CONSULTA ONLINE
PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892

2015 FASC. I

(ESTRATTO)

ANTONIO RUGGERI

I DIRITTI DEI NON CITTADINI TRA MODELLO COSTITUZIONALE E POLITICHE NAZIONALI

1° APRILE 2015

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonio Ruggeri

I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*

Abstract: ***The condition of "non-citizens", between the constitutional model and national policies***

The article is dedicated to the condition of the so-called "non-citizens", compared with the one of Italian citizens and with the one of European citizens. After a summary of the main constitutional provisions regarding the rights of non-citizens also in the light of the relevant case-law of the Italian Constitutional Court, the author comments the doctrine of the "stronger protection" and the main criticisms risen against such doctrine by many scholars. The article continues with a focus on political rights of non-citizens and, on the other hand, on their constitutional duties. The final paragraph includes some concluding remarks with reference to the evolution of the condition of both non-citizens and Italian citizens.

SOMMARIO: 1. La diversa condizione riservata dalla Carta costituzionale a cittadini e stranieri e il suo parziale superamento, specie per effetto della invenzione del *tertium genus* costituito dai cittadini "comunitari". – 2. Il canone della tutela più "intensa" quale *Grundnorm* delle relazioni interordinamentali e la sua generalizzata estensione (anche, dunque, al piano del rapporti tra Carte internazionali dei diritti e Costituzione), con la conseguenza che le norme pattizie, di cui all'art. 10, II c., cost. possono, in applicazione del canone suddetto, derogare alle norme costituzionali relative alla distinzione tra cittadini e non cittadini, così come all'inverso le norme interne possono discostarsi da quelle internazionali in vista dell'ottimale affermazione del canone stesso. – 3. Le obiezioni mosse in dottrina avverso il canone della tutela più "intensa" e il tentativo qui avanzato di confutarle, con opzione per la tesi favorevole alla tendenziale estensione ai non cittadini dei medesimi diritti e doveri costituzionali propri dei cittadini. – 4. *Segue*: il peculiare regime valevole per i diritti politici, gli argomenti usualmente addotti a sostegno della esclusione dei non cittadini dal loro godimento e la loro critica, l'impossibile riconoscimento a tali soggetti dei diritti in parola per via interpretativa, con la conseguenza di dover far luogo a tal fine alle opportune modifiche costituzionali riguardanti la cittadinanza facendone poggiare le basi costitutive sulla stabile residenza nel territorio della Repubblica. – 5. Dal modello all'esperienza: schegge di legislazione e giurisprudenza che denotano il, maggiore o minore, scostamento della seconda dal primo. – 6. Una divagazione (apparentemente) *extra moenia*: i doveri costituzionali dei non cittadini. – 7. Una succinta notazione conclusiva, con riguardo alla mutazione genetica in corso tanto nella condizione dei cittadini quanto in quella dei non cittadini.

1. *La diversa condizione riservata dalla Carta costituzionale a cittadini e stranieri e il suo parziale superamento, specie per effetto della invenzione del* tertium genus *costituito dai cittadini "comunitari"*

Trattare della condizione del "non cittadino" – termine usualmente preferito a quello di "straniero", a motivo della sua idoneità a comprendere in tutta la loro estensione i vari tipi di soggetti cui fa riferimento[1] – equivale a dire, allo stesso tempo e di necessità, anche di quella del cittadino, tornando così a riflettere su una nozione divenuta col tempo sempre più incerta e fatta oggetto di profondo ripensamento, persino nei suoi lineamenti essenziali. D'altronde, da una prospettiva di ancora più largo raggio, ad essere oggi ridiscussa è – come si sa – l'idea stessa di Stato, coi suoi tratti identificanti (e, tra questi, principalmente la sovranità), e, andando ancora più a fondo, l'idea di Costituzione, da una risalente e tuttavia ancora al presente fortemente radicata tradizione teorica legata a filo doppio, indissolubilmente, a quella di Stato, con cui intratterrebbe una relazione biunivoca, questo non essendo pensabile senza quella e viceversa. Un'idea solo in tempi relativamente recenti sotto-

* Relazione al convegno su *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Reggio Calabria 26-27 marzo 2015, alla cui data lo scritto è aggiornato. Avverto che, a motivo dell'ampiezza del campo materiale attraversato dall'indagine che ora si avvia, mi sono trovato costretto, per un verso, a tralasciare lo studio di questioni relative al versante dei rapporti internazionali (quali asilo, estradizione, protezione internazionale, ecc.) e, per un altro, a forti selezioni nei riferimenti dottrinali e giurisprudenziali.

[1] Rilievo corrente: per tutti, E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig./Disc. Pubbl.*, XV (1999), 159. Sul punto, precisazioni, ora, in L. RONCHETTI, *La Repubblica e le migrazioni: una premessa*, in AA.VV., *La Repubblica e le migrazioni*, a cura della stessa R., Giuffrè, Milano 2014, 7 ss., spec. 12 ss.

posta a critica riconsiderazione, specie da parte di quanti si sono dichiarati favorevoli alla sua estensione altresì a talune organizzazione sovranazionali, quale l'Unione europea[2].

Ma a tutto ciò si può ora riservare solo un cenno, dovendosi qui appuntare l'attenzione esclusivamente sulla condizione dei non cittadini, sforzandosi di metterne a fuoco i tratti maggiormente espressivi e qualificanti, tanto secondo modello costituzionale quanto secondo esperienza, quale risultante alla luce dei più marcati indirizzi delineati per mano della giurisprudenza e della legislazione man mano adottata in relazione a tali soggetti[3].

Si diceva essere col tempo divenuta sempre più appannata e confusa l'immagine sia del *cittadino* che del *non cittadino*. È una delle tante conferme di cui si dispone della strutturale apertura del modello costituzionale, della sua attitudine cioè a farsi incessantemente riplasmare ed a caricarsi di nuovi significati alla luce del mutare del contesto in cui esso s'inscrive ed invera.

Questa premessa, che può sembrare persino ovvia e scontata, non potendosi dubitare della vocazione del modello a disporsi alla sua rigenerazione semantica pur se entro limiti ad oggi teoricamente discussi, non merita di essere persa di vista al momento in cui ci si accinge ad una nuova rivisitazione del quadro costituzionale; e mostra come nessuna acquisizione teorica, per risalente ed accreditata che sia, possa reputarsi non soggetta a critica revisione. Il rinnovamento di sensi della Carta – è ormai provato – resta ad ogni buon conto soggetto a limiti[4], se si conviene a riguardo dell'attitudine degli enunciati costituzionali a circoscrivere l'area materiale entro cui possono in modo corretto essere enucleati i loro possibili significati, senza far luogo ad inammissibili manipolazioni e veri e propri ribaltamenti concettuali. Oltre una certa soglia, pur se approssimativamente fissata, non è dunque consentito spingersi; e chi volesse invece portarsi oltre di essa dovrebbe, con onestà d'intelletto, patrocinare l'innovazione costituzionale con le forme sue proprie stabilite nell'art. 138, peraltro sempre che essa non faccia a pugni con principi strutturali della Carta, usualmente posti ad argine delle revisioni costituzionali. Rischio, questo, qui particolarmente incombente, sol che appunto si pensi che ad essere in gioco sono concetti elementari del diritto costituzionale, quali quelli di popolo e di sovranità.

Un dato di partenza mi parrebbe indiscutibile; ed è quello della diversa condizione, dalla Carta presupposta e al tempo stesso avallata, in cui versano cittadini e "stranieri" (per il linguaggio del tempo), secondo quanto avvalorano non soltanto i numerosi richiami ai primi sparsi qua e là per l'intero tessuto costituzionale ma anche, e specificamente, le formule di cui agli artt. 10, II c., e 22 cost. Immaginare, dunque, secondo alcune posizioni teoriche radicali, di appiattire in tutto e per tutto il trattamento giuridico riservato a tali soggetti non è, secondo diritto costituzionale vigente, in alcun modo possibile, se non col costo insopportabile di frodare non tanto i singoli precetti quanto la Carta nel suo insieme. Allo stesso tempo, è tuttavia da riconoscere che, per effetto di talune vigorose tendenze affermatesi nell'esperienza, si è registrata una vistosa convergenza tra le due condizioni soggettive, in passato tenute lontane, al punto che esse non soltanto oggi si toccano ma – di più – si integrano, pur se solo in parte.

Volendo ricorrere ad una immagine, potremmo dire che cittadini e non cittadini compongono due anelli reciprocamente intrecciati, dandosi un'area esclusivamente propria di ciascuno di essi ed una intermedia comune. Esattamente come negli anelli veri, poi, il legame che li unisce è mobile,

---

[2] Riferimenti a riguardo di questa vessata questione possono, se si vuole, aversi dal mio *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*[4], Giappichelli, Torino 2014, cap. I.

[3] In realtà, un esame più adeguato richiederebbe di prendere in considerazione anche le pratiche amministrative effettivamente invalse, per il tramite delle quali si fa ed incessantemente rinnova, in modo compiuto, il "diritto vivente". Questa ulteriore estensione dell'analisi ora avviata è tuttavia in questa sede preclusa, a motivo del ristretto spazio disponibile per il suo svolgimento, così come, per la medesima ragione, quanto alla giurisprudenza, ci si troverà costretti a fermare l'attenzione unicamente su quella costituzionale, senza poter far riferimenti a quella comune, il cui studio pure sarebbe di estremo interesse.

[4] E ciò, anche a prescindere dal rilievo che si reputi di dover assegnare all'*original intent* dei redattori della Carta, su cui – come si sa – la giurisprudenza ha, negli anni a noi più vicini, molto insistito (specie in Corte cost. n. 138 del 2010).

potendosi elasticamente spostare in modo tale da far espandere ovvero restringere l'area comune. Ed è proprio ciò che avviene nell'esperienza, dal momento che le leggi che si sono man mano accavallate e vanno senza sosta sfornandosi, alle volte – a dirla tutta – con assai poco consistente costrutto, disciplinando questo o quell'aspetto della condizione dei non cittadini, sembrano volersi fare portatrici d'indirizzi politici non lineari e reciprocamente coerenti, siccome volti ora a far tornare gli stranieri nel ghetto in cui erano un tempo ed ora invece a dotarli dei medesimi diritti di cui dispongono i cittadini[5]. Dal suo canto, anche la giurisprudenza – come si vedrà più avanti con esempi – si mostra non poco oscillante e variamente orientata, ora assecondando le più salienti espressioni della legislazione ed ora invece sanzionandole e variamente correggendole secondo occasionali convenienze.

Il moto – come si diceva – è continuo, al punto che si rivela essere un'impresa disperata (e, a mia opinione, comunque controproducente) tentare di fermarlo in un'immagine fotografica con la quale insensatamente si punti a convertire in statico ciò che invece è soggetto a continuo movimento. Merita nondimeno sin d'ora di essere messo in evidenza il dato cui si è appena fatto cenno, vale a dire della varietà di linee d'indirizzo persino per uno stesso campo materiale di esperienza, quale ad es. quello di centrale rilievo della gestione degli immigrati irregolari. Una questione – come si sa – di drammatica attualità, d'immani dimensioni, fronteggiata a tutt'oggi con misure palesemente inadeguate, espressive di molta, affannosa improvvisazione, confusione d'idee, incertezza di orientamenti.

Ora, ferma la distinzione suddetta tra cittadini e non cittadini, è pur vero che il dato testuale, qui come altrove, è considerato da sé solo insufficiente, comunque non risolutivo; e basti solo pensare, per averne riprova, alle interpretazioni prospettate dell'art. 3 che, pur nella varietà d'indirizzo teorico, convergono nell'esito ricostruttivo di ritenere possibile (ed anzi doveroso) riservare un identico trattamento a tutti tali soggetti, perlomeno in relazione ad alcuni dei fattori di eventuale discriminazione indicati dall'enunciato costituzionale[6]. È poi anche vero che il dettato della Carta, pur laddove considerato insuscettibile di adattamento interpretativo, è stato in buona sostanza rifatto a seguito dell'erompere del fenomeno "comunitario" (o – piace a me dire, in relazione all'oggi – "eurounitario"), che ha complicato il quadro in origine estremamente semplificato ed articolato nei due soli tipi del cittadino e dello straniero con la invenzione del *tertium genus* costituito dal cittadino "comunitario"[7]. Il quale poi – si faccia caso – è al suo interno non poco articolato e, per dir così, "graduato", sol che si pensi che il patrimonio di diritti e doveri costitutivo dello *status* di cittadino

[5] Di "un corpo normativo labirintico e frammentato" discorre, in relazione al tema specifico della sua analisi ma con considerazioni a mia opinione suscettibili di estensione anche oltre di esso, A. PUGIOTTO, *"Purché se ne vadano". La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Jovene, Napoli 2010, 385, con richiamo, in nt. 179, di una opinione di G. Bascherini.

