

Quale disciplina della cittadinanza per l'inclusione sociale* di Vincenzo Antonelli

Sommario. 1. Introduzione. 2. La popolazione straniera in Italia. 3. La cittadinanza europea. 4. La condizione degli immigrati secondo la recente disciplina statale e gli interventi correttivi della Corte costituzionale. 5. La disciplina statale della cittadinanza. 6. Le prospettive. 6.1. La partecipazione degli immigrati alla vita pubblica locale. 6.2. La progettazione normativa di una nuova cittadinanza. 6.3. Le seconde generazioni. 7. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Se il fenomeno dell'esclusione sociale può interessare tanto i cittadini quanto i non-cittadini, per questi ultimi l'acquisto della cittadinanza legale costituisce un ulteriore criterio che segna il confine fra esclusione e inclusione. Il numero di cittadinanze concesse, ad esempio per matrimonio o per residenza, può essere assunto quale indice di integrazione e quale frutto di un processo di radicamento dello straniero nella comunità ospitante. In questo senso la disciplina della cittadinanza può annoverarsi fra gli elementi che caratterizzano i diversi modelli di integrazione degli stranieri e in particolare degli immigrati.

Evidenze sociali, economiche e giuridiche ci inducono a ritenere che la promozione di adeguate ed efficaci politiche di inclusione richieda un ripensamento del quadro giuridico relativo alla cittadinanza, con l'introduzione di regole che rendano più agevole l'accesso allo status di cittadino. Gli immigrati offrono al nostro Paese un essenziale contributo, senza il quale interi settori della nostra economia e aspetti rilevanti della vita quotidiana di molte persone non sarebbero sostenibili. Al contempo, sul piano giuridico-costituzionale, il tema della cittadinanza si intreccia strettamente con quello dell'uguaglianza, dei diritti fondamentali, della democrazia. La cittadinanza è, infatti, funzionale all'uguaglianza, è fattore di uguaglianza: nonostante lo straniero sia titolare di una serie di diritti fondamentali, la piena parità dei diritti è possibile solo con l'acquisizione della cittadinanza legale.

Partiremo dall'analisi dei dati statistici concernenti la popolazione straniera presente in Italia dal punto di vista sia della morfologia delle presenze sia dell'apporto economico arrecato. In secondo luogo affronteremo la questione sul piano giuridico, tenendo conto della normativa europea e nazionale e della giurisprudenza formata sul punto. Successivamente sarà riposta attenzione al tema centrale, ma al contempo problematico, della partecipazione degli immigrati alla vita pubblica. Infine saranno esaminate le più significative fra le molteplici proposte legislative di riforma della disciplina sull'attribuzione della cittadinanza, al fine di prospettare alcune possibili linee di intervento per le future scelte normative in materia.

2. La popolazione straniera in Italia

Dati significativi ai fini della nostra riflessione possono trarsi dal rapporto stilato dall'Istat sulla popolazione straniera residente in Italia, pubblicato il 22 settembre 2011. I dati, tratti dagli archivi delle anagrafi di tutti i comuni italiani, si riferiscono al 1° gennaio 2011 e riguardano la popolazione straniera residente in Italia ovvero i cittadini stranieri che risultano iscritti nelle anagrafi dei comuni italiani a una certa data. Sono esclusi dalla rilevazione gli stranieri "irregolari" (non iscritti all'anagrafe comunale)¹.

* Elaborato nell'ambito del gruppo di lavoro "Per l'inclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzia dei diritti" di Astrid coordinato da Cesare Pinelli ed in corso di pubblicazione.

¹ Il rapporto chiarisce che le popolazioni straniera e immigrata non devono essere confuse: un immigrato non è necessariamente straniero e, specularmente, uno straniero può essere nato in Italia. La caratteristica di immigrato è una

Gli stranieri residenti in Italia al 1° gennaio 2011 sono 4.570.317 (335mila in più rispetto all'anno precedente (+7,9%)), pari al 7,5% del totale dei residenti (italiani e stranieri). Gli iscritti in anagrafe provenienti dall'estero rappresentano la componente principale dell'incremento degli stranieri residenti in Italia: nel 2010 sono stati 424.499. Nel 2010 sono nati circa 78mila bambini stranieri, il 13,9% del totale dei nati da residenti in Italia.

Nel corso del 2010, 65.938 cittadini stranieri hanno acquisito la cittadinanza italiana. Le acquisizioni di cittadinanza sono aumentate dell'11,1% rispetto all'anno precedente, comportando, ovviamente, una diminuzione della popolazione straniera residente. Tra i nuovi cittadini italiani sono più numerose le donne, poiché i matrimoni misti, che rappresentano una modalità molto frequente di acquisizione della cittadinanza, si celebrano prevalentemente fra donne straniere e uomini italiani.

Gli stranieri residenti in Italia sono cittadini provenienti da un ampio ventaglio di paesi esteri. La comunità straniera più numerosa è quella rumena che raggiunge, al 1° gennaio 2011, quasi il milione di residenti: il 21,2% del totale degli stranieri residenti in Italia (9,1% in più rispetto all'anno precedente). Al 1° gennaio 2011 1.334.820 di stranieri residenti provengono dai 27 paesi membri dell'Unione europea con un incremento del 7,5 % rispetto al 1° gennaio 2010 (1.241.348).

Per quanto riguarda la distribuzione geografica l'86,5% degli stranieri risiede nel Nord e nel Centro del Paese, il restante 13,5% nel Mezzogiorno. Gli incrementi maggiori della presenza straniera rispetto all'anno precedente, anche nel 2010, si sono manifestati nel Sud (+11,5%) e nelle Isole (+11,9%). I flussi migratori hanno interessato come destinazione residenziale i comuni di maggiori dimensioni. L'incidenza degli stranieri nei comuni capoluogo di provincia è, infatti, pari al 9,4%, livello ben superiore alla media italiana (7,5%), e raggiunge il 10,1% nelle grandi città.

I dati forniti dall'Istat confermano, inoltre, anche nel 2010 il contributo dei residenti stranieri alla crescita demografica dell'Italia. Senza di essi l'Italia sarebbe un Paese con popolazione in diminuzione: nel 2010, infatti, i cittadini italiani diminuiscono di oltre 49 mila unità. L'incremento della popolazione complessivamente residente nel nostro paese (italiani e stranieri), che da 60.340.328 al 1° gennaio 2010 passa a 60.626.442 al 1° gennaio 2011, è dovuto interamente alla dinamica naturale e migratoria dei residenti stranieri. In particolare, il saldo naturale della popolazione straniera (+72.958 unità) compensa in buona parte il saldo naturale negativo dei residenti di cittadinanza italiana (-98.502 unità).

Ulteriori e rilevanti dati sono forniti dal XX Rapporto sull'immigrazione - Dossier Statistico 2010 curato dalla Caritas/Migrantes.

Dal dossier emerge che sono circa 240mila i matrimoni misti celebrati tra il 1996 e il 2008 (quasi 25mila nel 2008) e più di 110mila gli ingressi per motivi familiari. I figli degli immigrati iscritti a scuola sono 673.592 e incidono per il 7,5% sulla popolazione scolastica.

Di particolare interesse sono i dati concernenti gli aspetti economici dell'immigrazione. Gli immigrati assicurano allo sviluppo dell'economia italiana un contributo notevole: sono circa il 10% degli occupati come lavoratori dipendenti², sono titolari del 3,5% delle imprese³, incidono per

caratteristica permanente: un individuo continua ad appartenere alla popolazione immigrata anche se acquisisce la cittadinanza italiana. E' il paese di nascita, e non la cittadinanza, che definisce l'origine geografica di un immigrato. L'immigrato è il cittadino straniero nato all'estero che risiede in Italia. I cittadini italiani, nati all'estero ma residenti in Italia, non sono contabilizzati tra gli immigrati.

² Secondo i dati Istat ripresi dal Dossier, nel 2009, un anno in cui l'occupazione complessiva è diminuita di 527.000 unità, i lavoratori stranieri occupati sono aumentati di 147mila unità, arrivando a quota 1.898.000, con una incidenza dell'8,2% sul totale degli occupati. Il loro tasso di occupazione, rispetto al 2008, è passato dal 67,1% al 64,5%, mentre quello di disoccupazione è aumentato dall'8,5% (media 2008) all'11,2%.

l'11,1% sul prodotto interno lordo (dato del 2008), dichiarano al fisco un imponibile di oltre 33 miliardi l'anno.

