

jus gentium europaeum
collana di studi comunitari

diretta da Giacinto della Cananea e Nicoletta Parisi

Revisione ai fini della pubblicazione nella Collana

I lavori scientifici pubblicati in questa Collana sono sottoposti a un procedimento basato sulla peer-review, al fine di assicurarne la pertinenza rispetto ai contenuti della Collana medesima, l'originalità, la chiarezza espositiva e il rigore sistematico.

Per ciascun lavoro proposto ai fini della pubblicazione, uno dei direttori assume il compito di coordinare il procedimento. La revisione è effettuata da due esperti scelti per competenza, esperienza e integrità fra docenti italiani e stranieri che non abbiano seguito l'autore nelle precedenti fasi di realizzazione del lavoro.

I valutatori che assumono l'incarico della revisione si impegnano a svolgerlo entro trenta giorni dalla ricezione del testo.

L'esito della revisione è comunicato in forma scritta, con motivazione anche sintetica, ai direttori. Per l'ammissione alla pubblicazione è necessaria l'approvazione di entrambi i revisori.

Ciascun direttore, presa visione del lavoro e dei giudizi dei valutatori, può chiedere, nel termine di sette giorni dalla ricezione degli esiti della revisione, che la scelta in ordine alla pubblicazione sia effettuata dalla direzione collegialmente.

**IMMIGRAZIONE E DIRITTO
ALLA CITTADINANZA
IMMIGRATION AND RIGHT TO NATIONALITY**

a cura di

Lloyd Bonfield Giuseppe Cataldi

Nicoletta Parisi Paolo Venturi

EDITORIALE SCIENTIFICA

Il volume è pubblicato sotto gli auspici del CIRDUIS, Centro Interuniversitario di Ricerca sui Diritti Umani e sul diritto dell'Immigrazione e degli Stranieri, con sede presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Internazionali dell'Università degli Studi di Siena.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2015 by Editoriale Scientifica srl
80138 Napoli Via San Biagio del Librai, 39

ISBN 978-88-6342-807-0

INDICE

<i>Lista delle abbreviazioni</i>	VII
<i>Premessa</i>	XIX

PARTE I

IMMIGRATION POLICY REFORM: PERSPECTIVES FROM 17TH AND 18TH CENTURY TO NOW IN ENGLAND AND MODERN AMERICA

L. BONFIELD, <i>Give me your Wealthy: Immigration Policy in late seventeenth and early eighteenth Century England</i>	3
W. NELSON, <i>The Colonial Origins of American Immigration Policy</i>	33
L. BENSON, <i>The Real Borders: Obstacles to Integration in US Immigration Policy</i>	47
G. ROMEO, <i>Being Stranger at Home: Citizen and Foreigner as “Cross Categories” in the U.S. Facing Global Terrorism</i>	65

PARTE II

IMMIGRAZIONE E DIRITTO ALLA CITTADINANZA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO *IMMIGRATION AND RIGHT TO CITIZENSHIP UNDER THE ITALIAN LAW*

E. CHELI, <i>Immigrazione e cittadinanza nel diritto italiano: introduzione al tema</i>	93
---	----

M. MANETTI, <i>Profili costituzionali in materia di diritto alla cittadinanza degli immigrati</i>	97
G. BALLARANI, <i>Analisi e aspetti problematici della legislazione vigente sul diritto alla cittadinanza degli immigrati: verso la "cittadinanza sociale"</i>	117
P. VENTURI, <i>Legislazione italiana, Diritto internazionale privato e cittadinanza degli immigrati</i>	147
A. CILENTO, <i>Le prospettive di riforma della normativa italiana in materia di cittadinanza agli immigrati</i>	179

PARTE III

IMMIGRAZIONE E DIRITTO ALLA CITTADINANZA NEL DIRITTO INTERNAZIONALE E NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA IMMIGRATION AND RIGHT TO CITIZENSHIP UNDER THE INTERNATIONAL AND EUROPEAN UNION LAW

G. CATALDI, <i>Immigrazione e diritto alla cittadinanza nell'ordinamento internazionale: aspetti generali</i>	225
C. PANELLA, <i>Cittadinanza e forme alternative di tutela degli immigrati nel Diritto internazionale</i>	239
A. VIVIANI, <i>Il diritto alla cittadinanza quale espressione del diritto all'identità personale</i>	273
N. PARISI, <i>Immigration, citoyenneté européenne et citoyenneté de résidence dans l'Union européenne</i>	293
F. CHERUBINI, <i>Asylum, Union Citizenship and the Charter of Fundamental Rights</i>	315

ANALISI E ASPETTI PROBLEMATICI DELLA LEGISLAZIONE
VIGENTE SUL DIRITTO ALLA CITTADINANZA
DEGLI IMMIGRATI: VERSO LA “CITTADINANZA SOCIALE”

Gianni Ballarani*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Definizione tradizionale di cittadinanza: contenuti e limiti. – 3. Il quadro normativo italiano. – 4. La peculiare posizione dei minori stranieri. – 5. Il problema della normativa italiana. – 6. Dallo *status civitatis* allo *status personae*. – 7. Gli spazi di intervento normativo delle Regioni: differenziazione ammissibile e ragionevolezza. – 8. Uno sguardo all’Europa. – 9. Conclusioni.

1. Gli attuali fenomeni migratori che si registrano in Italia e in Europa ci chiamano ad un confronto con realtà le cui radici affondano in terreni culturali e sociali profondamente differenti dalla nostra più intima identità.

Questi sono lo specchio di un radicale e irreversibile mutamento geo-politico che comporta conseguenze socio-economiche e culturali con le quali occorre misurarsi e rispetto alle quali gli ordinamenti sono chiamati a provvedere sul piano normativo.

Nei nuovi scenari, la cui dimensione va ben oltre i confini territoriali nazionali, il tradizionale concetto di cittadinanza, non solo può mostrarsi insufficiente a descrivere la complessità del fenomeno, quanto, soprattutto, può costituire un limite al tentativo di risolvere sul piano concreto le emergenze di inclusione e di integrazione sociale.

Per quanto si andrà ad approfondire nel prosieguo, se l’esigenza di garantire l’eguaglianza, celebrando – e non annullando – le differenze in ossequio del principio di non discriminazione si avverte sempre più forte, la via più efficiente per

* Cattedra di Istituzioni di diritto privato, presso la Pontificia Università Lateranense; Coordinatore vicario della Commissione Famiglia, Minori e Immigrazione del Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Roma.

l'armonizzazione e l'integrazione pare doversi ricercare sul terreno dei valori e dei principi: valori e principi posti alla base dell'identità europea che, per un verso, garantiscono l'effettiva tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, in quanto ancorati all'assunzione della persona umana come centro e ragione ultima degli ordinamenti civili e, per altro verso, possono costituire i presupposti su cui declinare i paradigmi del concetto di "cittadinanza sociale".

2. L'idea di cittadinanza, tradizionalmente legata a quella di popolo, definisce il rapporto degli individui con la comunità sociale, territoriale e politica di appartenenza e quindi il rapporto tra cittadino e Stato¹.

Questa riassume, ad un tempo, la titolarità dei diritti e dei doveri ad essa collegati e quell'insieme di elementi che la caratterizzano: l'appartenenza, l'identità, le origini, le tradizioni, la lingua, il territorio.

Su questa base si è tradizionalmente determinata la distinzione fra *status* dei cittadini e posizione degli stranieri, che riflette la duplice funzione di inclusione e di esclusione tipica della cittadinanza².

Ma, nei nuovi assetti sociali, ove l'identità di cultura, di lingua e di tradizioni va sempre più sfumando, il concetto tradi-

¹ La cittadinanza viene definita come indice del peculiare rapporto di un individuo con la comunità politica di appartenenza, caratterizzato dalla titolarità di diritti e di doveri il cui contenuto si plasma in relazione alla forma di Stato esistente in un determinato momento storico: così: C. AMIRANTE, *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enc. giur.*, VI, Roma, 1989 (ma agg. 2003), 6 ss. In generale, in tema di cittadinanza, cfr. R. QUADRI, *Cittadinanza*, in *Nov.mo. dig. it.*, III, Torino, 1959, 306 ss.; R. CLERICI, *Cittadinanza*, ivi, *App.*, Torino, 1980, 1265 ss.; G. BISCOTTINI, *Cittadinanza (dir. vig.)*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, 1960, 140 ss.; C. ROMANELLI GRIMALDI, *Cittadinanza*, in *Enc. giur.*, VI, Roma, 1988, 1 ss., con postilla di aggiornamento di A. CERRI, ivi, 1996, 1 s.; si veda, inoltre, L. MONTANARI, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti (Riv. on line)*, 2, 2012, *passim*.

² G. SPOTO, *La cittadinanza e la riscoperta della persona nel diritto privato europeo*, in *Contr. impr./Eur.*, 2013, 2, 696 ss.

zionale di cittadinanza mostra la sua insufficienza, così come la sua stessa definizione non riflette più la complessità di una realtà sociale che va ben oltre i confini di uno Stato e nella quale si allentano i legami del soggetto con il territorio³.

Del resto, basta solo considerare la cittadinanza europea per comprendere come la classica visione stia cedendo il passo ad un'idea di cittadinanza non più legata ai confini nazionali. Sep-pure la cittadinanza europea non comporti il superamento delle cittadinanze originarie, questa contribuisce a delineare uno *status* derivato e dipendente dalla cittadinanza originaria che si slega dal concetto di nazionalità⁴ e determina una stratificazione delle cittadinanze, ove alla originaria se ne aggiungono di nuove⁵.

E, se così è, nell'ottica europea, straniero "puro" rimane il solo cittadino extracomunitario, cioè colui che non appartiene ad alcuno Stato dell'Unione⁶.

