato”. La diversa posizione dello straniero, caratterizzata anche dalla possibilità di espulsione dallo Stato, fa sì che il legislatore ordinario possa trovare una limitazione, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli. Dal complesso degli elementi normativi¹¹⁶ la

¹¹⁴ Le ordinanze di rimessione sono state: a) due ordinanze emesse il 10 agosto e il 15 luglio 1993 dal Tribunale di Bergamo iscritte ai nn. 644 e 657 del registro ordinanze 1993 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 1993; b) ordinanza emessa il 15 ottobre 1993 dal Tribunale di Roma iscritta al n. 716 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 1993.

¹¹⁵ Sul punto già Corte Costituzionale, sentenza n. 244 del 1974.

¹¹⁶ Con riferimento alla situazione dello straniero sottoposto a custodia cautelare la corte costituzionale nella sentenza in questione ha sottolineato che “il provvedimento di espulsione può essere adottato soltanto limitatamente alle ipotesi di reato diverse da quelle per le quali la custodia cautelare in carcere è la sola misura cautelare personale applicabile. In altri termini, come risulta confermato da altri elementi

Corte Costituzionale¹¹⁷ ha ritenuto non arbitraria, la scelta del legislatore di permettere la sospensione dell'esecuzione della misura custodiale, o della pena, contestualmente all'allontanamento definitivo dello straniero dal territorio dello Stato, come previsto dalla norma impugnata¹¹⁸.

7.2. Una questione aperta: la partecipazione alla vita politica del Paese da parte degli immigrati extracomunitari residenti. La prospettiva del diritto di voto alle c.d. amministrative.

La tematica legata alla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica è particolarmente delicata ed investe una serie di profili, tanto quelli legati alle diverse tipologie di partecipazione politica (numerose quelle attuate a livello locale, anche se non con risultati pienamente soddisfacenti)¹¹⁹, tanto, con particolare riferimento al diritto di voto, quelli legati alla fonte legislativa necessaria per l'introduzione della normativa¹²⁰, nonché quelli legati all'interrogativo relativo a quale tipologia di voto è

della norma impugnata (subordinazione della espulsione alla mancanza di inderogabili esigenze processuali), in questo caso l'espulsione dello straniero può essere discrezionalmente disposta dal giudice sempre che le esigenze cautelari riscontrabili nel caso concreto possano dirsi soddisfatte dalla misura dell'espulsione. In riferimento alla situazione dello straniero condannato con sentenza passata in giudicato, l'adozione dell'ordinanza di espulsione è, invece, subordinata alla circostanza che la pena da espriare, anche se residua di una maggior pena, non sia superiore a tre anni. E ciò evidentemente comporta, che il reato per il quale lo straniero è stato condannato sia di gravità non particolarmente rilevante o, nel caso di pena residua non superiore a tre anni, che la pena possa aver raggiunto, sulla base di una non irragionevole presunzione del legislatore, le finalità ad essa proprie". Inoltre l'art.7, comma 12 ter, secondo periodo, non impone inderogabilmente al giudice competente - cioè al giudice che procede, se si tratta di imputato, o al giudice dell'esecuzione, se si tratta di condannato, - di ordinare l'espulsione, ma gli attribuisce il potere di decidere "acquisite le informazioni degli organi di polizia, accertato il possesso del passaporto o di documento equipollente, sentito il pubblico ministero e le altre parti".

¹¹⁷ La medesima posizione è assunta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 283 del 1994. Numerose sul punto le pronunce della Corte di Cassazione si veda: S. MAGNANENSI, P. PASSAGLIA, E. RISPOLI, *La condizione giuridica dello straniero extracomunitario*, Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese, Madrid, 25 e 26 settembre 2008, 68 -73.

¹¹⁸ Non sono recentemotrente mancate le critiche verso la "«gestione della vicenda dell'allontanamento dello straniero» integralmente appaltata all'autorità amministrativa, del c.d. decreto Pisanu dove non è mai previsto l'intervento di un giudice né per convalidare l'ordine di espulsione né per autorizzarne l'esecuzione coattiva (che pure è misura incidente sulla libertà personale), con «gravi problemi di tenuta delle garanzie relative al diritto di difesa e al ruolo costituzionale della giurisdizione»". A. PUGIOTTO, «Purché se ne vadano». *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, Relazione al convegno della Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009, su: www.astrid-online.it

¹¹⁹ Si vedano i risultati del working paper che ha analizzato le Esperienze locali di partecipazione Politica di: Regione Emilia - Romagna, le città di Roma, Ancona, Torino, Firenze, Lecce, Padova, Bolzano e Merano, in *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, (a cura di) Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, 2005.

¹²⁰ F. LANCHESTER, "Voto (diritto di)", in *Enc. Dir.*, XLVI, Milano, 1993, 1107 ss.; M. LUCIANI, "Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana" in Riv. critica dir. priv. 1992, 224 ss; V. FERRARIS, *Legge costituzionale o legge ordinaria?*, in *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, Working Paper (a cura di) Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, 2005, 36; E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2001,

possibile introdurre, il voto politico o il voto amministrativo¹²¹? Certo non è questa la sede per poter sciogliere, in poche battute, una questione tanto delicata, soprattutto perché diverse sono le spinte motivazionali poste a favore o contro la scelta di estendere il diritto di voto agli immigrati regolarmente residenti nel nostro Paese¹²². Nell'ottica però che ci siamo posti nella redazione di questo saggio, ossia della ricerca della consistenza della c.d. "cittadinanza sociale" ed in questo caso nel rapporto tra "cittadini legali" e "immigrati extracomunitari regolarmente residenti" non possiamo non chiederci quale sia la *ratio* di una situazione singolare che vede contrapporsi:

- a) da una parte un annoso dibattito sulla possibilità di concedere il diritto di voto alle elezioni comunali e provinciali, agli immigrati regolarmente residenti sul territorio (e che, quindi, ferme restando le precisazioni relativamente alla fonte legislativa legittimata ad intervenire, rappresentano una partecipazione che si giustifica nel radicamento sul territorio);
- b) dall'altra parte una previsione legislativa che concede il voto politico agli italiani all'estero e che quindi rappresenta una partecipazione di chi, sia pur cittadino legale, è privo di radicamento sul territorio¹²³.

Certamente sembrano essersi frapposti minori ostacoli "di principio" in relazione alla modifica costituzionale che ha consentito l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero¹²⁴, con un favor, quello dello *ius sanguinis*, che sembra caratterizzare anche questa normativa, oltre che la legge 5 febbraio 1992, n. 91, sull'acquisto della cittadinanza.

