

ACQUISTO DELLA CITTADINANZA E PRINCIPIO DI EGUALIANZA: PROFILI COSTITUZIONALI

di Luigi D'Andrea

Desidero innanzitutto ringraziare gli organizzatori del presente Workshop per questa occasione di riflessione e di incontro fra studiosi che coltivano discipline diverse, ed in genere fra professionalità, esperienze, sensibilità diverse. Naturalmente, simili occasioni si presentano preziose per chiunque, ma in modo del tutto particolare – almeno, a mia opinione – per il costituzionalista, che ne è aiutato a conoscere il contesto entro il quale trovano (o meglio, devono trovare) implementazione ed inveramento i valori enunciati nella Carta costituzionale, e anche (in un certo senso) a meglio comprendere lo stesso significato profondo di tali valori per il tessuto sociale ed istituzionale.

Insieme con il professor Scudiero, il cui autorevole intervento ha preceduto la mia esposizione, osservo che la categoria “discriminazione” è inusuale per noi giuristi, essendo stata introdotta nel nostro lessico solo di recente dal diritto comunitario, e segnatamente dalle direttive n. 2000/43/CE del 29 giugno 2000, n. 2000/78/CE del 27 novembre 2000, n. 2002/73/CE del 23 settembre 2002¹. Tuttavia, se pure non era questo il termine adottato, simili patologie non erano certo sconosciute agli operatori del diritto e alla dottrina; ma esse tradizionalmente venivano (e vengono tuttavia) inquadrati nell’ambito delle violazioni del principio di egualanza, che naturalmente occupa un posto di assoluta centralità in seno alla tavola di principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale². Del resto, l’art. 21 (rubricato come “Non discriminazione”) della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea (la cosiddetta *Carta di Nizza*), solennemente proclamata nel vertice di Nizza del dicembre 2000, e che si appresta, con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ad acquisire piena e formale vigenza giuridica³, ai sensi del quale

Luigi D'Andrea, professore ordinario di Diritto costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Messina.

¹ Sulla nozione di discriminazione nell’ambito del diritto comunitario (e sulla distinzione tra discriminazione diretta e discriminazione indiretta), si veda Barbera (2007, pp. xxxi ss.) (ed ivi un’ampia panoramica della normativa, comunitaria e nazionale, relativa alle differenti forme di discriminazione); per una interessante mappa concettuale delle diverse forme di discriminazione, si veda AA.vv. (2008); sulla giurisprudenza costituzionale relativa al divieto di discriminazioni, si veda AA.vv. (2006).

² Sul principio di egualanza, in una bibliografia amplissima, si segnala soltanto, tra i contributi più recenti, il quadro di sintesi che è in Cerri (2005); Spadaro (2006, pp. 11837 ss.); Panizza e Stradella (2008, pp. 5 ss.); Silvestri (2009), nonché, volendo, D'Andrea (2005, pp. 53 ss.). Per una comparazione tra la portata del principio di egualanza in ambito nazione e in ambito comunitario, si veda in particolare Ghera (2003).

³ Ma deve rilevarsi che ormai da anni, in via di prassi, essa costituisce un prezioso punto di riferimento non solo per l’attività interpretativo-applicativa della giurisdizione comunitaria e delle giurisdizioni nazionali, ma anche, più in generale, per la quotidiana fatica di studiosi e operatori del diritto.

«è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle, o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione, o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali»⁴, si colloca all'apertura del Capo III della Carta, dedicato appunto al valore «uguaglianza». E non vi saranno sfuggiti i larghi profili di sovrappponibilità tra tale disposizione e la solenne enunciazione di cui all'art. 3, primo comma, Cost., che, oltre a sancire «la pari dignità sociale» dei cittadini, ne prevede l'uguaglianza davanti alla legge «senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali».

