

**LA SAPIENZA UNIVERSITA' DI ROMA**

**Dipartimento di Scienze Politiche**

**DOTTORATO IN DIRITTO PUBBLICO, COMPARATO E  
INTERNAZIONALE**

*Curriculum in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate*

**Tesi di Dottorato**

**“DIRITTI DI CITTADINANZA E MULTICULTURALISMO.  
TRE ESPERIENZE NAZIONALI A CONFRONTO: ITALIA, FRANCIA E  
GRAN BRETAGNA”**

Tutor

Prof.ssa Paola Piciacchia

Tutor

Prof.ssa Giulia Caravale

Dottoranda

Laura Pelucchini

*XXXII Ciclo*

*A.A 2018/2019*

## INDICE

### SEZIONE PRIMA

#### INTRODUZIONE

1. Oggetto, metodo e scopo della ricerca.....p.1
2. Una breve, ma doverosa, premessa.....p.3

#### CAPITOLO PRIMO – SULLA CITTADINANZA

1. Teoria generale e cenni storici – 1.1. Le origini.....p.6
- 1.2. La cittadinanza dal feudo allo Stato.....p.9
- 1.3. La svolta rivoluzionaria.....p.19
- 1.4. Cittadinanza, nazione e popolo.....p.31
2. Metodi di acquisto della cittadinanza.....p.34
- 2.1. Diritto per nascita vs diritto acquisito.....p.35
3. I diritti di cittadinanza.....p.37
4. La cittadinanza tra diritti e doveri.....p.39
- 4.1. La cittadinanza sociale .....p.41
5. Una cittadinanza atipica: la cittadinanza europea.....p.42

#### CAPITOLO SECONDO – MULTICULTURALISMO E DIRITTI DI CITTADINANZA

1. Teorie e ricostruzioni dottrinali sul multiculturalismo.....p.46
- 1.1 Problematiche relative al multiculturalismo.....p.56
- 1.2 Lo Stato aperto e sovranità liquida: crisi della dimensione territoriale e popolare.....p.58
2. Multiculturalismo e cittadinanza: un connubio problematico .....p.61
- 2.1 La cittadinanza alla prova delle migrazioni.....p.70
- 2.2 Sul riconoscimento dei diritti civili, politici e sociali.....p.73
- 2.3 I doveri del non-cittadino.....p.91
3. Una cittadinanza a metà: la *Demi-citizenship*.....p.93
- 3.1 Una controversa dimensione della cittadinanza: la *Global citizenship*.....p.96
4. La ricostruzione giurisprudenziale: multiculturalismo, diritti e corti.....p.97

### SEZIONE SECONDA

#### TRE ESPERIENZE NAZIONALI A CONFRONTO: ITALIA, FRANCIA E GRAN BRETAGNA

1. Introduzione .....p.109

### CAPITOLO TERZO – L'ITALIA

1. Le leggi di cittadinanza italiane.....	p.117
1.1 Il progetto di riforma del 2015.....	p.126
2. Le politiche nazionali e i diritti civili.....	p.130
2.1 Il diritto al lavoro.....	p.134
2.2 Sui diritti sociali.....	p.139
2.3 Il diritto all'istruzione.....	p.140
2.4 Il diritto alla salute.....	p.144
2.5 Il diritto alle prestazioni e alle misure di assistenza sociali e il diritto all'abitazione.....	p.146
2.6 Il doveri costituzionali.....	p.142
3. Le Regioni alla prova del multiculturalismo.....	p.150
4. Sui diritti politici.....	p.156
5. Brevi considerazioni finali.....	p.160

### CAPITOLO QUARTO – LA FRANCIA

1. Sulla disciplina normativa della cittadinanza francese.....	p.162
1.1 Due casi particolari: la cittadinanza nella colonia algerina e lo stato di emergenza.....	p.174
2. Le politiche nazionali e i diritti civili.....	p.180
2.1 Il diritto al lavoro.....	p.185
2.2 Il diritto all'istruzione.....	p.188
2.3 Il diritto alla salute.....	p.192
2.4 Il diritto alle prestazioni ed alle misure di assistenza sociali.....	p.195
2.5 Il diritto all'abitazione.....	p.198
2.6 I doveri costituzionali.....	p.200
3. Sui diritti politici.....	p.201
4. Brevi considerazioni finali.....	p.207

### CAPITOLO QUINTO – LA GRAN BRETAGNA

1. La normativa britannica alle prese con la cittadinanza.....	p.209
1.1 Lo scandalo Windrush del 2018.....	p.227
2. Le politiche nazionali e i diritti civili.....	p.228
2.1 Il diritto al lavoro.....	p.232
2.2 Il diritto all'istruzione.....	p.237
2.3 Il diritto alla salute.....	p.240

2.4 Il diritto alle prestazioni ed alle misure di assistenza sociali.....	p.244
2.5 Il diritto all'abitazione.....	p.245
2.6 I doveri costituzionali.....	p.247
3. Sui diritti politici.....	p.249
3.1 La politica e il multiculturalismo: il caso dei giovani musulmani britannici.....	p.252
4. Diritti di cittadinanza dello straniero e <i>devolution</i> : cenni.....	p.254
5. Brevi riflessioni conclusive.....	p.257
<u>CONCLUSIONI</u> .....	p.259

*Bibliografia*

*Ringraziamenti*

## **SEZIONE PRIMA** **INTRODUZIONE**

*“You see people doing that today where they feel that society has let them down, and they can’t ask anything of it, and they can’t put their hopes on anything outside themselves. You see them actually retreating to a life in which they think only of their own satisfaction, and maybe the satisfaction of their revenge against society. But the life that no longer trusts another human being and no longer forms ties to the political community is not a human life any longer.”*

Martha Craven Nussbaum

SOMMARIO: 1. Oggetto, metodo e scopo della ricerca - 2. Una breve, ma doverosa, premessa.