Nella direzione di un diritto di voto quale strumento di un processo di integrazione si è però mossa nel 1992 la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale dei Paesi membri del Consiglio d'Europa che in particolare al capitolo B, mira a garantire agli stranieri l'istituzione di organi consultivi volti a rappresentare i residenti stranieri a livello locale e capitolo C, mira a garantire il diritto di voto alle elezioni locali per i residenti stranieri, ossia "persone che non sono cittadine dello Stato in questione e che risiedono legalmente nel suo

¹²¹ M. LUCIANI, "Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali" in Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati "Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati", 21 giugno 1999, Dip. Affari sociali, Roma, par. 5; S. ARDOVINO, *Quale voto è possibile introdurre attraverso legislazione ordinaria? Voto locale o voto nazionale?*, in *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, Working Paper (a cura di) Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, 2005, 40.

¹²² Analizza le motivazioni a favore o contro l'introduzione del diritto di voto agli immigrati residenti, G. ZINCONI, *Un'offerta di integrazione*, in *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, Working Paper (a cura di) Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, 2005, 4-9.

¹²³ "omissis...un legislatore strabico o con gli occhi rivolti all'indietro: preoccupato di facilitare l'esercizio del diritto di voto e di dare una rappresentanza parlamentare (peraltro separata) agli italiani residenti all'estero, così enfatizzando il significato della cittadinanza italiana staccata dall'effettivo insediamento sociale nel paese, non ha invece per nulla posto mente, in relazione all'esercizio dei diritti alla partecipazione e alla rappresentanza, alla crescente quota di stranieri residenti spesso da molto tempo e in modo stabile nel territorio italiano" V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino, Relazione introduttiva*, Convegno Associazione dei costituzionalisti - Cagliari 16 - 17 ottobre 2009, p. 3.

¹²⁴ Si fa in particolare riferimento alla modifica dell'art. 48, comma 3, Cost., introdotto con l. cost. del 17 gennaio 2000, n. 1 nonché degli artt. 56 e 57 Costituzione, modificati dalla legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1, attuati con legge 27 dicembre 2001, n. 459, in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero.

territorio”¹²⁵, (capitolo, quest’ultimo, non ratificato dall’Italia¹²⁶). I casi di Paesi europei che hanno integrato gli immigrati anche con riferimento al diritto di voto nelle elezioni amministrative sono numerosi¹²⁷, ma sul punto non è mancato e non manca il fermento nel nostro Paese. Uno dei casi cui fu prestata maggiore attenzione in tema di diritto di voto per gli immigrati residenti è quello dello Statuto del Comune di Genova del 2004 che estendeva agli stranieri extracomunitari il diritto di elettorato, attivo e passivo, per le elezioni del consiglio comunale. Sul caso intervenne il Consiglio di Stato con parere n. 9771/05. Seppur questo intervento si concluse con la dichiarazione della sussistenza dei presupposti per l’esercizio del potere di annullamento straordinario da parte del Governo ai sensi dell’art. 138, d. lgs. n.2 67/2000, il parere non fu preclusivo al diritto di voto alle amministrative in termini assoluti. Anzi, il problema risiede nella fonte legittimata ad introdurlo, infatti per il Consiglio di Stato “il Comune di Genova, nell’ammettere i cittadini di Stati non aderenti all’Unione europea all’elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali e in quelle circoscrizionali, ha invaso un’area che la Costituzione riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato”¹²⁸. Dunque se illegittima può considerarsi l’introduzione attraverso legge regionale del voto locale (sul punto si vedano in particolare le sentenze della Corte Costituzionale n. 196/2003, n. 372/2004 e n. 379/2004), in base a questa pronuncia del Consiglio di Stato può affermarsi: diritto di voto alle amministrative è possibile, ma con legge nazionale. Tuttavia i ddl che sono intervenuti su questo argomento prevedono prevalentemente disegni di legge costituzionale di modifica agli articoli 48, 50, 51 e 75 della Costituzione, in materia di diritti politici degli stranieri residenti in Italia¹²⁹.

¹²⁵ V. LIPPOLIS, *Aderire ai valori della Nazione è il principio fondante dell’essere cittadini*, in *Amministrazione civile*, 2008, n. 6, 23.

¹²⁶ L’Italia ha ratificato la Convenzione di Strasburgo con la legge n. 203 del 1994, senza il capitolo C sul diritto di voto, ritenendo sul punto resa necessaria una modifica costituzionale.

¹²⁷ Si ricorda che “in Svezia dal 1975, dopo tre anni di continuata permanenza, gli stranieri possono votare per le elezioni comunali, regionali e per i *referendum*; in Danimarca, già dal 1981, per le elezioni comunali e provinciali; in Olanda, dal 1985, e in Irlanda, dal 1963, per le elezioni comunali. In Portogallo possono votare i peruviani, i brasiliani, gli argentini, gli uruguaiani, i norvegesi e gli israeliani. Dal 1993, la Norvegia riconosce il diritto al voto per le elezioni amministrative a tutti gli stranieri, così come i cantoni di Jura e di Neuchatel in Svizzera, mentre l’Islanda lo riconosce solo ai cittadini dei Paesi dell’area nordica. In Gran Bretagna, infine, votano a tutte le elezioni, incluse le politiche, oltre ai cittadini di tutti i Paesi del Commonwealth, anche gli irlandesi e i pakistani. Vi è dunque in tutta Europa un vasto *favor* verso la partecipazione, a determinate condizioni, degli stranieri alla vita pubblica, anche sulla base della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992, e resa esecutiva, limitatamente ai capitoli A e B, dalla legge 8 marzo 1994, n. 203”.

¹²⁸ Il Consiglio di Stato sottolinea come: “l’osservanza della riserva di legge, che nella specifica materia elettorale relativa ai Comuni è posta anche dall’art.117, comma 2, lett.p della Costituzione, richiede che siano indicati dalla fonte primaria almeno i criteri di base per l’esercizio della normazione secondaria e tale presupposto non può ritenersi realizzato con il semplice rinvio all’ordinamento, tanto più che la Convenzione di Strasburgo del 1992 è stata ratificata dal Parlamento ad eccezione del capitolo C, concernente il diritto di voto degli stranieri nelle elezioni locali. Inoltre, in virtù del parallelismo stabilito dall’art. 117, comma 6, della Costituzione, la competenza dello Stato si estende alla potestà regolamentare, il che, pur a voler ritenere possibili interventi della potestà statutaria del Comune che non siano di mera attuazione, accentua l’esigenza che la legge statale delimiti adeguatamente l’esercizio di tale potere normativo”.