Il principio di uguaglianza si presenta come caratterizzato da una formidabile complessità, e ciò per una ragione ad un tempo semplice e di cruciale rilevanza per la strutturazione complessiva di un (qualunque!) sistema normativo: come notava un grande costituzionalista italiano del secolo scorso, Carlo Esposito⁵, il legislatore (qualunque legislatore!) non può non classificare, non può non distinguere tra i destinatari delle norme, poiché un legislatore che rinunciasse davvero ad operare classificazioni e distinzioni, non potrebbe più legiferare, e dunque cesserebbe di essere tale. Ma se l'intero ordinamento normativo è «sostanziato» da classificazioni e distinzioni, che cosa vuol dire «uguaglianza davanti alla legge»? Sono qui costretto, per ragioni di tempo, a sintetizzare in maniera brutale, e me ne scuso con quanti siano ben consapevoli della complessità e ad un tempo della delicatezza di questi temi; spero comunque di risultare comprensibile anche per il non-giurista⁶. Il principio di uguaglianza richiede che, laddove il legislatore distingua tra quanti si trovino in una certa condizione e quanti in tale condizione non si trovino, dunque potenzialmente discriminando, la classificazione operata si presenti congrua agli interessi da tutelare. È tutta qui racchiusa la formidabile problematica cui adesso ho fatto cenno. Occorre sempre che il criterio utilizzato dal legislatore (e potenzialmente tutto può essere un valido criterio di classificazione o di distinzione tra i destinatari delle disposizioni legislative) sia congruo, in quanto ragionevolmente rapportabile alla *ratio legis*, cioè alla ragion d'essere della norma, all'esigenza di protezione degli interessi tutelati dalla legge. Perciò, è pienamente conforme al principio di uguaglianza distinguere chi è laureato in Giurisprudenza da chi non è laureato in Giurisprudenza in ordine all'accesso alla magistratura, dovendosi presumere che il primo soltanto (e non il secondo) conosca adeguatamente le tecniche per l'interpretazione/applicazione del diritto necessarie per l'esercizio della delicatissima funzione giurisdizionale; non avrebbe senso, invece, utilizzare il possesso del titolo di laurea in Giurisprudenza come criterio per la concessione della patente di guida, essendo evidentemente carente il nesso tra la garanzia degli interessi tutelati dalla capacità tecnica di guida di un autoveicolo e dal rispetto delle regole contenute dal codice della strada ed il compimento di un ciclo di studi giuridici.

⁴ Per un sintetico commento a tale disposizione (e per ulteriori riferimenti bibliografici), sia veda Costanzo (2008, pp. 422 ss).

⁵ Esposito (1954, pp. 25-6) ha rilevato che le leggi «leggano a determinate premesse conseguenze determinate, e distinguono perciò, inevitabilmente, premessa da premessa, conseguenza da conseguenza e trattano diversamente i cittadini e gli uomini per le diversità delle situazioni in cui versano, e fanno ricadere su di essi conseguenze diverse a seconda che abbiano realizzato, o comunque concretizzato, l'una o l'altra premessa. [...] Un diritto che non distinguesse situazione da situazione, e considerasse uguali tutte le situazioni, non sarebbe un diritto difficilmente pensabile; ma sarebbe un diritto impensabile, perché non disporrebbe niente».

⁶ La lettura del principio di uguaglianza qui riassunta in termini drasticamente sintetici è più ampiamente esposta in D'Andrea (2005).

Dunque, in pratica tutti i criteri sono astrattamente adottabili per le classificazioni legislative, ma a condizione che si presentino in concreto funzionali agli interessi da tutelare. E allora capite bene come qui ci si trovi su di un terreno poco solido (si potrebbe dire, sulle sabbie mobili), perché appunto il giudizio relativo alla congruità della distinzione operata dal legislatore in ragione delle esigenze (naturalmente, giuridicamente rilevanti) da soddisfare presenta non di rado (anzi, spesso!) margini notevoli di opinabilità.

Permettetemi adesso di svolgere qualche rapida osservazione, a margine della configurazione del principio di egualità adesso riassunta. In primo luogo, non deve sfuggire lo stretto nesso che intercorre tra il principio di egualità ed un *altro* interesse (di regola, anch'esso costituzionalmente protetto) alla cui tutela la legge risulta funzionale: ogni questione riguardante il rispetto del principio di egualità non può non riferirsi a tale (lo si ripete, altro dall'egualità) interesse e alla congruità delle forme e degli strumenti di protezione dello stesso predisposti dal legislatore. Insomma, quando si contesta la violazione del principio di egualità, quando si contesta una qualche forma di discriminazione, si lamenta la carente (o quantomeno inadeguata) garanzia che è stata offerta ad una nostra (*altra*) esigenza, la privazione che si subisce di un certo (*altro*) "bene della vita" (cui evidentemente si ritiene di avere diritto).