Il dossier, nelle indagini condotte sui benefici e sui costi dell'immigrazione, evidenzia inoltre che gli immigrati versano alle casse pubbliche più di quanto prendano come fruitori di prestazioni e servizi sociali. Le uscite ammontano a circa 10 miliardi di euro: 2,8 miliardi per la sanità (2,4 per gli immigrati regolari, 400 milioni per gli irregolari); 2,8 miliardi per la scuola, 450 milioni per i servizi sociali comunali, 400 milioni per politiche abitative, 2 miliardi a carico del Ministero della Giustizia (tribunali e carceri), 500 milioni a carico del Ministero dell'Interno (Centri di identificazione ed espulsione e Centri di accoglienza), 400 milioni per prestazioni familiari e 600 milioni per pensioni a carico dell'Inps.

Le entrate assicurate dagli immigrati si avvicinano agli 11 miliardi di euro (10,827): 2,2 miliardi di tasse, 1 miliardo di Iva, 100 milioni per il rinnovo dei permessi di soggiorno e per le pratiche di cittadinanza, 7,5 miliardi per contributi previdenziali⁴.

Costi e benefici dell'immigrazione in Italia: stima delle entrate e delle uscite (2008)

Voci di entrata e di uscita	Miliardi di euro
Totale entrate	10,8
Contributi previdenziali	7,5
- di cui lavoratori dipendenti	6,5
- di cui lavoratori autonomi	0,7
- di cui lavoratori parasubordinati	0,2
Gettito Irpef	2,2
- di cui lavoratori dipendenti	1,8
- di cui lavoratori autonomi	0,3
- di cui lavoratori parasubordinati	0,1
Gettito Iva	1,0
Tasse per permessi di soggiorno e cittadinanza	0,1
Totale uscite	9,9
Sanità	2,8
- di cui per stranieri residenti	2,4
- di cui per stranieri temporaneamente presenti	
Spese scolastiche	2,8

³ Al 31 maggio 2010 sono risultate iscritte 213.267 imprese con titolare straniero, 25.801 in più rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente; in particolare, nei primi cinque mesi del 2010 le imprese sono aumentate al ritmo del 13,8%. Queste imprese incidono per il 7,2% sulle imprese artigiane operanti in Italia. Particolarmente dinamico è anche il settore delle imprese cooperative (69.439 soci), sia di produzione che di consumo. Se, oltre che dei titolari e dei soci, si tiene conto degli amministratori (87.485), delle altre funzioni societarie (18.622) e di 131 figure la cui funzione non è stata classificata, si arriva a un totale di 388.944 posizioni lavorative e a un complesso occupazionale che include oltre mezzo milione di posizioni, prendendo in considerazione anche dei lavoratori dipendenti.

⁴ L'impatto positivo della presenza degli immigrati trova una significativa conferma nel confronto dell'andamento pensionistico tra gli immigrati e gli italiani. Sulla base dell'età pensionabile si può stimare che nel quinquennio 2011-2015 chiederanno la pensione circa 110mila stranieri, pari al 3,1% di tutte le nuove richieste di pensionamento. Dai 15mila pensionamenti nel 2010, pari al 2,2% di tutte le richieste, si passerà ai 61mila nel 2025, pari a circa il 7%. Attualmente è pensionato tra gli immigrati 1 ogni 30 residenti e tra gli italiani 1 ogni 4. Nel 2025, i pensionati stranieri saranno complessivamente circa 625mila (l'8% dei residenti stranieri). A tale data, tra i cittadini stranieri vi sarà circa 1 pensionato ogni 12 persone, mentre tra gli italiani il rapporto sarà di circa 1 a 3.

Spese sociali dei comuni	0,4
Spese per la casa	0,4
- Edilizia residenziale pubblica	0,2
- Fondo sociale per l'affitto	0,2
Spese Ministero Giustizia (tribunali e carcere)	2,0
Spese Ministero Interno (centri espulsione e accoglienza)	0,5
Spese previdenziali	1,0
- Trattamenti familiari	0,4
- Trattamenti pensionistici	0,6

FONTE: *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes 2010*

Infine, il Dossier fornisce utili dati per comprendere la complessità del fenomeno migratorio, soprattutto in relazione agli stranieri cd. "irregolari". Nel 2009 sono stati registrati 4.298 respingimenti e 14.063 rimpatri forzati, per un totale di 18.361 persone allontanate. Le persone rintracciate in posizione irregolare, ma non ottemperanti all'intimazione di lasciare il territorio italiano, sono state 34.462. Le persone trattenute nei centri di identificazione e di espulsione sono state 10.913, tra le quali diverse già ristrette in carcere, dove non era stata accertata la loro identità. Nell'insieme il 58,4% delle persone trattenute nei Centri di identificazione ed espulsione è stato rimpatriato.

3. La cittadinanza europea

Sebbene la disciplina dell'attribuzione della cittadinanza legale sia riservata agli Stati membri, rilevanti spinte verso una sua revisione in chiave inclusiva sono fornite dagli indirizzi assunti dall'Unione europea.

È stato rilevato come la cittadinanza europea si manifesti in una duplice dimensione, transnazionale e sovranazionale. La prima era emersa in sede giurisprudenziale e normativa già prima del Trattato di Maastricht, muovendo da una progressiva estensione della libertà di circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità europea garantita dal Trattato di Roma, fino a riconoscere una serie di diritti al cittadino di uno Stato membro residente in un altro. Nel quadro della seconda accezione le istituzioni si presentano quale controparte diretta dei cittadini dell'Unione in quanto tali, all'interno di un rapporto che rinviene la propria disciplina nei trattati europei⁵.

Una tappa fondamentale è stata l'introduzione, con il Trattato di Maastricht, della cittadinanza europea, che è stata riconosciuta a tutti i cittadini di uno Stato membro dell'Unione Europea quale complemento della cittadinanza nazionale, e quindi come qualifica addizionale e non sostitutiva rispetto ad essa.

Secondo tale Trattato, ripreso sul punto dal Trattato sul funzionamento dell'Unione stipulato a Lisbona, i diritti del cittadino europeo comprendono:

- il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri;
- il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali;
- il diritto di godere della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;

⁵ C. Pinelli, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia del diritto. Annali I*, Giuffrè, Milano, 2005, 199.

- il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo e di ricorrere al Mediatore europeo.

In base al Trattato sull'Unione europea, nella versione adottata a Lisbona, questo elenco va integrato con la previsione di un diritto di iniziativa dei cittadini⁶, e può essere ulteriormente integrato e completato dal Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo e degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali. Inoltre è significativo che i cittadini europei siano i soggetti ai quali si riferiscono costantemente le "Disposizioni relative ai principi democratici" previste dal Titolo II dello stesso Trattato.

La dimensione sovranazionale della cittadinanza europea trova poi riconoscimento nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che con il Trattato di Lisbona ha acquistato lo stesso valore giuridico dei trattati, e nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, alla quale l'Unione ha inteso aderire con l'adozione del Trattato di Lisbona.

Comunque nei trattati europei l'unico requisito per l'accesso alla cittadinanza dell'Unione consiste nella titolarità della cittadinanza di uno degli Stati membri, senza prevedere alcunché per quel che concerne i modi di accesso e di perdita di quest'ultima.

A fronte della disomogeneità che può derivare dalle differenti modalità d'acquisto della cittadinanza fissate dalle normative nazionali, il Parlamento europeo, nella risoluzione adottata il 2 aprile 2009 sui problemi e le prospettive concernenti la cittadinanza europea, ha, tra l'altro, invitato gli Stati membri a riesaminare le rispettive leggi sulla cittadinanza e ad esplorare le possibilità di rendere più agevole per i cittadini non nazionali l'acquisizione della cittadinanza e il godimento dei pieni diritti. Il Parlamento europeo ha, altresì, auspicato che sia favorito lo scambio di esperienze sui sistemi di naturalizzazione in essere nei diversi Stati membri, al fine di pervenire, pur nel rispetto della competenza dei singoli Stati membri nel determinare i modi di acquisto e perdita della cittadinanza, ad un maggiore coordinamento quanto ai criteri ed alle procedure di accesso alla cittadinanza dell'Unione, in maniera tale da limitare le discriminazioni che i diversi regimi giuridici comportano, nonché, ritenendo l'integrazione degli immigrati un prerequisito fondamentale per l'esercizio dei loro diritti nel loro Stato membro di residenza, ha invitato gli Stati membri a dare rapida e piena attuazione alle raccomandazioni formulate dalla Commissione nella sua Comunicazione del 1° settembre 2005 contenente "Un'agenda comune per l'integrazione - Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea"⁷.