¹²⁹ Si vedano sul punto i ddl AC n. 4167 del 1997; AS n. 1464 del AS n. 1616 del 2001; AS n. 2374 del 2002; AS n. 2540 del 2002; AS n. 4326 del 2002; AS n. 4397 del 2003; AS n. 4406 del 2003; AS n. 4510 del 2004, la proposta di revisione costituzionale dei deputati Bressa, Boato, Franceschini e Fioroni, presentata in data 4 marzo 2004. V. FERRARIS, *Il diritto di voto*, in *La partecipazione politica degli*

Recente il ddl AC 1635 (Veltroni) del 2 settembre 2008¹³⁰, che ha delineato una proposta di legge costituzionale con l'intento di definire alcuni diritti di partecipazione politica per stranieri regolarmente residenti in Italia quali: a) il diritto elettorale a livello locale¹³¹; il diritto di petizione alle Camere¹³²; c) il diritto di partecipazione ai referendum sulle materie degli enti locali¹³³.

Propone invece modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di diritto di elettorato attivo e passivo degli stranieri legalmente residenti in Italia nelle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali il ddl AC 1343 (Bressa) del 18 giugno 2008. Stante la situazione appena delineata il diritto di sembra ancora prerogativa del "cittadino" in senso stretto, ma sulla questione non potrà calare un velo di silenzio troppo a lungo, perché rifiutare "la rappresentanza degli immigrati significa rifiutare una visione liberale dei sistemi politici che devono rispecchiare la società in cui sono inseriti"¹³⁴.

8. La cittadinanza legale: una nuova prospettiva di superamento della concezione tradizionale legata alla adesione ai valori ed alla partecipazione sociale alla vita del Paese.

8. 1. La possibilità di ricostruire una "cittadinanza sociale" collegata anche alla "cittadinanza attiva" ex art. 118, comma 4, Cost..

Dall'analisi effettuata nelle pagine precedenti attraverso la lettura del quadro legislativo e giurisprudenziale emerge che il concetto di la cittadinanza tradizionalmente concepito quale "diritto ad avere diritti", nel rapporto "dentro-fuori" ossia "cittadini ed immigrati, ha subito delle trasformazioni"¹³⁵. Così riepilogando sinteticamente i:

stranieri a livello locale, working paper (a cura di) Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, 2005, 33.

¹³⁰ Sulla stessa linea si muove il ddl AS 259 del 29 aprile 2008.

¹³¹ ART. 1. (*Diritto di elettorato*). - 1. Dopo il primo comma dell'articolo 48 della Costituzione sono inseriti i seguenti: « Il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni amministrative e nelle altre elezioni locali è riconosciuto anche ai cittadini stranieri regolarmente residenti in Italia da oltre cinque anni. Per l'esercizio del diritto di cui al secondo comma è richiesto il possesso dei requisiti previsti dalla legge italiana ad eccezione della cittadinanza ».

¹³² ART. 2. (*Diritto di petizione*). 1. L'articolo 50 della Costituzione è sostituito dal seguente: « ART. 50. – Tutti coloro che risiedono regolarmente in Italia possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità».

¹³³ ART. 4. (*Referendum*). 1. Dopo il terzo comma dell'articolo 75 della Costituzione è inserito il seguente: « Al referendum per le leggi in materia di autonomie locali, definite dalla legge, hanno il diritto di partecipare, secondo modalità stabilite dalla legge, anche i cittadini stranieri regolarmente residenti in Italia da oltre cinque anni ».

¹³⁴ G. ZINCONI, *Introduzione - Un'offerta di integrazione*, in *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale, working paper* (a cura di) Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, 2005, 8.

¹³⁵ In ambito europeo è emersa l'idea di una "cittadinanza residenziale", compiutamente laica, può esser vista come emblema, altresì, della porosità dei confini nazionali. Così associata alla possibilità di integrazione attraverso i diritti, la cittadinanza europea opera infatti sul piano della realizzazione dell'essere umano come persona. Là dove la condizione naturale quanto universale dell'essere umano non è certo l'apolidia; ma il suo stare insieme con altri esseri umani in una comunità-società capace di accogliere senza discriminare, di includere senza annullare la diversità culturale". L. MOCCIA, *cittadinanza e diritti fondamentali dell'Unione europea*, su: www.astrid-online.it

- a) **diritti civili e di libertà**, si affermano da tempo (con un decisivo impulso ad opera della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948) come diritti dell'uomo da riconoscere indipendentemente dalla cittadinanza legale¹³⁶;
- b) **diritti di sociali**, hanno subito un allargamento notevole verso coloro che cittadini legali non sono ed in alcuni casi indipendentemente dalla presenza legale sul territorio¹³⁷, si pensi da ultimo al diritto a fruire di prestazioni sanitarie indifferibili ed urgenti anche per lo straniero presente irregolarmente nello Stato (si veda la sentenza della Corte costituzionale, n. 252 del 2001);
- c) **diritti politici**, sono l'area che presenta maggiori problematicità (anche a livello di vincoli costituzionali) e che risulta meno permeata, allo stato attuale, in termini di provvedimenti legislativi. Tuttavia si è avuto modo di constatare che non mancano della caute aperture, sia pur non andate a buon fine, anche su questo versante testimoniate dalle esperienze delle elezioni nelle circoscrizioni comunali di Genova e dai disegni di legge di modifiche agli articoli 48, 50, 51 e 75 della Costituzione, in materia di diritti politici degli stranieri residenti in Italia.

Dall'analisi effettuata ci si accorge dunque che affianco alla "cittadinanza legale", disegnata dalla legge 5 febbraio 1992, n. 91, coesiste una cittadinanza per così dire "sociale", promossa anche, come è stato verificato nelle pagine precedenti, dalla interpretazione della normativa parte della giurisprudenza, costituzionale e di merito. Tale "cittadinanza sociale"¹³⁸ riguarda dunque coloro che a vario titolo risiedono sul territorio nazionale e che divengono destinatari di diritti e di doveri. Come si è avuto modo di mettere a fuoco nel paragrafo n. 4 - sia pur senza negare il certo presente

¹³⁶ Lo *status libertatis* dello straniero e dei suoi modi d'esercizio, "sul versante interno alla Costituzione è rappresentato dal nucleo essenziale o contenuto irriducibile dei diritti inviolabili per come desumibile, innanzi tutto dall'art. 2 e, poi, dai disposti costituzionali che ineriscono ai singoli diritti di libertà civile (con le specificità e differenze sopra dette a riguardo del maggior grado di protezione offerto dalla Costituzione in confronto a talune libertà); sul versante esterno alla Costituzione, è rappresentato dai principi espressi dalla fonte internazionale ed individuativo degli interessi perseguibili dal legislatore nazionale e dei limiti entro cui l'azione conformativa di questo possa svolgersi". P. STANCATI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: le libertà civili*, Relazione al convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009, su www.astrid-online.it; V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino, Relazione introduttiva*, Convegno Associazione dei costituzionalisti - Cagliari 16 - 17 ottobre 2009, p. 7.