Inoltre, può osservarsi che precisamente allo scopo di garantire l'effettiva protezione degli interessi da parte di soggetti che appartengono a categorie tradizionalmente svantaggiate (almeno riguardo all'ambito cui afferisce l'interesse in questione), proprio il principio di egualità, nella sua dimensione sostanziale (sancita dal secondo comma dell'art. 3 Cost.)⁷, legittima l'adozione di azioni positive (*affirmative action*), e dunque di un diritto diseguale (se si vuole, discriminatorio!) che è volto a, paradossalmente, realizzare l'egualità!⁸

Ancora incidentalmente, desidero porre in evidenza come il controllo sul rispetto da parte del legislatore del principio di egualità richieda (necessariamente) al giurista di mettere in relazione la fattispecie normativa, che si colloca in una dimensione di generalità ed astrattezza, alla concreta situazione di fatto cui la stessa si deve applicare, avendo riguardo, nella lettura tanto della prima quanto della seconda, agli interessi avuti di mira dal legislatore e a quelli effettivamente riscontrabili nel caso concreto. Si comprendono (anche per tale via) le ragioni per le quali noi costituzionalisti, come ho già accennato all'inizio, siamo spesso molto interessati rispetto all'analisi della realtà effettuale che, riguardo ai profili di rispettiva competenza, è opera degli studiosi delle diverse discipline (tanto delle scienze sociali quanto delle scienze naturali).

Il discorso fin qui svolto (in termini forzatamente di sintesi, di cui ancora mi scuso, giacché un tema come l'egualità avrebbe esigito ben altro livello di approfondimento) ci consente adesso di entrare nella seconda parte del mio intervento, che ha ad oggetto il problema della cittadinanza⁹ e della disciplina del suo acquisto, in un contesto sociale, come quello italiano (ed in generale europeo) attuale, marcatamente connotato dal fenomeno dell'immigrazione. Lo *status* di cittadino ha rappresentato a lungo il principale (si direbbe, il naturale) criterio in base al quale riconoscere e attribuire diritti, doveri,

⁷ Per una ricostruzione dei due commi dell'art. 3 Cost. che ne pone in evidenza la positiva sinergia, sia consentito ancora rimandare a D'Andrea (2005, pp. 89-90).

⁸ In questi termini, D'Aloia (2008, p. 189; 1992).

⁹ Sulla nozione di cittadinanza, naturalmente centrale nel costituzionalismo liberaldemocratico, ci si limita a segnalare, in una letteratura amplissima, AA.VV. (1994); Cuniberti (1997); Castorina (1997); La Torre (2004); Vaccari (2006, pp. 918 ss.); Cerrone (2006, pp. 277 ss.); Lucioni (2008).

situazioni giuridiche soggettive, attive o passive; e così era, si badi, in un sistema statale e in un contesto comunitario fortemente caratterizzati in senso statico ed omogeneo: governato da un assetto del potere pubblico accentratò ed autococratico, il popolo di uno Stato si presentava come una realtà statica (di regola, si nasceva e si conduceva l'intera esistenza nello stesso Stato, e spesso nello stesso comune!), politicamente unitaria (o meglio, uniforme), stanziata su un territorio definito da confini idonei a contenere strutture sociali ed economiche largamente impermeabili rispetto al mondo esterno, partecipe della stessa identità nazionale (cioè etnico-culturale)¹⁰. Del tutto naturalmente, perciò, ogni Stato provvedeva a disciplinare diritti e doveri di chi ne era cittadino, ed in quello Stato viveva, lavorava ecc.

Un simile quadro (così pacificato e pacificante) è stato alterato, anzi sconvolto, per motivi tanto giuridici quanto fattuali. Per quanto attiene ai primi, il riferimento alla cittadinanza ai fini del riconoscimento delle situazioni giuridiche soggettive, è stato posto in crisi dall'affermarsi del costituzionalismo contemporaneo e della sua indeclinabile vocazione universalistica: i diritti inviolabili (la libertà, la salute, la sicurezza ecc.), che si collocano al centro (o meglio, al cuore) dei sistemi costituzionali contemporanei, sono infatti riferiti non al solo cittadino, ma all'uomo in quanto tale (si consideri, al riguardo, la splendida formulazione dell'art. 2 Cost.). Dunque, il costituzionalismo esige il riconoscimento della portata universale dei diritti fondamentali¹¹ (quanto meno con riferimento al loro nucleo essenziale), ed anche la giurisprudenza costituzionale si è orientata in questa direzione. Perciò, quando una legge si pone a garanzia di un diritto inviolabile, essa – in linea di principio – non può adottare come criterio di individuazione dei relativi destinatari la cittadinanza: con riferimento al diritto alla salute, si può, ad esempio, menzionare la sent. cost. del 2005, n. 432 (n. 5 del *cons. in dir.*), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia (L.R. del 2002, n. 1, come modificata dalla L.R. del 2003, n. 25) in quanto non includeva gli stranieri residenti nella Regione Lombardia fra gli aventi diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili. Dunque, l'orientamento ormai consolidato in giurisprudenza e nella dottrina è che laddove c'è il diritto fondamentale, lì c'è l'universalità del diritto (ripeto, quanto meno nel suo nucleo essenziale). Tuttavia, sussiste un'eccezione: il riferimento alla cittadinanza come condizione per la titolarità di diritti pur fondamentali sembra mantenere ancora validità in ordine ai diritti/doveri di partecipazione politica. Perciò, il diritto alla salute deve essere attribuito a tutti gli uomini, il diritto di voto, invece, è riconosciuto al solo cittadino. Questo è lo stato (consolidato) dell'arte oggi nel nostro, e non solo nel nostro, paese.