[6] Riferimenti in G. MOSCHELLA, *La parabola dei diritti umani nella legislazione italiana sull'immigrazione*, in AA.VV., *Immigrazione e diritti fondamentali fra Costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, a cura di S. Gambino - G. D'Ignazio, Giuffrè, Milano 2010, 481 ss.; P. STANCATI, *Le libertà civili del non cittadino: attitudine conformativa della legge, assetti irriducibili di garanzia, peculiarità degli apporti del parametro internazionale*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 25 ss., spec. 57 ss., e, ora, L. RONCHETTI, *La Repubblica e le migrazioni una premessa*, cit., spec. 37 ss., e A. SAITTA, *Il concetto di "noi" e di "altri" nella Costituzione e nella C.E.D.U.*, in Consulta OnLine, 2014, 4 novembre 2014, § 3.

Come si tenterà di mostrare, il fondamento dell'eguaglianza è da vedere nel riconoscimento dei diritti inviolabili di ogni essere umano, l'art. 2 dunque dando sostegno all'art. 3; è provato però pure l'inverso. E il vero è che i due valori fondamentali si fanno costante e necessario rimando a vicenda, componendo la *coppia assiologica fondamentale* dell'ordinamento (sulle mutue implicazioni che tra di essi s'intrattengono, v., sopra tutti, G. SILVESTRI, *Dal potere ai princìpi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari 2009).

[7] Il punto è diffusamente rilevato da tempo: per tutti, E. ROSSI, *Immigrazione e diritti a quattordici anni dalla legge Turco-Napolitano*, in AA.VV., *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. Rossi - F. Biondi Dal Monte - M. Vrenna, Il Mulino, Bologna 2013, 61 ss. Sui tratti identificativi della cittadinanza europea, per un quadro di sintesi, v. P. COSTANZO, *Il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*[4], cit., spec. 447 ss. Utili indicazioni, di recente, in A. BARAGGIA, *Dimensione sostanziale della cittadinanza europea e diritti fondamentali: una storia appena cominciata*, in www.federalismi.it, 24/2014.

dell'Unione risulta variamente esteso a motivo del carattere differenziato della integrazione sovranazionale e della circostanza per cui tempi e modi dell'adesione all'Unione stessa variano sulla base dei trattati che la riguardano[8].

Così, nel momento stesso in cui la condizione di cittadini e non cittadini converge, secondo quanto si tenterà di mostrare tra non molto, la cittadinanza nella sua dimensione sovranazionale si articola ed esprime in forme plurime, anche significativamente diversificate. Tutto ciò ha preso corpo a mezzo di discipline normative cui è stato (ed è) dato ingresso in ambito nazionale malgrado le stesse fossero – ad esser franchi – assai problematicamente conciliabili coi principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, perlomeno secondo una loro rigorosa lettura che parrebbe portare all'esito della contrapposizione "secca" tra cittadini "nazionali" e stranieri.

Si fermi, infatti, solo per un momento l'attenzione sul punto.

Dottrina e giurisprudenza corrente seguitano, a mia opinione sempre più stancamente, a ripetere che il diritto dell'Unione va incontro all'osservanza indefettibile dei "controlimiti". Sta di fatto però che l'invenzione della cittadinanza dell'Unione, col regime suo proprio tanto secondo diritto sovranazionale quanto alla luce delle norme interne che vi hanno dato svolgimento, ha alterato la quiete di un modello risultante da principi fondamentali della Carta. Lo stesso art. 10, II c., che – come si sa – specificamente si indirizza agli stranieri, non vale per i cittadini "comunitari", se non per il fatto che essi pure hanno la base del loro peculiare regime nei trattati, un regime che nondimeno risulta quindi appieno descritto da norme e pronunzie giurisprudenziali che hanno un complessivo regime giuridico in più punti – piaccia o no – dirompente rispetto alla separazione "secca" operata nella Carta tra cittadini e stranieri.

Per quest'aspetto, dovremmo dunque dire che l'invenzione in parola si è tradotta in una *rottura della Costituzione*, per prassi (o, dovremmo ormai dire, consuetudine) consolidata giustificata nell'art. 11, una rottura che però – qui è il punto – ha riguardato gli stessi principi fondamentali che danno la configurazione della cittadinanza, a partire proprio da quello che appunta nel solo "popolo" (tradizionalmente inteso) ogni potere sovrano.

Il vero è che il cittadino dell'Unione è nel nostro ordinamento, a un tempo, anche un cittadino, in relazione a taluni diritti e doveri, e un non cittadino per altri. Come si vedrà a momenti, questa doppia veste, sia pure in ordine a diritti e doveri diversi, ha anche lo straniero, in forza di una certa rilettura degli artt. 2 e 3, nel loro fare sistema con l'art. 10, II., che si tenterà di argomentare a breve. Non si trascuri poi il riferimento che, pure per taluni profili della condizione giuridica del non cittadino, va fatto allo stesso art. 10, I c., tanto per la parte in cui si è in presenza di norme internazionali non scritte riguardanti tutti gli stranieri e, ancora più largamente, tutti gli esseri umani, quanto con riferimento a norme internazionali pattizie razionalizzatrici di norme generalmente riconosciute. E, invero, entrambi i commi dell'art. ora cit., specie se riconsiderati alla luce degli sviluppi più recenti della giurisprudenza costituzionale, sono particolarmente istruttivi per ciò che concerne il trattamento che, secondo modello, va riservato ai non cittadini.

Di ciò dobbiamo dunque passare subito a dire, sia pure con la speditezza imposta a questo studio.

2. *Il canone della tutela più "intensa" quale* Grundnorm *delle relazioni interordinamentali e la sua generalizzata estensione (anche, dunque, al piano del rapporti tra Carte internazionali dei diritti e Costituzione), con la conseguenza che le norme pattizie, di cui all'art. 10, II c., cost. possono, in applicazione del canone suddetto, derogare alle norme costituzionali relative alla distinzione tra cittadini e non cittadini, così come all'inverso le norme interne possono discostarsi da quelle internazionali in vista dell'ottimale affermazione del canone stesso*

Trattando della condizione delle norme generalmente riconosciute della Comunità internazionale, la Consulta ha avuto modo da ultimo, in una sua molto discussa pronunzia[9], di avvertire che nes-

[8] Sul carattere differenziato della integrazione sovranazionale, v., da ultimo, M. CONDINANZI, *L'Unione europea tra integrazione e differenziazione*, in www.federalismi.it, 5/2015, 11 marzo 2015.

sun ingresso può esser concesso alle norme stesse laddove dovessero frontalmente contrastare con principi fondamentali dell'ordine costituzionale (e, in particolare, recare offesa alla dignità della persona umana). In una congiuntura siffatta, ad avviso del giudice costituzionale, la norma di adattamento, di cui all'art. 10, I c., non si produce, con la conseguenza che la consuetudine internazionale è da considerare radicalmente "inesistente" in ambito nazionale.

Non importa ora, ovviamente, tornare a discutere se siffatta qualifica sia, o no, da considerare appropriata. Prendendo per buono il punto di vista della Corte, ci si può tuttavia chiedere se esso possa ovvero debba trasporsi alle stesse norme internazionali pattizie, qualificando pertanto come giuridicamente "inesistente" (e non semplicemente invalida) la norma dell'atto interno che vi dà esecuzione, laddove le prime dovessero frontalmente confliggere con principi di struttura dell'ordine costituzionale. Un esito ricostruttivo, questo, che a fil di logica mi parrebbe non disagevolmente raggiungibile[10], per quanto la stessa giurisprudenza – come si sa – abbia ripetutamente dichiarato che norme esterne non rispettose dei "controlimiti" possano essere impedite di produrre effetti sanzionando le leggi di esecuzione per la via usuale del loro annullamento "*nella parte in cui…*".

Forse, a stare all'impostazione teorica maggiormente rigorosa e persuasiva, si dovrebbero tenere distinte le violazioni della Carta costituzionale, "graduandole" a seconda del *vulnus* recato ai principi e, dunque, riportandone alcune al "tipo" della *invalidità in senso forte*, quale causa d'inesistenza, ed altre al "tipo" della *invalidità in senso debole*, quale causa di annullamento[11], per quanto non sembra invero essere questo l'ordine concettuale nel quale si dispone la giurisprudenza costituzionale, rivista anche retrospettivamente e nel suo insieme.

Al di là dei profili di tecnica processuale, resta il fatto – e questo solo qui importa – che la giurisprudenza ha, nel caso deciso dalla 238 del 2014, riguardato ai rapporti tra diritto interno e diritto internazionale da una prospettiva assiologicamente orientata, facendosi cura di valutare l'impatto prodotto dalle norme di origine esterna sui valori fondamentali dell'ordinamento. È una linea di metodo delle relazioni interordinamentali che è già stata altre volte tracciata e che – come si tenterà ora di mostrare – appare gravida di implicazioni per ciò che attiene alla condizione giuridica dei non cittadini.

E, invero, non sembra corretta la conclusione cui pervengono quanti (e, come si sa, sono molti) restano legati ad una lettura "letteralistica" del II c. dell'art. 10, assumendo che le norme interne che fanno riferimento agli stranieri debbano sempre e comunque prestare ossequio alle norme internazionali, abilitate pertanto a porsi a parametro "interposto" di eventuali giudizi di costituzionalità aventi ad oggetto quelle norme. Ci insegna infatti la giurisprudenza (spec. in sent. n. 317 del 2009), con specifico riguardo alla condizione della CEDU in ambito interno ma con inquadramento suscettibile di generale valenza, che lo schema verticale che vede, nell'ordine, al primo posto la Costituzione, al secondo la norma internazionale ed all'ultimo la norma legislativa, obbligata a prestare osservanza alla seconda a pena di trasgredire la prima, può essere rifatto con la inversione di posto degli ultimi due termini normativi che lo compongono, laddove si acclari che la norma interna innalza il livello di tutela dei diritti fondamentali e, in genere, degli interessi costituzionalmente protetti, visti nel loro fare "sistema"[12]. Nel qual caso, la precedenza va appunto accordata non già alla

---

[9] Ovvio il riferimento alla sent. n. 238 del 2014, ora ripresa dalla ord. n. 30 del 2015.

[10] … secondo quanto si è tentato di mostrare nel mio *Conflitti tra norme internazionali consuetudinarie e Costituzione, atto secondo: quale i possibili "seguiti" della 238 del 2014?*, in Consulta OnLine, 1/2015, 4 marzo 2015, 78 ss.

[11] Riprendo qui nuovamente i termini prospettati da R. GUASTINI, *Dalle fonti alle norme*[2], Giappichelli Torino 1992, 207 ss., per qualificare le varie specie d'invalidità; coincidente, in buona sostanza, è la bipartizione proposta da A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, ESI, Napoli 1990, 262 ss., laddove distingue *anticostituzionalità* e *incostituzionalità*. In argomento, di recente, G. D'ALESSANDRO, *La nullità della legge. Percorsi della cultura giuridica italiana del Novecento*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012.

[12] Particolarmente insistito nell'ultima giurisprudenza il riferimento non al solo diritto di volta in volta in campo bensì all'intero "sistema" degli interessi costituzionalmente protetti. Non va nondimeno taciuto che del "sistema", al

norma internazionale bensì a quella interna, con la conseguenza che la prima appare inidonea a porsi a parametro interposto in eventuali giudizi di costituzionalità aventi ad oggetto la seconda.

Insomma, il canone della tutela più "intensa", quale autentica *Grundnorm* delle relazioni interordinamentali, porta a qualificare la soggezione delle norme di diritto interno a quelle internazionali riguardanti i non cittadini come soggetta a condizione[13]. Ogni norma giuridica, se ci si pensa, è in realtà prescrittiva *sub condicione*[14]: alla condizione, appunto, di poter servire al meglio, in ragione del contesto in cui s'inscrive ed opera, la Costituzione come "sistema", dandole modo di affermarsi, secondo l'aureo insegnamento di una non dimenticata dottrina[15], *magis ut valeat*. Il che è come dire che i riconoscimenti fatti a beneficio dei diritti dalle norme internazionali costituiscono un *minimum* sopra il quale il diritto interno può in ogni caso portarsi, una soglia che può essere spostata a piacimento in avanti, mai però arretrata[16].