¹³⁷ Sulla questione recentissimo ed ampio l'intervento di B. PEZZINI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: i diritti sociali*, Intervento al convegno della Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009, su: www.astrid-online.it. L'Autrice sottolinea con riferimento ai diritti sociali "la portata del principio fondamentale *personalista* che ("riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo" e quindi) limita l'esercizio della sovranità sui diritti inviolabili della persona umana, vincolando la Repubblica a garantirne accesso e godimento *ad ogni essere umano a prescindere dalla condizione di cittadinanza*".

¹³⁸ "La *persona* è ricca di una molteplicità di contenuti valoriali e intrisa di legami sociali ed è questa ricchezza che ne fa il fulcro da cui promanano e a cui ritornano fasci di diritti civili, politici e sociali, indistinguibili dalla cittadinanza. La cittadinanza, soprattutto in quanto **cittadinanza sociale**, è il quadro - anche cognitivo - che dà significato ed effettualità alla pluralità delle dimensioni che strutturano il cittadino e la cittadina, non più soggetto borghese (Rodotà, 2007), innanzitutto proprietario, o monade isolata (magari vocazionalmente destinata all'egoismo e all'autointeresse, come è nella visione dell'*homo oeconomicus* dell'economia standard) ma "persona" dotata intrinsecamente di *dignità* ("dignità sociale" precisa opportunamente la nostra Costituzione)". L. PENNACCHI, *La rimozione della cittadinanza. Note sul Libro Bianco sul futuro del modello sociale*, su: Astrid-online.eu

fenomeno della criminalità – si tratta nella maggior parte dei casi di soggetti operosi che contribuiscono alla crescita della società italiana¹³⁹ e che spesso sono soggetti indispensabili¹⁴⁰. Oggi, alla partecipazione nell'ambito dello scenario lavorativo del Paese, si affianca una ulteriore opportunità/possibilità di partecipazione per gli immigrati alla crescita della società del Paese in cui risiedono, rappresentata dall'art. 118, comma 4, Cost., che sancisce che “*Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*”¹⁴¹. Questo articolo costituzionalizza la frontiera, per il momento, più avanzata della cittadinanza, quella della “cittadinanza attiva”, in cui il cittadino è consapevole dell'importanza del “bene comune”¹⁴² e desidera contribuire al perseguimento dell'interesse generale attraverso proprie autonome iniziative¹⁴³. Questa disposizione trasforma la Costituzione, delineando un sistema in cui anche il privato può essere portatore di interessi generali e contribuire a far crescere la comunità in cui vive¹⁴⁴. Certamente non si può escludere che tra i destinatari di questo articolo vi siano anche i “cittadini sociali” di cui sopra. Il termine “cittadini” presente nell'art. 118,

¹³⁹ Si rinvia al paragrafo n. relativamente ai dati contenuti nel Dossier Migrantes 2009 sulla partecipazione nell'ambito del tessuto economico/lavorativo del Paese, con ampia contribuzione al gettito fiscale.

¹⁴⁰ Si pensi alla c.d. “sanatoria” che ha interessato le badanti che, dopo interventi significativi di chiusura verso gli stranieri, il Ministro dell'Interno si è affrettato a varare.

¹⁴¹ Sul principio di sussidiarietà orizzontale: G. ARENA, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, 2006; ASTRID – paper, *Il principio di sussidiarietà orizzontale e le sue applicazioni: un nuovo modo di amministrare*; G. BERTI, *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 1994, 405 ss.; F. BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli art. 114 e 118 della Costituzione*, in *Astrid-Rassegna*, n. 53 (28 giugno 2007); V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in *Enc. Giur.*, XII Agg., 2004; G. DE MARTIN (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia: esperienze a confronto e prospettive*, Padova, CEDAM, 2008; A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di) *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, in *Sussidiarietà ed ordinamenti costituzionali esperienze a confronto*, Padova, 1999; DURET P., *La sussidiarietà “orizzontale”: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, 95-145; A. POGGI, *Principio di sussidiarietà e il “ripensamento” dell'amministrazione pubblica: spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005, 1103 ss; A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti. Contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Padova, 2003; U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, 2002, I; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto Pubblico*, 2002, I, 66; P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di stato di democrazia pluralistica*, in *Studi sulla riforma costituzionale*, (a cura di) A. CERVATI, S. PANUNZIO, P. RIDOLA, Torino, 2001, 208; G. TIBERI, *La dimensione costituzionale del Terzo Settore*, in “*Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*”, C. CITTADINO, (a cura di), ASTRID, Passigli ed., 2008, 45 –56.

¹⁴² Sulla differenza che passa tra “bene comune” e “bene pubblico”: “nel primo caso, il vantaggio che ciascuno trae dal suo uso non può essere separato dal vantaggio che altri pure da esso traggono.. come a dire che l'interesse di ciascuno si realizza assieme a quello degli altri e non già contro, come avviene col bene privato, né a prescindere, come accade col bene pubblico. Mentre pubblico si oppone a privato, comune si oppone a prorio. E' comune ciò che è di tutti indistintamente”. S. ZAMAGNI, in “*Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*”, C. CITTADINO, (a cura di), ASTRID, Passigli ed., 2008, 13.

¹⁴³ Numerose sono le iniziative già in corso, si rinvia alla sezione “casi ed esperienze” del Laboratorio per la sussidiarietà (www.labsus.org).

¹⁴⁴ Sul ruolo rilevante della società civile attraverso l'evoluzione della Costituzione F. BASSANINI, *Postfazione*, in “*Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*”, C. CITTADINO, (a cura di), ASTRID, Passigli ed., 2008, 359 – 368.

comma 4, Cost., non può essere interpretato in senso restrittivo, ma può e deve coinvolgere anche i non titolari della cittadinanza legale. Dal punto di vista interpretativo si è confortati dalla Corte Costituzionale che già in più pronunce ha sottolineato l'accezione ampia del termine cittadino quando si tratta di usufruire di diritti e di essere destinatari di doveri (si veda sul punto il paragrafo n. 5.3.). Tale apertura dunque sembra idonea ad essere applicata anche al caso dell'art. 118, comma 4, Cost., dove si manifesta una forma più alta di cittadinanza "la cittadinanza attiva"¹⁴⁵ e che, se posta in essere dal "cittadino sociale" rappresenta una sua reale adesione alla vita sociale ed un contributo alla crescita del Paese in cui risiede¹⁴⁶.