⁶ Si tratta un nuovo diritto, l'iniziativa dei cittadini, che permette ad un milione di cittadini di invitare la Commissione "a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati". L'iniziativa dei cittadini è un'espressione della democrazia partecipativa che completa il concetto di democrazia rappresentativa su cui si fonda l'Unione, e che viene espresso attraverso le sue istituzioni.

⁷ Si tratta di un obiettivo già prospettato nella riunione straordinaria di Tampere del 15 e del 16 ottobre 1999 del Consiglio europeo, che aveva ribadito la necessità di offrire ai cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente in maniera prolungata l'opportunità di ottenere la cittadinanza dello Stato membro in cui risiedono, nonché di avvicinare lo status giuridico dei cittadini di paesi terzi a quello dei cittadini degli Stati membri e di garantire una serie di diritti uniformi e quanto più simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'Unione europea alle persone che soggiornano regolarmente in un determinato Stato membro e sono in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata. Indirizzi tradotti nella direttiva n. 109 del 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, con la quale le istituzioni comunitarie hanno introdotto in base al principio di sussidiarietà disposizioni per l'armonizzazione delle condizioni per il conferimento dello status di soggiornante di lungo periodo. La direttiva comunitaria è stata attuata nel nostro ordinamento dal decreto legislativo n. 3 del 2007, che ha modificato il testo unico in materia di immigrazione (artt. 9 e 9-bis del d.lgs. 286 nel 1998).

Tuttavia la discussione politica in Italia, come più avanti sarà illustrato, non sembra aver finora percorso la strada così indicata.

4. La condizione degli immigrati secondo la recente disciplina statale e gli interventi correttivi della Corte costituzionale

Scarse sono le disposizioni costituzionali dedicate espressamente agli stranieri, e ancor più quelle sulla cittadinanza. La Costituzione si limita a stabilire all'art. 10 che la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali, a riconoscere il diritto di asilo dello straniero "al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana" nonché a vietare l'extradizione per reati politici. Il fatto poi che, secondo l'art. 35, la Repubblica riconosce la libertà di emigrazione e tutela il lavoro italiano all'estero, dimostra che nel 1948 il nostro era ancora un Paese di emigrazione, piuttosto che di immigrazione. Infine, quanto alla cittadinanza, si prevede soltanto il divieto di privare chiunque della cittadinanza, oltre che del nome e della capacità giuridica, per motivi politici (art. 22).

La Costituzione ha dunque affidato al legislatore il compito di disciplinare la condizione dello straniero e le vicende della cittadinanza, nei limiti e alle condizioni ora ricordate.

Prima di affrontare l'analisi della disciplina statale sull'acquisto della cittadinanza, riteniamo opportuno soffermarci su alcuni recenti interventi legislativi che, espressione di un approccio securitario al fenomeno dell'immigrazione, hanno finito per condizionare il dibattito politico e i tentativi di riscrittura della disciplina della cittadinanza e dell'accoglienza.

La legge n. 94 del 2009 ha introdotto una forma di criminalizzazione della condizione dell'immigrato irregolare tramite misure tanto penali quanto amministrative.

Sul piano penale il contrasto all'immigrazione irregolare è stato affidato soprattutto all'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale dello straniero nel territorio statale e di una sanzione penale per chi a titolo oneroso, al fine di trarre ingiusto profitto, dà alloggio ovvero cede, anche in locazione, un immobile ad uno straniero privo di titolo di soggiorno.

Si tratta di strumenti penali la cui efficacia dovrebbe essere rafforzata dalla previsione, sul versante amministrativo, di obblighi di esibizione dei documenti di soggiorno in caso di matrimonio, di accesso a pubblici servizi o di richiesta di provvedimenti inerenti agli atti di stato civile (con la sola esclusione di quelli inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie e alle prestazioni scolastiche obbligatorie).

Alle misure sopraindicate è stato aggiunto l'obbligo per gli agenti in attività finanziaria che prestano servizi di pagamento nella forma dell'incasso e trasferimento di fondi (le agenzie di *money transfer*) di segnalare all'autorità locale di pubblica sicurezza la mancanza del titolo di soggiorno del cittadino extracomunitario che ha ordinato l'operazione finanziaria. Altresì, è stato attribuito alle amministrazioni comunali (e non più all'azienda unità sanitaria locale) il potere di accertare le condizioni igienico-sanitarie e l'idoneità abitativa degli immobili in caso di richiesta non solo di una nuova residenza, ma anche di ricongiungimento familiare.

A tali misure bisogna poi sommarne altre quali la prescrizione del versamento da parte del richiedente di un contributo monetario in caso di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza o di richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno CE, nonché la scelta di subordinare il rilascio del permesso di soggiorno al superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana e alla stipula di un "accordo di integrazione", articolato per crediti, con l'impegno a sottoscrivere specifici obiettivi di integrazione, da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno.

Assistiamo dunque ad una torsione securitaria degli interventi di inclusione sociale degli immigrati che incidono su alcuni diritti fondamentali, quali l'abitazione, il matrimonio, la salute e i risparmi.

Tuttavia queste scelte sono state corrette e mitigate dalla Corte costituzionale, che a partire dalla sentenza n. 120 del 1967 ha costantemente sancito il divieto di discriminazioni irragionevoli nel godimento dei diritti fondamentali ai danni degli stranieri (tra le tante, sentt. nn. 104 del 1969, 62 del 1994, 105 del 2001, 306 del 2008, 11 del 2009, 187 e 249 del 2010, 245 del 2011).

In particolare la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 116, primo comma, cod. civ., come modificato dall'art. 1, comma 15, della legge n. 94 del 2009, che richiede allo straniero che vuole contrarre matrimonio nello Stato di presentare all'ufficiale dello stato civile "un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano" (sent. n. 245 del 2011), e dell'art. 14, comma 5-*quater*, del decreto legislativo n. 286 del 1998, come modificato dall'art. 1, comma 22, lett. *m*), della legge n. 94 del 2009, nella parte in cui non dispone che l'inottemperanza all'ordine di allontanamento, secondo quanto già previsto per la condotta di cui al precedente comma 5-*ter*, sia punita nel solo caso che abbia luogo «senza giustificato motivo» (sent. n. 359 del 2010).

Ancora, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, numero 11-*bis*, cod. pen., che aveva incluso tra le circostanze aggravanti comuni "l'aver il colpevole commesso il fatto mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale"⁸. L'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato a parere della Corte "ha posto le premesse per possibili duplicazioni o moltiplicazioni sanzionatorie, tutte originate dalla qualità acquisita con un'unica violazione delle leggi sull'immigrazione, ormai oggetto di autonoma penalizzazione, e tuttavia priva di qualsivoglia collegamento con i precetti penali in ipotesi violati dal soggetto interessato. Lo straniero extracomunitario viene punito una prima volta all'atto della rilevazione del suo ingresso o soggiorno illegale nel territorio nazionale, ma subisce una o più punizioni ulteriori determinate dalla perdurante esistenza della sua qualità di straniero irregolare, in rapporto a violazioni, in numero indefinito, che pregiudicano interessi e valori che nulla hanno a che fare con la problematica del controllo dei flussi migratori" (sent. n. 249 del 2010).

La Corte non ha tuttavia dichiarato l'incostituzionalità del reato di immigrazione irregolare. Occorre nondimeno ricordare che, con sentenza 28 aprile 2011, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha interpretato la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 115 del 2008 (recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare), successivamente attuata con l. n. 89 del 2011, nel senso che essa persegue l'obiettivo di una politica efficace di allontanamento e di rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare, e che tale obiettivo rischia di venire compromesso dalla normativa di uno Stato membro, come quella adottata dal legislatore italiano nel 2009, che preveda l'irrogazione della pena della reclusione al cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare per la sola ragione che questi senza giustificato motivo permane nel territorio di uno Stato membro dopo la scadenza del termine previsto dall'ordine di lasciare tale territorio.