Ma mi sembra che questa conclusione – in modo particolare nel contesto presente – risulti altamente discutibile¹². Infatti, limitare il diritto di partecipazione politica (de-

¹⁰ Su tale caratterizzazione dell'elemento personale degli ordinamenti statali, sia consentito rinviare a D'Andrea (2010, par. 3). Sui profili storici della cittadinanza, si vedano, almeno, Grosso (1997); Costa (1999; 2005).

¹¹ Sull'universalità dei diritti inviolabili, di recente, si vedano Baccelli (1999); Ferrajoli (2001); Algostino (2005); Rossi (2006, pp. 47 ss.); Viola (2006, pp. 155 ss.); Ricca (2008, pp. 97 ss.).

¹² Non è senza significato che precisamente alla problematica relativa alla definizione dello *statuto costituzionale del non cittadino* ed alla possibilità di utilizzare lo *status* di cittadino quale presupposto della titolarità e dell'esercizio di diritti fondamentali è stato dedicato il recentissimo congresso dell'AIC (Associazione italiana dei costituzionalisti) svoltosi a Cagliari, nei giorni 16-17 ottobre 2009, i cui Atti sono reperibili sul sito dell'associazione: www.associazionedeicostituzionalisti.it

scrivendo in tal modo, per così dire, il perimetro dell'operatività del valore democratico) non poneva problemi (o almeno, non poneva problemi particolarmente rilevanti) sul terreno costituzionale, quando il contesto sociale era complessivamente statico ed omogeneo (situazione che, come ho poc' anzi ricordato, ha connotato i sistemi europei fino circa agli ultimi decenni del Novecento): per esempio, nessun *vulnus* quella limitazione recava al principio, tradizionalmente proprio dei sistemi di democrazia anglosassone, ed oggi appartenente alla democrazia costituzionale, *no taxation without representation*: se si vive, si lavora, si pagano le tasse in una determinata comunità, si matura il diritto alla rappresentanza e, in generale, alla partecipazione alla vita pubblica. Ma, come è evidente, dalla sconvolgente trasformazione subita nel corso degli ultimi anni (forse, degli ultimi due decenni) dal tessuto sociale del nostro paese, eloquentemente testimoniata dai dati ISTAT riportati poco fa da Francesco Pastore, in base ai quali è rilevabile negli ultimi anni un aumento in misura esponenziale della popolazione immigrata¹³, e che evidentemente si presenta come la ragione di ordine fattuale della crisi dell'utilizzazione del criterio della cittadinanza per l'attribuzione di diritti e doveri. Il quadro offerto nel presente dai paesi europei si presenta ormai con caratteri di marcata disomogeneità e di forte dinamismo: in essi si manifesta una crescente divaricazione tra la cittadinanza in senso formale (di natura intrinsecamente politica), e quella che potremmo definire la cittadinanza in senso sociale¹⁴, peraltro a sua volta "abitata" da una molteplicità di etnie e di culture, che pure non possono restare in una condizione di reciproco isolamento e tantomeno di neutralità/indifferenza rispetto alla comunità politica¹⁵. Ma se così è, il costituzionalista – a me pare – non può non porsi la domanda: è ammissibile, in società così conformate e alla luce della complessiva tavola dei valori costituzionali, una divaricazione netta e crescente, per ampiezza (profilo spaziale) e per durata (profilo temporale), tra cittadini e non cittadini (tuttavia in misura notevole partecipi della prassi economica e sociale) con riferimento alla partecipazione politica? Possiamo ancora tollerare sul terreno della partecipazione democratica una

¹³ Secondo tali dati ISTAT, nella popolazione italiana siamo passati da un immigrato su venti residenti nel 2001, ad un immigrato su dieci residenti nel presente contesto. È appena il caso di segnalare che un simile processo di profondo rivolgimento nella composizione demografica si è prodotto anche negli altri paesi europei, naturalmente in tempi e con modalità diverse per ciascuna realtà nazionale.