Non si può però dimenticare che la cittadinanza legale, pur non essendo più l'unico presupposto per essere titolari di diritti, assume un significato diverso, ma non meno importante, in quanto rappresenta l'ufficiale riconoscimento della "*condivisione dei principi che regolano la nostra società, dove vivere sulla stessa terra vuol dire poter essere pienamente cittadini insieme e far propri con lealtà e coerenza valori e responsabilità comuni*" (Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione - Decreto Ministero dell'Interno 23 Aprile 2007). Per l'immigrato la cittadinanza diviene "la frontiera più interna"¹⁴⁷ che gli permette di essere e sentirsi a pieno titolo parte della società in cui ha scelto di vivere ed alla cui vita e crescita sociale ha deciso di contribuire (art. 4, comma 2, Cost.) nonché ai sensi dell'art. 118, comma 4, Cost.. Ci si chiede dunque se non sia giunto il momento di rimettere mano alla normativa in tema di acquisizione della cittadinanza, con le attenzioni che l'argomento merita, spostandone il baricentro dallo *ius sanguinis* allo *ius soli*, che in un concetto di "cittadinanza che esprime un legame particolare con la comunità nazionale" è capace di valorizzare "l'adesione ai suoi valori fondamentali, il sentimento di partecipazione a un destino comune"¹⁴⁸. Del resto la spinta verso l'ammodernamento della normativa sulla cittadinanza legale proviene dall'Unione europea¹⁴⁹, che già da tempo sembra muoversi verso la creazione di una comunità "aperta ed accogliente"¹⁵⁰, che mette al centro della

¹⁴⁵ Sui legami tra cittadinanza attiva e modelli di democrazia partecipativa G. MORO, *Partecipare a cosa? Per una riconsiderazione del nesso tra democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini in Italia e in Europa*, Convegno della Società italiana di scienza politica, Roma, LUISS G. CARLI, 18 settembre 2009.

¹⁴⁶ L'art. 118 ult. comma della Cost. è norma precettiva e non programmatica, che dona diritti ai cittadini, comportando un cambiamento radicale del modo di concepire lo Stato ed il convivere civile. L'idea vera di sussidiarietà orizzontale non è l'abbandono dei servizi da parte dello Stato, ma è la collaborazione e la sinergia. Il cambiamento del Paese passa attraverso l'alleanza tra cittadini ed istituzioni. D. BOLOGNINO, *Il principio di sussidiarietà nell'art. 118, comma 4, Cost.: un'interpretazione*, in "*Nuove Autonomie*", n. 4-6, 2003, p.663-687.

¹⁴⁷ F. PASTORE, *Abbatte la "frontiera più interna" con una riforma delle regole che sia nel segno dell'inclusione*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, 43.

¹⁴⁸ V. LIPPOLIS, *Aderire ai valori della nazione è il principio fondamentale dell'essere cittadini*, in *Amministrazione civile*, 2008, n. 6, 25.

¹⁴⁹ G. SIRIANNI, *Tra integrazione e naturalizzazione l'Europa cerca una strada comune per stabilizzare gli stranieri residenti*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, 70. L'Autore sottolinea che accompagna questa previsione anche la stessa Unione europea che "suggerisce agli stati membri la necessità di promuovere politiche di integrazione intese ad assicurare un maggior grado di stabilizzazione delle persone ed una piena ed effettiva non discriminazione rispetto ai cittadini nazionali. Si vedano le direttive del 2003 sulla condizione degli immigrati soggiornanti da lungo tempo (2003/109/CE) e sul ricongiungimento familiare (2003/86/CE).

¹⁵⁰ P. COSTA, *La sfida di una nuova cittadinanza che valorizzi i diritti dell'uomo contro la logica del "dentro e fuori"*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, 41.

scena l'importanza della naturalizzazione quale criterio cardine per l'acquisizione della cittadinanza legale¹⁵¹, perché legata alla partecipazione sociale e dunque alla scelta presa in prima persona di contribuire alla crescita del Paese in cui si vive. Si pone dunque la necessità di delineare un "sistema inclusivo" anche con un intervento sulle norme per l'acquisizione della cittadinanza, perché la presenza di un "sistema non inclusivo" produce un inopportuno senso di "estraneità tra vecchi e nuovi membri della collettività nazionale"¹⁵².

8.2. La cittadinanza delle c.d. seconde generazioni: una questione prioritaria pendente.

Proprio in questo contesto si pone la tematica delle c.d. "seconde generazioni" ossia dei bambini, figli di immigrati, nati sul territorio italiano. È questa la prospettiva della acquisizione della cittadinanza dove si avverte con maggior profondità la necessità di inclusione perché il soggetto nato e cresciuto nel nostro Paese se ne sente parte *"per averne assunto cultura e stile di vita, e l'acquisizione della cittadinanza diviene il momento conclusivo di un percorso di pieno inserimento nella collettività"*¹⁵³. Il fenomeno delle c.d. "seconde generazioni" è inoltre oggi in aumento a seguito del consistente flusso migratorio e presumibilmente al raggiungimento della maggiore età tali soggetti faranno richiesta di acquisto della cittadinanza ex art. 4, comma 2, legge 5 febbraio 1992, n. 91. Tale articolo prevede che *"lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino italiano se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data."* Una disposizione che non ha mancato di creare dubbi interpretativi in termini applicativi in particolare con riferimento al periodo di residenza da considerarsi ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 1 del D.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572, laddove la "residenza legale" richiede che *"l'interessato dimostri fin dalla nascita in Italia, il possesso di regolare permesso di soggiorno (annotato su quello dei genitori) e la registrazione nell'anagrafe del Comune di residenza"*. La questione è stata sollevata da alcuni comuni per i casi in cui genitori stranieri legalmente presenti in Italia non hanno provveduto all'inserimento nel proprio permesso di soggiorno dei figli nati in Italia o la loro iscrizione all'anagrafe del Comune di residenza, che ha condotto i comuni stessi a rigettare per mancanza di tale requisito la richiesta di acquisizione dello *status civitatis*. Sul punto è intervenuta la circolare del Ministero dell'Interno del 7 novembre 2007, n. 22 a tutela del minore nel rispetto della Costituzione e delle convenzioni internazionali, per evitare che omissioni o i ritardi relativi dei soggetti esercenti la potestà genitoriale incidessero negativamente sull'acquisto della cittadinanza. La giurisprudenza, del resto, sembra avallare tale posizione, in particolare l'ordinanza del Tribunale di Milano n. 2380 dell'11 febbraio 2008 ha sottolineato che la posizione del minore è indipendente da quella del genitore,

¹⁵¹ Si vedano sull'analisi delle disposizioni comunitarie provenienti dal Consiglio europeo di Tampere del 1999, dalla Commissione nella Comunicazione sulla politica della immigrazione del 2003, dall'Agenda comune per l'integrazione, fissata nella Comunicazione della Commissione dell'1.09.2005, alla terza relazione annuale sulla integrazione riportata nella Comunicazione della Commissione del 2 007 gli ampi studi di G. SIARIANI, *Tra integrazione e naturalizzazione l'Europa cerca una strada comune per stabilizzare gli stranieri residenti*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, 71.