³ A.C. WOLKMER, *La etica intercultural como fundamento del derecho humano a migrar*, in M. IMMORDINO, C. CELONE (a cura di), *Diritto dell'immigrazione e diritti dei migranti* (Atti del Convegno internazionale, Agrigento 22-23 maggio 2013), in *Nuove aut.*, 2013, 2-3 (n. monografico), 189 ss., spec. 194 ss.

⁴ G. SPOTO, *La cittadinanza e la riscoperta della persona*, cit.

⁵ Il Trattato di Maastricht istituisce la cittadinanza europea come cittadinanza duale: l'attribuzione della cittadinanza nazionale implica l'acquisto di quella dell'Unione e dei diritti ad essa connessi. Il Trattato di Amsterdam (art. 17, comma 1), prima, e il Trattato di Lisbona (art. 9 TUE e art. 20 TFUE.), poi, affermano che la cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non si sostituisce a quest'ultima, costituendone un complemento. Peraltro, la Corte di giustizia, da tempo, considera fondamentale lo *status* di cittadino dell'Unione per i cittadini degli Stati Membri: CGCE, 20 settembre 2001, C-184/99, *Grzelczyk*. Sul punto, cfr. M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enc. giur.*, VI, Roma, 1988 (Agg. 1995), 1 ss.; C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, in *Enc. dir.*, Ann. I, Milano, 2007, 181 ss.; da ultimo, si veda R. MONTAGNOLI, *Lo status civitatis nell'età delle grandi migrazioni: proposte di modifica della legge sulla cittadinanza e percorsi alternativi* (pt. I), in *Justitia*, 2013, fasc. 4, 361 ss., spec. 363.

⁶ L. MONTANARI, *La cittadinanza in Europa*, cit.

3. Con riferimento al quadro normativo interno, la legislazione ordinaria in materia di cittadinanza⁷ si confronta con i precetti costituzionali e con i parametri europei, in forza della pluralità delle fonti del sistema italo-comunitario.

Dall'articolato impianto normativo, in dottrina si evidenzia una prima distinzione tra l'acquisto della cittadinanza "a titolo originario" (per effetto, anche non esclusivo, della nascita) e l'acquisto "a titolo derivativo" (in un momento successivo alla nascita)⁸.

L'acquisto a titolo originario comprende, come criterio primario, lo *ius sanguinis* (per nascita da genitori italiani) e, come criterio residuale, lo *ius soli* (per nascita sul suolo italiano).

Se l'acquisto *iure sanguinis* «evoca l'idea di un'appartenenza del cittadino allo Stato in ragione dei suoi legami familiari se non etnici»⁹, l'acquisto *iure soli* «prescinde invece da legami comunitari, guardando anzitutto all'individuo come agente del proprio destino, in una visione costruttivistica che corrisponde a un'idea artificiale di popolo, che definisce lo spazio politico e le condizioni giuridiche di convivenza attraverso un'opera consapevole e volontaria»¹⁰.

Con riferimento allo *ius soli*, in dottrina si specifica come lo stesso termine comprenda tanto il criterio – di carattere generale – di attribuzione della cittadinanza alla nascita (*ius soli* alla

⁷ Legge 5 febbraio 1992, n. 91, Nuove norme sulla cittadinanza (c.d. Legge Martelli), in *GU* n. 38 del 15 febbraio 1992 ed entrata in vigore il 15 agosto 1992, alla quale i successivi articoli menzionati nel testo senza ulteriore specificazione fanno riferimento; nonché il successivo Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, in *GU* n. 191 del 18 agosto 1998 – Supp. Ord. n. 139 ed emanato in forza dell'articolo 47, comma 1, della legge 6 marzo 1998, n. 40, di delega al Governo (da ora Testo Unico sulla immigrazione, o anche TU n. 286 del 1998).

⁸ L. MONTANARI, *La cittadinanza in Europa*, cit.

⁹ C. PINELLI, *I "nuovi italiani" e lo spazio della politica costituzionale*, in *Dir. imm. citt.*, 2013, 2, 41.

¹⁰ C. PINELLI, *I "nuovi italiani" e lo spazio della politica costituzionale*, cit., 41.

nascita), quanto le modalità – di carattere sussidiario – di acquisto della cittadinanza dopo la nascita (*ius soli* differito)¹¹.

Quest'ultime rappresentano le ipotesi di acquisto della cittadinanza per il decorso temporale dell'età dell'interessato; ipotesi che possono contemplare il raggiungimento della maggiore età ed alle quali si affianca, normalmente, la verifica della stabile residenza nello Stato. In questi casi, si dà rilievo al presupposto temporale, presumendo da esso il persistente e stabile radicamento del soggetto sul territorio e il raggiungimento di una ipotetica soglia di integrazione e di assimilazione linguistica e culturale¹².

In relazione a questo criterio, si distinguono le ipotesi in cui, ai fini dell'acquisto possa essere sufficiente una mera dichiarazione dell'interessato (dandosi rilievo esclusivo alla sua volontà), dai casi di “naturalizzazione”, in cui opera la discrezionalità dello Stato concedente (dandosi rilievo alle condizioni economiche, alla condotta, al grado di integrazione e di assimilazione, ecc.)¹³.

Con riferimento all'acquisto a titolo derivativo, questo comprende lo *ius matrimonii*, la concessione di legge e la naturalizzazione per 10 anni di residenza.

Orbene, volendo descrivere le singole modalità di acquisto della cittadinanza previste dalla normativa italiana¹⁴, per ragioni di sintesi e al fine di una più agevole comprensione, si ritiene preferibile, in questa sede, ricorrere ad una schematizzazione per punti¹⁵:

¹¹ E. GROSSO, *Si fa presto a dire “ius soli”. Considerazioni sparse sull'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato*, in *Dir. imm. citt.*, 2013, 2, 13 ss.

¹² E. GROSSO, *Si fa presto a dire “ius soli”*, cit., 33.

¹³ E. GROSSO, *Si fa presto a dire “ius soli”*, cit., 29 ss.

¹⁴ Legge 5 febbraio 1992, n. 91 e s.m., su cui cfr., *supra*, nota 6.

¹⁵ Il quadro delle differenti modalità di acquisto della cittadinanza è tratto dal *Dossier* n. 37 del 28 maggio 2014, sviluppato dal *Servizio Studi – Dipartimento Istituzioni* della Camera dei deputati.

A – Modalità di acquisto a titolo originario.

Acquisto *iure sanguinis*:

Acquistano la cittadinanza italiana alla nascita i figli di genitori italiani [Art. 1, comma 1, lett. a), l. n. 91/1992].

Acquisto *iure soli*: Acquistano la cittadinanza italiana:

- i nati in Italia da genitori ignoti o apolidi [Art. 1, comma 1, lett. b)];

- i nati in Italia e abbandonati, per i quali non si può dimostrare altra cittadinanza [Art. 1, comma 2];

- i nati da padre o da madre italiani non coniugati, a seguito di riconoscimento o accertamento giudiziale della filiazione naturale e, in particolare:

- i minori di età, con acquisto automatico a seguito di riconoscimento o accertamento Art. 2, comma 1);

- i maggiorenni, che conservano la cittadinanza originaria, ma possono eleggere quella italiana entro un anno dal riconoscimento o dall'accertamento [Art. 2, comma 2].

B – Modalità di acquisto a titolo derivativo.

Acquisto *iure matrimonii* [Artt. 5-8]:

Lo straniero coniuge di italiano ottiene la cittadinanza, facendone richiesta al Prefetto del luogo di residenza (o all'autorità consolare se risiede all'estero) se:

- ha la residenza legale in Italia da almeno 2 anni successivi al matrimonio¹⁶, ovvero da almeno 1 anno se c'è prole;

¹⁶ Questa previsione è stata introdotta dall'art. 1, comma 11, della legge 15 luglio 2009, n. 94, Disposizioni in materia di sicurezza pubblica (c.d. pacchetto sicurezza), al fine di arginare il fenomeno del "mercato del matrimonio simulato", in quanto, nella previgente normativa del 1992, si ritenevano sufficienti allo scopo solo 6 mesi. In tal senso, l'art. 116 c.c., così come riformato dall'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94 dispone l'onere per lo straniero che voglia contrarre matrimonio in Italia di presentare all'ufficiale di stato civile un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano; al riguardo, però, è intervenuta la Corte costituzionale

- se risiede all'estero, dopo tre anni dalla data del matrimonio con un italiano, ovvero 18 mesi se c'è prole;
- e purché:
- persista il vincolo matrimoniale e non vi sia separazione;
- non abbia condanne penali¹⁷.

Acquisto "per concessione" [artt. 9 e 10]:

In questo caso, la cittadinanza viene concessa con Decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Interno, previo parere motivato del Consiglio di Stato e comporta una valutazione discrezionale della Pubblica Amministrazione¹⁸.

Può presentare la domanda di concessione lo straniero, purché sia residente legalmente in Italia da almeno 10 anni (o da almeno 4 anni, se cittadino della UE) [Art. 9, comma 1, lett. d) e f)¹⁹] e ricorra almeno una delle seguenti condizioni:

- sia apolide residente in Italia da almeno 5 anni [Art. 9, comma 1, lett. e)];

dichiarandone l'illegittimità: C. Cost., 25 luglio 2011, n. 254. In tema, si legga P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il matrimonio e gli atti dello stato civile*, in ID. (a cura di), *Immigrazione e cittadinanza*, Torino, 2009, 55 ss.

¹⁷ Assenza di condanne penali per: - delitti contro la personalità internazionale e interna dello Stato e contro i diritti politici dei cittadini; - delitti non colposi per i quali è prevista una pena edittale non inferiore a tre anni; - reati non politici con pena detentiva superiore ad 1 anno inflitte da autorità giudiziarie straniere con sentenza riconosciuta in Italia ed insussistenza, nel caso specifico, di comprovati motivi inerenti alla sicurezza nazionale.