¹⁴ Sulla cosiddetta "cittadinanza sociale" come partecipazione, continua e diffusa, alla vita pubblica ed economica della comunità statale (e dunque «una sorta di cittadinanza sostanziale, almeno dal punto di vista democratico»), si veda, recentemente, Ricci (2008, p. 49). Non pare forzato ravvisare appunto nella "cittadinanza in senso sostanziale" quella «comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto [cioè della "cittadinanza in senso formale" di cui nel testo], [la quale] accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come *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» sulla quale la sent. cost. del 1999, n. 172, ha radicato la legittimità della previsione del dovere di prestazione del servizio militare da parte degli apolidi (il passaggio della pronuncia fedelmente riportato è nel punto n. 2.3 del *cons. in dir.*; i corsivi sono aggiunti). Denuncia «il divario crescente fra cittadinanza giuridica e sociale» Zincone (2000, pp. 45 ss., la citazione è tratta da p. 45); sui profili pedagogici della cittadinanza sociale e politica, fondamentali per garantire sul terreno dell'effettività una cittadinanza (sociale e politica) conforme alle esigenze di un sistema democratico, si veda, da ultimo, Passaseo (2009, pp. 149 ss).

¹⁵ «Le particolarità storico-naturali – lingua, religione, tradizioni morali e culturali, valori etnici, folclore, dialetti, ambiente geopolitico, vicende militari, miti e rituali – svolgono il ruolo di precondizioni di fatto dell'appartenenza di un soggetto al gruppo politico perché sono le condizioni stesse del costituirsi del gruppo politico e della identità distintiva» (Zolo, 1994, p. 20). Riguardo all'esigenza – costituzionalmente apprezzabile – di muovere in direzione di una reciproca significanza e di incessanti relazioni osmotiche tra la dimensione politica, quella economico-sociale e quella culturale presenti in una comunità stanziata sul territorio, sia consentito ancora richiamare D'Andrea (2010, par. 4). Ha invece sottolineato con forza a più riprese l'autonomia della cittadinanza politica democratica rispetto ad identità di carattere etnico-nazionale Habermas (1992, pp. 105 ss.), richiedendo la prima soltanto la socializzazione dei cittadini «in una comune cultura politica» (ivi, p. 117).

netta, dicotomica divaricazione tra cittadini e non cittadini?¹⁶ Incidentalmente, si può osservare che la questione si pone anche sul piano più propriamente filosofico: ha affermato M. Walzer (2008, p. 69) che «il principio della giustizia politica è il seguente: i processi di autodeterminazione attraverso i quali uno Stato democratico organizza la propria vita interna devono essere aperti, in misura eguale, a tutti gli uomini e a tutte le donne che vivono sul suo territorio, lavorano nell'economia locale e sono soggetti alla legge locale».

A me pare che si possa chiaramente affermare che, almeno alla luce della “logica” del costituzionalismo liberaldemocratico, la vigente esclusione completa dei non cittadini dalla titolarità dei diritti politici si traduce in una violazione del principio di egualianza, in una autentica discriminazione, tanto più grave in quanto non episodica o occasionale, ma – per così dire – strutturale, risolventesi nella negazione allo straniero di una piena soggettività sul terreno dell’ordinamento politico-costituzionale e perciò suscettibile di favorire (o almeno di non ostacolare), se non addirittura di generare, una molteplicità indeterminata di altre discriminazioni (per esempio nel mondo del lavoro, sui mass media ecc.).

In conclusione, non possiamo non svolgere qualche (ancora una volta, sintetica) considerazione in relazione alle strade giuridicamente percorribili per superare la condizione discriminante in cui si trovano gli stranieri. L’opzione strategica che deve essere adottata allo scopo di individuare una soluzione del problema costituzionale cui si è fatto cenno si risolve (a me pare) nella scelta tra due strade che, almeno astrattamente, sembrerebbero, più che diverse, alternative: *a*) o si estende il diritto di partecipare alla vita pubblica anche a chi cittadino non è, ma risiede sul nostro territorio (da un certo periodo di tempo, o addirittura immediatamente, secondo la tesi “estrema” recentemente avanzata dalla Algostino, 2006); ovvero *b*) si mantiene il legame tra cittadinanza e diritti politici, scegliendo di – per così dire – allargare il perimetro della comunità politica, attraverso una modifica in senso estensivo della disciplina relativa all’acquisto dello *status* di cittadino.