Ora, questa indicazione, che è di metodo ancora prima che di teoria, vale a mia opinione a tutto campo, sempre: anche, dunque, laddove si pongano a raffronto le garanzie assicurate ai diritti, rispettivamente, dalla Costituzione e dalle Carte internazionali. Il che equivale a riconoscere che la Costituzione si dichiara "cedevole" a fronte di più avanzate tutele provenienti *ab extra*; e però lo fa – si badi – proprio al fine di potersi realizzare al meglio di sé, segnatamente nella coppia assiologica fondamentale di cui agli artt. 2 e 3, nel loro fare "sistema" coi principi che danno l'apertura dell'ordine interno al diritto di origine esterna (internazionale e sovranazionale), nonché coi principi fondamentali restanti. Riconoscendo la propria finitezza o, diciamo pure, imperfezione, la Carta si arricchisce e perfeziona, attingendo *ab extra* quelle risorse di cui non dispone[17]. Saldandosi agli enunciati in cui è il riconoscimento dei valori transepocali e tendenzialmente universali di libertà ed eguaglianza, il principio di cui all'art. 10, II c., può dunque inserirsi a mo' di cuneo nel corpo costituzionale, determinando l'allargamento degli spazi di godimento dei diritti a beneficio degli stranieri, *anche in deroga alla stessa Costituzione*, laddove si dimostri che ciò possa appunto tradursi in un ancora migliore servizio assicurato ai valori suddetti; ed allo scopo può soccorrere – come si accennava poc'anzi – lo stesso I c. dell'art. 10, ove si convenga che il principio di non discriminazione tra cittadini e stranieri assurge a contenuto di una norma di diritto internazionale non scritto[18]. Può dar-

---

quale è ovviamente doveroso fare appello, si fa talora un uso strumentale, ad es. allo scopo di discostarsi dal *pressing* di una giurisprudenza europea alle volte incalzante.

[13] Ho già fatto applicazione del canone della tutela più "intensa", con specifico riguardo alla condizione degli stranieri ed ai loro rapporti coi cittadini, nel mio *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in www.rivistaaic.it, 2/2011, part. al § 4 ss.; do, ora, ulteriori svolgimenti a taluni passaggi argomentativi nello scritto qui richiamato rimasti inesplicitati.

[14] Faccio qui richiamo di un esito teorico-ricostruttivo che mi sono sforzato di argomentare in più scritti (e, tra questi, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in www.federalismi.it, 17/2013, spec. al § 3).

[15] Ovvio qui il richiamo al magistero di V. Crisafulli.

[16] Sul punto, anche E. CANNIZZARO - A. CALIGIURI, *sub* art. 10, in *Comm. Cost.*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, I, Utet, Torino 2006, 251.

Come si vede, si ha, nell'ambito di esperienza qui interessante, in buona sostanza, qualcosa di analogo a ciò che si ha in altri ambiti, quale ad es. quello delle relazioni tra le leggi di Stato e Regioni, avuto specifico riguardo al caso che le prime diano la definizione dei "livelli essenziali" delle prestazioni offerte ai diritti, a norma dell'art. 117, II c., lett. *m*), livelli innalzabili dalle fonti regionali, senza che ne risultino violati gli atti statali "interposti" e, perciò, di riflesso, la norma costituzionale che vi dà "copertura" (in argomento, tra i molti altri, C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali*, in AA.VV., *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, a cura di G. Campanelli - M. Carducci - N. Grasso - V. Tondi della Mura, Giappichelli, Torino 2010, 57 ss., e D. MESSINEO, *La garanzia del "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Giappichelli, Torino 2012).

[17] La qual cosa poi – segnalo *per incidens* – avvalora l'idea, nella quale da tempo mi riconosco, secondo cui anche le disposizioni sostantive, e non solo quelle organizzative, e persino quelle espressive di principi fondamentali sono passibili d'innovazione, segnatamente nelle forme allo scopo stabilite nell'art. 138. Sarebbe, d'altronde, ben strano che l'innovazione possa aversi per effetto di norme aventi origine esterna e non pure a mezzo delle procedure "ordinarie" di revisione costituzionale o che possa aversi dietro riconoscimento dei giudici e non pure per mano del legislatore.

[18] Al riguardo, è frequentemente richiamata (ad es., da S. MABELLINI, *La condizione giuridica dello straniero nella prospettiva del costituzionalismo multilivello*, in *Dir. soc.*, 2/2013, 311 ss.): cfr. Corte cost. n. 306 del 2008, dove

si tuttavia anche l'inverso, la disciplina internazionale trovandosi – come si è venuti dicendo – costretta a recedere davanti a norme interne (costituzionali e non) che quel servizio siano in grado di apprestare in misura ancora più adeguata.

Il punto è però che, una volta trasposto lo schema teorico sopra succintamente delineato dal disegno all'esperienza, quale emblematicamente si rispecchia nel "diritto vivente", si ha modo di toccare con mano come la giurisprudenza sia fortemente riluttante a darvi lineare ed efficace seguito, piuttosto riproponendo stancamente l'idea secondo cui la legge fondamentale della Repubblica nulla ha mai da invidiare alle altre Carte, dimostrandosi sempre all'altezza di dare una risposta persuasiva e pienamente appagante alle domande di giustizia che in modo viepiù pressante sono avanzate da quanti lamentano lesioni nei loro diritti costituzionali.

In realtà, la giurisprudenza, ieri come oggi, è internamente lacerata, oscillante, per un verso ammettendo essere la Carta costituzionale soggetta ad incessante rigenerazione semantica al confronto con altre Carte internazionali provviste di efficacia interna, per un altro però rilevando che la tutela data ai diritti dalla Costituzione non è, in ogni caso, meno intensa di quella delle Carte stesse[19]. Sta di fatto che ad oggi non si dà un solo caso – che io sappia – in cui la Consulta abbia riconosciuto essere più avanzata la tutela apprestata ai diritti dalle Carte di origine esterna, ritenendo di poter comunque far rientrare tra le maglie larghe (o larghissime) della struttura degli enunciati costituzionali i riconoscimenti fatti ai diritti al di fuori delle mura domestiche.

Come che si vedano al riguardo le cose, resta il fatto che, per effetto di tali riconoscimenti, la Costituzione è stata (ed è) sottoposta in sede interpretativa a sollecitazioni formidabili che ne hanno profondamente trasformato il volto, per come disegnato dal Costituente alla luce delle acquisizioni teoriche al tempo maturate.

Così stando le cose, la questione cruciale alla quale ci si deve sforzare di dare risposta è quale possa essere la ricaduta dell'impostazione di ordine generale ora adottata e poggiante sul canone fondamentale della tutela più "intensa" sulla distinzione tra cittadini e non cittadini. In breve: il canone in parola induce a tener ferma la distinzione stessa o, all'opposto, al suo superamento? E, se sì per il primo ovvero il secondo corno dell'alternativa, in ogni caso ovvero limitatamente ad alcuni ambiti materiali ed in relazione a certi diritti?

Su ciò occorre ora brevemente intrattenersi.

3. *Le obiezioni mosse in dottrina avverso il canone della tutela più "intensa" e il tentativo qui avanzato di confutarle, con opzione per la tesi favorevole alla tendenziale estensione ai non cittadini dei medesimi diritti e doveri costituzionali propri dei cittadini*

Va preliminarmente avvertito che avverso il canone della tutela più "intensa" è stato avanzato un rilievo critico *tranchant*, assumendosi da una autorevole dottrina[20] che la stessa comparazione delle tutele offerte dalle varie Carte sarebbe impossibile, dal momento che i diritti sono tutti a somma zero, l'innalzamento del livello di alcuni comportando, per logica ed ineluttabile necessità, l'abbassamento di quello di altri. Per la medesima ragione, la estensione di alcuni diritti ad una cerchia più ampia di soggetti, dapprima esclusi dal loro godimento, avrebbe riflessi negativi in merito alla effettiva tutela di altri diritti. Venendo a ciò che qui più da presso importa, allargare la cerchia dei soggetti beneficiari di diritti sociali, ammessi a vantaggio altresì dei non cittadini (o di alcune

---

nondimeno il divieto di discriminazione è circoscritto ai soli stranieri regolarmente residenti nel territorio della Repubblica.

[19] Emblematico e particolarmente istruttivo, al riguardo, quanto dichiarato in una risalente decisione della Consulta, la n. 388 del 1999, laddove sta scritto che la Costituzione e le Carte internazionali dei diritti "*si integrano, completandosi reciprocamente nella interpretazione*", precisandosi però poco innanzi che "i diritti umani, garantiti anche da convenzioni universali o regionali sottoscritte dall'Italia, trovano espressione, *e non meno intensa garanzia*, nella Costituzione".

[20] V., ora, R. BIN, *L'interpretazione conforme. Due o tre cose che so di lei*, in www.rivistaaic.it, 1/2015, § 5, e già in altri scritti.

categorie di non cittadini) si tradurrebbe in un costo, forse insopportabile, per i cittadini (o alcune categorie di non cittadini). Insomma, l'alternativa sarebbe: *o noi o gli altri*.

L'obiezione è seria e, tuttavia, a me pare, non risolutiva.

Dichiaro subito di convenire sul rilievo per cui la comparazione è non poche volte inficiata dal fatto che le prospettive adottate dai giudici nazionali non sono (non dico coincidenti ma talora) convergenti con quelle dei giudici europei, così come non lo sono quelle di questi ultimi *inter se*. Questo dato, al quale è in via generale da prestare la massima importanza, non è tuttavia di specifico interesse ai fini dell'analisi ora svolta. È chiaro, infatti, che occorre pur riguardare alle Carte da una prospettiva data, sia essa interna ovvero esterna; qui, però, ai nostri fini importa solo "pesare" le tutele *dal punto di vista dell'ordine interno*, segnatamente da quello della Carta costituzionale, tentando quindi di stabilire se quella offerta da quest'ultima risulti, in una data circostanza, ancora più avanzata ed efficace dell'altra o delle altre che potrebbero aversi alla luce di altre Carte.

Ciò che più conta è che il ragionamento fatto dalla dottrina sopra richiamata, lungi dal porsi come espressivo di quell'idea di Costituzione come "sistema", di cui pure la tesi dei diritti a somma zero si fa paladina (ma da una prospettiva e con svolgimenti argomentativi molto distanti da quelli da me consigliati), finisce col contraddire proprio quella idea, rivelando così di poggiare su basi metodiche non sufficientemente solide e pervenendo, di conseguenza, ad esiti teorico-ricostruttivi non persuasivi.

E, invero, non va perso di vista un dato di centrale rilievo proprio per chi, correttamente, vuol farsi carico non già delle sorti del singolo diritto bensì dell'intero sistema di diritti e, ancora più largamente, degli interessi meritevoli di tutela. Del sistema suddetto, infatti, è parte integrante quel valore della *solidarietà*, che fa tutt'uno con quello della dignità della persona umana, nei cui riguardi si pone in funzione servente, senza il quale il principio personalista – l'autentico cuore pulsante del corpo costituzionale – resterebbe un'idea astratta, retoricamente enunciata ma incapace di affermarsi e farsi, come si deve, valere[21]. Un valore, quello di solidarietà – dovrebbe esser superfluo qui rammentare, se non fosse perché di esso stranamente troppo spesso si sottovaluta la formidabile *vis* prescrittiva e pervasiva l'intero ordinamento –, che naturalmente spinge verso la condivisione delle esperienze di vita, nei benefici così come negli oneri di qualsivoglia fattura e consistenza, tra quanti stabilmente operano nel territorio della Repubblica[22].

Si raggiunge così, attraverso un inusuale itinerario argomentativo, una meta alla quale molti – come si sa – pervengono, vale a dire che dal modello costituzionale verrebbe una direttiva metodica, d'azione, nel senso dell'allargamento anche ai non cittadini di diritti un tempo considerati propri dei soli cittadini[23]: un modello, perciò, come si è soliti dire, *inclusivo*, che fonda e giustifica

---

[21] In altro luogo (nel mio *Appunti per una voce di Enciclopedia sulla dignità dell'uomo*, in www.dirittifondamentali.it, 15 aprile 2014, § 3) mi sono sforzato di argomentare la tesi secondo cui solidarietà e fedeltà alla Repubblica sono, a conti fatti, la dignità *in action* (altri ragguagli più avanti).

[22] Non si tralascino, peraltro, le proiezioni del principio suddetto verso l'esterno, assecondando la vocazione espansiva e diffusiva della solidarietà, naturalmente portata ad estendersi a quanti versano in condizioni di particolare bisogno cui sono quindi chiamati a far fronte uomini ed istituzioni pubbliche e private in grado di provvedere al riguardo [sul dovere di solidarietà nella dimensione sovranazionale hanno, con varietà di argomenti, posto l'accento molti autori: per tutti, A. SPADARO, del quale v., dunque, *Dai diritti "individuali" ai doveri "globali". La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2005; *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in AA.VV., *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. Bifulco e A. D'Aloia, Jovene, Napoli 2008, 71 ss., e *I diritti* sociali *di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in www.rivistaaic.it, 4/2011; v., inoltre, A. LOLLO, *Il paradigma inclusivo della cittadinanza europea e la solidarietà transnazionale*, in AA.VV., *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, a cura di E. Cavasino - G. Scala - G. Verde, Editoriale Scientifica, Napoli 2013, 391 ss.].