¹⁸ La valutazione della Pubblica Amministrazione ha riguardo alla situazione economico-patrimoniale (Cons. di Stato, sez. IV, 16 settembre 1999, n. 1474); - alle esigenze di ricomposizione di nuclei familiari (Cons. di Stato (parere), sez. I, 26 ottobre 1988, n. 1423); - a ragioni di sicurezza nazionale e di ordine pubblico (ancora Cons. di Stato (parere), sez. I, 26 ottobre 1988, n. 1423); - a condanne penali (Cons. di Stato (parere), sez. I, 20 ottobre 2004, n. 9374). L'eventuale diniego della PA deve, peraltro, essere motivato (Cons. di Stato, sez. IV, 24 maggio 1995, n. 366).

¹⁹ C. PINELLI, *I "nuovi italiani" e lo spazio della politica costituzionale*, cit., 38.

- abbia un ascendente (padre, madre, nonno) che sia stato cittadino italiano per nascita, o sia nato in Italia e, in entrambi i casi, vi risieda da almeno tre anni [Art. 9, comma 1, lett. b)];
- abbia prestato servizio alle dipendenze dello Stato italiano, anche all'estero, per almeno 5 anni [art. 9, comma 1, lett. c)].

A ciò si aggiunge la “concessione per merito in casi eccezionali” allo straniero che abbia reso notevoli servizi all'Italia, per elevate necessità di ordine pubblico connesse all'interesse dello Stato [Art. 9, comma 2].

In tutti i casi di concessione, si richiede all'interessato il «giuramento di fedeltà alla Repubblica Italiana e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato»²⁰ [Art. 10].

Con riguardo alla “naturalizzazione”, ossia all'acquisto in un momento successivo alla nascita²¹, questa comprende:

- le ipotesi in cui l'attribuzione dipende dal ricorrere di requisiti determinati (beneficio di legge);
- le ipotesi in cui interviene un provvedimento discrezionale dell'autorità (naturalizzazione ordinaria o *residence-based naturalisation*).

Da ultimo, vi sono alcune “modalità agevolate di acquisto”: gli stranieri o apolidi, discendenti fino al II grado (nipoti) da cittadini italiani (nonni e zii) possono acquisire la cittadinanza italiana se ne fanno richiesta presentando una dichiarazione di volontà in tal senso al Prefetto e se ricorre almeno uno dei seguenti requisiti:

- abbiano svolto il servizio militare nelle Forze armate italiane (o anche il servizio civile) [Art. 4, comma 1, lett. a)];
- assumano un pubblico impiego alle dipendenze anche all'estero dello Stato italiano [Art. 4, comma 1, lett. b)];

²⁰ Il giuramento è requisito di efficacia per il decreto di concessione e deve essere effettuato entro 6 mesi dalla data di emissione del decreto.

²¹ L. MONTANARI, *La cittadinanza in Europa*, cit.

- risiedano legalmente con regolare permesso di soggiorno e iscrizione anagrafica in Italia da almeno due anni al momento del raggiungimento della maggiore età [Art. 4, comma 1, lett. c)] (in questo caso, la dichiarazione deve essere presentata entro 1 anno dalla maggiore età).

4. Con riferimento allo straniero nato in Italia, questo può diventare cittadino se ha risieduto legalmente in Italia (ossia, con regolare permesso di soggiorno e iscrizione anagrafica) ininterrottamente fino al momento del raggiungimento della maggiore età, purché effettui una dichiarazione di volontà in tal senso²² [Art. 4, comma 2]. Gli ufficiali dello stato civile devono comunicare al neomaggiorenne la possibilità di esercitare questo diritto entro il diciannovesimo anno di età, ma se non effettuano la comunicazione, il diritto può essere esercitato anche oltre questo termine.

L'art. 4, comma 2, della legge n. 91 del 1992, subordina, quindi, l'acquisto dello *status* di cittadino dello straniero che abbia compiuto i diciotto anni, nato in Italia, alla dichiarazione di questo di voler acquistare la cittadinanza italiana, purché dimostri di aver risieduto legalmente e senza interruzioni in Italia, sino alla maggiore età, secondo quanto previsto all'art. 3, comma 4, del DPR 12 ottobre 1993, n. 572²³.

La questione dell'acquisto della cittadinanza per i minori stranieri nati o residenti in Italia è stata affrontata, di recente, nel DL 21 giugno 2013 n. 69²⁴, ove, nel quadro delle norme dedicate alla semplificazione, all'art. 33 si prevede una "semplificazione del procedimento per l'acquisto della cittadinanza per

²² Cfr., *infra*, par. succ.

²³ DPR 12 ottobre 1993, n. 572, Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza, in *G.U.* n. 2 del 4 gennaio 1994, entrato in vigore il 19 gennaio 1994.

²⁴ DL 21 giugno 2013 n. 69, Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia.

lo straniero nato in Italia”, integrando (e non modificando) il disposto dell’art. 4, comma 2, della legge n. 91 del 1992²⁵.

Sebbene quest’ultima norma attribuisse all’interessato un diritto soggettivo perfetto «la cui soddisfazione non dipende dall’esercizio di alcuna discrezionalità amministrativa ma dalla sola verifica dei presupposti»²⁶, la stessa si è rivelata di difficile attuazione nel confronto con il DPR n. 572 del 1993, in quanto quest’ultimo ha ricondotto la dimostrazione del requisito della residenza legale, alla iscrizione anagrafica del soggetto ed alla titolarità del permesso di soggiorno.

L’accesso al campo di applicazione della norma di cui all’art. 4, comma 2, della legge n. 91 del 1992 dipendeva, quindi, dalla regolarità del soggiorno dei genitori e dal loro inserimento della prole nel permesso e nella certificazione anagrafica, con notevole pregiudizio per quei minori i cui i genitori si erano resi inadempienti²⁷.

In ragione di ciò, ai fini della prova, il succitato art. 33 del DL n. 69 del 2013 ha stabilito che all’interessato non siano imputabili eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della PA²⁸. Inoltre, gli Ufficiali di stato civile sono tenuti, al compimento del diciottesimo anno di età dell’interessato, a comunicargli la possibilità di esercitare il diritto *de quo* entro il compimento del diciannovesimo anno di età, al fine di evitare che l’omesso inserimento nel permesso di soggiorno del genitore del figlio nato in Italia, ovvero l’omessa iscrizione del mede-

²⁵ M. GIOVANNETTI - N. ZORZELLA, *Da nativi stranieri a cittadini italiani. L’art. 33 del DL 69/2013: tra apertura e occasione mancata*, in *Dir. imm. citt.*, 2013, 3, 13 ss.

²⁶ M. GIOVANNETTI - N. ZORZELLA, *Da nativi stranieri a cittadini italiani*, cit., 15.

²⁷ M. GIOVANNETTI - N. ZORZELLA, *Da nativi stranieri a cittadini italiani*, cit., 17.

²⁸ L’art. 33 del DL n. 69 del 2013, riconosce al figlio di stranieri nato in Italia “il diritto di acquisire la cittadinanza italiana al compimento della maggiore età, nei casi in cui ci siano inadempimenti di natura amministrativa a lui non imputabili, da parte dei genitori o degli ufficiali della Pubblica Amministrazione”. Sul punto, cfr. M. GIOVANNETTI - N. ZORZELLA, *Da nativi stranieri a cittadini italiani*, cit., 20.

simo all'anagrafe, ricadano in senso negativo sull'interessato²⁹. Del pari, qualora gli Ufficiali di stato civile omettano la comunicazione, l'interessato potrà comunque esercitare il diritto anche oltre il compimento del diciannovesimo anno di età.

Il criterio ispiratore della specifica normativa a favore del minore di età, trova fondamento nel riconoscimento, in primo luogo sul piano internazionale, della superiorità del suo interesse ad un sano e armonico sviluppo psicofisico³⁰; in conseguenza di ciò, in dottrina non si omette di sottolineare come, dall'entrata in vigore della Legge 6 marzo 1998, n. 40³¹, poi trasfusa nel TU n. 286 del 1998, il minore straniero sia espressamente inespellibile art. 19, comma 2, lett. a)]³² e pertanto la sua condizione di soggiorno sia di per sé legale, tant'è che l'art. 28 del DPR 31 agosto 1999, n. 394³³ prevede a suo favore il rilascio del permesso di soggiorno «per minore età, salvo l'iscrizione del minore di anni quattordici nel permesso di soggiorno del genitore o dell'affidatario regolarmente soggiornanti in Ita-

²⁹ C. PINELLI, *I "nuovi italiani" e lo spazio della politica costituzionale*, cit., 37 ss.

³⁰ Con specifico riferimento al superiore interesse del minore e su come questo sia la spia di un ordine gerarchico che pone ogni altro interesse dei terzi in generale su un piano subordinato, sia consentito un rinvio a G. BALLARANI, *La capacità autodeterminativa del minore nelle scelte esistenziali*, Milano, 2008, *passim*; ID., *Diritti dei figli e della famiglia: antinomia o integrazione?*, in *Studi in onore di Giovanni Giacobbe*, I, *Teoria generale, persone e famiglia*, Milano, 2010, 473 ss.; ID., *La capacità autodeterminativa del c.d. "grande minore"*, in L. PALAZZANI (a cura di), *L'interesse del minore tra bioetica e biodiritto*, Roma, 2010, 177 ss.

³¹ Legge 6 marzo 1998, n. 40, Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, in *GU* n. 59 del 12 marzo 1998, Supp. Ord. n. 40.

³² Al riguardo, cfr. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I familiari inespellibili ai sensi dell'art. 19 del Testo Unico*, in ID. (a cura di), *Immigrazione e cittadinanza*, cit., 69 ss.