5. La disciplina statale della cittadinanza

⁸ Si tratta di un comma aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. *f*), del d. l. n. 92 del 2008, convertito con modificazioni nella l. n. 125 del 2008, e oggetto di legge di interpretazione autentica (art. 1, comma 1, l. n. 94 del 2009). È stata altresì dichiarata in via consequenziale l'illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., limitatamente alle parole «e per i delitti in cui ricorre l'aggravante di cui all'art. 61, primo comma, numero 11-*bis*), del medesimo codice».

All'intensificazione del contrasto all'immigrazione clandestina non ha fatto seguito un ripensamento del trattamento giuridico di coloro che vivono regolarmente in Italia, e che potrebbero aspirare ad acquisire la cittadinanza, né sono stati promosse efficaci politiche di regolarizzazione, che a loro volta potrebbero aprire la strada all'acquisto della cittadinanza

Le vicende della cittadinanza continuano, dunque, ad essere regolate dalla legge n. 91 del 1992, secondo la quale acquistano la cittadinanza italiana coloro che siano nati da almeno uno dei genitori di cittadinanza italiana (acquisizione della cittadinanza *iure sanguinis*), nonché, in base al criterio dello *ius soli*, coloro che nascono nel territorio italiano e i cui genitori siano da considerarsi o ignoti (dal punto di vista giuridico), o apolidi; coloro che nascono nel territorio italiano e che non possono acquistare la cittadinanza dei genitori in quanto la legge dello Stato di origine dei genitori esclude che il figlio nato all'estero possa acquisire la loro cittadinanza; i figli di ignoti che vengono trovati (a seguito di abbandono) nel territorio italiano e per i quali non può essere dimostrato, da parte di qualunque soggetto interessato, il possesso di un'altra cittadinanza. La cittadinanza italiana è acquisita anche per riconoscimento della filiazione (da parte del padre o della madre che siano cittadini italiani), oppure a seguito dell'accertamento giudiziale della sussistenza della filiazione.

Lo straniero nato in Italia può divenire cittadino italiano purché vi abbia risieduto legalmente e ininterrottamente fino al raggiungimento della maggiore età e dichiararsi, entro un anno dal compimento della maggiore età, di voler acquistare la cittadinanza italiana. Lo straniero coniuge di cittadino italiano ottiene la cittadinanza, su richiesta, se, dopo il matrimonio, risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero. Per gli stranieri di origine italiana la legge prevede modalità facilitate di acquisto della cittadinanza che riguardano stranieri o apolidi che discendano, entro il secondo grado, da un cittadino italiano per nascita. Infine la cittadinanza può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, in base a una valutazione discrezionale, oltre che nei casi legati a particolari situazioni personali, agli stranieri residenti in Italia da almeno dieci anni, se cittadini non appartenente all'Unione europea, o da almeno quattro anni, se cittadini comunitari.

Si tratta di un procedimento di tipo concessorio, il cui esito è rimesso alla totale discrezionalità dell'amministrazione competente, che esclude la partecipazione attiva del richiedente all'*iter* di acquisizione, ed è subordinato ad un periodo di soggiorno sul territorio italiano pari a un minimo di dieci anni.

L'attuale procedimento di concessione della cittadinanza agli stranieri adulti legalmente residenti sul territorio italiano è dunque basato su condizioni esclusivamente quantitative e sulla esasperazione del principio volontaristico.

6. *Le prospettive*

6.1. *La partecipazione degli immigrati alla vita pubblica locale*

Sebbene siano contribuenti, fruitori di servizi e titolari di diritti sociali, secondo la legislazione vigente gli immigrati regolari non sono titolari del diritto di voto alle elezioni politiche e pertanto non possono partecipare alla formazione delle decisioni pubbliche che determinano i livelli di prelievo fiscale e programmano i servizi. Questa contraddizione è al centro di diverse valutazioni anche da parte dei costituzionalisti, per i quali tuttavia la questione dirimente, e oggi

assai controversa, è se la Costituzione vieti l'estensione agli stranieri del riconoscimento dei diritti propriamente politici, o affidi al legislatore la facoltà di prevederla⁹.

In questa sede, comunque, esamineremo la contraddizione in riferimento alla dimensione locale, dove peraltro sono allocati i servizi pubblici e dove rilevanti sono le responsabilità dell'autorità pubblica nel perseguire gli obiettivi dell'integrazione quali lavoro, assistenza, sanità, casa e cultura. Al riguardo ripercorreremo l'evoluzione della disciplina del diritto di voto degli stranieri per le elezioni amministrative degli enti locali.

A parte la legge n. 9 del 1989, che aveva attribuito ai cittadini stranieri appartenenti ai Paesi della Comunità europea il diritto di elettorato passivo per le elezioni dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo¹⁰, il punto di svolta è rappresentato dal Trattato di Maastricht, che ha riconosciuto ai cittadini europei, fra gli altri, il diritto di votare e di essere eletti alle elezioni comunali nello Stato di residenza¹¹, nonché, in attuazione di tale disposizione, dalla direttiva n. 94 del 1994, dove per la prima volta si afferma il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali residenti negli Stati dell'Unione alle stesse condizioni previste per i cittadini del Paese ospitante, segnatamente quelle connesse alla prova e alla durata della residenza. La direttiva è stata attuata nel nostro ordinamento dal d. lgs. n. 197 del 1996, che ha disciplinato le modalità per la presentazione al sindaco, da parte dei cittadini di uno Stato membro dell'Unione che intendano partecipare alle elezioni per il rinnovo degli organi del comune e della circoscrizione, della domanda di iscrizione nella lista elettorale aggiunta, istituita presso lo stesso comune, nonché le modalità per la presentazione della propria candidatura a consigliere comunale e circoscrizionale.

In seguito, con risoluzione n. 136 del 15 gennaio 2003, approvata nell'ambito della Relazione annuale sui diritti umani nell'Unione, il PE ha raccomandato agli Stati membri «di estendere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo a tutti i cittadini di Paesi terzi che soggiornino legalmente nell'Unione europea da almeno tre anni».

Ma la scelta del legislatore italiano non è andata nella stessa direzione. L'articolo 7, comma 4, lett. d), l. n. 40 del 1998 ha bensì previsto, per i cittadini stranieri non comunitari residenti in Italia in possesso della carta di soggiorno, il diritto di "partecipare alla vita pubblica locale, esercitando anche l'elettorato quando previsto dall'ordinamento e in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992". Tuttavia questa norma non ha potuto trovare applicazione perché l'Italia, con la legge di ratifica n. 203 del 1994, si è vincolata ad applicare solo i capitoli A e B, dedicati rispettivamente alla libertà di espressione, di riunione e di associazione, e alla istituzione di organi consultivi in seno alle collettività locali al fine di garantire una adeguata rappresentanza dei residenti stranieri attraverso sistemi elettivi o di nomina da parte delle loro associazioni e di promuovere altre forme di integrazione. Non è stata data invece applicazione al capitolo che impegna le parti a concedere agli stranieri residenti il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni locali, sul presupposto che avrebbe comportato la modificazione di norme costituzionali.

Il successivo d. lgs. n. 286 del 1998 si è limitato, a sua volta, a ribadire che "lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale" così come il titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo può "partecipare alla vita pubblica locale, con le forme e nei limiti previsti dalla vigente normativa", attribuendo al Consiglio nazionale

⁹ Cfr. Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2009. Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale*, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Napoli, Jovene, 2010.

¹⁰ La legge ha modificato gli artt. 4 e 6 della legge n. 18 del 1979, che disciplina l'elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo.

¹¹ Si tratta di una scelta ribadita dagli artt. 20 e 22 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e dall'art. 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

dell'economia e del lavoro, nell'ambito delle proprie attribuzioni, il compito di svolgere compiti di studio e promozione di attività volte a favorire la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica¹².

Quanto all'ordinamento degli enti locali, la posizione degli stranieri trova considerazione nell'art. 8, comma 5, del d. lgs. n. 267 del 2000, che prevede che "lo statuto [comunale], ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203 e al decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti".