¹⁵² F. PASTORE, *Abbatere la "frontiera più interna" con una riforma delle regole che sia nel segno dell'inclusione*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, 49.

¹⁵³ Così la Circolare del Ministero dell'Interno del 7 novembre 2007, n. 22.

sulla base: a) dell'art. 19, comma 2, T.U. n. 286/98, che non consente l'espulsione del minore, quale conseguenza della irregolarità del genitore; b) dell'art. 28, comma 1, lett. a) D.P.R. 394/99, che stabilisce che il minore ha diritto ad ottenere un permesso di soggiorno sino al raggiungimento della maggiore età (art. 28, comma 1, lett. a) D.P.R. 394/99) indipendentemente dalla posizione giuridica dei genitori. La circolare del Ministero dell'Interno precisa dunque che l'iscrizione anagrafica tardiva del minore presso un Comune italiano non è pregiudizievole ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana, ai sensi dell' art. 4 comma 2 della legge 91/92, ove vi sia una documentazione che dimostri l'effettiva presenza dello stesso nel nostro Paese nel periodo antecedente la regolarizzazione anagrafica (attestati di vaccinazione, certificati medici in generale etc.). L'iscrizione anagrafica dovrà comunque essere ricollegabile al momento della nascita e quest'ultima dovrà essere stata regolarmente denunciata presso un Comune italiano da almeno uno dei genitori legalmente residente in Italia. Se in periodi successivi alla nascita si rilevassero brevi interruzioni nella titolarità del permesso di soggiorno, al fine di favorire la possibilità di dimostrare la permanenza continuativa sul territorio italiano, l'interessato potrà produrre documentazione integrativa (es.: certificazione scolastica, medica etc.) che ne attesti la presenza in Italia.

Tuttavia queste aperture non sono completamente soddisfacenti ed a riprova (forse sintomo di un disagio sociale e del desiderio di sentirsi inclusi) si pone la Rete G2, ossia la rete delle seconde generazioni, creata da coloro che sono nati nel nostro Paese da genitori immigrati, che si propone di promuovere attivamente la loro inclusione nella società italiana anche attraverso la possibilità di una modifica alla legge n. 91/92 per accesso alla cittadinanza italiana¹⁵⁴. Ed è proprio sul piano della riforma legislativa che sembra necessario muoversi, non solo con riferimento alla specifica problematica delle seconde generazioni, ma con un complessivo intervento che sposti il baricentro dallo *ius sanguinis* allo *ius soli*¹⁵⁵. Occorre quindi verificare quale sia l'attenzione che il Parlamento nella legislatura in corso dedica a questo ripensamento della normativa e verso quale direzione si sta muovendo.

8.3. Quali orientamenti in merito alla modifica della legge 5 febbraio 1992, n. 91 nei progetti di legge della XVI legislatura?

I progetti di legge presentanti durante la XVI legislatura¹⁵⁶ sono numerosi¹⁵⁷ ed in base ai loro contenuti sono suscettibili di essere raggruppati in due aree:

¹⁵⁴ Sul sito: <http://www.secondogenerazioni.it/> la Scheda sulla legge di accesso alla cittadinanza italiana elaborata dalla Rete G2

¹⁵⁵ Sulla insostenibilità delle attuale legge n.91/92 con la necessità di valorizzare lo *ius soli* e lo *ius domicili* A. OLIVERO, *Ricordare il futuro. La cittadinanza nel XXI secolo*, Relazione al 42° incontro nazionale di studi ACLI, *Cittadini in-compiuti, Quale polis globale per il XXI secolo*, Perugia, 3 settembre 2009.

¹⁵⁶La ricerca non consente, per ragioni di tempo, di esternare le pur ampie iniziative sul punto nelle precedenti legislature. Vale la pena però di ricordare la proposta di riforma della normativa sulla cittadinanza del Ministro Amato nella XV legislatura che ha presentato un disegno di legge alla commissione Affari costituzionali della camera caratterizzato dal favor verso chi, aderendo e partecipando alla vita del Paese, desiderasse diventare cittadino italiano, con un largo uso dello *ius soli* e l'introduzione dello *ius domicili* (prevedendo che potesse acquistare la cittadinanza il minore figlio di genitori stranieri che avesse frequentato un ciclo di istruzione), e si riducevano a cinque gli anni per la richiesta di naturalizzazione. Si rinvia sui ddl in tema di acquisto della cittadinanza al Dossier 3/2009, *Immigrazione e cittadinanza*, ISTITUTO VITTORIO BACHELET, a cura di V. ANTONELLI, U. RONGA, M. VERGOTTINI, E. VITE.

- a) la prima tende a spostare il baricentro della normativa verso lo *ius soli*;
- b) la seconda tende ad accentuare il profilo dello *ius sanguinis*, su cui la normativa si presenta attualmente imperniata.