³³ DPR 31 agosto 1999, n. 394, Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in *GU* n. 258 del 3 novembre 1999, Supp. Ord. n. 190, entrato in vigore il 18 novembre 1999.

lia»³⁴. Del pari, la giurisprudenza ha ritenuto rilevante e sufficiente l'effettiva presenza del minore in Italia in quanto «sintomatica della reale integrazione (...), negando rilievo alla certificazione pubblica della residenza»³⁵. Da ultimo, è stata riconosciuta prioritaria tutela³⁶ al correlato diritto alla unità familiare³⁷, in quanto funzionale alla garanzia di attuazione del preminente interesse del minore a ricevere la massima espressione della funzione genitoriale, dovendo tutti gli altri valori in gioco ridimensionarsi nel confronto con l'interesse del minore³⁸.

5. Nell'attuale contesto politico italiano, si tende a valutare la cittadinanza – nella sua veste giuridica tradizionale – come soluzione al problema della immigrazione e della integrazione degli stranieri e, in questo senso, le proposte di legge attualmente all'esame, mirano ad una estensione del criterio dello *ius soli* a chiunque nasca in Italia.

³⁴ M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA, *Da nativi stranieri a cittadini italiani*, cit., 16.

³⁵ Cfr., in tal senso, *ex multis*, Trib. Firenze, 5 aprile 2013; Trib. Lecce, 11 marzo 2013; Trib. Reggio Emilia, 31 gennaio 2013; M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA, *Da nativi stranieri a cittadini italiani*, cit., 17.

³⁶ L'unità familiare è posta tra scopi della Dir. 2004/38/CE (recepita in Italia con DLGS 6 febbraio 2007, n. 30) in ordine alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari.

³⁷ Cfr., in proposito, P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il diritto all'unità familiare in Europa, tra "allargamento" dei confini e "restringimento" dei diritti*, in *Dir. imm. citt.*, 2004, 1, 63 ss.

³⁸ C. Cost. 19 gennaio 1995 n. 28, in *Dir. fam. pers.*, 1996, I, 1279; C. Cost. 26 giugno 1997 n. 203, in *Giust. civ.*, 1997, I, 1942; C. Cost., 27 luglio 2000, n. 376, in *Quad. giust.*, 2000, 1008; sul punto, cfr., inoltre, Cass, S.U., 25 ottobre 2010, n. 21799, secondo cui, al ricorrere di gravi motivi legati allo sviluppo psicofisico del minore, si ammette la temporanea autorizzazione all'ingresso o alla permanenza in Italia del genitore; purché, però, non venga strumentalizzata l'infanzia a tale scopo: Cass., 10 marzo 2010, nn. 5856 e 5857). Al riguardo, si veda, inoltre, l'art. 3 della Dir. 2008/115/CE in materia di rimpatrio (attuata con DL 23 giugno 2011 n. 89, poi convertito in L 2 agosto 2011 n. 129); sul punto, cfr. V. F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Milano, 2012, 165 ss.

Ma non necessariamente l'attribuzione della cittadinanza può ritenersi effettivamente ed efficacemente considerata come soluzione alla integrazione e alla inclusione sociale.

Al riguardo, basti porre attenzione ai problemi del multiculturalismo che si evidenziano nella gestione del fenomeno dell'immigrazione e nell'integrazione degli stranieri nel tessuto sociale, connessi alla stratificazione delle cittadinanze, ma non risolti da questa. Del resto, gli stranieri, ottenuta la cittadinanza, pur diventando cittadini italiani ed europei, non smettono di essere "stranieri"³⁹.

L'adesione formale ai valori e ai principi italiani ed europei, non comporta, infatti, la rinuncia ai loro principi e valori di provenienza⁴⁰ e non risolve i problemi di coesione sociale che la legge non sempre può risolvere sul piano concreto⁴¹.

Ed è ciò che induce a riflettere su come l'immigrazione vada governata e non subita, e su come questa, se ben governata, possa essere una risorsa⁴², chiamando gli operatori tutti ad una riflessione di fondo che non si limiti al solo ritorno sul piano politico, ma che tenda a prospettare efficienti soluzioni concrete.

6. Come in premessa accennato, se il problema dell'immigrazione si traduce nella inclusione e nella integrazione-

³⁹ In ordine ai problemi del multiculturalismo, cfr. E. OLIVITO, *Immigrazione e identità culturali*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI, A. SCHILLACI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza* (Atti del Convegno di Roma, 2-3 febbraio 2011), Napoli, 2011, 27 ss.

⁴⁰ Per un verso, infatti, mantengono la cittadinanza originaria e, per altro e più importante verso, mantengono la loro identità personale composta da quel bagaglio di tradizioni, usi, costumi originari.

⁴¹ Basti, in tal senso, pensare alla poligamia, alla negazione della soggettività della donna e dei figli, al ripudio; istituti, questi, non riconosciuti dal diritto italiano e che pongono all'interprete problemi di non facile soluzione in ordine al possibile contrasto con l'ordine pubblico interno.

⁴² Al riguardo si leggano le interessanti riflessioni svolte dall'ex Ministro della Giustizia, promotore della legge 5 febbraio 1992, n. 91 "Nuove norme sulla cittadinanza", C. MARTELLI, *Ricordati di vivere*, Milano, 2013, 431 ss.

ne sociale, allora la soluzione pare doversi ricercare su un piano diverso, indagando il fenomeno sotto la differente prospettiva degli *status* e spostando l'attenzione sul terreno dei principi e dei valori di rango costituzionale, essendo utopistico ipotizzare di poter risolvere la questione esclusivamente attraverso un allargamento del criterio dello *ius soli*.

Orbene, nonostante la pluralità di norme che fanno riferimento alla cittadinanza e al cittadino, nel quadro della Carta costituzionale italiana manca una definizione di cittadinanza e la sola regola generale è quella posta all'art. 22 Cost., a mente del quale «nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome»⁴³.

Secondo parte della dottrina⁴⁴, la scelta del Costituente di non fornire una nozione preconstituita di cittadinanza e di non considerarla «quale criterio di individuazione dell'appartenenza del singolo al popolo e, attraverso di questo, allo Stato»⁴⁵, bensì come aspetto della garanzia delle libertà costituzionali, può ritenersi volta a vincolare l'interprete a derivare dalle singole libertà costituzionali una nozione costituzionalmente conforme di cittadino⁴⁶.

E allora, se le politiche in materia di immigrazione debbono coniugare «regole di legalità e regole di inclusione sociale»⁴⁷ e se lo *status* descrive la posizione di un soggetto rispetto all'ordinamento ed è sintesi delle prerogative, dei diritti e dei doveri ad esso ricondotti⁴⁸, è nel rapporto tra *status civitatis*⁴⁹ e

⁴³ C. PINELLI, *I "nuovi italiani" e lo spazio della politica costituzionale*, cit., 44 ss.

⁴⁴ M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997, 121 s.; sul punto cfr., altresì, C. PINELLI, *I "nuovi italiani" e lo spazio della politica costituzionale*, cit., 44 s.,

⁴⁵ C. PINELLI, *I "nuovi italiani"*, cit., 45.

⁴⁶ C. PINELLI, *Ibidem*.

⁴⁷ L. MONTANARI, *La cittadinanza in Europa*, cit.; G. SPOTO, *La cittadinanza e la riscoperta della persona nel diritto privato europeo*, cit., 696 ss.

⁴⁸ P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*³, t. 2, Napoli, 2006, p. 663.

*status personae*⁵⁰ che può individuarsi la soluzione al problema, riflettendo sul contenuto proprio dei diritti afferenti agli *status* in relazione ai principi costituzionali italiani e del diritto dell'Unione Europea, garantendo sì, così, massimamente le esigenze di protezione dei diritti fondamentali e la loro effettività.

La dottrina è unanime nel ritenere lo *status civitatis* indice della partecipazione alla organizzazione politica statale, descrivendolo in termini di situazione giuridica soggettiva complessa, costituita di diritti e di doveri; del pari, lo *status personae* si ritiene espressione della posizione giuridica dell'uomo nella comunità, intendendolo alla stregua di una situazione permanente di base, originariamente acquisita che riassume i diritti inviolabili e i doveri inderogabili connessi al vivere dell'uomo nella società civile⁵¹.

Quest'ultimo, svolge una funzione di garanzia espressa dal principio generale di tutela della persona umana (art. 2 Cost.) e dal principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), nonché dalle correlate previsioni costituzionali che ne costituiscono il diretto precipitato⁵².

In tal senso, nel quadro dei "Principi fondamentali", l'art. 2 Cost. – massima espressione del valore centrale della persona

⁴⁹ Al quale si ricollegano l'elettorato (48 Cost.); l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive (51 Cost.); il diritto di petizione alle Camere (art. 50 Cost.); i doveri del servizio militare (art. 52, II comma, Cost.); della contribuzione (art. 53 Cost.); della fedeltà alla Repubblica (54 Cost.). Sul punto, cfr., P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., 668.

⁵⁰ Al quale si ricollegano il diritto alla salute e alla integrità psico-fisica (art. 32 Cost.); il diritto all'accesso al *welfare* e ai servizi sociali (art. 38 Cost.); il diritto a professare la propria fede religiosa liberamente (art. 19 Cost.); il diritto di manifestare il proprio pensiero (art. 21 Cost.); il diritto di agire in giudizio (art. 24 Cost.); il diritto di non essere privato della capacità giuridica e del nome (art. 22 Cost.); il diritto di non essere privato della libertà personale (art. 13 Cost.). Con riferimento ai diritti fondamentali come diritti di rispetto della persona e alle libertà civili, cfr. C. M. BIANCA, *Diritto civile*², I, Milano, 2002, 161 ss.; P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., 663 ss.

⁵¹ P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., 666 ss.

