

EMANUELE ROSSI

RIFLESSIONE SU CITTADINANZA E MIGRAZIONE

1. Nel suo intervento, Gianpiero Coletta sostiene la tesi della necessità di una modifica legislativa che, al fine di riconoscere anche agli stranieri residenti in Italia (o ad alcuni di essi) il diritto di voto, modifichi i criteri di attribuzione della cittadinanza. Secondo l'A. tale intervento è costituzionalmente possibile, in quanto la Costituzione non impedisce l'attribuzione dello *status civitatis* alle persone che non hanno origini italiane: essa non ha stabilito infatti i requisiti per acquisire la cittadinanza, né ha posto limiti generali alla libertà del Parlamento di determinare i criteri per l'acquisto, la perdita o il riacquisto dello *status civitatis*.

Sin qui, dunque, la tesi di Coletta, che mi pare del tutto condivisibile.

Al riguardo, va segnalato il recente intervento del Presidente della Repubblica in occasione dell'incontro con una delegazione della Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia (22 novembre 2011), il quale, tra l'altro, si è espresso sul tema delle modalità di acquisto della cittadinanza, in particolare con riguardo ai figli degli immigrati che vivono in Italia. E lo ha fatto usando parole particolarmente forti, laddove egli ha posto l'accento "su quella che è un'autentica, non so se definirla follia o assurdità, cioè quella dei bambini di immigrati nati in Italia che non diventano cittadini italiani". Ove "follia" lascia intendere che si tratti di una soluzione sbagliata e del tutto inopportuna, mentre il termine "assurdità" rivela un giudizio relativo alla stessa utilità che un siffatto riconoscimento avrebbe per i "nostri" interessi di italiani, sia sul versante sociale che su quello più propriamente economico. Dimensione, quest'ultima, esplicitata nelle parole del Presidente: l'aspirazione di tali giovani "dovrebbe corrispondere anche a una visione nostra, nazionale, volta ad acquisire delle giovani nuove energie ad una società abbastanza largamente invecchiata (se non sclerotizzata)".

Non voglio entrare nel merito della bontà di tali considerazioni (che peraltro risultano del tutto condivisibili), ma soffermarmi invece sui profili di compatibilità costituzionale di un'eventuale estensione del diritto di acquisto della cittadinanza a favore dei figli di immigrati: problema che è

stato posto, in risposta all'intervento del Presidente della Repubblica, da alcuni esponenti della Lega nord, che hanno accusato il Capo dello Stato di muoversi "al limite della costituzionalità" (Castelli) ovvero di operare "uno stravolgimento dei principi contenuti nella Costituzione" (l'ex Ministro dell'Interno Roberto Maroni). Quali sarebbero dunque le violazioni della Costituzione di una siffatta proposta? Quali articoli della Costituzione impedirebbero l'allargamento o il cambiamento dei criteri di acquisto della cittadinanza?

Purtroppo non è facile risalire alle fonti del pensiero (costituzionale) leghista in materia, perché l'unica disposizione della Costituzione che si riferisce alla cittadinanza è quella contenuta nell'art. 22, in cui è stabilito soltanto che "Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome". Dunque si fa riferimento alla sola perdita della cittadinanza (per indicare, oltretutto, soltanto che essa non possa dipendere da motivi politici), ma non all'acquisto: i criteri per acquisire la cittadinanza sono pertanto pienamente nella discrezionalità del legislatore ordinario, non avendo la Costituzione posto alcun limite alla libertà del Parlamento.

Di altri limiti, in Costituzione, non vi sono tracce.

Nella sua discrezionalità, il legislatore italiano, nel 1992, ha stabilito un criterio preferenziale generale: lo *ius sanguinis* (per cui la cittadinanza si acquista per discendenza da cittadini italiani), lasciando ad altri criteri (lo *ius soli*, la naturalizzazione, l'acquisto per meriti, ecc.) un ruolo marginale e limitato a particolari circostanze.