La prima opzione, rappresentata dal riconoscimento della titolarità dei diritti politici ai residenti (dopo un certo periodo di tempo, o da subito) in quanto tali, appare maggiormente innovativa rispetto alla nostra tradizione giuridica; ma proprio per questo mi sembra una via assai difficilmente percorribile (specialmente nella legislatura in corso). Forse è più facile (o meno difficile) ragionare di un allargamento della cittadinanza, di un aggiornamento dei criteri in ragione dei quali attribuire la cittadinanza. Si deve al riguardo segnalare la proposta di legge, presentata il 20 luglio 2009, sottoscritta da deputati appartenenti a tutti i gruppi parlamentari, ad eccezione del gruppo leghista (primi firmatari l’on. Sarubbi del PD e l’on. Granata del PDL), che propone appunto di modificare la legge del 1992, n. 91, relativa all’acquisto della cittadinanza, muovendo in direzione della riduzione del periodo di residenza regolare sul territorio nazionale richiesto per l’acquisto della cittadinanza (dai dieci anni oggi previsti a cinque) e, per quanto riguarda i minori, di un più ampio ricorso al criterio dello *ius soli*, condizionato dalla stabilità sul territorio italiano del nucleo familiare o dalla partecipazione del minore ad un ciclo scolastico (laddove la disciplina vigente è improntata ad una rigorosa applicazione del criterio dello *ius*

¹⁶ Sulla problematica della partecipazione politica dei non cittadini, si vedano, nella letteratura più recente, Grosso (2001); Coletta (2003, pp. 347 ss.); Franchi Scarselli (2003); Bonetti (2003); Chiara (2004); De Bonis e Ferrero (2004, pp. 49 ss.); Giupponi (2005, pp. 107 ss.); Algostino (2006); Brunelli (2006, pp. 3 ss.); Conte (2009); Plutino (2009).

sanguinis)¹⁷. Rispetto a tale proposta di legge, sembra interessante soprattutto il passaggio da una prospettiva “concessoria e quantitativa” ad una “attiva e qualitativa” in ordine alla procedura prevista per l’attribuzione della cittadinanza italiana: come si sostiene nella relazione che illustra tale proposta di legge, «a fronte della riduzione del numero di anni necessari per ottenere la cittadinanza, [è importante che si richiedano] alcuni impegnativi requisiti che 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», che comprende «la verifica della residenza attuale e della reale integrazione linguistica e sociale dello straniero» ed «un giuramento di osservanza della Costituzione e di rispetto dei suoi valori fondamentali»¹⁸.

Non si deve trascurare, in conclusione, l’ipotesi (che potrebbe forse consentire di superare l’alternativa rigida tra le due strade che si sono sopra delineate) di articolare e rendere flessibili, secondo la logica “mite” della ragionevolezza¹⁹, le forme e le procedure attraverso le quali permettere anche agli stranieri residenti in Italia di partecipare alla vita pubblica, magari distinguendo tra il livello locale, il livello regionale e il livello nazionale²⁰, ovvero definendo un percorso nel quale si prevedano varie tappe, ciascuna delle quali consenta un ampliamento e/o un rafforzamento dei poteri partecipativi. Conviene forse, dunque, muovere con coraggio lungo la – certamente impegnativa – strada segnata dall’esigenza di individuare e strutturare positivamente soluzioni innovative rispetto alla compattezza monolitica che tradizionalmente connota l’istituto della cittadinanza²¹; e del resto non certo conformi all’impostazione classica della categoria in esame risultano i peculiari caratteri che già oggi connotano la cittadinanza europea²². Essenziale mi pare, al di là degli strumenti tecnici, sui quali molto si può e si deve discutere (innanzitutto con gli stessi stranieri), operare, anche con fantasia e – perché no? – con audacia, per chiudere (o meglio, realisticamente, per ridurre) la forbice tra la cittadinanza sociale e la cittadinanza politica, rendendo l’una significativa per l’altra, e viceversa.

¹⁷ In base al quale è cittadino italiano in prima battuta chi nasce da cittadini italiani; perciò ci sono persone che, non avendo rinunciato alla cittadinanza italiana, vivono in Argentina, o in Brasile, o altrove, e restano cittadini italiani, pur non avendo più rapporti reali con il nostro paese (non parlando più neppure la lingua italiana). Si deve tuttavia segnalare che il nostro ordinamento, nel 2001, rendendo più agevole l’esercizio del diritto di voto da parte di tali cittadini, si è mosso precisamente in direzione della valorizzazione di questa cittadinanza, che trova la sua radice non già nella condivisione di una prassi economico-sociale sul territorio, ma piuttosto nella discendenza di sangue; sulle leggi costituzionali del 2000, n. 1 e del 2001, n. 1, e sulla legge del 2001, n. 459 di attuazione dei novellati artt. 48, 56 e 57 Cost., relative al voto degli italiani residenti all’estero, si vedano le condivisibili notazioni critiche di Ronchetti (2006, pp. 119 ss.).

¹⁸ Questa la formula del giuramento, secondo la previsione recata dall’art. 11 del progetto di modifica della legge 91/1992 cui si fa riferimento nel testo: «Giuro di osservare la Costituzione della Repubblica italiana, di rispettarne i principi fondamentali e di riconoscere i diritti e i doveri dei cittadini e la pari dignità sociale di tutte le persone».