⁵² *Ibidem*.

umana⁵³ (e non del cittadino) – è norma generale che impone di interpretare in conformità con essa ogni altra norma, anche costituzionale; l'ampia ed elastica formulazione della stessa, quindi, induce a ritenerla già di per sé sufficiente ad orientare l'esegesi del principio di non discriminazione di cui all'art. 3 Cost. in senso estensivo, nonostante la formula di apertura di questo garantisca la pari dignità sociale di tutti i "cittadini",

⁵³ Nell'orizzonte costituzionale, la persona umana, accolta nel diritto come soggetto per il solo fatto della nascita (A. FALZEA, *Il soggetto nel sistema dei fenomeni giuridici*, Milano, 1939, *passim*; ID., *Capacità (teoria gen.)*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, 1960, 8 ss., spec. pp. 15 e 77; S. PUGLIATTI, *Gli istituti del diritto civile*, I, Milano, 1943, spec. 107; P. RESCIGNO, *Capacità giuridica*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. civ., II, Torino, 1988, 209 ss., spec. 218 ss.; ID., *Capacità giuridica*, in *Nov.mo dig. it.*, II, Torino 1958, 874 ss.), si vede riconosciuta la titolarità di quell'insieme di situazioni giuridiche soggettive esistenziali di natura esistenziale (P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1972, 22; ID., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., t. I, 717 ss.; P. STANZIONE, *Capacità e minore età nella problematica della persona umana*, Napoli, 1975, 127 ss.; cfr., inoltre, V. SCALISI, *Il valore della persona umana e i nuovi diritti della personalità*, Milano, 1990, 43); ed è propriamente ciò che ne determina il ruolo di "valore dei valori" (P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, cit., 22.), metro e misura di ogni altro valore (C.M. BIANCA, *Diritto civile*², I, cit., 136 ss.; S. COTTA, *Soggetto di diritto*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990, 1225; G. CAPOGRASSI, *Il diritto dopo la catastrofe*, in *Opere di Giuseppe Capograssi*, V, Milano, 1959, 185): vita, dignità, eguaglianza, salute, integrità psicofisica, identità personale, libera manifestazione del pensiero politico, religioso e ideologico, ecc., assurgono, per tal via, al rango di paradigmi assiologici dell'intero corpus del diritto (G. BALLARANI, *La capacità autodeterminativa del minore nelle scelte esistenziali*, cit., *passim*; ID., *Diritti dei figli e della famiglia: antinomia o integrazione?*, cit., 473 ss.); ciò segna il fondamentale passaggio dal concetto astratto di "soggetto" a quello concreto di "persona", dandosi rilievo alle dinamiche esistenziali e all'esercizio concreto dei diritti ad esse correlati (P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., t. II, 735 ss. e 944 ss.; G. OPPO, *L'inizio della vita umana*, in *Riv. dir. civ.*, 1982, I, 499 ss., riprese prima in ID., *Scienza, diritto e vita umana*, ivi, 2002, I, 19 ss. ed in ID., *Declino del soggetto e ascesa della persona*, *ibidem*, 830; ID., *Ancora su persona umana e diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 2007, I, 259 ss.).

non potendosi intenderla se non estesa a “chiunque”, cittadino e non⁵⁴.

Il disposto dell'art. 3 Cost. viene, infatti, in rilievo specie con riferimento al principio della “pari dignità sociale”, che riflette le logiche dell'affermazione della dignità umana in termini di strumento che «conferisce a ciascuno il diritto al ‘rispetto’ inerente alla qualità di uomo e garantisce la ‘pretesa’ di ciascuno di essere messo nelle condizioni idonee ad esplicitare le proprie attitudini personali»⁵⁵.

Del resto, è principio consolidato nella giurisprudenza della Corte Costituzionale quello secondo il quale, il “principio di eguaglianza” si estende allo straniero per quanto attiene al rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo, in quanto la tutela dell'uomo non è condizionabile neppure da ragioni di reciprocità di trattamento⁵⁶; per tal via, allo straniero vengono riconosciute le garanzie collegabili allo *status personae*.

L'estensione agli stranieri – purché legalmente residenti⁵⁷ – del riconoscimento e delle garanzie ordinamentali dei diritti in-

⁵⁴ Con specifico riferimento al diritto allo studio, cfr. C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, 2001, p. 101 ss.; ID., *Prestazioni assistenziali e cittadinanza*, in *Dir. imm. citt.*, 2009, 2, 34 ss.

⁵⁵ P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., 436.

⁵⁶ Il principio in parola in Italia era già espresso all'art. 3 delle disp. prel. c.c. 1865. Il generale divieto di discriminazione degli stranieri è, peraltro, affermato a più riprese dalla Corte di Giustizia: cfr. CGCE, 10 luglio 2008, C-54/07, *Feryn*; ma cfr. anche Sent. CGCE, 24 aprile 2012, C-571/10, *Kamberaj*; al riguardo, vd. S. MABELLINI, *La condizione giuridica dello straniero nella prospettiva del costituzionalismo multilivello*, cit., 304; M.C. LOCCHI, *I diritti degli stranieri*, Roma, 2011, 22 ss.

⁵⁷ Il risiedere legalmente nel territorio della Repubblica è l'unica regola costantemente affermata dalla Consulta al fine del riconoscimento dei diritti degli stranieri e delle relative tutele in ragione delle esigenze di contrasto all'immigrazione clandestina e di sicurezza nazionale: cfr. C. Cost., 30 luglio 2008, n. 306, in *Dir. imm. citt.*, 2008, 3, 285 ss., con nota di N. SALVINI, *Prevalenza del diritto alla salute sul requisito reddituale: brevi note a Corte costituzionale n. 306 del 30.7.2008* (p. 149 ss.); in *Riv. giur. lav.*, 2008, II, 991 ss., con nota di G. TURATTO, *Prestazioni agli invalidi civili e trattamento degli stranieri: la lunga marcia della Corte Costituzionale verso la parità*; in *Giur. cost.*, 2008, 867, con nota di M. ALTIMARI, *Stranieri non comunitari e assi-*

violabili dell'uomo, è stata affermata dalla Corte costituzionale sin da tempi remoti⁵⁸, in forza del combinato disposto degli artt. 2, 3 e 10 Cost., attraverso il rinvio alle norme di diritto internazionale da quest'ultimo effettuato.

Ed oggi, lo stesso principio di non discriminazione è ritenuto "norma consuetudinaria internazionale" riconducibile, sul piano costituzionale, all'art. 10, comma 1, Cost.: «tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, "legittimamente soggiornanti" nel territorio dello Stato»⁵⁹.

Questo assunto ha consentito alla Corte costituzionale di attribuire al principio in parola la forza di derogare anche a

stenza sociale: tra parità di trattamento e limiti legittimi. Al riguardo, cfr. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Recenti novità in materia di sicurezza sociale*, in ID. (a cura di), *Immigrazione e cittadinanza*, cit., 91 ss, spec. 95. I diritti inviolabili sono, infatti, garantiti a prescindere dalla "loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso e il soggiorno nello Stato" (C. Cost., 17 luglio 2001, n. 252), dovendosi valutare i profili di "differenziazione ammissibile" non sul requisito della cittadinanza, bensì sull'elemento della regolare residenza e permanenza sul territorio italiano: cfr. ancora C. Cost., 30 luglio 2008, n. 306, cit.; in senso conforme, si veda C. Cost., 14 gennaio 2009, n. 11, in *Dir. imm. citt.*, 2009, 198 ss.; cfr., inoltre, S. MABELLINI, *La condizione giuridica dello straniero nella prospettiva del costituzionalismo multilivello*, in *Dir. soc.*, 2013, 2, 298.

⁵⁸ C. Cost., 23 novembre 1967, n. 120, in *Giur. cost.*, 1967, 1577, con nota di M. CHIAVARO, *Uguaglianza tra cittadini e stranieri in materia di carcerazione preventiva per reati doganali* (p. 1579 ss.); pronuncia, questa, ritenuta in dottrina "capostipite" della giurisprudenza costituzionale in ordine ai diritti costituzionalmente riconosciuti agli immigrati sia sul piano interno, sia sul fronte del diritto internazionale. Al riguardo, cfr., *ex multis*, O. SPATARO, *I diritti degli immigrati nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in M. IMMORDINO, C. CELONE (a cura di), *Diritto dell'immigrazione e diritti dei migranti*, cit., 269 ss., spec. p. 273; G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, 1992, 221 ss.; S. MABELLINI, *La condizione giuridica dello straniero*, cit., 294 ss.

⁵⁹ C. Cost., 30 luglio 2008, n. 306, cit.; in tema, vd., inoltre, S. MABELLINI, *La condizione giuridica dello straniero*, cit., spec. p. 311, testo e nt. 65.

norme costituzionali incompatibili con esso⁶⁰: il giudice è, pertanto, tenuto a sollevare la questione di costituzionalità, con riferimento all'art. 10, comma 1, Cost., ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta.

Sulla scorta di questo fondamentale indirizzo interpretativo, che induce ad intendere in chiave estensiva anche il disposto dell'art. 22 Cost.⁶¹, la Corte costituzionale ha imposto di sottoporre allo scrutinio di ragionevolezza quelle norme che prevedano discriminazioni per gli stranieri, interpretandole in chiave teleologica⁶², con ciò estendendo agli stranieri il godimento di ogni diritto fondamentale⁶³.

Nonostante, quindi, la mancata menzione nella Parte prima della Costituzione (Diritti e doveri del cittadino) della specifica applicazione delle norme in esso contenute a tutti gli uomini, a prescindere dalla cittadinanza, si giunge ad affermare che l'intero *corpus* della Parte prima riguarda diritti garantiti indipendentemente dallo *status civitatis*.

Nella prospettiva segnata dalla Corte costituzionale, infatti, a fronte della tutela della persona umana («la cui promozione e protezione identificano il compito primario della forma di stato

⁶⁰ C. Cost., 26 novembre 2009, n. 311, in *Giur. cost.*, 2009, p. 4657. Dello stesso tenore, C. Cost. 4 dicembre 2009 n. 317, *ivi*, p. 4747, con nota di D. BUTTURINI, *La partecipazione paritaria della Costituzione e della norma sovranazionale alla elaborazione del contenuto indefettibile del diritto fondamentale: osservazioni a margine di Corte cost. n. 317 del 2009*, *ivi*, 2010, 1816; C. Cost., 28 novembre 2012, n. 264; sul punto, cfr. S. MABELLINI, *La condizione giuridica dello straniero*, *cit.*, 311, testo e nt. 67; G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Dir. Un. eur.*, 2009, 195 ss.