Le illustrate incertezze ed omissioni non hanno impedito alle regioni e agli enti locali di tentare di estendere la titolarità di alcuni diritti politici ai cittadini stranieri non appartenenti ad uno Stato membro dell'Unione Europea.

Un primo tentativo significativo è stato portato avanti da alcuni comuni (Genova, Ancona, Torino), che hanno utilizzato lo strumento della modifica degli statuti comunali per riconoscere anche ai cittadini extracomunitari il diritto di elettorato, attivo e passivo, per le elezioni del consiglio comunale, del sindaco, dei consigli circoscrizionali. Tuttavia, questi tentativi sono stati travolti dall'esercizio del potere di annullamento straordinario da parte del governo, che, a seguito dei pareri del Consiglio di Stato, ha cassato le disposizioni normative locali¹³.

E' peraltro importante notare, prima di tutto, che il Consiglio di Stato ha riconosciuto espressamente "che l'art. 48 (diritto di voto) e l'art. 51 (accesso alle cariche elettive) della Costituzione offrono ai cittadini la garanzia costituzionale del diritto di elettorato attivo e passivo, ma [...] non precludono al legislatore ordinario di estendere gli stessi diritti, in tal caso privi di copertura costituzionale, a soggetti privi della cittadinanza italiana. Ciò può avvenire in base all'art. 10, comma 2, della Costituzione ("La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali") e, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, in base all'art. 117, comma 2, lett. a), della Costituzione"¹⁴.

Ma a partire da questo riconoscimento, la motivazione si incentra sulla sussistenza di una riserva di legge statale in materia di diritti politici degli stranieri extracomunitari, posta anche, per quanto riguarda i comuni, dall'art.117, comma 2, lett. p), Cost., e che "richiede che siano indicati dalla fonte primaria almeno i criteri di base per l'esercizio della normazione secondaria". Tale presupposto, aggiunge il Consiglio di Stato, "non può ritenersi realizzato con il semplice rinvio all'ordinamento, tanto più che la Convenzione di Strasburgo del 1992 è stata ratificata dal

¹² Nella originaria versione il comma 4 dell'art. 9 disponeva espressamente che il titolare della carta di soggiorno può partecipare alla vita pubblica locale, "esercitando anche l'elettorato quando previsto dall'ordinamento e in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992", richiamo soppresso successivamente dall'art. 1 del decreto legislativo n. 3 del 2007, di attuazione della direttiva n. 109 del 2003 relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo.

¹³ Si tratta del D.P.R. 17 agosto 2005 di annullamento straordinario della deliberazione del consiglio comunale di Genova n. 105 del 27 luglio 2004 di modifica dello statuto comunale (relativo alle elezioni comunali e circoscrizionali), del D.P.R. 20 marzo 2006 di annullamento straordinario dell'articolo 15 dello statuto del Comune di Ancona, come modificato con la deliberazione n. 38 del 21 aprile 2005 del Consiglio comunale di Ancona (relativo alle elezioni circoscrizionali), del D.P.R. 3 aprile 2006 di annullamento straordinario della deliberazione n. 108 del 29 settembre 2005, del consiglio comunale di Ancona nella parte in cui dispone la modifica degli articoli 5 e 12 dello statuto del comune di Ancona (relativa alle elezioni del sindaco e del consiglio comunale), del D.P.R. 20 marzo 2006 di annullamento straordinario della deliberazione n. 108 del 21 luglio 2005 del Consiglio comunale di Torino nella parte in cui dispone l'inserimento del comma 1-bis all'articolo 47, dello statuto del Comune di Torino (relativo alle elezioni circoscrizionali).

¹⁴ Si fa riferimento al parere del Consiglio di Stato (Sez. I) n. 9771/04 del 16 marzo 2005 relativo alla deliberazione del consiglio comunale di Genova n. 105 del 27 luglio 2004.

Parlamento ad eccezione del capitolo C, concernente il diritto di voto degli stranieri nelle elezioni locali (cfr. art.1 della legge di ratifica 8 marzo 1994, n. 203)".

Non convince la conseguenza che ne viene tratta: "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. Se fosse diversamente, d'altra parte, si assisterebbe alla proliferazione di una varietà di situazioni nei singoli Comuni del tutto incoerente con la stessa ragion d'essere della riserva esclusiva in favore dello Stato e si perverrebbe al risultato che i Comuni disporrebbero nella materia spazi di discrezionalità di cui non usufruiscono per quanto concerne l'ammissione all'elettorato dei cittadini di Stati aderenti all'Unione europea". Muovendo da queste argomentazioni si trae l'ulteriore conseguenza "che il citato art. 9, comma 4, del D. Lgs. n. 286/1998 potrà assumere forza precettiva soltanto in connessione con un ulteriore intervento del legislatore statale, al pari di quanto accaduto per l'ammissione all'elettorato dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea. D'altra parte sarebbe incoerente con la ragion d'essere della riserva esclusiva in favore dello Stato, che persegue finalità di uniformità almeno tendenziale della disciplina sul territorio nazionale".

Dunque, esigenze unitarie ed uniformanti escludono la possibilità per gli statuti comunali di poter, non tanto dare applicazione diretta ad una convenzione internazionale, quanto disciplinare una materia riservata al legislatore statale.

Il giudizio di illegittimità della normativa locale è stato esteso alle disposizioni statutarie che hanno riconosciuto agli stranieri non comunitari l'elettorato attivo e passivo nelle elezioni dei consigli circoscrizionali: "anche in tale limitata prospettiva le norme statutarie incidono sulla condizione giuridica degli stranieri non comunitari, in quanto concorrono a definirne la capacità giuridica nel campo pubblicistico, e, sotto tale profilo, non è rilevante la tipologia dell'organo da eleggere, con la conseguenza che almeno i vincoli dei quali si è detto, derivanti dalle riserve di legge di cui all'art.10, comma 2, e all'art.117, comma 2, lett. a, della Costituzione, permangono anche in tema di elezioni circoscrizionali".

Secondo il Consiglio di Stato l'esercizio dell'elettorato è assoggettato ad una normativa autonoma e distinta rispetto a quella concernente le altre forme di partecipazione alla vita pubblica locale, che sono state rese operative dalla legge n. 203 del 1994. Pertanto, è demandato alla potestà statutaria e regolamentare del Comune la definizione delle "forme" del procedimento elettorale, ma non "il riconoscimento del diritto di elettorato, che non attiene a profili formali del procedimento bensì al contenuto sostanziale della capacità giuridica degli stranieri"¹⁵.

Un secondo tentativo di ampliare il novero dei diritti "politici" degli stranieri è stato perpetrato a livello regionale in occasione della stagione statutaria seguita alle novelle costituzionali del 1999 e del 2001. È il caso dell'art. 15, comma 1, dello statuto dell'Emilia-Romagna che garantisce a tutti i residenti, compresi gli immigrati, il diritto di voto nei referendum regionali.

La Corte costituzionale ha respinto la questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti della disposizione statutaria, riportando nell'"area delle possibili determinazioni delle Regioni la scelta di coinvolgere in altre forme di consultazione o di partecipazione soggetti che comunque prendano parte consapevolmente e con almeno relativa stabilità alla vita associata, anche

¹⁵ A parer dell'organo consultivo è significativo, in tal senso, che l'art. 4 della legge n.131 del 2003 includa, nel contenuto degli statuti degli enti locali, la disciplina delle "forme di partecipazione popolare", ma non fa alcun cenno alla materia elettorale. Dalle argomentazioni addotte dal Consiglio di Stato non sembrano, invece, emergere ostacoli ad estendere la partecipazione dei cittadini stranieri ai referendum comunali.

a prescindere dalla titolarità del diritto di voto o anche dalla cittadinanza italiana” (sent. n. 379 del 2004). A differenza della diversa disposizione statutaria che pone l'obiettivo di assicurare “nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti”, quella dedicata al diritto di voto nei referendum regionali è configurata come una norma relativa ad un ambito di sicura competenza regionale (“diritti di partecipazione”), che la regione potrà esercitare “nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute”. Evidente è, secondo la Corte, l'insussistenza di una pretesa della regione di intervenire nella materia delle elezioni statali, regionali e locali, riconoscendo il diritto di voto a soggetti estranei a quelli definiti dalla legislazione statale, od inserendo soggetti di questo tipo in procedure che incidono sulla composizione delle assemblee rappresentative o sui loro atti.