[23] Con specifico riguardo ai diritti fondamentali, gli argomenti che sostengono la loro estensione anche ai non cittadini possono, se si vuole, vedere rappresentati nel mio *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, cit. Per una valutazione d'assieme della condizione costituzionale dei non cittadini mi limito qui solo a segnalare, in aggiunta agli scritti già richiamati, gli studi monografici di G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana. Asilo - condizione giuridica - estradizione*, Cedam, Padova 1992; P. BONETTI, *La condizione giuridica del cittadino extracomunitario*, Maggioli, Rimini 1993; L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali*

l'indicazione da esso offerta nel legame che unisce persona a persona e tutte al territorio in cui esse vivono ed operano, maturando esperienze comuni e condividendo aspettative non differenziabili in ragione di meri dati soggettivi. Un legame, peraltro, che ha diversi "gradi" d'intensità, dal momento che alcuni diritti sono da riconoscere a chiunque si trovi, anche solo occasionalmente, sul territorio della Repubblica, mentre altri presuppongono una permanenza stabile sullo stesso, tale da comportare una larga e radicata comunanza di vita associativa[24].

4. Segue: *il peculiare regime valevole per i diritti politici, gli argomenti usualmente addotti a sostegno della esclusione dei non cittadini dal loro godimento e la loro critica, l'impossibile riconoscimento a tali soggetti dei diritti in parola per via interpretativa, con la conseguenza di dover far luogo a tal fine alle opportune modifiche costituzionali riguardanti la cittadinanza facendone poggiare le basi costitutive sulla stabile residenza nel territorio della Repubblica*

Un discorso a sé è comunemente fatto in relazione ai diritti politici, i soli – a giudizio di molti – per natura refrattari alla loro estensione al di fuori della cerchia ristretta dei cittadini[25].

Le giustificazioni addotte a sostegno di siffatta esclusione sono – come si sa – molte[26], per quanto non tutte appaiano irresistibili e fino in fondo coerenti con le premesse dalle quali muovono.

---

e identità culturale, Giappichelli, Torino 1996; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova 1997; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Giuffrè, Milano 1997; F. TORIELLO, *La condizione dello straniero. Profili di diritto comparato e comunitario*, Cedam, Padova 1997; G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di diritto pubblico comparato*, Cedam, Padova 1998; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Cedam, Padova 2001; R. CHERCHI, *Lo straniero e la Costituzione. Ingresso soggiorno e allontanamento*, Jovene, Napoli 2012; F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Giuffrè, Milano 2012. Infine, L. RONCHETTI, *La "cittadinanza costituzionale" degli stranieri: una questione d'efficacia costituzionale*, in AA.VV., *La Repubblica e le migrazioni*, cit., 25 ss., e A. SAITTA, *Il concetto di "noi" e di "altri" nella Costituzione e nella C.E.D.U.*, cit.

[24] Come si vedrà meglio a breve, poi, uno stesso diritto (ad es., quello alla salute) è riconosciuto con diversa estensione ai diversi tipi di non cittadino, a seconda che siano regolari o irregolari (agli uni in ogni sua parte, agli altri unicamente nel suo "nucleo duro").

[25] Tratto ora, per speditezza, specificamente dell'annosa questione del riconoscimento del diritto di voto ai non cittadini, tralasciando altri aspetti pur meritevoli della massima considerazione, quale ad es. quello relativo alla iscrizione ai partiti politici (in merito alla quale, di recente, M. PLUTINO, *Stranieri e diritto di associazione in partiti*, in AA.VV., *Multiculturalismo*, a cura di V. Baldini, Cedam, Padova 2012, 293 ss.).

[26] Possono vedersi, unitamente però a quelle di segno opposto, tra gli altri, in M. LUCIANI, *Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali*, in AA.VV., *Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati*, Atti del Convegno della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Roma 21 giugno 1999, in www.cestim.it, 32, e, dello stesso, *La partecipazione politica e i migranti*, in AA.VV., *La Repubblica e le migrazioni*, cit., 77 ss.; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, cit., 200 ss.; E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino 2001; A. CIANCIO, *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, in *Quad. cost.*, 1/2002, 63 ss.; G. FRANCHI SCARSELLI, *Sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri*, in *Dir. immigraz. citt.*, 3/2003, 35 ss.; E. BETTINELLI, *Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e Costituzione inclusiva*, in Quad. n. 15 dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Seminario 2004, a cura di P. Caretti, Giappichelli, Torino 2005, 44 ss.; G. BASCHERINI, *L'immigrazione e i diritti*, in AA.VV., *I diritti costituzionali*, I, a cura di P. Ridola - R. Nania, Giappichelli, Torino 2006, 464 e, dello stesso, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Jovene, Napoli 2007, 392 ss.; A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, Jovene, Napoli 2006 e, della stessa, *Il ritorno dei meteci: migranti e diritto di voto*, in AA.VV., *Immigrazione e diritti fondamentali fra Costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, cit., 427 ss.; C. LUCIONI, *Cittadinanza e diritti politici. Studio storico-comparistico sui confini della comunità politica*, Aracne, Roma 2008, spec. 312 ss.; D. SARDO, *Il dibattito sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti*, in *Dossier Immigrazione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; A. SCIORTINO, *Migrazioni e trasformazioni della partecipazione politica. Una riflessione sul riconoscimento del diritto di voto ai non cittadini stabilmente residenti*, in *Studi in onore di L. Arcidiacono*, VI, Giuffrè, Milano 2010, 3025 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 133 ss.; T.F. GIUPPONI, *Stranieri e diritti politici*, in *Scritti in memoria di F. Fenucci*, I, a cura di A. Barbera - A. Loiodice - M. Scudiero - P. Stanzione, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, 217 ss.; A. SAITTA, *Il concetto di "noi" e di "altri" nella Costituzio-*

Così, si trascura talora la circostanza per cui alle stesse radici della rappresentanza politica di stampo liberale v'è lo stretto legame che stringe la rappresentanza stessa alla partecipazione, da parte di coloro cui è riconosciuta, alle esigenze dell'erario, all'insegna del noto motto *no taxation without representation*[27]. Oppure si sottovaluta l'altra circostanza per cui il rapporto che si costituisce tra elettori ed eletti in seno alle assemblee locali presenta esso pure, *in nuce*, carattere "politico", sì da non giustificarsi, per quest'aspetto, il riconoscimento del diritto di voto ad alcune categorie di non cittadini per le c.d. elezioni "amministrative" e non pure per quelle "politiche".

A quest'ultimo riguardo, è stato, ancora di recente, fatto notare da una sensibile dottrina[28] che ai soli cittadini può esser dato di partecipare all'approvazione delle leggi, quali atti espressivi di volontà generale e per antonomasia volti alla cura del pubblico interesse. Atti siffatti sono, tuttavia, anche quelli normativi posti in essere in ambito locale, pur se la loro efficacia resta ovviamente circoscritta al solo ambito spaziale di riferimento; tanto più laddove (con riguardo alle Regioni ed alle due Province autonome) essi pure sin rivestano delle forme proprie delle leggi e di queste ultime abbiano le garanzie in sede di giudizio davanti alla Corte costituzionale.

Il vero è che la differenza di *status*, al piano "politico" (nella sua più ristretta accezione), sembra qui farsi poggiare sulla risalente (ma, a mia opinione, non più proponibile, perlomeno nei termini ormai inesorabilmente invecchiati di un tempo) distinzione e vera e propria contrapposizione tra sovranità ed autonomia: nelle sedi in cui prende forma ed emblematicamente si esprime la prima non possono trovare alloggio i non cittadini, ai quali può essere invece concesso, dietro scelta discrezionale del legislatore[29], di prender posto nelle sole sedi in cui si esercita la seconda. Una distinzione, però, che – come si è tentato di mostrare altrove – non può ormai più, se mai ha potuto, trovare giustificazione in un contesto in cui tutti i poteri sono comunque, e sia pure a diverso titolo, "derivati" dal solo potere originario, autenticamente sovrano, la Costituzione (e, ulteriormente specificando, la tavola dei valori fondanti la Repubblica[30]).

La sola, penetrante obiezione che, a tutta prima, parrebbe irresistibile è quella che ha riguardo alla formazione delle leggi costituzionali, a mezzo delle quali il vero sovrano può diventare bersaglio ed essere trasformato (non comunque, si faccia caso, nella sua essenza), per effetto delle innovazioni apportate alla Carta a mezzo delle procedure di cui all'art. 138.

L'obiezione tuttavia regge solo fino ad un certo punto: vuoi per la elementare ragione che le stesse innovazioni in parola non possono comunque portarsi oltre una certa soglia, pur se invero incertamente determinata, con la conseguenza che non possono risentirne diritti e doveri discendenti in capo a cittadini e non cittadini da principi fondamentali, e vuoi pure per il fatto che le innovazioni costituzionali, in un ordinamento, quale il nostro, non chiuso in se stesso bensì aperto verso l'alto, e segnatamente il diritto internazionale e sovranazionale, possono aversi anche per effetto di norme eurounitarie o di norme di diritto internazionale (quanto meno, secondo comune opinione, di quelle di diritto non scritto, ma anche – come si è venuti dicendo –, per la tesi qui patrocinata, di

---

ne e nella C.E.D.U., cit., § 1; M. CARTA, *La partecipazione alla vita pubblica dello straniero nella prospettiva del diritto internazionale*, in www.federalismi.it, 5/2014.

[27] Invitano a fermare l'attenzione sul punto anche G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, in AA.VV., *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, a cura di R. Balduzzi - M. Cavino - E. Grosso - J. Luther, Giappichelli, Torino 2007, 121 s., e D. SARDO, *Il dibattito sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti*, cit., § 5. Sul concorso offerto dagli stranieri all'erario, v., ora, A. MAGLIARO, *Cittadinanza, territorialità e residenza nel diritto tributario*, in AA.VV., *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza*, a cura di F. Cortese - G. Cantucci - A. Simonati, Editoriale Scientifica, Napoli 2014 (consultabile anche *on line*), 201 ss.

[28] M. LUCIANI, *Intervento*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 423; in argomento, ora, A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza*, in corso di stampa in *Quad. cost.*

[29] La distinzione tra diritti "legislativi" e diritti "costituzionali" è rilevata da una sensibile dottrina (part. M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1992, 225), con argomenti che tuttavia non persuadono, per le ragioni che mi sono sforzato di rappresentare nel mio *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, cit., § 3. Aggiungo ora ulteriori notazioni a sostegno della tesi nella quale mi riconosco.

[30] Sulla "sovranità dei valori", v., sopra tutti, G. SILVESTRI, *Lo stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Giappichelli, Torino 2005.

quelle di diritto scritto idonee a servire ancora meglio la Costituzione come "sistema"). E, se così stanno le cose, non si capisce come possano essere esclusi quanto meno i cittadini di altri Stati dell'Unione stabilmente residenti dalle elezioni riguardanti le assemblee parlamentari, una volta che sia ormai provato che le modifiche alla Carta non vengono esclusivamente dalle leggi dotate di forma costituzionale.

Ma poi il vero è che una contraddizione grave, non rimossa, si annida nella ricostruzione data dell'art. 1 della legge fondamentale della Repubblica da parte di quanti restano legati alla nozione tradizionale di "popolo"[31], quale titolare di poteri sovrani (e, perciò, in via esclusiva detentore dei diritti politici), sol che si convenga – come devesi – essere strutturalmente non democratico un ordinamento che, paradossalmente, escluda dalla partecipazione alle massime decisioni politiche, adottate in forma di legge, proprio coloro che ne dovrebbero essere quindi assoggettati[32] e – ciò che forse maggiormente importa – col loro lavoro e il complessivo, quotidiano impegno sociale assicurano la continuità e l'identità stessa dell'ordinamento nel tempo.

Si impone dunque una scelta di campo, non già una di compromesso, diciamo pure di basso profilo, qual è quella da molti patrocinata e che vuole il riconoscimento del voto agli stranieri circoscritto ai soli Consigli degli enti locali[33], facendo piuttosto luogo al riconoscimento stesso a tutto campo ovvero escludendolo parimenti per ogni sede istituzionale, centrale o periferica che sia.

Di qui, l'urgenza di far luogo ad un profondo ripensamento critico della nozione di cittadinanza[34], ponendo di conseguenza mano alla revisione dei modi di accesso alla stessa e legandola non più al vincolo di sangue[35], così com'è per l'opzione che sta a base del nostro sistema, ma facendola poggiare su quel rapporto stabile col territorio che dà sostegno ed alimento alla comunanza delle esperienze di vita associativa, di cui si è venuti dicendo[36]. Che poi, portato ai suoi ultimi e conse-

---

[31] Su di che, indicazioni in R. ROMBOLI, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1984, 166 ss., e D. NOCILLA, *Popolo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV (1985), 341 ss.