⁶¹ Sull'interpretazione dell'art. 22 Cost., cfr., *ex multis*, C. PINELLI, *I "nuovi italiani" e lo spazio della politica costituzionale*, *cit.*, 44 ss.

⁶² C. Cost., 25 gennaio 2011, n. 61, in *Giur. cost.*, 2011, 783.

⁶³ Ancora C. Cost., 25 gennaio 2011, n. 61, *cit.*; in tema di diritti fondamentali, si legga P. GROSSI, *Il diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*, Padova, 2008, *passim*; S. MABELLINI, *La condizione giuridica dello straniero*, *cit.*, 297 ss.

repubblicana»⁶⁴), non sono tollerabili distinzioni tra immigrati e cittadini, specie con riguardo alle prestazioni strumentali al soddisfacimento di bisogni primari⁶⁵.

Sulla base di queste premesse, in dottrina⁶⁶ non si omette di considerare come il riconoscimento dei diritti fondamentali

⁶⁴ C. Cost., 28 maggio 2010, n. 187; O. SPATARO, *I diritti degli immigrati nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 283.

⁶⁵ Le logiche al fondo dell'interpretazione estensiva delle norme sui diritti inviolabili, informate al principio di non discriminazione e di ragionevolezza seguite dalla Corte costituzionale sono, del resto, comuni a quelle seguite dai principali Paesi europei. In particolare, specie con riguardo alle procedure di espulsione, con riferimento alla Germania, il Tribunale costituzionale tedesco si è a più riprese pronunciato a favore dell'estensione dei diritti degli stranieri sulla scorta del diritto al libero sviluppo della personalità (§ 2, comma 1, Cost.): cfr. BVerfGE 35, 382 (1973); BVerfGE 49, 168 (1978); BVerfGE 76, 1, (1987); al riguardo, si veda G.L. NEUMAN, *Immigration as Judicial Review in the Federal Republic of Germany*, in *New York Un. J. of Intern. Law and Pol.*, 1990, 23, 35 ss. In Francia, il Consiglio costituzionale è giunto ad estendere le garanzie costituzionali connesse alla libertà personale (Dec. 92-307), per formalizzare, da ultimo, uno statuto dello straniero (Dec. 93-325) a garanzia della protezione sociale, del diritto di difesa e dei diritti familiari ed alla vita privata (cfr., B. GENEVOIS, *Un statut constitutionnel pur les étrangers*, in *Rev. fr. dr. adm.*, 1993, 5, 871 ss.). Per quanto concerne la Spagna, le esigenze di protezione degli stranieri stabilmente residenti, i giudici costituzionali hanno esteso gradualmente i diritti e le libertà riconosciuti dalla Costituzione del 1978 agli immigrati (STC 115/1987), aderendo a quanti ritenevano che ogni norma costituzionale che generalmente rinvia ad una pluralità indistinta di soggetti fosse, di per sé, estendibile nel suo valore precettivo anche agli stranieri, sancendone, così, l'inclusione nel sistema dei diritti e delle libertà costituzionali (al riguardo, cfr., in particolare, M. GONZÁLEZ BEILFUSS, *El papel de la jurisprudencia constitucional en el desarrollo del derecho público de la inmigración*, in *Rev. Catalana dret púb.*, 2010, 40, 2 ss.; M. GONZÁLEZ GARCÍA, *Algunas cuestiones sobre el derecho a la tutela judicial efectiva de los extranjeros a la luz de la jurisprudencia constitucional y de la ley organica 2/2009*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2010, 25, 515 ss.); ricostruisce accuratamente il quadro, M.C. LOCCHI, *I diritti degli stranieri*, Roma, 2011, 181 ss.; ID., *Lo straniero e la Costituzione: i limiti dell'inclusione nel sistema dei diritti costituzionali*, in N. MATTUCCI, C. SANTONI (a cura di), *Esclusione, identità e differenza. Riflessioni su diritti e alterità*, Bologna, 2010, 121 ss.; E. MARZAL, *Constitutionalising Immigration Law*, Bingley, 2006, *passim*.

della persona umana non sia, però, assoluto e, comunque, non comprenda la classe dei diritti politici, espressione dello *status civitatis*; del pari, quand'anche «queste limitazioni venissero a cadere, l'equiparazione (...) non potrebbe venire raggiunta sul presupposto di una più allargata accezione di cittadinanza»⁶⁷. D'altro canto, se così non fosse, se ci fosse una equiparazione piena, perderebbe di senso ogni discussione sulla cittadinanza e ogni intervento normativo diverrebbe superfluo.

Al riguardo, la Corte costituzionale⁶⁸, nel definire la condizione giuridica dello straniero legalmente residente in Italia e l'insieme dei diritti e delle prerogative che l'ordinamento italiano deve riconoscere a prescindere dalla cittadinanza, ha tracciato la distinzione tra *status civitatis* – inteso come cifra del nesso giuridico costitutivo con lo Stato italiano – e *status personae*, determinando i paradigmi fondamentali di ciò che viene comunemente qualificata come “ragionevole differenziazione” o “differenziazione ammissibile”, specie per quanto attiene ai diritti politici⁶⁹. Secondo la Consulta, infatti, al di fuori della “sfera protetta” dei diritti fondamentali, è consentito al legislatore prevedere delle disparità di trattamento tra cittadino e straniero, purché rispettino il “criterio della ragionevolezza”,

⁶⁶ C. PINELLI, *I “nuovi italiani” e lo spazio della politica costituzionale*, cit., 45.

⁶⁷ C. PINELLI, *Ibidem*.

⁶⁸ C. Cost., 24 febbraio 1994, n. 62, in *Cons. Stato*, 1994, II, 209; in tema, cfr. C. PINELLI, *I “nuovi italiani” e lo spazio della politica costituzionale*, cit., 45.

⁶⁹ Sul versante dei diritti politici, infatti, la Corte costituzionale ha affermato che la tutela che l'ordinamento costituzionale appresta nei confronti del non cittadino concerne l'ambito dei diritti inviolabili dell'uomo ex art. 2 Cost., “con esclusione dei diritti che siano strettamente inerenti lo *status civitatis*”: C. Cost. 2 dicembre 2005 n. 432, in *Giur. it.*, 2006, 2252, con nota di G. ARCONZO, *Il processo costituzionale, la ragionevolezza e l'illegittimità consequenziale. Note a margine della sentenza n. 432 del 2005*, in *Giur. cost.*, 2005, 4657; in tema, cfr. O. SPATARO, *I diritti degli immigrati nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 286; D. SARDO, *I diritti politici dei non cittadini*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI, A. SCHILLACI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione*, cit., 319 ss.; M.C. LOCCHI, *I diritti degli stranieri*, cit., 200 ss.

ex art. 3 Cost., e non diano luogo a “differenziazioni arbitrarie”⁷⁰. L’equiparazione tra cittadino e straniero legalmente residente viene, così, mitigata dalla ammissibilità di ragionevoli differenziazioni, avuto riguardo ai profili tipicamente riconducibili allo *status civitatis* in ordine ai diritti politici⁷¹.

6. Oggi, il fondamento costituzionale dei diritti degli immigrati viene argomentato, in larga misura, in base alla posizione di prevalenza accordata al diritto europeo e al diritto internazionale pattizio sulle fonti interne, conseguente alla revisione del Titolo V della Costituzione e, nello specifico, alla nuova formulazione dell’art. 117, comma 1, Cost., in combinato disposto con l’art. 10, comma 2, Cost.⁷².

Ma, in materia di immigrazione, la riforma del Titolo V della Costituzione ha aperto significativi spazi di intervento normativo delle Regioni⁷³, specie in materia di accesso al *welfare*⁷⁴,

⁷⁰ C. Cost., 2 dicembre 2005, n. 432 cit.

⁷¹ C. Cost., 2 dicembre 2005, n. 432 cit.

⁷² Sulla scorta della interpretazione fornita da C. Cost., 24 ottobre 2007, n. 348 e 349, in *Giust. civ.*, 2007, I, 2331 ss. e 2333 ss.; in tema, cfr. O. SPATARO, *I diritti degli immigrati nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 275.

⁷³ F. SCUTO, *Le Regioni e l’accesso ai servizi sociali degli stranieri regolarmente soggiornanti e dei cittadini dell’Unione*, in *Dir. imm. citt.*, 2013, 1, 56 ss.

⁷⁴ Le Regioni hanno fondato i criteri restrittivi sulla base della cittadinanza o della residenza, individuando in ciò i fattori di esclusione dai benefici previsti in ordine ai servizi di *welfare*; al riguardo, cfr. la legge reg. Lombardia 9 dicembre 2003, n. 25 sul trasporto pubblico locale gratuito per gli invalidi civili totali se cittadini italiani; la legge reg. Friuli Venezia Giulia, 31 marzo 2006, n. 6 e s.m. sulla erogazione servizi socio-assistenziali, educativi e sanitari (sistema integrato di interventi e servizi) che ha previsto il requisito della residenza prolungata, limitando il diritto all’accesso ai soli cittadini UE residenti in Regione da almeno tre anni, con esclusione dei regolarmente soggiornanti extra UE o anche UE da meno di tre anni (al riguardo, cfr. C. Cost., 2 dicembre 2005, n. 432, cit., secondo cui non potendo essere la cittadinanza criterio di esclusione nell’accesso ai servizi sociali, la durata della residenza è criterio di discriminazione arbitraria; in senso conforme, C. Cost., 17 maggio 2001, n. 140); il c.d. piano famiglia regionale

poi confermati dalla giurisprudenza costituzionale che, a più riprese, ha avuto modo di precisarne gli ambiti⁷⁵.