Parimenti, la Consulta ha respinto la questione di legittimità promossa avverso l'art. 3, comma 6, dello statuto della Regione Toscana, per il quale “la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati”. Il giudice costituzionale ha riconosciuto il carattere non prescrittivo e non vincolante delle enunciazioni statutarie di questo tipo, la cui funzione perseguita è “di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa”. Si tratta di una disposizione che “non comporta né alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato, né fonda esercizio di poteri regionali” (sent. n. 372 del 2004). Il giudice costituzionale ha, dunque, ribadito la competenza legislativa esclusiva dello stato a disciplinare la materia delle elezioni statali, regionali e locali.

Dal quadro sin qui illustrato emergono alcune indicazioni per possibili interventi normativi a carattere inclusivo volti a promuovere la partecipazione dei cittadini stranieri alla vita pubblica.

In primo luogo, dalla disciplina dei diritti elettorali dei cittadini stranieri appartenenti ad uno stato dell'Unione europea è possibile desumere che la disciplina dell'elettorato attivo e passivo per le elezioni locali va distinta da quella per le elezioni nazionali.

In secondo luogo, i cittadini stranieri esercitano già alcuni diritti di natura politica, quali la partecipazione ai processi di democrazia partecipativa, alle consultazioni pubbliche, ai referendum locali e regionali.

In terzo luogo, il criterio utilizzato per l'esercizio di questi diritti politici è quello della residenza o almeno della stabile permanenza sul territorio.

In quarto luogo, almeno secondo i pareri del Consiglio di Stato prima riportati, per attuare un intervento normativo in chiave di ampliamento dell'elettorato locale ai cittadini stranieri residenti è sufficiente un atto legislativo statale. Una possibile modifica del testo costituzionale si porrebbe, in tal caso, in funzione di maggiore, ma non necessaria garanzia.

Si tratta di indicazioni che possiamo rinvenire nella maggior parte dei disegni di legge in materia presentati nella XVI legislatura, tendenti ad ampliare i diritti di elettorato dei cittadini stranieri non comunitari regolarmente residenti in Italia (di regola 5 anni) nelle elezioni cd. amministrative (circostrizionali, comunali, provinciali e regionali), in alcuni casi ricorrendo anche alla modifica del testo costituzionale.

Sulla strada dell'ampliamento dei diritti politici dei cittadini stranieri si pone anche la regolamentazione delle cd. elezioni primarie ovvero dei metodi di consultazione per la selezione e la scelta dei candidati a cariche istituzionali.

Spunti interessanti a tal fine possiamo trarre dalla disciplina contenuta nello Statuto del Partito Democratico (Modificato dall'Assemblea Nazionale del 21 e 22 Maggio 2010) all'art. 18 (Elezioni primarie per le cariche monocratiche istituzionali) e all'art. 19 (Scelta delle candidature per le Assemblee rappresentative), che tra gli “elettori/elettrici” del partito ricomprende anche cittadine e cittadini di altri Paesi in possesso di permesso di soggiorno, iscritti e non iscritti al Partito Democratico, che dichiarino di riconoscersi nella proposta politica del Partito, di sostenerlo

alle elezioni, e accettino di essere registrate nell'Albo pubblico delle elettrici e degli elettori (art. 2), e dal Regolamento quadro per la selezione delle candidature alle cariche istituzionali. In particolare, l'articolo 5 del regolamento prevede, tra l'altro, che possono partecipare alle primarie le persone che "cittadine e cittadini di altri Paesi in possesso di permesso di soggiorno, iscritti e non iscritti al Partito Democratico, dichiarino di riconoscersi nella proposta politica del Partito, di sostenerlo alle elezioni, e accettino di essere registrate nell'Albo pubblico delle elettrici e degli elettori al momento del voto", mentre per l'art. 4 "possono essere candidati alle primarie per la carica di Sindaco, Presidente di Provincia o Presidente di Regione, i cittadini in possesso dei requisiti di legge che li rendano eleggibili a tali cariche".

Dunque, sono ammessi a partecipare alle primarie (ed in tal modo ad incidere sul diritto di elettorato passivo dei candidati) persone prive dell'elettorato tanto attivo quanto passivo. La scelta operata dal partito democratico, ammessa in quanto forma di autoregolazione di un'associazione privata quale esso è, determina una scissione tra la scelta del candidato e i diritti di elettorato attivo e passivo: gli immigrati possono scegliere i candidati, ma non possono candidarsi.

Questa soluzione è stata fatta propria da alcune proposte legislative riguardanti la democrazia interna dei partiti e la disciplina delle elezioni primarie. In alcuni casi (AC 4194, Veltroni ed altri), pur ribadendosi che alle elezioni primarie si applicano le norme di legge limitative dell'esercizio dell'elettorato attivo e passivo previste per le corrispondenti consultazioni elettorali, e che hanno diritto di partecipare alla votazione nelle elezioni primarie i cittadini iscritti alle liste elettorali che al momento del voto dichiarano di essere elettori del partito politico o della coalizione di partiti che ha promosso la consultazione per la carica a cui la consultazione si riferisce, tuttavia si dispone che i partiti politici possano estendere il diritto di elettorato attivo anche ad altri soggetti, tra i quali gli stranieri residenti. Soluzione esclusa da altri disegni di legge (AC 4431 Cicchitto) che limitano l'elettorato attivo e passivo agli iscritti al partito e ai cittadini sostenitori del partito residenti nel territorio interessato al procedimento elettorale e che in forma residuale prevedono l'applicazione di tutte le norme vigenti in materia di elezioni e reati elettorali in quanto compatibili. In altri casi ancora si rimette la disciplina delle elezioni primarie ad un regolamento predisposto da ciascun partito politico secondo le modalità previste nello statuto del medesimo partito, da depositare presso il Ministero dell'interno entro sei mesi dalla data di scadenza naturale della legislatura (AC 4170, Lenzi ed altri) oppure ad un regolamento governativo di attuazione (AC 318, Quartiani ed altri).

Se incerta e diversificata appare la strada prospettata in sede parlamentare, la scelta fatta dall'unico legislatore regionale che si è pronunciato in materia, la Regione Toscana¹⁶, è di limitare l'elettorato attivo e passivo nelle primarie "ai cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni della regione".

Anche se registriamo scelte opposte, le une tendenti ad ampliare la partecipazione degli stranieri, le altre a restringerla, siamo convinti che estendere i diritti di partecipazione politica (nelle sue diverse e plurali manifestazioni) ai cittadini stranieri significa promuovere l'allargamento della rappresentanza dei residenti nelle istituzioni locali e renderli partecipi della vita politica e consapevoli dell'assunzione di responsabilità civica nella comunità nella quale vivono.

Il riconoscimento del diritto di voto degli stranieri residenti almeno a livello locale, tanto più se accompagnato da quello di petizione alle Camere, potrebbe rappresentare uno stimolo importante per un processo di integrazione.

¹⁶ Con la legge regionale n. 70 del 2004 (norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale), che rimanda agli artt. 5 e 6 della legge regionale n. 25 del 2004 (norme per l'elezione del consiglio regionale e del presidente del consiglio della giunta regionale),

Si tratta di ampliare quel diritto all'autogoverno che è riconosciuto agli abitanti che legano il loro destino alle sorti della città a prescindere dalla nascita e dalla cittadinanza, così come già avviene per i cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea residenti in Italia. Se, dunque, diversi sono gli spazi di intervento che si prefigurano, sono auspicabili integrate soluzioni normative in riferimento a tutti i livelli di governo.