[32] … a partire proprio dalle decisioni concernenti le regole sull'esclusione e l'inclusione (così, di recente, F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino 2013, 264, con richiamo ad un pensiero di S. Benhabib; v., inoltre, già, V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 20, e B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei "non cittadini"*, cit., 133 ss.).

[33] Riferimenti in A. LOLLO, *Note minime sulla partecipazione alla vita democratica del non cittadino (La giurisprudenza costituzionale sui diritti politici degli stranieri)*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, *Osservatorio*, novembre 2013, e F. BAILO, *Autonomie e elettorato*, in AA.VV., *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli - L. Trucco, Giappichelli, Torino 2014, 15 ss., spec. 20 ss.

[34] In argomento, dense notazioni in C. SALAZAR, *"Tutto scorre": riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito*, in *Pol. dir.*, 3/2001, 374 ss. Sulle radici storico-teoriche della cittadinanza, v., spec., E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Cedam, Padova 1997, del quale v. pure, ora, *Si fa presto a dire "*ius *soli". Considerazioni sparse sull'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato*, in *Dir. immigraz. citt.*, 2/2013, 13 ss. e, nella stessa *Rivista*, C. PINELLI, *I "nuovi italiani" e lo spazio della politica costituzionale*, 37 ss.; altri riferimenti in S. ROSSI, *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post-nazionale*, in www.forumcostituzionale.it, 23 aprile 2008.

[35] Ci si deve, infatti, chiedere, rifuggendo da ogni suggestione di ordine ideologico o di dottrina, se abbia senso che possa acquistare la cittadinanza per sangue chi non è nato nel territorio della Repubblica, non vi ha mai messo piede né parla la nostra lingua, mentre resta escluso dalla cittadinanza chi è nato, vive e parla italiano, condividendo coi cittadini residenti esperienze fondamentali di vita. Il rischio infatti – come avvertito da una sensibile dottrina (G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. pubbl.*, 2/2011, 447) – è che si dia "una rappresentanza politica a chi non c'è, per poi sterilizzare la rappresentanza politica di chi invece c'è". Una questione che poi – come si è venuti dicendo – non dovrebbe riguardare i soli figli di immigrati (su di che, ora, M. CAPESCIOTTI, *Su alcune novità legislative e giurisprudenziali in tema di seconde generazioni dell'immigrazione*, in www.rivistaaic.it, 1/2014).

[36] Sulle implicazioni discendenti dal legame sussistente tra persone e territorio di residenza, v., almeno, Aless. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Giuffrè, Milano 2010, spec. l'ult. cap. Sull'esito raggiunto nel testo conviene una dottrina che si fa ogni giorno che passa crescente: per tutti, P. CARROZZA, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in AA.VV., *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, cit., 27 ss., spec. 50 ss. Fa il punto sullo stato della discussione teorica al riguardo, di recente, M. MANETTI, *Profili costituzionali in materia*

guenti svolgimenti, il ragionamento possa portare a privare i cittadini che non abbiano mai risieduto o che non più risiedano da un certo numero di anni dell'elettorato attivo e passivo è, ovviamente, da mettere in conto. Si tratta, nondimeno, di una conseguenza – a me pare – linearmente discendente dalle premesse sopra poste, che ad ogni buon conto non esclude il sempre possibile riacquisto di ciò che si è dapprima perduto, ricorrendone le condizioni.

E, tuttavia, una revisione concettuale per via interpretativa dei disposti costituzionali che fanno menzione della cittadinanza in ordine al godimento dei diritti politici (e, segnatamente, al diritto di voto) non mi pare, in tutta onestà, sostenibile[37]. Verrebbe infatti a determinarsi una torsione insopportabile del linguaggio costituzionale, piegato strumentalmente al servizio di una causa pur tuttavia giusta, ed uno scostamento troppo vistoso, incolmabile, rispetto alla *ratio* immanente degli enunciati in parola, nella quale si specchia un chiaro *original intent* a finalità esclusiva manifestato in occasione della redazione della Carta. La qual cosa, dunque, obbligherebbe ad una inammissibile manipolazione dello stesso "nucleo duro" racchiuso nell'art. 48[38]. D'altro canto, l'intenzione del Costituente era (e, forse, ancora oggi è) sorretta da una risalente e consolidata tradizione storico-positiva, un'autentica consuetudine sistematicamente osservata, volta ad escludere gli stranieri dal campo dei diritti politici, riservato all'esclusivo dominio dei *cives*.

Si ha qui, insomma, ancora una riprova di quell'attitudine degli enunciati a delimitare pur sempre l'area materiale entro cui può correttamente aver luogo la ricerca dei significati più adeguati ai tempi, di cui si diceva all'inizio di questa riflessione. Se la cittadinanza così com'è, dunque, non piace, per le ragioni che si è tentato di rappresentare, la via lineare da battere è quella della revisione, non già l'altra della manipolazione mascherata sotto forma d'interpretazione.

Lo scarto tra le previsioni di cui agli artt. 48 ss. della Carta ed i principi fondamentali di cui agli artt. 1, 2, 3, 10 ed 11 ai miei occhi appare, pertanto, essere vistoso: questi si sono proiettati molto in avanti; quelli sono rimasti indietro, avvinti ad un'idea di "popolo" dalle pur nobili tradizioni storico-teoriche ma ormai inesorabilmente invecchiata, in essa non rispecchiandosi più una realtà sociale caratterizzata da un crescente e diffuso pluralismo di culture, nondimeno tenute assieme da esperienze di vita comunitaria poggianti sulle medesime basi sostanziali.

5. *Dal modello all'esperienza: schegge di legislazione e giurisprudenza che denotano il, maggiore o minore, scostamento della seconda dal primo*

Se questo è, per grandi linee, il modello costituzionale, è da chiedersi se ed in che misura rispetto ad esso appaia conforme (o, quanto meno, compatibile) quello risultante dalla legislazione[39], rivista alla luce di alcuni dei più significativi orientamenti giurisprudenziali[40].

---

di diritto alla cittadinanza degli immigrati, in *Rass. parl.*, 3/2014, 515 ss.. In prospettiva comparata, v., infine, G. SACERDOTI, *Leggi sulla cittadinanza: modelli europei a confronto*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, III/2013, 807 ss.

[37] Cfr. sul punto, tra gli altri, F. LANCHESTER, *Voto (diritto di): a) Diritto pubblico*, in *Enc. dir.*, XLVI (1993), 1107 e 1123 ss.; G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Giuffrè, Milano 2004, 131 ss.; T.E. FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in www.forumcostituzionale.it, 8 novembre 2014.

[38] Il dibattito sui limiti entro cui può darsi rilievo all'*original intent* è tornato da noi a riaccendersi – come si sa – specie dopo Corte cost. n. 138 del 2010. Senza che se ne possa qui dire neppure con cenni, con specifico riferimento alla questione ora discussa nel testo mi parrebbe tuttavia provato che tutto cospira avverso il riconoscimento immediato, per la sola via interpretativa, del diritto di voto attivo e passivo a beneficio degli stranieri stabilmente residenti, restando pertanto obbligata la sola alternativa del rifacimento complessivo dell'istituto della cittadinanza.

[39] Nella ormai amplissima lett. a commento, tra gli altri, v. AA.VV., *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene, Cedam, Padova 2004 (ed *ivi*, part., i contributi di P. Bonetti); AA.VV., *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, Giuffrè - Tirant lo Blanch, Milano - Valencia 2004; G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit.; AA.VV., *Immigrazione e diritti umani nel quadro legislativo attuale*, a cura di P. Costanzo - S. Mordeglia - L. Trucco, in *Ann. Fac. Giur. Univ. Genova*, Giuffrè, Milano 2008; S. SILVERIO, *Sulla condizione dello straniero extracomunitario: in particolare sull'immigrato clandestino ovvero irregolare*, in *Pol. dir.*, 4/2009, 639 ss.; F. DI MARTINO - M.V. PELLEGRINI, *Diritto degli stranieri e immigrazione. Questioni processuali*, Giuffrè, Milano 2009; L. D'ASCIA,

Rispondere alla domanda è estremamente disagevole, sol che si consideri la varietà e vastità dei campi materiali sui quali l'analisi dovrebbe svolgersi, in ragione dei diritti di volta in volta interessati, nonché la ancora maggiore varietà di orientamenti persino per uno stesso diritto manifestati tanto dal legislatore quanto dai giudici (e, segnatamente, dalla Corte costituzionale), secondo quanto si è accennato all'inizio di questa riflessione. Un'impresa, dunque, davvero improba, a far fronte anche solo in modo largamente approssimativo alla quale si oppongono lo spazio ridotto qui disponibile e – ad esser franchi – soprattutto le esigue energie di cui sento di disporre. Mi trovo pertanto costretto ad un'estrema sintesi, puntando specificamente l'attenzione unicamente sulle linee maggiormente marcate e diffuse nell'esperienza, espressive di tendenze che vanno sempre di più radicandosi ed affermandosi.

Il tratto di maggiore evidenza sembra esser dato dal condizionamento sempre più vistoso esercitato da fenomeni per vero già da tempo esistenti ma non nella misura e coi caratteri complessivi di cui si ha oggi riscontro. Il primo di essi è dato dall'ingresso massiccio e crescente di persone entro i confini nazionali, molte delle quali peraltro – come si sa – in modo clandestino, nell'intento di sottrarsi a condizioni di vita di palese sofferenza, spesso disumane, alle quali sono costrette nei Paesi di origine (e basti solo pensare alle ormai quotidiane ondate di sbarco sulle nostre coste, spesso accompagnate da perdite umane consistenti). Un fenomeno che – come si sa – è stato, ed è, affrontato con misure palesemente inadeguate[41], che denunziano la mancanza di responsabilità collettive, specie in ambito internazionale ed europeo[42], e che – per ciò che più da presso importa il nostro tema –

Diritto degli stranieri e immigrazione. Percorsi giurisprudenziali, Giuffrè, Milano 2009; AA.VV., *Immigrazione e diritti fondamentali fra Costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, cit.; F. SCUTO, *Il difficile rapporto tra immigrazione "irregolare" e tutela dei diritti della persona: un confronto tra Spagna e Italia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2010, 156 ss.; M.C. LOCCHI, Facta sunt servanda*: per un diritto di realtà in tema di uguaglianza degli stranieri*, in *Quad. cost.*, 3/2010, 571 ss.; M.T. DENARO, *Soggetti deboli, soggetti indeboliti e diritti fondamentali: spunti e riflessioni*, in *Nuove aut.*, 3/2010, 727 ss.; AA.VV., *La protezione internazionale degli stranieri in Italia. Uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure*, a cura di M. Benvenuti, Jovene, Napoli 2011; AA.VV., *Pacchetto sicurezza e immigrazione clandestina. I riflessi sull'attività della pubblica amministrazione*, a cura di G. Savorani, Giappichelli, Torino 2011; AA.VV., *La Repubblica e le migrazioni*, cit. (ed *ivi*, part., S. CONGIA, *La* governance *multilivello per le politiche d'integrazione*, 87 ss.); AA.VV., *La governance dell'immigrazione*, cit.; AA.VV., *Diritto dell'immigrazione e diritti dei migranti*, a cura di M. Immordino - C. Celone, in *Nuove aut.*, 2-3/2013; L. DEGL'INNOCENTI, *Stranieri irregolari e diritto penale*[3], Giuffrè, Milano 2013; AA.VV., *Immigrazione e integrazione*, I e II, a cura di F. Rimoli, Editoriale Scientifica, Napoli 2014; utili indicazioni anche in AA.VV., *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza*, cit., e AA.VV., *Diritti e autonomie territoriali*, cit., spec. alla parte III, dedicata ai diritti sociali.

[40] Un quadro, peraltro *ratione temporis* non aggiornato, delle ormai numerose pronunzie emesse dalla Corte costituzionale riguardanti gli stranieri può vedersi in *La condizione giuridica dello straniero extracomunitario*, Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese, Madrid, 25-26 settembre 2008, a cura di S. Magnanensi - P. Passaglia - E. Rispoli, in www.cortecostituzionale.it.