In questa prospettiva, infatti, la nuova formulazione dell'art. 117 Cost., per un verso, ha consentito l'apertura di spazi di diritti agli stranieri in forza della prevalenza accordata al diritto europeo e internazionale pattizio sulle fonti interne ma, per altro verso, si è posto come norma attraverso la quale si sono potuti giustificare profili di differenziazione ammissibile

del Lazio (delibera Giunta Regione Lazio, 10 giugno 2011, n. 272) che ha previsto erogazione contributo per figli nati e adottati legato alla residenza dei (o del) genitore nella Regione da almeno tre anni (bonus bebé) e la Delibera della Giunta Comunale di Brescia n. 1062/52053 P.G. del 21 novembre 2008, sul bonus bebé ai soli genitori cittadini italiani residenti nel comune da almeno 2 anni dalla nascita (al riguardo, cfr. C. CORSI, *Prestazioni assistenziali e cittadinanza*, cit., 30 s.); la legge reg. Trentino Alto Adige 14 dicembre 2011 n. 8 che ha limitato l'accesso al beneficio dell'assegno regionale familiare per cittadini residenti e per stranieri residenti da almeno 5 anni; la legge 24 luglio 2012 n. 15 della Provincia Autonoma di Trento, in materia di tutela di persone non autosufficienti, che ha distinto, per l'assegno di cura, tra cittadini italiani o dell'Unione Europea residenti nella provincia da almeno tre anni e stranieri con permesso di soggiorno e possesso residenza da almeno tre anni; la legge Reg. Calabria 20 dicembre 2012 n. 44 in ordine alle azioni e agli interventi per la miglior tutela delle persone non autosufficienti, che ha posto il limite ai cittadini della U.E. residenti e cittadini Stranieri residenti se titolari di permesso di soggiorno da almeno 5 anni (al riguardo, cfr. C. Cost., 18 gennaio 2013, n. 4; in senso conforme, di C. Cost., 2 dicembre 2005, n. 432, cit., e C. Cost., 17 maggio 2001, n. 140); la legge 28 ottobre 2011 n. 12 della Provincia autonoma Bolzano, che ha posto il limite all'accesso alle prestazioni economiche relative a assistenza sociale e diritto allo studio per cittadini extracomunitari con residenza o dimora da almeno 5 anni (su cui cfr. C. Cost., 18 gennaio 2013, n. 2, secondo cui non può giustificarsi l'adozione di restrizioni con riferimento al diritto allo studio, anche se informate ad esigenze di risparmio, per contrasto con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza).

⁷⁵ C. Cost., 22 luglio 2005, n. 300; C. Cost., 2 dicembre 2005, n. 432, cit.; C. Cost., 14 aprile 2006, n. 156, in *Foro it.*, 2006, 2634; C. Cost., 28 gennaio 2005, n. 50, in *Giur. cost.*, 2005, 395 ss., con nota di S. SCAGLIARINI, *Principi fondamentali in materia di potestà concorrente e delegazione legislativa: una conferma della Consulta*, (p. 486 ss.); in senso conforme, C. Cost., 7 dicembre 2006, n. 407, in *Foro it.*, 2007, 1339; C. Cost., 7 marzo 2008, n. 50, in *Giur. cost.*, 2008, 737.

(formula, questa, che dissimula la discriminazione), legittimando le Regioni ad adottare normative di specie (seppur entro i limiti indicati alla lett. i) del comma 2 dell'art. 117, secondo cui, lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di cittadinanza)⁷⁶.

Sebbene, la potestà legislativa regionale non possa riguardare le politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, la competenza normativa concorrente e residuale delle Regioni si estende, comunque, ad altri ambiti concernenti diritti fondamentali, quali l'assistenza sociale, l'istruzione, la salute e l'abitazione⁷⁷.

La Corte costituzionale, a seconda delle materie, ha imposto al legislatore regionale di conformarsi ai principi generali espressi dalla legislazione nazionale nell'esercizio delle competenze concorrenti (come la salute e l'istruzione, argomentando sulla base dell'art. 117, comma 3, Cost.), pur riconoscendo ad esso autonomo spazio di azione, come in materia di servizi sociali, ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost. (ma con l'esclusione delle prestazioni assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario)⁷⁸.

In particolare, la medesima Corte⁷⁹, ha contribuito ad individuare i limiti all'autonomia normativa regionale in materia di prestazioni sociali per il non cittadino: nella prospettiva costituzionale, secondo la Corte, la cittadinanza non può essere utilizzata come unico elemento per giustificare differenze di trattamento in questo ambito, in quanto, nel quadro dei diritti fondamentali non sono consentite distinzioni tra persone sulla base del dato della cittadinanza.

⁷⁶ Al riguardo, cfr. F. COVINO, *Regioni e disciplina dell'immigrazione*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI, A. SCHILLACI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione*, cit., p. 389 ss.

⁷⁷ Cfr., al riguardo, C. Cost., 15 aprile 2010, n. 134; in tema, si veda C. CORSI, *Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale*, in *Dir. imm. citt.*, 2012, 2, 47.

⁷⁸ Cfr. C. Cost., 28 aprile 2004, n. 287; C. Cost., 30 aprile 2009, n. 124.

⁷⁹ C. Cost., 2 dicembre 2005, n. 432, cit.

Con riferimento alla estensione agli stranieri del riconoscimento e delle tutele dei diritti fondamentali⁸⁰, la Corte costituzionale ha affermato la facoltà, in capo alle Regioni⁸¹, di predisporre sistemi di tutela e promozione volti ad assicurare l'opportunità di accedere a diritti quali quello allo studio ed alla formazione professionale, all'assistenza sociale⁸² e all'accesso ai servizi sociali⁸³, al lavoro, all'abitazio-

⁸⁰ C. Cost., 25 gennaio 2011, n. 61, cit. In senso conforme: C. Cost., 22 luglio 2010, n. 269, in *Giur. cost.*, 2010, 3224; C. Cost., 7 marzo 2008, n. 50, cit.; C. Cost., 14 aprile 2006, n. 156, cit.; C. Cost., 7 dicembre 2006, n. 407, cit.; C. Cost., 28 gennaio 2005, n. 50, cit.; in tema, si veda, *ex multis*, D. STRAZZARI, *Riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione: alla ricerca del confine perduto?*, in *Reg.*, 2006, 1038 ss.; O. SPATARO, *I diritti degli immigrati nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 283; C. CORSI, *Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale*, cit., 49 s.

⁸¹ Nel contesto delle competenze residuali e concorrenti e sempre in linea con i principi generali dettati dall'ordinamento statale, secondo quanto affermato da C. Cost., 15 aprile 2010, n. 134; al riguardo, cfr. C. CORSI, *Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale*, cit., 42 ss.

⁸² Per quanto attiene, invece, allo specifico ambito di tutele di cui al Titolo III della Cost., sebbene l'art. 38, I comma, in ordine al diritto al mantenimento e all'assistenza sociale, faccia espresso riferimento al *cittadino*, termine evidentemente più ampio di *lavoratore*, nel pensiero della Corte costituzionale, la norma deve intendersi volta a ricomprendere anche gli stranieri, non potendosi ritenere le tutele riservate, letteralmente, ai soli cittadini: C. Cost., 30 dicembre 1998, n. 454, in *Giur. cost.*, 1998, 3772.; C. Cost., 2 dicembre 2005, n. 432, cit.; C. Cost., 30 luglio 2008, n. 306, cit.; C. Cost., 14 gennaio 2009, n. 11, cit.

⁸³ Con riferimento ai servizi sociali, secondo la Consulta, un criterio di distinzione nell'accesso a questi, per essere ragionevole, deve essere coerente con le finalità complessive della norma, evitando criteri discriminanti su base arbitraria: C. Cost., 2 dicembre 2005, n. 432, cit.; C. Cost., 17 maggio 2001, n. 140. Al riguardo, si distinguono gli interventi normativi regionali volti a favorire l'accesso a questi e al *welfare* degli stranieri regolarmente soggiornanti (Emilia Romagna, Lazio, Abruzzo, Liguria) e specificamente volti ad estendere a favore degli stranieri irregolari l'accesso al diritto alla salute (Marche, Toscana, Puglia, Campania) – interventi, questi, che hanno superato il vaglio della legittimità costituzionale: cfr. C. Cost., 22 luglio 2010, n. 269, cit.; C. Cost., 22 ottobre 2010, n. 299; C. Cost., 25 gennaio 2011, n. 61,

ne⁸⁴, alla salute⁸⁵ e ai diritti dei minori stranieri⁸⁶; la medesima Corte, si è espressa, inoltre, in ordine al diritto alla pensione di inabilità e all'indennità di accompagnamento⁸⁷ per gli extracomunitari totalmente inabili a prescindere dalla carta di soggiorno⁸⁸ o per quelli affetti da gravi patologie o handicap⁸⁹; nonché con riguardo al diritto all'indennità di frequenza per gli immigrati minorenni che necessitano di trattamenti terapeutici o riabilitativi o non possono svolgere le funzioni della loro età⁹⁰ e, da ultimo, in relazione al diritto al trasporto di linea gratuito in caso di invalidità⁹¹.

7. Gli approdi della Consulta, che garantiscono il rispetto della “sfera protetta” dei diritti fondamentali e che vincolano le disparità di trattamento tra cittadino e straniero al vaglio del criterio della ragionevolezza⁹² al fine di impedire differenzia-

cit. – , da quelli che hanno previsto restrizioni dell'accesso ai servizi per gli stranieri, in deroga a quanto disposto dal TU sull'immigrazione; su punto, cfr. F. SCUTO, *Le Regioni e l'accesso ai servizi sociali degli stranieri regolarmente soggiornanti e dei cittadini dell'Unione*, cit., p. 58, nt. 8.

⁸⁴ C. Cost., 25 gennaio 2011 n. 61, cit.