Con riferimento a questa seconda ipotesi, mantenendo l'impianto della legislazione attuale della legge 5 febbraio 1992, n. 91, sembrano spostare l'ago della bilancia ulteriormente verso il **rafforzamento dello *ius sanguinis*** i ddl AC della XVI legislatura n. 103, 104, 718 e 995 (del 2008) che sono relativi al riacquisto della cittadinanza da parte di ex cittadini italiani, in particolare da parte di: **a)** figli di cittadini italiani che hanno perduto la cittadinanza (ddl AC 103); **b)** di ex cittadini italiani residenti in Paesi in cui sarà in futuro possibile ammettere la doppia cittadinanza (ddl AC 104); **c)** di donne ex cittadine che, a seguito di matrimonio con straniero, abbiano perso la cittadinanza italiana (ddl AC 718 - 995); **d)** di figlio di madre italiana – dunque, per attribuzione della cittadinanza per linea materna (ddl AC 718 - 995)¹⁵⁸. Nella medesima direzione di rafforzamento dello *ius sanguinis* si pone anche il ddl AC n. 2006, che prevede la limitazione della possibilità di acquisizione della cittadinanza solo a coloro che hanno nonni o bisnonni con cittadinanza italiana. Tale ddl propone inoltre l'istituzione di una tassa per l'istruttoria della pratica relativa all'acquisto della cittadinanza, l'esclusione della doppia cittadinanza per gli stranieri che mantengono la cittadinanza del paese d'origine e una ipotesi di revoca per matrimonio ove lo straniero divorzi e contragga matrimonio con straniero, nonché la perdita della cittadinanza se non si mantenga un legame di interesse economico col territorio italiano. Parimenti possiamo classificare in questa categoria i ddl che, mantenendo l'impianto della legge attuale (in cui forte è il peso dello *ius sanguinis*), prevedono solo l'aggiunta di ulteriori ipotesi di revoca della cittadinanza, in particolare i ddl AC 2035 e 566 che propongono modifiche alla normativa in tema di cittadinanza puntando sul versante dei doveri, la cui violazione comporta la revoca della cittadinanza concessa agli stranieri in particolare nei casi di: **a)** grave violazione del dovere di fedeltà alla Repubblica; **b)** rilascio di dichiarazioni mendaci o di formazione di atti pubblici falsi, ovvero di uso degli stessi in violazione delle norme di legge; **c)** sentenza di condanna passata in giudicato per determinate tipologie di reati¹⁵⁹. Da ultimo in tale contesto si possono inserire il ddl AC 1592 e ed il ddl AC 1048 che propongono l'introduzione di un test di naturalizzazione, con un esame che comprendere una prova di lingua italiana e locale, in base alla regione

¹⁵⁷ P.ALUNNI, *Cittadini si nasce...ed a volte si diventa:le norma italiane*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, 63-65.

¹⁵⁸ Queste proposte di trasmissione della cittadinanza per linea materna sono condivisibili anche alla luce dell'ormai consolidata parità dei coniugi dalla riforma del diritto di famiglia del 19 maggio 1975, n. 151 che aver dovuto già permeare l'ordinamento italiano anche sotto questo profilo.

¹⁵⁹ Il ddl AC n. 566 prevede che: « 2-bis. La cittadinanza è revocata al cittadino italiano, che la abbia acquistata ai sensi dell'articolo 5, in caso di sentenza di condanna passata in giudicato:

a) per uno dei delitti previsti nel libro secondo, titolo I, capi I, II e III, del codice penale;

b) per uno dei delitti previsti dagli articoli 416-bis, 575, 600, 600-bis, 600-ter, 600-quinquies, 601, 602, 609-bis, 609-quater, 609-octies e 630 del codice penale;

c) per i delitti riguardanti la produzione, il traffico e la detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope, di cui all'articolo 73 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, aggravati ai sensi dell'articolo 80, comma 1, lettera a), e comma 2, del medesimo testo unico, nonché per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'articolo 74 del citato testo unico, in tutte le ipotesi previste dai commi 1, 4 e 5 del medesimo articolo 74 ».

di residenza, con domande di cultura generale, storia, cultura tradizioni e sistemi istituzionali, sia nazionali sia locali (ddl AC 1592), con frequenza di un corso di almeno dodici mesi per la conoscenza di lingua, storia e Costituzione italiana (ddl 1048)¹⁶⁰.

Di diverso e più ampio respiro si presentano i ddl rientranti nella prima area, in particolare i ddl AC n. 457 del 2008 e il ddl AC n. 2431, n. 2670 e n. 2684 del 2009 che spostano il baricentro della normativa verso lo *ius soli*. Nello specifico il ddl AC 457 e n. 2670 del 2009 hanno il più ampio respiro e su cui gli altri ddl si innestano in supporto con riferimento alle specifiche singole tematiche di riforma. Di particolare rilievo le tre principali innovazioni proposte dal ddl AC 457 che hanno ad oggetto: **a)** agevolazioni per l'acquisto della cittadinanza da parte degli stranieri nati sul territorio della Repubblica¹⁶¹; **b)** un nuovo regime per l'acquisizione della cittadinanza da parte dei minori stranieri; **c)** un nuovo percorso per l'acquisizione della cittadinanza, denominato "attribuzione"¹⁶². Di particolare interesse e rispondente anche alla risoluzione della problematica delle c.d. "seconde generazioni"¹⁶³ si pone il meccanismo che consente al minore straniero nato in Italia o entrato prima del compimento del quinto anno di età di diventare cittadino al compimento della maggiore età, mediante una dichiarazione da rendere entro un anno da tale ultima data. Ed ancora il minore straniero legalmente residente in Italia può acquistare la cittadinanza italiana in presenza dell'istanza dei genitori o del soggetto esercente la potestà (condizione formale) e, alternativamente, se ha frequentato un corso di istruzione primaria o secondaria presso istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione o ha frequentato un percorso di istruzione o formazione professionale idoneo al conseguimento di una qualifica professionale (condizioni sostanziali)¹⁶⁴. Inoltre tale ddl crea percorso alternativo di acquisto della cittadinanza che si affianca alla concessione: il procedimento per "attribuzione" della cittadinanza, che "configura un *iter* nel quale esiste un vero e proprio diritto soggettivo all'acquisizione della cittadinanza da parte dello straniero, anche se condizionato al possesso di una serie significativa di requisiti" di tipo positivo e negativo. In particolare requisiti di tipo positivo sono: *a)* la residenza legale sul territorio italiano per almeno cinque anni; *b)* il possesso di un livello reddituale minimo; *c)* la verifica dell'integrazione linguistica e sociale dello straniero

¹⁶⁰ Il ddl in questione mantiene la tempistica per l'acquisto della cittadinanza "allo straniero che deve risiedere legalmente e stabilmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica".

¹⁶¹ Sul punto di particolare interesse il ddl AC 2684 del 2009, in particolare "la nascita sul territorio italiano dà diritto all'acquisto della cittadinanza in presenza di una condizione sostanziale e di una condizione procedimentale: *a)* nascita sul territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno è residente legalmente in Italia da almeno cinque anni; *b)* dichiarazione di volontà del genitore nell'atto di nascita". Si precisa così che "si esclude tramite la prima condizione che la cittadinanza possa essere acquisita per la mera nascita sul territorio nazionale, evitando così la possibilità che possa trattarsi di un evento casuale in un'epoca di spostamenti continui di popolazioni, e si attesta tramite la seconda condizione che la cittadinanza non sia acquisita anche nei casi in cui i genitori non desiderano che il figlio diventi cittadino italiano".