Tale criterio generale è coerente ad una situazione di Paese con limitati flussi immigratori e con significativi flussi migratori verso l'esterno: ove la cittadinanza è riconosciuta anche a chi nasce e risiede all'estero, ma da genitori o avi italiani. Lo scopo di tale criterio tende a garantire una più stretta connessione tra l'appartenenza al "popolo" (inteso appunto come l'insieme di coloro che hanno la cittadinanza) e l'appartenenza alla "nazione" (intesa come insieme di elementi identitari dati dalla comune lingua, dalle tradizioni comuni, dalla cultura, ecc.): si preferisce dunque riconoscere come cittadini anche coloro che sono "italiani" pur non vivendo in Italia.

L'altro criterio possibile, quello dello *ius soli*, è invece adottato nei Paesi con più forti tradizioni di immigrazione (Stati Uniti, stati sudamericani, Australia, ecc.), e fa dipendere l'acquisto della cittadinanza dal fatto di nascere sul territorio di quello stato, indipendentemente dalle appartenenze identitarie. Esso mira, evidentemente, ad una maggiore integrazione delle persone immigrate e ad un loro pieno coinvolgimento nella vita collettiva.

Se dunque tra questi due modelli l'Italia, nel 1992, ha scelto il primo, oggi, a distanza di vent'anni e con un significativo cambiamento nel tessuto sociale, mi pare opportuno porre il tema di quale modello utilizzare per il futuro: e la scelta tra l'uno e l'altro, occorre ribadire, non è di tipo costituzionale, ma riservata al legislatore ordinario. Il quale, come detto, può fare quello che ritiene più opportuno e più rispondente alle esigenze sociali presenti e future, senza che tale scelta sia condizionata dalla Costituzione: tanto è vero che anche nella legge vigente vi sono disposizioni che riconoscono lo *status civitatis* a chi non ha discendenti italiani, e mai si è posto un problema di costituzionalità al loro riguardo.

In tal senso, o meglio anche in tal senso, la nostra Costituzione si rivela ancora una volta una costituzione presbite: che dimostra di comprendere che la società italiana poteva cambiare nel corso degli anni, e che quindi ha lasciato al legislatore la possibilità di adeguare i criteri di acquisto della cittadinanza alle mutate esigenze sociali. Il Parlamento deve assumersi dunque le proprie responsabilità, rese ancor più palesi dall'intervento del Capo dello Stato.

Un unico dubbio, in ordine alle considerazioni di Coletta, riguarda il collegamento tra acquisto della cittadinanza e esercizio del diritto di voto. Dalla sua ricostruzione si potrebbe dedurre che il cambiamento del criterio per l'acquisto della cittadinanza si giustifichi per consentire l'acquisizione del diritto di voto: al riguardo può dirsi che sebbene non vi sia dubbio che le due cose siano collegate -nel senso che all'acquisto della cittadinanza consegue il diritto di voto-, tuttavia va segnalato come pensare di estendere la cittadinanza "soltanto" per riconoscere il diritto di voto possa risultare eccessivo, tenendo conto della pienezza di diritti che l'essere cittadini comporta. In altri termini, è corretto estendere la cittadinanza, allargando i criteri per il suo acquisto, se lo scopo che si intende perseguire è di consentire un inserimento pieno nella vita della collettività; se invece l'obiettivo è più ristretto, ovvero consentire agli stranieri (o ad alcune categorie di essi) il diritto di voto, mi pare che si possano e debbano percorrere altre strade.

2. L'altro tema che vorrei sottolineare nella riflessione di Coletta attiene ai criteri in base ai quali operare un'estensione dei diritti, previsti dalla Costituzione per i cittadini, a vantaggio dei non cittadini.

Al riguardo va ricordato come, secondo la giurisprudenza costituzionale, i diritti inviolabili spettano a tutti, cittadini e non cittadini ("i diritti che la Costituzione proclama inviolabili spettano ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani": sentenza n. 105/2001). Per ricercare una linea di demarcazione tra la con-

dizione giuridica del cittadino rispetto a quella del non cittadino, dunque, il discrimine costituzionalmente consentito dovrebbe essere costituito - in prima istanza - dalla natura del diritto: soltanto quelli non inviolabili potrebbero essere limitabili in ragione della cittadinanza.