6.2. La progettazione normativa di una nuova cittadinanza

La scelta tra i criteri dello *jus sanguinis* e dello *jus soli* e la portata del dogma della volontarietà nell'acquisto della cittadinanza hanno marcato a lungo il dibattito politico e scientifico sul tema non solo in Italia. Oggi i tentativi di riforma muovono da presupposti completamente diversi, nella misura in cui l'attribuzione della cittadinanza dovrebbe tendere ad assorbire (anticipandolo o risolvendolo) il conflitto sociale che scaturisce dall'esclusione dei non-cittadini. Fra le possibili opzioni regolative volte a riconoscere la cittadinanza, rispettivamente, a prescindere dalla verifica dell'integrazione, allo straniero già socialmente integrato, o infine a conclusione di un percorso di integrazione sociale e culturale, e che possono comportare meccanismi discrezionali o automatici di attribuzione della cittadinanza e criteri per l'acquisto della cittadinanza a carattere inclusivo (capacità reddituale, svolgimento di un ciclo di studi, disponibilità di un'abitazione, tempo di permanenza, partecipazione a percorsi formativi), a prevalere in sede parlamentare è stata finora la terza, in un'ottica non più "concessoria e quantitativa", ma viceversa "attiva e qualitativa". Nella Relazione di maggioranza che accompagna il testo unificato delle proposte modificative della legge n. 91 del 1992¹⁷ si assume che l'acquisizione della cittadinanza va concepita non più come esito della permanenza sul territorio italiano per un determinato numero di anni, ma quale riconoscimento di un'effettiva integrazione: "una cittadinanza basata dunque non su un fatto quantitativo, ma su un fatto qualitativo".

L'obiettivo è di far diventare la cittadinanza per lo straniero adulto il punto di arrivo di un percorso di integrazione sociale, civile e culturale e il punto di partenza per il suo continuo approfondimento. Si tratta in definitiva di fornire tutti gli strumenti idonei a favorire il processo che porta al pieno riconoscimento dei diritti di cittadinanza a chi dimostri di volersi integrare nel tessuto sociale e civile della nazione che lo ospita, senza far scattare automatismi laddove questa volontà non sia espressa esplicitamente.

La proposta della maggioranza tende a specificare (e ad aggravare) il procedimento di concessione della cittadinanza, con la previsione di requisiti ed adempimenti volti ad accertare il grado di integrazione dello straniero, più che a favorirne l'inclusione: l'obbligo di frequenza con profitto delle scuole dell'obbligo (per i minori stranieri nati in Italia), la richiesta di una permanenza decennale stabile per gli stranieri adulti e il possesso del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo, la frequenza di un corso annuale a carattere culturale, il rispetto degli obblighi fiscali, la verifica del mantenimento di requisiti di reddito e di alloggio, di assenza di carichi pendenti, di rispetto in ambito familiare di regole della convivenza¹⁸. Si tratta di "impegnativi requisiti che

¹⁷ I Commissione permanente della Camera nella seduta dell'11 dicembre 2009.

¹⁸ Non è stato previsto l'esame linguistico in quanto, con le riforme introdotte con il cosiddetto pacchetto sicurezza, è stato disposto che lo straniero venga sottoposto ad una verifica della conoscenza della lingua italiana già al momento della richiesta del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, in occasione della sottoscrizione dell'accordo di integrazione; poiché il possesso di tale permesso di soggiorno CE è una condizione per la richiesta della cittadinanza, appariva inutile prevedere un ulteriore esame di lingua.

implichino la valutazione della qualità della presenza nel nostro Paese dello straniero e la sua volontà di intraprendere effettivamente con successo un percorso di integrazione che possa culminare con la concessione della cittadinanza”.

Nella Relazione di minoranza, per l’acquisizione della cittadinanza di stranieri adulti legalmente residenti sul territorio italiano si introduce un meccanismo che obbedisce a una logica e a un’ispirazione completamente diversi. Il procedimento per l’“attribuzione” della cittadinanza dovrebbe distinguersi sia dai meccanismi tendenzialmente automatici di acquisizione della cittadinanza (per nascita, a seguito di frequenza di un ciclo scolastico, a seguito di matrimonio) sia dal procedimento di tipo concessorio, per il fatto di presupporre 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. I requisiti di tipo positivo includono la residenza legale sul territorio italiano per almeno cinque anni, il possesso di un livello reddituale minimo, una verifica dell’integrazione linguistica e sociale dello straniero sul territorio della Repubblica. È poi prevista una condizione ulteriore rappresentata dal giuramento di osservanza della Costituzione e di rispetto della pari dignità sociale dei cittadini, con il quale lo straniero cui sia attribuita la cittadinanza si impegna solennemente a rispettare e a promuovere i valori fondanti della convivenza civile dell’Italia repubblicana.

Dunque, sia nell’uno che nell’altro caso è prevista la verifica del possesso di alcuni requisiti, che sebbene nelle intenzioni dei proponenti dovrebbero accertare il grado di integrazione, tuttavia sembrano rispondere ad esigenze di sicurezza, in quanto dovrebbero consentire alle autorità pubbliche di svolgere verifiche cautelative che evitino il sorgere di pericoli per la sicurezza della comunità ospitante, legati ad una conflittualità per “mancata integrazione”. Il rischio che si corre è di proporre sotto forma di requisiti di integrazione esigenze di sicurezza e, pertanto, di piegare a finalità securitarie processi di inclusione sociale.

6.3. *Le seconde generazioni*

Principale banco di prova per sperimentare scelte inclusive in materia di cittadinanza è costituito dalla disciplina dell’acquisto della cittadinanza da parte delle cd. seconde generazioni, ovvero dei figli di stranieri nati e cresciuti in Italia, che secondo la legislazione vigente acquistano volontariamente la cittadinanza legale solo al compimento del diciottesimo anno di età.

Le molteplici proposte normative concordano nell’escludere l’adozione del semplice principio dello *jus soli* per cui la cittadinanza possa essere acquisita con la mera nascita sul territorio nazionale. Se il testo unificato delle proposte di maggioranza inasprisce le norme vigenti per l’acquisto della cittadinanza da parte dello straniero nato in Italia stabilendo come condizione aggiuntiva la frequentazione con profitto delle scuole riconosciute dallo Stato italiano, le proposte alternative, di regola, tentano di temperare il criterio dello *jus soli*, condizionando l’acquisizione della cittadinanza di chi è nato in Italia o entrato entro il quinto anno di età alla stabilità del nucleo familiare in Italia o alla partecipazione del minore a un ciclo scolastico-formativo, pur ribadendo il principio della volontarietà.

Fra le proposte della minoranza ve ne è una (AC 2670 Sarubbi, Granata) che subordina l’acquisizione della cittadinanza alla previa dichiarazione di un genitore da inserire “obbligatoriamente” nell’atto di nascita, o, in caso di espresso dissenso genitoriale, alla richiesta entro due anni dal compimento della maggiore età. È, inoltre, previsto che un minore diventi cittadino italiano, su istanza del genitore (o del soggetto stesso se compie la maggiore età durante gli studi), se ha completato un percorso scolastico o professionale nel nostro Paese. In via generale e residuale è previsto che lo straniero nato o entrato in Italia entro il quinto anno di età, che vi abbia

risieduto legalmente fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino italiano a meno che non esprima esplicito rifiuto (nella proposta del relatore di minoranza si richiede anche in questo caso un'espressa dichiarazione positiva). Dunque, la nascita sul territorio italiano dà diritto all'acquisto della cittadinanza in presenza di due condizioni sostanziali (fra loro alternative) e di una condizione procedimentale o formale. Obiettivo perseguito da questa proposta legislativa è quello di fare sì che il minore nato in Italia da un nucleo familiare stabile acquisisca i pari diritti dei coetanei con i quali affronta il percorso di crescita e il ciclo scolastico.

Si tratta nel complesso di proposte legislative che rinvergono la propria ispirazione nella Convenzione europea sulla nazionalità del 6 novembre 1997, firmata ma non ratificata dal nostro Paese, la quale prevede che gli Stati facilitino nel loro diritto interno l'acquisto della cittadinanza per le "persone nate sul territorio e ivi domiciliate legalmente ed abitualmente" (articolo 6, paragrafo 4, lettera e)).

7. Considerazioni conclusive

La riflessione sin qui condotta ci consente di evidenziare alcune ambiguità e contraddizioni che rischiano di condizionare le future scelte normative in materia di cittadinanza.