[41] Un giudizio, questo, che a mia opinione vale anche per taluni provvedimenti di recente adottati, quali la legge europea 2013-*bis* (legge n. 161 del 2014), il cui art. 3 contiene disposizioni in materia di immigrazione e rimpatri modificative del testo unico n. 286 del 1998, e il D.P.R. 12 gennaio 2015, n. 21 (in materia di procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale); provvedimenti che comunque non s'inscrivono in un quadro normativo organico ed incisivo, idoneo a far fronte in modo adeguato al fenomeno della immigrazione di massa, perlomeno per ciò che concerne la sua gestione in ambito interno (su tutto ciò, ora, A. COSSIRI, *Cambio di stagione? Rilevanti novità in tema di detenzione amministrativa degli stranieri*, in www.forumcostituzionale.it, 12 marzo 2015). Ad ogni buon conto, è chiaro che la questione richiede di essere affrontata come si deve al livello internazionale e sovranazionale, predisponendo le condizioni che possano arginare il fenomeno stesso, se non pure rimuoverlo del tutto in radice.

[42] Con specifico riguardo alle misure adottate dall'Unione per far fronte al fenomeno, tra gli altri, G. CAGGIANO, *L'integrazione europea "a due velocità" in materia di immigrazione legale ed illegale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3/2008, 1098 ss. e, nella stessa *Rivista*, P. BENVENUTI, *Alla ricerca di un futuro per la politica europea sull'immigrazione*, 4/2008, XIII ss.; A. ALGOSTINO, *La direttiva "rimpatri": la fortezza Europa alza le mura*, in www.forumcostituzionale.it, 16 luglio 2008; C. FAVILLI, *I principali atti adottati dall'Unione europea in dieci anni di politica di immigrazione e di asilo*, in *Dir. immigraz. citt.*, 3/2009, 13 ss. e, nella stessa *Rivista* e della stessa A., *Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione*, 2/2010, 13 ss.; inoltre, C. FIORAVANTI, *Scatole cinesi. Quale controllo democratico sulla cooperazione "italo-libica-europea" in materia d'immigrazione?*, in *Scritti in onore di L. Carlassare, Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, II, *Dell'organizzazione costituzionale*, a cura di G. Brunelli - A. Pugiotto - P. Veronesi, Jovene, Napoli 2009, 539 ss.; A.

ha indotto il nostro Stato ad un inasprimento del trattamento riservato a tali persone. Coglie in buona sostanza nel vero, pur con una certa, eccessiva esasperazione di un dato nondimeno reale, il giudizio di una sensibile dottrina che ha opportunamente intitolato una sua approfondita analisi *"Purchè se ne vadano"*[43], volendo con ciò evidenziare come la legislazione da noi adottata abbia perlopiù fatto di tutto per respingere ed escludere, non già accogliere ed includere quanti si sono a noi disperatamente rivolti allo scopo di avere finalmente condizioni di vita dignitose[44]. Aggiornando poi i dati acutamente analizzati da questa dottrina ai più recenti riferimenti normativi, il crudo giudizio sopra richiamato riceve ulteriori ed ancora più probanti conferme.

Ora, il fenomeno qui evocato, assai noto sì da non richiedere di essere nuovamente illustrato, lascia un segno profondo praticamente in ogni campo materiale di esperienza, ovunque irradiandosi a raggiera e condizionando gravemente il godimento dei diritti da parte dei non cittadini. Si aggiunga, poi, un altro dato, al primo connesso ma anche da esso in parte indipendente, costituito dal terrorismo internazionale ormai dilagante, che obbliga talora a "bilanciamenti" su basi di valore fortemente attratti verso il polo della sicurezza ed a discapito di altri beni o interessi costituzionalmente protetti[45]. Se poi si considera che tutto questo si inscrive in un contesto segnato da una crisi economica

---

VANNUCCI, *Permessi temporanei e rimpatri. La partita tra Lampedusa, Roma e Bruxelles*, in www.federalismi.it, 8/2011; AA.VV., *La protezione internazionale degli stranieri in Italia*, cit. Utili indicazioni, in prospettiva comparatistica, possono poi aversi da S. RIEDEL, *Illegale Migration im Mittelmeerraum. Antworten der südlichen EU-Mitgliedstaaten auf nationale und europapolitische Herausforderungen*, SWP-Studien, Berlin 2011, riprodotto in www.astrid-online.it e, pure *ivi*, *Euromed Migration II (2008-2011). Migration Legislation, Institutions and Policies in the Euromed Region*. Infine, ampia trattazione nel *paper* di P. BONETTI, *I diritti dei non cittadini nelle politiche dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, fatto circolare in occasione del nostro incontro.

[43] Il riferimento è – come si sa – ad A. PUGIOTTO, *"*Purché se ne vadano*". La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, cit., 333 ss., del quale v. pure *La "galera amministrativa" degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, in *Quad. cost.*, 3/2014, 573 ss. Il carattere complessivamente, marcatamente repressivo delle politiche nazionali in fatto d'immigrazione è, con dovizia di argomenti, rilevato da numerosa dottrina [per tutti, AA.VV., *Stranieri tra i diritti. Trattenimento, accompagnamento coattivo, riserva di giurisdizione*, a cura di R. Bin - G. Brunelli - A. Pugiotto - P. Veronesi, Giappichelli, Torino 2001; F. PUGLIESE, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Il Mulino, Bologna 2002; G. BASCHERINI, in molti scritti (e, tra questi, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., e *A proposito delle più recenti riforme in materia di trattenimento dello straniero nei centri di identificazione ed espulsione*, in www.rivistaaic.it, 1/2012); M. BELLINA, *La detenzione amministrativa dello straniero nel "paradigma del nemico"*, in AA.VV., *Sicurezza collettiva e diritti fondamentali in tempo di terrorismo*, a cura di S. Lorenzon - G. Vaccai - V. Zanetti, Aracne, Roma 2008, 125 ss.; L. PEPINO, *Le migrazioni, il diritto, il nemico. Considerazioni a margine della legge n. 94/2009*, in *Dir. immigraz. citt.*, 4/2009, 9 ss.; AA.VV., *Immigrazione e diritti umani nel quadro legislativo attuale*, cit.; AA.VV., *Immigrazione e diritti fondamentali fra Costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, cit.; AA.VV., *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, a cura di F. Angelini - M. Benvenuti - A. Schillaci, Jovene, Napoli 2011; C. SALAZAR, *Leggi statali, leggi regionali e politiche per gli immigrati: i diritti dei "clandestini" e degli "irregolari" in due recenti decisioni della Corte costituzionale (sentt. nn. 134 e 269/2010)*, in *Studi in onore di F. Modugno*, IV, Editoriale Scientifica, Napoli 2011, 3237 ss.; R. CHERCHI, *Il respingimento dello straniero*, in *Gli stranieri*, 3/2011, 75 ss., e, dello stesso, *Lo straniero e la Costituzione*, cit.; E. ROSSI, *Immigrazione e diritti a quattordici anni dalla legge Turco-Napolitano*, cit., spec. 68 ss.; C. MAZZA, *La prigione degli stranieri. I Centri di Identificazione e di Espulsione*, Ediesse, Roma 2013; G. CAMPESI, *La detenzione amministrativa degli stranieri. Storia, diritto, politica*, Carocci, Roma 2013; Alb. DI MARTINO, *Centri, campi, Costituzione. Aspetti d'incostituzionalità dei CIE*, in *Dir. immigraz. citt.*, 1/2014, 17 ss. e, nella stessa *Rivista*, M. BORRACCETTI, *La prima assistenza ai migranti in arrivo tra diritti fondamentali e zone franche*, 2/2014, 13 ss.; L. MASERA, *Il 'caso Lampedusa': una violazione sistemica del diritto alla libertà personale*, in *Dir. um. dir. int.*, 1/2014, 83 ss.; A. COSSIRI, *Cambio di stagione? Rilevanti novità in tema di detenzione amministrativa degli stranieri*, cit. Sulla "criminalizzazione" degli immigrati, v., poi, oltre ai contributi di L. FERRAJOLI, *La criminalizzazione degli immigrati (note a margine della legge n. 94 del 2009)*, in *Quest. giust.*, 5/2009, 9 ss., e A. SCERBO, *Criminalizzazione degli immigrati* vs. *diritti fondamentali. La recente evoluzione del diritto dell'Unione europea nella prospettiva di adesione alla Convenzione europea*, che è in AA.VV., *Immigrazione e diritti fondamentali fra Costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, cit., 317 ss., part. i contributi che sono nella sez. II di *Immigrazione e garanzie dei diritti fondamentali*, a cura di G. Verde - A.A. Genna, Giappichelli, Torino 2012. Ulteriori indicazioni in S. SILVERIO, *La capacità di diritto pubblico. Dalla titolarità all'esercizio dei diritti fondamentali*, ESI, Napoli 2013, 101 ss.].

[44] Fanno il punto sullo stato delle cose al riguardo, di recente, gli scritti riuniti in *La governance dell'immigrazione*, cit.

[45] In argomento, tra gli altri, v. T.F. GIUPPONI, in molti scritti (e, spec., in *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Libreria Bonomo, Bologna 2010, con le ulteriori precisazioni che lo stesso ora fa in *Sicurezza, migrazioni e*

senza precedenti, che già di per sé obbliga i diritti di tutti (a partire dagli stessi cittadini) ad una vistosa contrazione della loro naturale *vis* espansiva, riducendone e menomandone le aspettative di tutela, se ne ha un quadro complessivo sensibilmente discosto dal modo con cui è delineato nella Carta.

Eppure, malgrado le difficoltà notevoli cui in misura crescente vanno incontro i diritti, la tendenza alla convergenza, se non proprio all'immedesimazione, della condizione del cittadino e di quella del non cittadino ha avuto ugualmente modo di esprimersi, specie in relazione a taluni ambiti materiali (e, per essi, a taluni diritti).

Sembra nondimeno di poter mantenere, pur con le opportune precisazioni, la *summa divisio* tra diritti etico-sociali e diritti economico-sociali, dal momento che negli uni, in generale e diversamente dagli altri, la tendenza suddetta ha trovato (e trova) frequente riscontro. È strano però che non ci si avveda appieno delle mutue implicazioni che si intrattengono tra l'una e l'altra specie di diritti.

Così, se si guarda ad alcuni tra i più marcati orientamenti della giurisprudenza costituzionale, è agevole avere conferma del fatto che, laddove i diritti costano (o, diciamo meglio, costano molto, essendo ormai assodato che un costo si dia comunque), la Corte abbia non poche remore ad estenderne il godimento anche ai non cittadini (o, ad esser più precisi, ad alcuni "tipi" di non cittadini), offrendo così un fin troppo generoso e discutibile avallo ad indirizzi legislativi fortemente restrittivi e penalizzanti[46] e non rendendosi tuttavia conto del fatto che il riconoscimento alle stesse persone di alcuni diritti che a prima vista costano poco o non costano nulla può riflettersi anche sui diritti restanti. Il caso forse maggiormente emblematico è quello del diritto alle nozze, di cui dopo Corte cost. n. 245 del 2011 godono anche gli stranieri irregolari, per effetto delle quali questi ultimi in tempi brevi possono acquistare la cittadinanza, trovandosi quindi a beneficiare di diritti di cui non hanno disponibilità gli stessi stranieri regolari.

In alcune situazioni, poi, il diritto non è paritariamente riconosciuto a cittadini e non cittadini in ordine all'*an* ma solo al *quomodo*. Così, ad es., per ciò che concerne il lavoro, in merito al quale ancora di recente una sensibile dottrina[47] ha patrocinato la tesi secondo cui i non cittadini non avrebbero il diritto di accedere ad uguali condizioni rispetto ai cittadini a posti di lavoro ovvero ad alcuni

---

autonomie territoriali, in AA.VV., *La Repubblica e le migrazioni*, cit., 105 ss.); M. RUOTOLO, *Le declinazioni costituzionali del concetto di sicurezza. Il problema del bilanciamento tra sicurezza e diritti fondamentali*, in ID., *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà. Dal "diritto alla sicurezza" alla "sicurezza dei diritti"*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012, 15 ss.; C. MOSCA, *La sicurezza come diritto di libertà. Teoria generale delle politiche della sicurezza*, Cedam, Padova 2012. Infine, A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in www.rivistaaic.it, 1/2015.

[46] L'impossibilità di riservare un trattamento differenziato a cittadini e non cittadini sul terreno dei diritti sociali è ormai rilevata da tempo da una nutrita dottrina (per tutti, B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 221, che fa efficacemente notare che i diritti sociali "appartengono alla *catena del personalismo*, in cui va applicato il *divieto di discriminazione*"), che nondimeno non trascura di segnalare il perdurante ritardo della legislazione nel conformarsi appieno al modello costituzionale (varî punti di vista al riguardo in AA.VV., *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, cit.).