Anche questa affermazione va tuttavia precisata. Tralasciando l'annoso problema di distinguere con certezza tra diritti inviolabili e altri diritti, e dando per presupposta l'individuazione della categoria "diritti inviolabili", nondimeno l'affermazione generale appena riportata deve essere sottoposta a precisazione, sempre alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale. Quest'ultima ha infatti ritenuto, in più di un'occasione, che il riconoscimento ai non cittadini di un diritto riconosciuto ai cittadini non comporta una completa parificazione tra le due condizioni. Perché alla dimensione che potremmo definire orizzontale deve combinarsi una dimensione verticale, in quanto "interna" a ciascun diritto: in sostanza, come affermato ad esempio nella sentenza n. 252/2001, occorre ritenere che ogni diritto contenga in sé un "nucleo irriducibile" cui si aggiunge una parte di tutela, per così dire, "meno fondamentale" (come peraltro risulta evidente, su diverso piano, in relazione alla previsione contenuta nell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione). Soltanto ciò che attiene a detto nucleo irriducibile deve essere garantito a tutti, mentre la parte ulteriore potrà essere garantita dal legislatore soltanto ad alcune categorie di soggetti e non a tutte. In sostanza, "anche nell'ambito dei diritti fondamentali l'eguale titolarità non comporta l'uguale godimento di essi, ma il legislatore può prevedere differenti trattamenti dello straniero e del cittadino", con l'unico limite che la disparità di trattamento non risulti irragionevole.

Emerge da queste considerazioni come il criterio guida che consente di tracciare una linea di confine tra diritti riconosciuti a tutti (cittadini e non cittadini) e diritti garantiti ai soli cittadini, oltre che tra quanto sia da riconoscere a tutti e quanto sia limitabile ai cittadini, non può che essere quello della ragionevolezza: secondo la Corte costituzionale, infatti, in materia il legislatore ordinario possiede "un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli" (sentenza n. 62/1994 e, da ultimo, 148/2008). Peraltro, la individuazione delle situazioni giuridiche da riconoscere agli stranieri deve essere il frutto di una scelta discrezionale che tenga conto di effettive "differenze di situazioni di fatto e di connesse valutazioni giuridiche" (Corte cost. n. 104/1969), non potendosi escludere, come ancora affermato dalla Corte, "che, tra cittadino e straniero, benché uguali nella titolarità di certi diritti di libertà, esistano differenze di fatto che possano giustificare un loro diverso trattamento nel godimento

di quegli stessi diritti” (sent. n. 104/1969): il legislatore può differenziare cittadini e stranieri nell’ambito dei diritti fondamentali “solo quando ciò sia ragionevolmente consentito dalla fattuale diversità delle due situazioni, ovvero dalla ‘normale’ valutazione che se ne dà nel nostro e negli altri ordinamenti (democratici)”.

La valutazione in termini di ragionevolezza quale criterio discrezionale - alla luce della ricostruzione sopra richiamata e relativa alla titolarità dei diritti inviolabili - tra ciò che deve essere garantito a tutti e ciò che può essere limitato a vantaggio dei soli cittadini induce a considerare un rovesciamento di prospettiva: non si tratta cioè di valutare quali diritti dei cittadini possano estendersi ai non cittadini, quanto - all’inverso - occorre individuare quali (e quanto) dei diritti che in linea generale devono essere garantiti ad ogni persona possano essere limitati ai soli cittadini, in forza del vincolo (e del valore) della cittadinanza. È pertanto la cittadinanza che determina la cifra della ragionevolezza in questo ambito, ed è sulla base della prima che la seconda deve essere valutata caso per caso.

3. Così definito il tema dei diritti costituzionali da garantire ai non cittadini, si pone infine il problema della corretta interpretazione dell’art. 48 Cost. in base al quale, come noto, “sono elettori tutti i cittadini”.

La lettura di tale disposizione, in combinato disposto con l’art. 1 della Costituzione (“la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”) pone un duplice problema ermeneutico. In primo luogo si tratta di capire se la disposizione costituzionale abbia non solo il valore di riconoscimento di un diritto ai cittadini (italiani), ma se al contempo essa significhi esclusione dello stesso diritto per chi cittadino non è. Detto in altri termini, occorre valutare se la portata dell’art. 48 sia soltanto in termini positivi (riconoscimento di un diritto) ovvero anche in termini negativi (delimitazione dell’area di riconoscimento del medesimo diritto). In secondo luogo, occorre valutare a quale tipo di “voto” debba riferirsi la disposizione costituzionale: se soltanto a quello relativo alle elezioni “politiche” (vale a dire per l’elezione dei rappresentanti al Parlamento nazionale), ovvero ad ogni tipo di elezione riguardante uno degli enti costitutivi della “Repubblica”.