⁸⁵ Prestazioni, queste, che possono essere rivolte anche in favore degli stranieri non in regola con il permesso di soggiorno, in quanto hanno di mira esclusivamente la tutela di diritti fondamentali, senza minimamente incidere su materie di esclusiva spettanza statale: C. Cost., 25 gennaio 2011, n. 61, cit.; in senso conforme: C. Cost., 22 luglio 2010, n. 269, cit.; sul punto, cfr. C. CORSI, *Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale*, cit., 49 ss.

⁸⁶ In ordine ai quali, si rinvia a quanto riportato *supra*, par. 4.

⁸⁷ C. Cost. 6 ottobre 2006 n. 324, in *Dir. imm. citt.*, 2006, 4, 151 ss., con nota di M. PAGGI, *La Corte costituzionale e le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini extracomunitari*, (p. 81 ss.); C. Cost., 14 gennaio 2009, n. 11, cit.

⁸⁸ C. Cost. 30 luglio 2008 n. 306, cit.

⁸⁹ C. Cost. 15 marzo 2013 n. 40.

⁹⁰ C. Cost., 16 dicembre 2011, n. 329.

⁹¹ C. Cost., 2 dicembre 2005, n. 432, cit.

⁹² Si veda, per tutti, L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir.*, Agg. I, Milano, 1997, p. 898 ss., *passim*; E. DEL PRATO, *Ragionevolezza e bilanciamento*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, I, p. 23 ss.

zioni arbitrarie⁹³, trovano riscontro nel quadro del diritto europeo, in primo luogo, nel disposto di cui all'art. 14 CEDU, in forza del quale è garantito il godimento senza discriminazione alcuna dei diritti e delle libertà riconosciuti nella Convenzione indipendentemente dai fattori della nazionalità e della cittadinanza⁹⁴.

Del resto, sempre nel contesto europeo, la Carta di Nizza⁹⁵, nel ribadire il principio di non discriminazione in base alla nazionalità (art. 21), prevede che l'accesso alle prestazioni legate alla sicurezza sociale sia garantito ad ogni individuo legalmente residente all'interno della U.E. (art. 34, comma 2)⁹⁶. E, ancora, il Reg. CEE 1408/1971 e il successivo Reg. CEE 574/1972 in materia di applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori e ai loro familiari, garantiscono ai cittadini (che usufruiscono della libertà di circolazione e soggiorno) il diritto al pari trattamento per l'accesso ai benefici sociali; diritti, quelli previsti nei dritti menzionati Regolamenti, poi estesi dal Reg. CE 859/2003 del 14.5.2003 ai cittadini di Paesi terzi⁹⁷, nonché ai loro familiari e superstiti, purché siano in situazione di soggiorno legale nel territorio di uno Stato Membro⁹⁸.

Da ultimo, per quanto attiene le tematiche della inclusione sociale in Europa, giova riflettere su come uno dei principali

⁹³ Ancora C. Cost., 2 dicembre 2005, n. 432 cit.

⁹⁴ S. MABELLINI, *La condizione giuridica dello straniero*, cit., 301.

⁹⁵ La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea – che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati, in forza dell'art. 6, I comma, TUE – pone la persona al centro dell'azione dell'Unione Europea, coniugando persona e cittadino nella costruzione dell'Europa dei diritti. Al riguardo, cfr. A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, *passim*.

⁹⁶ S. MABELLINI, *La condizione giuridica dello straniero*, cit., 306.

⁹⁷ Cfr., altresì, al riguardo, la Dir. 2003/109/CE, introdotta in Italia con DLGS 2007 n. 3.

⁹⁸ Sul piano internazionale, del pari, la tutela dei diritti sociali ha trovato primo accoglimento nella Dichiarazione universale dei Diritti dell'uomo (artt. 22 ss.) e nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966. In tema, cfr. C. CORSI, *Prestazioni assistenziali e cittadinanza*, cit., 30 ss.

problemi della Unione attenga proprio al consolidamento di una “identità europea” per i “cittadini dell’Unione”. In ragione di ciò, se questa, da tempo, sta orientando la sua politica nel tentativo di tradurre sul piano concreto il concetto di cittadinanza europea con una pluralità di interventi volti a garantire una maggiore partecipazione alla vita democratica dell’Unione⁹⁹, ad oggi poco spazio residua per l’inclusione sociale di chi cittadino della Unione non è.

8. Da quanto sinora affermato, emerge chiaramente come il problema della inclusione sociale di chi, cittadino o non, sia portatore di identità culturali e sociali distinte da quelle della Europa tradizionale, possa e debba trovare soluzione spostando l’attenzione sul concetto di “persona da tutelare” a prescindere dalla appartenenza territoriale, in quanto l’integrazione e l’inclusione comportano l’apertura di un percorso che, prima che giuridico, è essenzialmente culturale.

In questo senso, gli orientamenti della Corte costituzionale, che estendendo la forza precettiva degli artt. 2 e 3 Cost. ben oltre i limiti segnati dall’appartenenza allo Stato, mostrano di individuare il percorso per l’effettiva inclusione nella considerazione del valore centrale della persona umana.

Le “ragionevoli differenziazioni”, possono riguardare solo i diritti politici, ma mai quell’insieme di situazioni giuridiche soggettive essenziali a contenuto esistenziale, espressioni dell’art. 2 Cost., che maggiormente riflettono la centralità della persona umana nell’ordinamento e ne consentono la qualificazione in termini di “valore dei valori”¹⁰⁰. Elementi, questi, che,

⁹⁹ Ci si vuol riferire, nello specifico, alla Dir. 1904/2006/CE sulla promozione della cittadinanza attiva europea e alla Decisione del Consiglio dell’Unione Dec. 2007/252/CE, istitutiva del programma su “Diritti fondamentali e cittadinanza” e al Reg. 1381/2013/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, che istituisce un programma su “Diritti, uguaglianza e cittadinanza” per il periodo 2014-2020: al riguardo, cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32013R1381>.

¹⁰⁰ P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell’ordinamento giuridico*, cit., 22; cfr., *supra*, nt. 52.

secondo parte della dottrina, testimoniano l'“emersione di una vera e propria dimensione sociale”¹⁰¹ sovranazionale e, in definitiva, di una crescente “propensione costituzionale” dell'ordinamento europeo¹⁰².

Un ruolo fondamentale, in questo percorso, deve assumersi l'Europa, chiamata a dettare regole certe, univoche e condivise per tutti gli Stati Membri¹⁰³ e non solo con riguardo ai cittadini dell'Unione; se per certo, infatti, l'integrazione europea passa, in primo luogo, per l'armonizzazione normativa, specie in materie così sensibili e determinanti per il senso stesso della Unione degli Stati Europei, non può omettersi di considerare come, sul fronte opposto, la medesima politica comune debba riguardare gli extracomunitari.

E non può non condividersi l'opinione di chi, nella prospettiva della ricerca di una vera integrazione, ritiene che l'aspirazione all'eguaglianza possa prescindere dal concetto di cittadinanza politica e concretizzarsi nel differente concetto di “cittadinanza sociale”, spostando il punto di osservazione dalla appartenenza formale ad uno Stato, ai doveri di solidarietà e al riconoscimento dei diritti di accesso alle prestazioni di servizi sociali¹⁰⁴.

È la centralità della persona a tracciare il solco nel quale fondare questa diversa concezione di cittadinanza che si spinge oltre i confini locali e nazionali al fine della tutela dei diritti inviolabili.

¹⁰¹ O. POLLICINO, V. SCIARABBA, *I servizi sociali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale in una prospettiva comparata*, in *Dir. pub. comp. eu.*, 2007, 991.

¹⁰² A. D'ATENA, *Una costituzione senza costituzione per l'Europa*, in *Dir. soc.*, 2009, 202 ss.; S. MABELLINI, *La condizione giuridica dello straniero*, cit., 308.

¹⁰³ Non è, del resto, un caso che lo stesso TUF, all'art. 67, prevede che l'Unione Europea sviluppi una politica comune in materia di immigrazione.

¹⁰⁴ F. FRACCHIA, *Integrazione, eguaglianza, solidarietà*, in M. IMMORDINO, C. CELONE (a cura di), *Diritto dell'immigrazione e diritti dei migranti*, cit., 230.

Del resto, è stato il riconoscimento della centralità ordinamentale della persona umana ad aver consentito il fondamentale passaggio dal soggetto come astrazione giuridica, alla persona in concreto¹⁰⁵, riconoscendo quella sfera di diritti intimamente connessi ad essa verso i quali l'ordinamento è tenuto a garantire un piano di tutela attuativa piena e di rimedi specifici.

In questa prospettiva, la persona diviene lo "strumento" giuridico per allentare la contrapposizione tra uguaglianza e diversità, sulla base del quale approntare un sistema di protezione, di tutele e di diritti volti ad attuare pienamente e senza contraddizioni l'ideale di integrazione e nel quale l'acquisizione della cittadinanza formale può divenire il naturale traguardo di questo percorso.

Per tal via, si individua come possibile soluzione efficace al problema della integrazione, della coesione e della inclusione sociale, un allargamento sempre maggiore delle prerogative proprie dello *status personae*, senza necessariamente ricorrere ad un ampliamento dei criteri di concessione della cittadinanza.

In ultima analisi, in una prospettiva *de iure condendo*, ciò può tradursi, sul piano del formante normativo in un concreto ampliamento delle prerogative dello *status personae* e nella predisposizione di un vero e proprio "statuto" dello "*status personae* dell'immigrato residente", comprensivo, ad esempio, del diritto di residenza permanente e della garanzia di uno *ius soli* di seconda generazione, che consenta ai figli dello straniero residente l'acquisto della cittadinanza a titolo originario alla nascita sul suolo italiano.

¹⁰⁵ Al riguardo, si rinvia a quanto precisato *supra*, nota 53.