Da una prospettiva di più ampio respiro, va qui nuovamente rilevato come assai di frequente il giudice costituzionale, al pari di altri giudici, mostri di farsi marcatamente impressionare da situazioni di fatto costituzionalmente inaccettabili, per il cui impianto e radicamento gravi responsabilità incombono sui decisori politici (e, dunque, in primo luogo sul legislatore). Maggiori ragguagli, con esempi, possono, se si vuole, aversi dal mio *Fatti "interposti" nei giudizi di costituzionalità, sacrifici insostenibili imposti ai diritti fondamentali in tempi di crisi economica, tecniche decisorie a salvaguardia dell'etica pubblica repubblicana*, in Consulta OnLine, 2014, 6 novembre 2014. Con specifico riferimento ai diritti sociali, poi, si è da ultimo fatto notare da una sensibile dottrina (E. ROSSI, relaz. al Seminario su *Il futuro dei diritti fondamentali: una visione comparata*, conclusivo del IV Corso di Alta Formazione in *Giustizia costituzionale e tutela giurisdizionale dei diritti*, Pisa 30 gennaio 2015, in *paper*) che i tagli alla spesa pubblica non dovrebbero riguardare i diritti fondamentali della persona ma ambiti meno "sensibili", quali gli armamenti militari, eventi fastosi, missioni internazionali, ecc.

[47] R. ROMBOLI, *Notazioni introduttive* ai lavori della prima sessione (dedicata a *Politicas publicas, trabalho e fronteiras*) delle VII Giornate internazionali di diritto costituzionale (Brasile-Spagna-Italia) su *Nas fronteiras do direito: sustentabilidade e desenvolvimento*, Foz do Iguaçu (Brasile), 23-24 ottobre 2014, in *paper*, spec. al § 4.

tipi di lavoro (quali quelli nelle pubbliche amministrazioni[48]); una volta però che il lavoro stesso sia loro dato, non è ammesso un trattamento giuridico ed economico per essi differenziato rispetto a quello riservato ai cittadini (ad es., palesemente inaccettabile, per violazione del principio di eguaglianza, sarebbe una disciplina legislativa che desse la precedenza in ordine ai licenziamenti ai non cittadini, senza che soccorra al riguardo altra causa di tipo oggettivo giustificativa degli stessi).

È interessante notare che alcuni diritti sono, poi, fatti espandere ovvero contrarre a fisarmonica, in ragione della qualità dei soggetti sui quali si appuntano, secondo quanto si è già veduto con l'esempio dietro fatto della salute, il cui diritto è agli irregolari riconosciuto da Corte cost. n. 61 del 2011 unicamente nel suo "nucleo duro", nel mentre cittadini e stranieri regolari ne godono in modo pieno[49]. Come dire, insomma, che quando c'è da mettere le mani in tasca, *gli stranieri sono gli "altri", non siamo tutti, in egual misura, "noi"*.

Qui, come si vede, lo scostamento dal dovere di solidarietà è vistoso, intollerabile.

Molti diritti, salute compresa, sono inoltre chiamati a un bilanciamento sempre più sofferto e stringente con la sicurezza, bene della vita prezioso e tuttavia fatto talora oggetto di talune sottolineature eccessive, specie allo scopo di reagire efficacemente al terrorismo internazionale, della cui pericolosità la strage di Tunisi di pochi giorni addietro costituisce l'ennesima, lampante, dolorosissima conferma[50]. La qual cosa non ha tuttavia impedito che, consentendolo le circostanze, la salute sia stata anteposta alla stessa sicurezza[51].

La distinzione, che molti fanno, tra le *politiche dell'immigrazione*, specificamente per l'aspetto della sicurezza, e le *politiche degli immigrati*, in particolare per ciò che concerne il riconoscimento dei diritti sociali, mostra un sensibile scostamento d'indirizzo delle prime rispetto alle seconde, segnato da una marcata involuzione di quelle, anche (ma non solo) in conseguenza delle paure legate al terrorismo. L'obiettivo di far fronte a tutti i costi a quest'ultimo ha indotto – come si diceva – a misure abnormi e portato a bilanciamenti… *sbilanciati* con altri beni costituzionalmente protetti.

Non è – come si sa – una novità; e basti solo rammentare i provvedimenti straordinari adottati ai tempi in cui imperversavano le brigate rosse, ai quali la Consulta ha prestato il suo generoso avallo (con la famosa sent. n. 15 del 1982), pur avendo qualificato eufemisticamente le misure in parola come "insolite" (espressione con cui si è pudicamente mascherato un giudizio di sostanziale incosti-

---

[48] … nelle quali, nondimeno, il quadro appare ad oggi alquanto articolato e fluido, secondo quanto ha ora egregiamente dimostrato il contributo offerto al nostro incontro da A. RAUTI, *Stranieri disabili ed accesso al pubblico impiego: una "storia infinita"?*, in *paper*.

[49] Sulla "misura" assicurata alla tutela della salute degli stranieri indicazioni possono aversi da M. IMMORDINO, *La salute degli immigrati irregolari tra "certezza" del diritto e "incertezza" della sua effettività*, in *Nuove aut.*, 2-3/2013, 197 ss., e A. RANDAZZO, *Salute degli stranieri*, in AA.VV., *Diritti e autonomie territoriali*, cit., 306 ss.

Va nondimeno segnalato lo sforzo prodotto dalla più recente giurisprudenza al fine di assicurare un'adeguata protezione del bene-salute: di recente, v. sent. n. 22 del 2015 nella quale, facendosi richiamo alla sent. n. 40 del 2013, tra l'altro si rileva esser "arduo giustificare, nella dimensione costituzionale della convivenza solidale, una condizione ostativa – inevitabilmente discriminatoria – che subordini al possesso della carta di soggiorno la fruizione di benefici intrinsecamente raccordati alla necessità di assicurare a ciascuna persona, nella più ampia e compatibile misura, condizioni minime di vita e di salute".

[50] Sull'emergenza terroristica e sulla sua gestione la letteratura è ormai incontenibile: solo per una prima informazione, P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Il Mulino, Bologna 2006; M. TONDINI - J.P. PIERINI, *Tavole di legislazione e giurisprudenza comparata sul fenomeno del terrorismo internazionale*, in www.forumcostituzionale.it, 20 luglio 2007; AA.VV., *Sicurezza collettiva e diritti fondamentali in tempo di terrorismo*, cit.; AA.VV., *La tutela dei diritti umani nella* lotta *e nella* guerra *al terrorismo*, a cura di P. Gargiulo - M.C. Vitucci, Editoriale Scientifica, Napoli 2009; AA.VV., *Lotta al terrorismo e tutela dei diritti costituzionali*, a cura di M. Cavino - M.G. Losano - C. Tripodina, Giappichelli, Torino 2009; M.E. BARTOLONI, *Articolazione delle competenze e tutela dei diritti fondamentali nelle misure UE contro il terrorismo*, in *Dir. Un. Eur.*, 1/2009, 47 ss.; O. POLLICINO - V. SCIARABBA, *Lotta al terrorismo, diritti e principi fondamentali, rapporti tra ordinamenti: un importante capitolo della giurisprudenza "costituzionale" europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2009, 159 ss., e, nella stessa *Rivista*, S. GAMBINO - A. SCERBO, *Diritti fondamentali ed emergenza nel costituzionalismo contemporaneo. Un'analisi comparata*, 4/2009, 1497 ss.

[51] Un'importante indicazione è, al riguardo, di recente venuta da Corte giust., 18 dicembre 2014, in causa 562-13, con la quale si è stabilita la sospensione del rimpatrio di soggetti irregolari, in applicazione di quanto disposto dalla direttiva 2008/115/CE, laddove affetti da grave malattia, suscettibile di deterioramento.

tuzionalità che – si faccia caso – finiva con l'incidere pesantemente sulla dignità delle persone detenute in attesa di giudizio[52]).

Così stando le cose, tuttavia, è da chiedersi se, ancora una volta, si giustifichi l'applicazione di un metro diverso per cittadini e stranieri, in un contesto di emergenza che in realtà tutti in pari misura avvolge e coinvolge. È da chiedersi, cioè, se in nome dell'emergenza non si possano (e debbano) criticamente ripensare antiche e consolidate credenze che, una volta di più, portano ad allargare innaturalmente la forbice tra cittadini e non cittadini.

Tento di spiegarmi meglio, facendo l'esempio forse maggiormente eclatante ed emblematico di queste esperienze.

Una tesi particolarmente accreditata[53] individua il *quid proprium* dello *status* di cittadino nel diritto esclusivo di quest'ultimo di entrare ed uscire a piacimento dal territorio nazionale, di cui non potrebbe comunque essere privato. Ebbene, supponiamo che un cittadino sia sospettato di appartenenza ad organizzazioni terroristiche. La domanda è: come difenderci? Possiamo immaginare una disciplina legislativa o una pronunzia di un giudice che, all'esito di un'operazione di bilanciamento tra il bene della sicurezza e il diritto del cittadino, si opponga alla tutela di quest'ultimo, segnatamente per ciò che attiene alla sua volontà di rientrare nel territorio dello Stato[54]? Non si trascuri, prima di affrettare una risposta in linea con l'indicazione teorica data dalla dottrina ora richiamata, che è ormai provato che di alcune organizzazioni islamiche fanno parte occidentali "convertiti" alla causa terroristica ed operanti fuori dei confini nazionali. Consentire il loro rientro nel territorio nazionale, ove si abbia il fondato sospetto della loro appartenenza alle organizzazioni suddette, potrebbe far correre rischi micidiali per la sicurezza non solo nel nostro Paese ma anche in altri. Se, dunque, la risposta ai quesiti sopra posti dovesse essere affermativa, se ne avrebbe un'ulteriore, forte assimilazione nel trattamento tra cittadini e "non cittadini".

Insomma, nulla di sicuro, di acquisito una volta per tutte alla categoria della cittadinanza ed *ex adverso* a quella, internamente varia ed articolata, della "non cittadinanza" può dirsi in partenza e tutto può (e deve) essere ridiscusso in ragione dei casi e di una composizione degli interessi in campo congrua rispetto alle loro complessive esigenze. Nessun preorientamento, ideologico o di dottrina, può pertanto portare alla ridefinizione e stabilizzazione dei concetti di cittadino e non cittadino.

6. *Una divagazione (apparentemente)* extra moenia*: i doveri costituzionali dei non cittadini*

[52] Per quest'ultimo aspetto, qualcosa di analogo potrebbe dirsi in merito all'orientamento manifestato dal giudice delle leggi (in sent. n. 279 del 2013) con riguardo alla condizione dei detenuti in genere, costretti – come, in fondo, riconosce lo stesso giudice – ad espiare la pena in condizioni palesemente inconciliabili col valore di dignità, senza che tuttavia la disciplina legislativa che tutto ciò consente sia stata sanzionata (neppure nella forma *soft* dell'additiva di principio, così come si è fatto nella pronunzia immediatamente precedente in relazione alla disciplina legislativa che non dava modo al figlio di poter conoscere le proprie origini biologiche o nella sent. n. 170 del 2014, con riguardo alla condizione, ad oggi sprovvista di tutela, del transessuale già coniugato e del suo *ex* coniuge). Sta di fatto che, nei casi ora richiamati, nessuna discriminazione è comunque fatta tra cittadini e non cittadini.

[53] G.U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 755; inoltre, sul punto, V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 14 s., e B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza*, cit., 215.

[54] Più complicato è il caso inverso, con riferimento alla eventuale espulsione del cittadino fuori dei confini nazionali, specie laddove questi non sappia dove andare (categoricamente esclusa, ancora una volta, la liceità della espulsione stessa dalla dottrina che non ammette la preclusione al rientro del cittadino entro i confini nazionali: per tutti, F. FABBRINI, *Cittadinanza e diritti fondamentali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, IV/2013, 1160 ss., spec. 1174, con richiamo ad una nota tesi di G. Biscottini).

Ovviamente, le due ipotesi ora succintamente ragionate, essendo speculari, parrebbero sollecitare identica soluzione. Confesso tuttavia di non sentirmi del tutto sicuro su questa conclusione.

Questa conclusione, che – come si vede – non porta certezze ma induce a ripensare criticamente a quelle di un tempo, è, a mia opinione, valevole anche sul fronte opposto dei doveri costituzionali[55].

Non se ne deve qui dire, neppure per cenni, richiedendosi un'indagine non meno complessa ed approfondita di quella che è richiesta sul versante dei diritti. Mi limito solo ad enunciare, senza argomentare, il convincimento che mi sono al riguardo formato ed è che lo schema metodico-teorico della *inclusione* è qui pure da considerare tendenzialmente valevole: non solo – come si è veduto – per ciò che attiene al dovere di solidarietà, in ciascuna delle sue plurime forme espressive, o di contribuzione alle esigenze dell'erario ma anche per doveri tradizionalmente considerati tipici del cittadino.

La stessa fedeltà alla Repubblica o la difesa della patria non si sottraggono, a mia opinione, a quest'esito, laddove verso di esso spinga – come di consueto – un bilanciamento adeguato tra i valori costituzionali in campo.