Quanto al primo punto è stato sostenuto in dottrina (Grosso, Pace) che il riconoscimento costituzionale a favore dei cittadini dei diritti politici come diritti fondamentali non esclude la possibilità di un’estensione in via normativa degli stessi anche ad altri soggetti, avendo la disposizione costituzionale una valenza di riconoscimento, in positivo, ma non di delimitazione in negativo dell’ambito di applicazione della garanzia. In sostanza, secondo questa linea interpretativa, tali ultimi diritti, qualora previsti me-

dianche una legge o un diverso atto normativo, non godrebbero di copertura costituzionale, ma nemmeno sarebbero in contrasto con la Costituzione.

Tale posizione può essere sostenuta sulla base di una giurisprudenza costituzionale che, sebbene riferita all'area degli obblighi costituzionali, può facilmente estendersi all'ambito dei diritti: in una decisione che aveva come oggetto l'obbligo di prestare il servizio militare, la Corte costituzionale ha affermato che la relativa disposizione costituzionale, nell'individuare i destinatari di un obbligo, ha lo scopo "*di stabilire in positivo, non già di circoscrivere in negativo i limiti soggettivi del dovere costituzionale*" (sentenza n. 172/1999). In merito a tale affermazione, in dottrina si è rilevato come con essa la Corte abbia evocato una concezione della cittadinanza, fondata sui diritti e sui principi costituzionali, più ampia della cittadinanza giuridica definita dalle leggi che stabiliscono i criteri di attribuzione della stessa (Grosso).

Sempre nella sentenza citata, la Corte fa riferimento ad una "*comunità di diritti e di doveri più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto*": tale riferimento alla "*comunità di diritti e di doveri*" richiama la stretta connessione, sancita dall'art. 2 Cost., tra primato della persona e principio di solidarietà.

In conclusione di queste considerazioni, sembra quindi da condividere la tesi secondo cui la norma contenuta nell'art. 48 Cost. non preclude la possibilità di estendere in via normativa il diritto di voto, perlomeno in relazione ad alcune elezioni, a favore di soggetti che non rivestano lo *status* di cittadini.

Quanto al secondo aspetto sopra indicato occorre valutare se per le elezioni comunali, provinciali e regionali, ai fini del riconoscimento del diritto di voto, debba intendersi vincolante l'appartenenza al "popolo", sulla base del carattere unitario della partecipazione alle consultazioni elettorali deducibile dalla Costituzione; o se viceversa tale vincolo debba riferirsi soltanto alle elezioni dei rappresentanti al Parlamento nazionale. Al riguardo occorre rilevare che la prima tesi risulta ad oggi tutt'altro che certa e consolidata, per la presenza di spinte diverse sia sul piano concettuale (connesse al ruolo delle costituzioni ed al loro rapporto con le società pluralistiche) che su quello politico. Soprattutto essa risulta contraddetta dalle disposizioni contenute nel Trattato di Maastricht sull'Unione europea, recepito nel nostro ordinamento, che ha previsto il diritto di voto per i cittadini dei Paesi dell'Unione europea, limitatamente alle elezioni comunali ed alle elezioni del Parlamento europeo, alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato di residenza. E si ricordi altresì che con la Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale gli Stati

contraenti si sono impegnati (nella parte non ratificata dall'Italia) “*a concedere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali ad ogni residente straniero alle stesse condizioni di quelle prescritte per i cittadini e purché abbia risieduto legalmente ed abitualmente nello Stato in questione nei cinque anni precedenti le elezioni*” (art. 6).

In base a queste considerazioni (oltre che in forza della giurisprudenza più recente del Consiglio di Stato), appare tutt'altro che certa, ed anzi deve essere superata, l'interpretazione che considera l'art. 48 della Costituzione come preclusivo ad un riconoscimento in via normativa del diritto di voto alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali a soggetti privi della cittadinanza italiana. Al contrario, un'interpretazione evolutiva fondata sulla prevalenza del criterio sostanziale della partecipazione attiva rispetto al criterio formale del possesso del titolo di cittadino, con la conseguente attribuzione dei diritti politici a tutte le persone che partecipano alla vita della società, sembra supportare e giustificare la necessità di un allargamento del diritto di voto agli stranieri nelle elezioni amministrative.