¹⁶² Sul punto anche il ddl AC n. 2670 del 2009. Fa perno su un concetto di "attribuzione" diverso il ddl AC n. 2431 del 2009 relativo alla attribuzione della cittadinanza italiana ai soggetti nati in Italia da genitori giunti dalla ex Jugoslavia entro il 21 novembre 1995.

¹⁶³ Particolarmente attento a questa tematica è anche il ddl AC n. 2431 del 2009, il ddl AC n. 2670 del 2009 ed il ddl AC 2684 del 2009.

¹⁶⁴ Sul punto anche il ddl AC n. 1048

sul territorio della Repubblica¹⁶⁵. Requisito di efficacia del provvedimento di attribuzione della cittadinanza è il giuramento di osservanza della Costituzione e di rispetto della pari dignità sociale dei cittadini¹⁶⁶. I motivi preclusivi all'acquisto della cittadinanza sono numerosi tra cui la condanna a reati di particolare disvalore sociale¹⁶⁷. Non mancano i meccanismi di salvaguardia per esigenze di garanzia della sicurezza nazionale, sicchè in caso di pericolosità del richiedente il Ministro dell'Interno è legittimato a respingere l'istanza di attribuzione, ma con l'obbligo di dare comunicazione al Consiglio dei Ministri del decreto motivato di reiezione.

A fronte di queste due opposte modalità di affrontare la tematica del ripensamento della normativa in tema di acquisizione della cittadinanza, sembrano rivelatori di una nuova chiusura quegli interventi che si prefiggono di rafforzare lo *ius sanguinis* e che si manifestano anche nelle "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" che già istituiscono una tassa per tutte le istanze "o dichiarazioni di elezione di domicilio, acquisto o riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza"¹⁶⁸. La domanda che ci si pone a questo punto è volta ad indagare verso quale sistema desideriamo procedere, verso un sistema chiuso ed ostile o verso un sistema aperto ed accogliente, quest'ultimo per altro auspicato dalla stessa Unione europea. Questo non significa affrontare la tematica della riforma della normativa in tema di cittadinanza con un atteggiamento "buonista" e miope, il rigore deve essere presente a fronte di ogni illegalità e clandestinità, ma nel rispetto della persona umana. Con specifico riferimento alle disposizioni sulla cittadinanza è stato ricordato che "*l'appartenenza alla nazione non è fondata sul legame etnico, che, pur implicando un riferimento a tradizioni storiche e culturali, rinvia in ultima istanza a legami di terra e sangue, ma si identifica con l'accettazione volontaria di dati valori civici e costituzionali della nostra comunità statale*"¹⁶⁹, ed in questo contesto certamente una corsia preferenziale andrebbe prevista per giovani immigrati di seconda o terza generazione¹⁷⁰, che già sono parte del Paese in cui vivono.

¹⁶⁵ Si prevede la conoscenza della lingua italiana, una conoscenza dei principi fondamentali di storia, cultura, educazione civica e Costituzione italiana. Sul punto anche il ddl AC 2684 del 2009.

¹⁶⁶ Sul punto anche il ddl AC n. 2670 del 2009.

¹⁶⁷ Sul punto anche il ddl AC n. 2670 del 2009.

¹⁶⁸ F. PASTORE, *Abbattere la "frontiera più interna" con una riforma delle regole che sia nel segno dell'inclusione*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, 51.

¹⁶⁹ S. BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti. Annuario 1999*, 445-472.

¹⁷⁰ G. SIRIANNI, *Tra integrazione e naturalizzazione l'Europa cerca una strada comune per stabilizzare gli stranieri residenti*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, 73. L'Autore sostiene che "l'inclusione, attraverso la cittadinanza costituisce una doverosa attuazione del diritto, sancito dall' art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, di ogni uomo ad avere una cittadinanza".

ALLEGATO A

Tabella A - DONNE divenute cittadine italiane per matrimonio:

PER NAZIONE E PER FASCE D'ETA'

		20-29	30-39	Oltre 40
ROMANIA	2.228	734	993	501
UCRAINA	1.285	245	487	553
ALBANIA	1.266	418	553	295
BRASILE	1.251	310	569	372
MAROCCO	1.098	239	553	306
FED.RUSSA	927	294	422	211
CUBA	926	424	397	105
POLONIA	925	279	431	215
ALTRO	9.997			

Fonte: Ministero dell'Interno

Tabella B - DONNE divenute cittadine italiane per residenza:

PER NAZIONE E PER FASCE D'ETA'

		20-29	30-39	Oltre 40
MAROCCO	1053	307	375	371
ALBANIA	616	163	215	238

GHANA	254	13	101	140
BOSNIA	245	66	73	106
CROAZIA	198	44	63	91
PERU'	182	17	51	114
ROMANIA	134	18	67	49
POLONIA	132	22	69	41
ALTRO	2.322			

Fonte: Ministero dell'Interno

ALLEGATO B

Tabella C - Partecipazione degli immigrati all'economia ed al mercato del lavoro in Italia (2007).

Tabella C 1:

Indicatore	Italiani	Stranieri
Tasso di attività	61,9%	73,2%
Tasso di occupazione	58,1%	67,1%
Tasso di disoccupazione	5,9%	8,3%

Fonte: dossier statistico immigrazione – Caritas/Migrantes – 2008

Tabella C 2:

<i>Stranieri alle dipendenze</i>		84,4%
<i>Stranieri iscritti ai sindacati</i>		814.311
<i>Infortuni di lavoratori nati in paesi esteri</i>		140.579
<i>Incidenza stranieri su totale infortuni</i>		15,4%
<i>Stima del gettito fiscale degli immigrati (in euro)</i>		3.749.371.530

Fonte: dossier statistico immigrazione – Caritas/Migrantes – 2008

ALLEGATO C

Tabella D - gettito fiscale prodotto dagli stranieri.

Imposte	Stima del gettito
<i>IRPEF</i>	3.113.421.680
<i>Add.le Reg.le IRPEF</i>	146.324.372
<i>Add.le Com.le IRPEF</i>	43.016.010
<i>I.C.I.</i>	10.536.068
<i>Imposte catastali</i>	22.008.000
<i>Imposte ipotecarie</i>	22.008.000
<i>Imposta di registro</i>	137.550.000
<i>Imposta sostitutiva</i>	254.507.400
TOTALE	3.749.371 .530

Fonte: dossier statistico immigrazione – Caritas/Migrantes – 2008.