D'altro canto, la giurisprudenza ha – com'è noto – da tempo aperto degli spiragli in tal senso, come a riguardo del dovere da ultimo menzionato, di cui sono stati gravati anche gli apolidi (sent. n. 172 del 1999[56]). Una volta di più, tuttavia, le premesse del ragionamento della Corte non sembra che siano state portate ai loro conseguenti svolgimenti.

Ora, se la difesa della patria è intesa nella sua ristretta seppur non esclusiva[57] accezione, che la vede in funzione della salvaguardia della integrità del territorio, allora non si comprende come anche alcune categorie di non cittadini (e, segnatamente, coloro che stabilmente risiedono nel territorio dello Stato) possano considerarsi non gravate dell'adempimento del dovere in parola, sì da non potere così concorrere a difendere anche… *se stessi*. L'obiezione usualmente addotta da parte di quanti[58] considerano non riferibile il termine di patria a quello di non cittadino muove dall'assunto che il primo serbi ancora oggi lo stesso significato che aveva al tempo in cui cittadini e stranieri erano tenuti rigidamente distanti; un assunto che, nondimeno, richiede di essere dimostrato e non meramente affermato, non potendosi escludere in partenza la necessità di un adattamento semantico del termine stesso che tenga conto della doppia appartenenza che, sia pure a diverso titolo, connota il rapporto che il non cittadino intrattiene col Paese di origine e con quello in cui ha deciso di stanziarsi e dove vive, magari da molti anni[59].

La questione si fa, invero, particolarmente spinosa con riferimento ai casi in cui l'attacco provenga dallo Stato di provenienza dello straniero, in tal modo messo in croce per effetto della sua doppia appartenenza, culturale e giuridica. Ancora una volta, però, se prima non si risponde alla domanda *cosa* o *chi* si è chiamati a difendere, non si può dire neppure su quali teste si appunta il dovere in parola.

---

[55] Tra gli studi più di recente apparsi, segnalo qui solo quelli di B. DE MARIA, *Etica repubblicana e Costituzione dei doveri*, Editoriale Scientifica, Napoli 2013; A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano 2013, e F. GRANDI, *Doveri costituzionali e obiezione di coscienza*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014. Con specifico riguardo agli stranieri, v., part., E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 229 ss. e, da ultimo, A. SAITTA, *Il concetto di "noi" e di "altri" nella Costituzione e nella C.E.D.U.*, cit., § 1.

[56] Tra i suoi molti commenti, E. GROSSO, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza*, e G. MOSCHELLA, *Sul mantenimento dell'obbligo del servizio militare di leva per gli apolidi: un'interpretazione discutibile della Corte*, entrambi in *Giur. cost.*, 1999, rispettivamente, 1705 ss. e 1728 ss.

[57] Opportunamente la più sensibile dottrina ha optato per una più larga accezione del dovere in parola, per quanto quella richiamata nel testo costituisca – come si sa – proprio la originaria ed ancora oggi maggiormente espressiva e gravida di implicazioni.

[58] … e, tra questi, M. LUCIANI, *Intervento*, cit., 422.

[59] Come negare, infatti, che un nostro cittadino nato e cresciuto in altro Paese possa a quest'ultimo sentirsi ancora più legato che a quello da cui provengono coloro che gli hanno dato i natali e che gli hanno trasmesso la qualità di cittadino? E così pure, dunque, nel caso inverso di straniero nato e cresciuto da noi.

Quanto poi alla fedeltà alla Repubblica, ove la si intenda – come consigliato dalla più sensibile dottrina[60] – in prospettiva assiologicamente orientata, diventa assai arduo argomentare che dall'osservanza del relativo dovere possano considerarsi sgravati coloro che hanno deciso di stabilirsi nel territorio dello Stato e di condividere pertanto coi cittadini le medesime esperienze di vita associativa. La comunanza nel godimento dei diritti fondamentali e nell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà attrae a sé e giustifica il dovere di fedeltà, così come questo, dal suo canto, ulteriormente avvalora e rafforza l'imputazione degli uni e degli altri in capo a quanti vivono stabilmente ed operano nel territorio della Repubblica[61].

Una irrisolta aporia – va riconosciuto – fa tuttavia da intralcio al pieno riconoscimento del dovere di fedeltà e di quello di difesa della patria (nei limiti in cui possa essere fino in fondo tenuto dal primo distinto) in capo ai non cittadini; e si riporta appunto alla questione, su cui ci si è dietro succintamente intrattenuti, relativa al godimento da parte di tali soggetti dei diritti politici. Quest'ultimo, infatti, parrebbe costituire il presupposto necessario, ancorché non sufficiente, per l'imputazione dei doveri in parola: senza i diritti, insomma, non possono aversi i doveri.

L'obiezione è seria e merita che su di essa si svolga un'approfondita riflessione, quale tuttavia non può qui, per evidenti ragioni, aversi. Mi limito solo a far notare come il ragionamento possa essere rovesciato su se stesso, ove si convenga che *non sono i diritti a fondare e giustificare i doveri bensì questi ultimi i primi*; ed è perciò a questi che specificamente si legano le questioni di fondo concernenti la cittadinanza costituzionale, per una sua aggiornata ridefinizione conforme al contesto in cui s'inscrivono le sue più salienti vicende. Diritti e doveri, poi, fanno naturalmente rimando alla condivisione del patrimonio assiologico che ha portato alla nascita della Repubblica, dandone la identità e complessiva caratterizzazione, e che la sostengono, consentendone la integra trasmissione nel tempo, pur nella interna, incessante evoluzione in ragione del contesto in cui s'inscrivono le più significative esperienze della sua forma ordinamentale ed istituzionale, ovverosia, per adoperare un linguaggio maggiormente diffuso, della sua forma di Stato e di governo.

Ora, è chiaro che i non cittadini possono avere una loro identità culturale, assiologico-sostanziale, per quanto – come si sa – non uguale sia assai spesso la condizione degli immigrati di prima generazione rispetto a quella delle generazioni successive. Eppure, per il solo fatto di vivere stabilmente nel territorio della Repubblica, anche coloro che non possiedono lo *status* di cittadino devono pur sempre prestare rispetto ai valori fondanti la Repubblica stessa, pur laddove non li sentano davvero e fino in fondo come propri. Nessuno è, ovviamente, in grado di entrare nell'intelletto e nel cuore di alcun essere umano allo scopo di stabilire cosa ciascuno di essi davvero "senta": gli stessi cittadini potrebbero, in gran numero, non "sentire" con uguale intensità la comune appartenenza alla Repubblica e ai suoi valori, a ciò che l'una e gli altri hanno rappresentato e rappresentano. Quando, dunque, discutiamo della "condivisione" dei valori *presumiamo*, ed è una presunzione che non ammette la prova del contrario, che essa abbia un effettivo e solido sostrato e radicamento sociale. Lo stesso – a me pare – non può allora che dirsi anche per quanti hanno deciso di vivere *da noi* e *con noi*.

Certo, il cerchio va chiuso, perfezionato, anche sul terreno su cui maturano le esperienze relative alla partecipazione alla vita politica delle istituzioni, prima su tutte quella in cui s'incarna ed emblematicamente esprime la democrazia per il tramite del filtro della rappresentanza. Il modello costituzionale – per come è qui visto – presenta dunque uno sfilacciamento interno che va urgente-

---

[60] Su ciò, v., nuovamente, l'approfondito studio monografico di A. MORELLI, sopra richiamato, ed *ivi* altri riferimenti di dottrina di vario segno; *adde*, dello stesso M., ora, *I principi costituzionali in materia di doveri inderogabili di solidarietà*, in AA.VV., *I principi costituzionali*, a cura di L. Ventura e A. Morelli, in corso di stampa per i tipi della Giuffrè, spec. § 6 ss.

[61] Maggiori ragguagli sul punto nel mio *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, cit., § 8. V., poi, nuovamente, per una complessiva riconsiderazione della spinosa questione, la cit. monografia di A. MORELLI, spec. 251 ss., a cui opinione a giustificazione della esclusione degli stranieri dall'esercizio del dovere di fedeltà sarebbe la "logica stessa della solidarietà politica" (255); lo stesso M., tuttavia, non trascura di far notare come alcuni stranieri abbiano maturato il tempo di integrarsi nel tessuto sociale. Ed è proprio ciò che, per la tesi qui patrocinata, è predicabile con riferimento a coloro che stabilmente risiedono nel territorio della Repubblica.

mente riparato. Non per ciò, tuttavia, la sua immagine complessiva appare appannata o, diciamo pure, oscura; si tratta solo di rifinire il quadro adeguandolo al presente contesto segnato da un multiculturalismo (o, forse meglio, interculturalismo[62]) già molto avanzato e tuttavia bisognoso ancora di fare un lungo tratto di strada e di molte cure, a far fronte alle quali in modo adeguato si rende opportuno, in primo luogo, come si diceva, l'aggiornamento della Carta e, a seguire, i necessari, organici suoi svolgimenti al piano legislativo e della pratica giuridica in genere (giurisprudenziale ed amministrativa).

Così stando le cose, già al presente può – a me pare – argomentarsi la tesi favorevole al riconoscimento al non cittadino stabilmente residente nella Repubblica dei doveri in genere, persino di quelli comunemente considerati esclusivi del cittadino, in forza dell'accettazione, che tutti accomuna, dei valori che stanno a fondamento della Repubblica stessa, senza di che non troverebbe giustificazione il perdurante stabilimento nel territorio nazionale[63].

Non aggiungo altro, se non che sul fronte dei doveri lo scarto tra l'esperienza e il modello, per come viene nei suoi lineamenti essenziali ad emergere dal dettato costituzionale, appare tuttavia ancora più vistoso di ciò che invece risulta sul versante dei diritti.

7. *Una succinta notazione conclusiva, con riguardo alla mutazione genetica in corso tanto nella condizione dei cittadini quanto in quella dei non cittadini*

Appropriato, alla luce delle brevi riflessioni svolte, appare il titolo dato dagli organizzatori del nostro incontro, in cui si discorre di "metamorfosi" della cittadinanza[64], con l'avvertenza che la stessa è in atto, non si è cioè ad oggi perfezionata né si sa se mai giungerà a piena maturazione e con quali connotati complessivi. Cittadini e non cittadini sono, insomma, in mezzo ad un guado, tutti alla ricerca di una nuova identità non raggiunta e – temo – problematicamente raggiungibile, perlomeno in tempi brevi.

I primi non sono più com'erano un tempo, dal momento che il carattere chiuso e *quodammodo* autoreferenziale dell'ordinamento statale non è più riproponibile negli stessi termini del passato e che essi sono chiamati – piaccia o no – a condividere esperienze di vita associativa con varie figure di non cittadini: una condivisione che è tanto negli oneri che nei vantaggi o, meglio, in molti oneri ed in molti vantaggi, se non pure a tutt'oggi in tutti.

I secondi non sono più *pleno iure* "stranieri", ancora una volta così come un tempo, ma non sono neppure "cittadini".

Un'autentica mutazione genetica è, dunque, in corso. L'osservatore di oggi, tuttavia, è costretto ad arrestarsi qui, non potendo anticipare il futuro, ridisegnandolo a proprio piacimento. Limitiamoci, perciò, a segnalare che cittadini e non cittadini sono in cammino e che molta strada ancora dovranno fare, *tutti assieme*, prima di giungere alla meta.

---

[62] Su ciò, opportuni rilievi in L. D'ANDREA, *Diritto costituzionale e processi interculturali*, in www.forumcostituzionale.it, 29 aprile 2009; v., inoltre, V. BALDINI, *La società multiculturale come "questione" giuridica*, in www.gruppodipisa.it, 15 febbraio 2011.

[63] Tesi questa che, portata fino ai suoi ultimi e conseguenti svolgimenti, dovrebbe dunque – come si è venuti dicendo – pari pari valere per gli stessi cittadini, soprattutto per quelli che scopertamente agiscono per abbattere le fondamenta della Repubblica e i valori ai quali esse si ispirano. Dovrebbe, a questo punto, nuovamente riprendersi l'antica e vessata questione relativa alla tolleranza verso gli intolleranti, la cui riconsiderazione tuttavia porterebbe troppo oltre l'ambito materiale entro il quale questa riflessione è tenuta a stare.

[64] L'etichetta, peraltro, come si sa, non è nuova: v., ad es., A. ASCENZI, *Metamorfosi della cittadinanza. Studi e ricerche su insegnamento della storia, educazione civile e identità nazionale in Italia tra Otto e Novecento*, Eum, Macerata 2009, e F. STRUMIA, *La duplice metamorfosi della cittadinanza in Europa*, Jovene, Napoli 2013.