¹⁹ Sul principio di ragionevolezza, si vedano, tra i tanti, Scaccia (2000); Morrone (2001); Modugno (2007); nonché, volendo, D’Andrea (2005).

²⁰ Alla possibilità di differenziare a livello territoriale le soluzioni relative al problema della partecipazione politica degli stranieri extracomunitari (e alle esperienze già avviate in tale direzione), si richiamano Brunelli (2006); Salazar (2006); Sterpa (2006, pp. 12 ss., pp. 143 ss., in particolare pp. 157 ss., e pp. 89 ss.); Giupponi (2006); Rossi, Vrenna (2006, pp. 13 ss.).

²¹ Per fare soltanto qualche esempio recente, ha recentemente ripensato in prospettiva sociologica la categoria della cittadinanza nel contesto della società multiculturale, in direzione di una “cittadinanza post-nazionale”, Zanfrini (2007); Rossi (2008) propone, invece, di introdurre una “cittadinanza modulare”.

²² Al riguardo, per tutti, si veda Pinelli (2007, pp. 181 ss.).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV. (1994), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, a cura di D. Zolo, Laterza, Roma-Bari.
- AA.VV. (2006), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, a cura di C. Calvieri, Giappichelli, Torino.
- AA.VV. (2007), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, a cura di M. Barbera, Giuffrè, Milano.
- AA.VV. (2008), *Lessico delle discriminazioni tra società, diritto e istituzioni*, a cura di T. Casadei, Diabasis, Reggio Emilia.
- ALGOSTINO A. (2005), *L'ambigua universalità dei diritti. Diritti occidentali o diritti della persona umana?*, Jovene, Napoli.
- ID. (2006), *I diritti politici dello straniero*, Jovene, Napoli.
- BACCELLI L. (1999), *Il particolarismo dei diritti. Poteri degli individui e paradossi dell'universalismo*, Carocci, Roma.
- BARBERA M. (2007), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio: innovazione e continuità*, in AA.VV., *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, a cura di M. Barbera, Giuffrè, Milano.
- BONETTI P. (2003), *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, "Federalismi.it", n. 11.
- BRUNELLI G. (2006), *Divieto di discriminazioni e diritti di cittadinanza*, in AA.VV., *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, a cura di C. Calvieri, Giappichelli, Torino.
- CASTORINA E. (1997), *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Giuffrè, Milano.
- CERRI A. (2005), *L'eguaglianza*, Laterza, Roma-Bari.
- CERRONE F. (2006), *La cittadinanza e i diritti*, in AA.VV., *I diritti costituzionali*, a cura di R. Nania, P. Ridola, I, Giappichelli, Torino.
- CHIARA G. (2004), *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed egualità*, Giuffrè, Milano.
- COLETTA G. (2003), *Verso l'estensione del diritto di voto ai non cittadini*, in AA.VV., *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, a cura di A. D'Aloia, Giuffrè, Milano.
- CONTE G. (2009), *Stranieri e diritti di partecipazione politica. Una questione ancora irrisolta*, Convegno internazionale di studi su "I diritti fondamentali nella società multiculturale: verso un nuovo modo di intendere la Costituzione?", Cassino, 26-27 novembre.
- COSTA P. (1999), Civitas. *Storia della cittadinanza in Europa*, I, *Dalla civiltà comunale al Settecento*, Laterza, Roma-Bari.
- ID. (2005), *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari.
- COSTANZO P. (2008), *Il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali*, in P. Costanzo, L. Mezzetti, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino.
- CUNIBERTI M. (1997), *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, CEDAM, Padova.
- D'ALOIA A. (1992), *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, CEDAM, Padova.
- ID. (2008), *Discriminazioni, egualità e azioni positive: il "diritto diseguale"*, in AA.VV., *Lessico delle discriminazioni tra società, diritto e istituzioni*, a cura di T. Casadei, Diabasis, Reggio Emilia.
- D'ANDREA L. (2005), *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Giuffrè, Milano.
- ID. (2010), *Diritto costituzionale e processi interculturali*, in AA.VV., *Scritti in onore di A. Metro*, a cura di C. Russo Ruggeri, II, Giuffrè, Milano.
- DE BONIS A., FERRERO M. (2004), *Dalla cittadinanza etno-nazionale alla cittadinanza di residenza*, "Diritto, immigrazione, cittadinanza", n. 4.
- ESPOSITO C. (1954), *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova.
- FERRAJOLI L. (2001), *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di E. Vitale, Laterza, Roma-Bari.
- FRANCHI SCARSELLI G. (2003), *Sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri*, "Diritto, immigrazione, cittadinanza", n. 3.
- GHERA F. (2003), *Il principio di egualità nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, CEDAM, Padova.
- GIUPPONI T. F. (2005), *Il diritto di voto agli stranieri. Profili problematici*, in AA.VV., *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo, comunicazione, federalismo*, a cura di A. Vignudelli, Giappichelli, Torino.