Ambiguità si annidano, ad esempio, nella previsione per i minori dell'obbligo di frequentare con profitto le scuole riconosciute dallo Stato italiano. Con questa disposizione i proponenti ambiscono ad incentivare i processi di scolarizzazione, e quindi di integrazione sociale, dei giovani nomadi. Si intende così porre i minori stranieri in una posizione di sempre maggiore parità rispetto ai minori che sono già cittadini italiani, non essendo chiara ai proponenti "per quali ragioni a questi ultimi si impone l'obbligo di frequentare le scuole, mentre la stessa previsione non si vuole applicare ai minori che non sono ancora cittadini italiani". Ma si dimentica che già il d. lgs. n. 76 del 2005 specifica, tra l'altro, che la fruizione dell'offerta di istruzione e di formazione costituisce per tutti, ivi compresi i minori stranieri presenti nel territorio dello Stato, oltre che un diritto soggettivo, un dovere sociale ai sensi dell'articolo 4 della Costituzione, per il cui adempimento vengono indicati i soggetti preposti alla vigilanza e previste sanzioni per la sua violazione (art. 1, comma 6, e 5). Non condivisibile e superficiale appare poi l'argomentazione addotta per escludere l'attribuzione della cittadinanza ai minori: essendo "tutti i diritti sociali ed economici garantiti sia ai cittadini, sia agli stranieri residenti nel nostro Paese ed essendo solo i diritti politici esclusivamente appartenenti a chi ha la cittadinanza italiana, non avere la cittadinanza italiana non incide su chi non ha raggiunto la maggiore età". Simile opinione si fonda su una malintesa e riduttiva concezione della cittadinanza legale e politica, equiparata alla semplice concessione di diritti elettorali.

Foriero di ambiguità è anche la prevista subordinazione dell'acquisizione della cittadinanza alla titolarità del permesso di soggiorno al fine di evitare che possa accedere alla cittadinanza lo straniero che, pur avendone la possibilità, non abbia chiesto il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, ma si sia avvalso invece di permessi di soggiorno temporanei. Sebbene entrambi gli istituti si fondino sulla stabile permanenza sul territorio degli stranieri, la previsione di particolari requisiti a carattere inclusivo per il rilascio del permesso di soggiorno è giustificata per supplire alla mancanza di cittadinanza di un paese membro e, dunque, alle disparità sul piano sociale e giuridico che ne conseguono¹⁹. Appare, pertanto, contraddittorio basare

¹⁹ Il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, prima del 2007 denominato "carta di soggiorno", è il titolo di soggiorno riservato agli stranieri non comunitari presenti stabilmente nel nostro Paese. È rilasciato a richiesta dell'interessato ed è condizionato al possesso del permesso di soggiorno, da almeno cinque anni. A differenza del permesso di soggiorno che dura al massimo due anni, è a tempo indeterminato. L'art. 9 d. lgs. n. 286 del 1998, che

l'attribuzione della cittadinanza nazionale sulla titolarità dello strumento suppletivo, qual è il permesso CE. Auspicabile è, invece, la scelta di ridurre i tempi di residenza richiesti per l'attribuzione della cittadinanza agli stranieri adulti, equiparandoli a quelli previsti per il permesso CE di lungo periodo.

Altrettanto ambiguo è l'eccessivo peso attribuito al mero fattore temporale quale conferma di una presunta inclusione. È stato rilevato, a tal riguardo, che l'eccessiva lunghezza dell'arco temporale (dieci anni che salgono nella realtà a tredici-quindici anni) impedisce, di fatto, che l'acquisizione a pieno titolo dei diritti civili legati alla cittadinanza diventi un obiettivo che il cittadino straniero residente in Italia reputa davvero perseguibile. Pertanto, la soluzione auspicabile è quella di una riduzione dei tempi di residenza richiesti ai fini dell'acquisto della cittadinanza nazionale agli stranieri adulti. Soluzione da valorizzare ulteriormente per i cittadini di uno Stato dell'Unione europea, già a noi legati dalla comune cittadinanza europea.

Poca attenzione è rivolta alla previsione di iniziative ed attività finalizzate a sostenere il percorso di integrazione linguistica, culturale e sociale dello straniero. Si tratta di affidare alle amministrazioni pubbliche il compito di curare l'integrazione degli stranieri, prima ancora che di verificarla. Non mancano, infatti, nel nostro ordinamento strumenti ed istituti che supportano ed agevolano politiche e processi di inclusione (ad esempio educazione alla cittadinanza, mediazione culturale).

Il rischio è di demandare interamente alle regioni e agli enti locali il compito di garantire, mettendo in campo le relative azioni, la piena integrazione sociale dei cittadini stranieri che scelgono di vivere e lavorare sul territorio italiano. Lo Stato sembra limitarsi a coniugare sicurezza ed integrazione, a governare l'immigrazione più sul fronte della sicurezza che su quello dell'integrazione, tralasciando il fatto che senza efficaci strumenti di integrazione la lotta alla criminalità diventa insufficiente e improduttiva.

Rimane inevasa la domanda di ricercare un patrimonio comune. Le politiche di inclusione nei diversi settori presuppongono una condivisione minima di un patrimonio comune, che si ponga quale base culturale e valoriale per ripensare il regime giuridico dell'accoglienza e della cittadinanza, non potendola ridurre al formale rito del giuramento di osservanza della Costituzione e di rispetto dei suoi valori fondamentali.

Sul tema della cittadinanza si confrontano oggi due diverse posizioni, l'una legata alla difesa della cittadinanza legale, l'altra tendente a darne una lettura inclusiva. Si è cercato di mettere in luce come la cittadinanza tenda oggi a configurarsi quale forma giuridica di una relazione sostanziale tra la persona e la comunità: quale condizione sociale prima che giuridica. La cittadinanza deve portare all'integrazione e all'assunzione di responsabilità comuni, ribaltando in tal modo la tradizionale prospettiva concessoria. Riteniamo che nel nuovo contesto multiculturale la cittadinanza vada declinata non più in termini di mera difesa dell'identità e dell'appartenenza, ma quale momento di integrazione ed inclusione sociale. Questo obiettivo può essere perseguito con l'animazione di un processo continuo di integrazione, che consenta di sviluppare sia la dimensione personale dei diritti, sia la dimensione solidale e responsabile dei doveri.

Il volto multietnico che la nostra società va assumendo richiede, dunque, l'individuazione di istituti e strumenti che consentano al non-cittadino di essere integrato nel tessuto sociale anche in

disciplina tra l'altro l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato dello straniero, richiede, per la concessione del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, un alloggio idoneo secondo i parametri regionali previsti per gli alloggi di edilizia residenziali pubblica oppure secondo i requisiti accertati dall'ASL competente. Non può essere rilasciato agli stranieri considerati pericolosi oppure che sono stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per gravi reati.

vista dell'acquisto formale della cittadinanza legale e di maturare, al contempo, una consapevolezza dei diritti e dei doveri che l'acquisto della cittadinanza legale comporta. Conoscere i propri diritti è premessa per poterli esercitare. Tra questi strumenti un ruolo particolare è svolto dall'educazione alla cittadinanza. Sebbene l'educazione alla cittadinanza sia rivolta a tutte le persone, differenti sono i contenuti e i metodi nei quali può essere declinata in relazione all'età, alla condizione sociale e culturale, al godimento della cittadinanza legale. Infatti, se i giovani in età scolare sono chiamati a conoscere il patto fondativo della comunità e a sviluppare competenze civiche (educazione alla Costituzione), i migranti sono chiamati alla condivisione dei valori fondanti della comunità (educazione o formazione per la cittadinanza) e i cittadini adulti sono chiamati a sperimentare processi di accoglienza ed integrazione (formazione all'integrazione).

Altro strumento dalle potenzialità inclusive è quello della partecipazione ai processi decisionali pubblici e alle molteplici forme di democrazia partecipativa e deliberativa. In particolare, per gli immigrati l'esperienza della partecipazione favorisce l'uguaglianza sostanziale tra le persone e la condivisione dei valori e delle regole della comunità che accoglie il migrante, anche in vista dell'acquisto della cittadinanza politica. Inoltre, assumono un ruolo decisivo le pratiche sussidiarie di manutenzione dei beni comuni, ispirate dall'art. 118 ultimo comma della Costituzione, che possono offrire lo spazio per una partecipazione attiva alla vita pubblica.

Il rapporto tra inclusione sociale ed acquisto della cittadinanza non è una questione solo di garanzia di diritti, ma di condivisione di valori e di accoglienza nella comunità. In questa prospettiva l'attribuzione *de iure* della cittadinanza sin dalla nascita si pone quale condizione imprescindibile per facilitare e sostenere l'integrazione e l'inclusione. Altrimenti si continua a propugnare una cittadinanza dimezzata, circoscritta al riconoscimento dei soli diritti fondamentali.