Diverso è il discorso con riguardo alle elezioni regionali, con riguardo alle quali il novellato art. 122 Cost. stabilisce che “il sistema di elezione (...) del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché nei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica”. In ordine ad esso il problema è se debbano considerarsi rientranti nell'espressione “sistema di elezione” anche i profili inerenti l'elettorato attivo e passivo, o se viceversa il diritto di voto sia estraneo a detto ambito (come a quelli di “legislazione elettorale” o di “sistema di elezione” o di “legge elettorale”). In queste brevi riflessioni non è possibile analizzare adeguatamente tale profilo, tuttavia una lettura sistematica, alla luce della competenza regionale (ed in specie statutaria) in ordine alla definizione della “forma di regione”, e perciò alla previsione dei “principi fondamentali di funzionamento” della stessa (competenza espressamente riconosciuta agli statuti regionali dall'art. 123 Cost.), nonché di diritti e di doveri degli appartenenti alla comunità regionale, inducono ad offrire alla disposizione in esame un'interpretazione che comprenda in essa anche i profili connessi all'elettorato attivo. Senza al riguardo dimenticare, tuttavia, che l'altra parte della disposizione contenuta nel medesimo art. 122 prevede che la legge regionale deve operare “nell'ambito dei principi stabiliti dalla legge nazionale”, e che pertanto la legge statale può, se lo vuole, porre vincoli anche in relazione a detto profilo.

La questione di costituzionalità, sollevata dal Governo nei riguardi degli statuti della Toscana e dell'Emilia-Romagna, che avevano previsto la pos-

sibilità di un allargamento del diritto di voto anche a non cittadini, è rimasta sostanzialmente impregiudicata dopo le relative decisioni della Corte costituzionale (sentenze n. 372 e 379 del 2004), le quali, dopo aver ricordato come anche negli statuti regionali entrati in vigore nel 1971 fossero contenute “indicazioni di obiettivi prioritari dell’attività regionale” e che ad esse la stessa Corte avesse riconosciuto “la funzione di legittimare la Regione come ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative”, ha sottolineato come tali obiettivi siano perseguibili ad opera della Regione “non soltanto attraverso l’esercizio della competenza legislativa ed amministrativa, ma anche avvalendosi dei vari poteri, conferiti alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi statali”. Se dunque il ruolo che deve essere riconosciuto alle Regioni di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività legittima, “accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo”, tuttavia deve essere precisata la “misura dell’efficacia giuridica” di tali proclamazioni. Al riguardo la Corte afferma che “alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello statuto”: esse, pertanto, non possono essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, avendo “carattere non prescrittivo e non vincolante”, ma svolgendo esse “una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa”. Pertanto, conclude la Corte, le enunciazioni in esame contenute negli statuti impugnati “non comportano né alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato e neppure fondano esercizio di poteri regionali”, ed il relativo ricorso deve pertanto essere dichiarato inammissibile.

Soluzione che, come è evidente, lascia impregiudicato sia il profilo della competenza legislativa in materia, sia quello della possibilità di estendere il diritto di voto alle elezioni regionali a favore dei non cittadini.

E ancora diverso è infine il caso delle elezioni “politiche”, ovvero di quelle per la Camera e il Senato, ove il tema del diritto di voto si riconnette strettamente al principio di sovranità di cui all’art. 1 della Costituzione.

Questi cenni valgono a concludere che il tema dell’estensione del diritto di voto deve pertanto essere articolato con riguardo al tipo di elezioni cui esso è riferito, e che per ciascuno di tali ambiti i principi costituzionali di riferimenti sono differenti: e che in ogni caso, qualunque sia l’interpreta-

zione dell'art. 48 come norma limitante l'estensione ovvero come norma che si limita a riconoscere il diritto ai cittadini (lasciando impregiudicata la possibilità di estensione a non cittadini), la scelta di estendere anche a non cittadini il diritto di voto deve misurarsi con altre disposizioni costituzionali rilevanti.