- ID. (2006), *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, sul forum di "Quaderni costituzionali", all'indirizzo www.forumcostituzionale.it
- GROSSO E. (1997), *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, CEDAM, Padova.
- ID. (2001), *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino.
- HABERMAS J. (1992), *Cittadinanza politica e identità nazionale. Riflessioni sul futuro d'Europa* (1991), in Id., *Morale, diritto, politica*, a cura di L. Ceppa, Einaudi, Torino.
- LA TORRE M. (2004), *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Giappichelli, Torino.
- LUCIONI C. (2008), *Cittadinanza e diritti politici: studio storico-comparatistico sui confini della comunità politica*, Aracne, Roma.
- MODUGNO F. (2007), *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- MORRONE A. (2001), *Il custode della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano.
- PANIZZA S., STRADELLA E. (2008), *Il concetto di egualanza come principio costituzionale e come criterio generale di ragionevolezza delle scelte pubbliche*, in P. Bianchi, S. Panizza, *Quaderni sul principio di egualanza*, I, a cura di A. Di Capua, CEDAM (Quaderni della Scuola Superiore S. Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento – Pisa), Padova.
- PASSASEO A. M. (2009), *La formazione del cittadino. Linee di un'educazione critica*, in AA.VV., *Per una pedagogia critica. Dimensioni teoriche e prospettive pratiche*, a cura di E. Colicchi, Carocci, Roma.
- PINELLI C. (2007), voce *Cittadinanza europea*, in *Enc. dir.*, I, Giuffrè, Milano.
- PLUTINO M. (2009), *Cittadini extracomunitari e diritti di partecipazione politica. Articolazione di un problema e analisi della disciplina*, Convegno internazionale di studi su "I diritti fondamentali nella società multiculturale: verso un nuovo modo di intendere la Costituzione?", Cassino, 26-27 novembre.
- RICCA M. (2008), *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Dedalo, Bari.
- RONCHETTI L. (2006), *Parità e diritto di voto degli italiani residenti all'estero o "frammentazione" della rappresentanza?*, in AA.VV., *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, a cura di C. Calvieri, Giappichelli, Torino.
- ROSSI E. (2006), *Art. 2*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, I, UTET, Torino.
- ROSSI E., VRENNI M. (2006), *Brevi considerazioni in tema di diritto di voto agli stranieri nelle elezioni regionali e locali, "Diritto, immigrazione, cittadinanza"*, n. 2.
- ROSSI S. (2008), *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post-nazionale*, sul forum di "Quaderni costituzionali", all'indirizzo www.forumcostituzionale.it
- SALAZAR C. (2006), *Brevi note intorno all'“aspra contesa” tra Governo ed autonomie locali sull'estensione del diritto di voto e dell'elettorato passivo agli stranieri extracomunitari*, in AA.VV., *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, a cura di C. Calvieri, Giappichelli, Torino.
- SCACCIA G. (2000), *Gli “strumenti” della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano.
- SILVESTRI G. (2009), *Dal potere ai principi. Libertà ed egualanza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari.
- SPADARO A. (2006), voce *Uguaglianza*, in *Encyclopedia filosofica*, vol. XII, Bompiani, Milano.
- STERPA A. (2006), *Eguaglianza del voto dei cittadini italiani in Italia: diritto di voto attivo ed elezioni regionali*, in AA.VV., *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, a cura di C. Calvieri, Giappichelli, Torino.
- VACCARI A. (2006), voce *Cittadinanza*, in S. Cassese (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, II, Giuffrè, Milano.
- VIOLA F. (2006), *L'universalità dei diritti umani: un'analisi concettuale*, in AA.VV., *Universalismo ed etica pubblica*, a cura di F. Botturi e F. Todaro, Vita e Pensiero, Milano.
- WALZER M. (2008), *Sfere di giustizia* (1983), Laterza, Roma-Bari.
- ZANFRINI L. (2007), *Cittadinanze. Appartenenze e diritti nella società dell'immigrazione*, Laterza, Roma-Bari.
- ZINCONE G. (2000), *Cittadinanza e processi migratori: tesi sulle trasformazioni e i conflitti*, "Diritto, immigrazione, cittadinanza", n. 4.
- ZOLO D. (1994), *La strategia della cittadinanza*, in AA.VV., *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, a cura di D. Zolo, Laterza, Roma-Bari.