### **1. Oggetto, metodo e scopo della ricerca**

L’intento di tale ricerca è quello di esplorare le complesse dinamiche intercorrenti tra diritti di cittadinanza e multiculturalismo, in un’epoca in cui pare messo in discussione il concetto stesso di cittadinanza – tradizionalmente inteso – a fronte del proliferare di istanze provenienti da tessuti sociali fattisi sempre più pluralisti. Se difatti per Costantino Mortati *“la parola cittadino (civis) esprime precisamente il possesso di uno status (status civitatis) derivante dall’organico collegamento dei singoli al territorio dello Stato<sup>1</sup>”*, tale ricostruzione non appare più esaustiva per descrivere la complessità del mondo contemporaneo. Non deve poi nemmeno perdersi di vista la dimensione identitaria e di appartenenza insita in suddetta condizione giuridica, stante ad indicare la condivisione tra concittadini di un medesimo patrimonio valoriale territorialmente situato.

Orbene, la linearità di tale ricostruzione pare entrare in crisi nel momento in cui l’omogeneità della popolazione - risiedente all’interno dei confini nazionali - comincia a venire progressivamente meno, dando vita alle cosiddette società multiculturali, a cui non corrisponde solitamente una speculare eterogeneità giuridica, capace di delineare profili innovativi di cittadinanza e di regolare la situazione peculiare di chi – pur da tempo residente sul territorio – cittadino ancora non lo è.

---

<sup>1</sup> Costantino MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, 1969, p. 115.

È in tale solco che intende inserirsi l'opera di ricerca qui proposta, sviluppata all'insegna della comparazione, arrivando a domandarsi se sia necessaria una riformulazione del concetto di cittadinanza ovvero se sia ancora imprescindibile (e accurato) interpretare il titolo di cittadino quale canale unico per poter accedere al godimento di quei diritti ad esso tradizionalmente ricollegati.

Nel primo capitolo si procederà pertanto ad una ricostruzione storica del concetto di cittadinanza. Partendo dalle più antiche esperienze greco-romane, si continuerà lungo l'asse temporale passando per il Medioevo e lo Stato assoluto, fino ad arrivare al mondo moderno ed alla contemporaneità. Si avrà altresì modo di esplorare l'evoluzione del significato stesso dell'essere cittadino, dall'originario legame di subordinazione del suddito al sovrano all'appartenenza dell'uomo libero ad una comunità di pari. Verranno inoltre trattati i modi di acquisto dello *status civitatis* ed i diritti classicamente ad esso ricondotti. Infine, a chiusura del capitolo, si affronterà brevemente la questione della cittadinanza europea, atipica nel suo modo di essere e ancora in continua evoluzione.

Il secondo capitolo può essere invece letto come il cuore pulsante, dal punto di vista teorico, della trattazione. In apertura, verranno infatti ripercorse le diverse formulazioni dottrinali in materia di multiculturalismo e le problematiche a ciò connesse. Si passerà poi ad illustrare il rapporto sussistente tra multiculturalismo e cittadinanza, soprattutto in relazione ai fenomeni migratori. A causa del modificarsi della compagine sociale nazionale per effetto dei flussi di persone provenienti dall'esterno dei confini statali, paiono infatti porsi delle nuove questioni spinose in merito alla tematica dei diritti e dei doveri, prima esclusivamente assicurati ai cittadini. Si avrà altresì cura di esporre delle recenti ricostruzioni concettuali che guardano alla cosiddetta *demi-citizenship* o alla *global citizenship*. La parte conclusiva del capitolo è invece dedicata all'apporto della giurisprudenza alla tematica. Nello specifico, verranno proposte opinioni e soluzioni offerte dalle Corti sovranazionali di maggior rilevanza nel panorama continentale, ovvero la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

La seconda sezione volge invece lo sguardo alla realtà concreta di gestione del fenomeno del multiculturalismo a livello domestico. In esso verranno infatti trattate tre esperienze nazionali, ovvero (rispettivamente nei capitoli terzo, quarto e quinto) l'esperienza italiana, quella francese e quella britannica. Per ognuna di esse verrà innanzitutto analizzata la disciplina normativa in merito alla cittadinanza, con un *excursus* storico. Si passerà poi all'analisi della situazione in punto di diritti civili, sociali e politici per i non-cittadini all'interno di tali confini nazionali, dedicando specifica attenzione anche a pronunce giurisprudenziali significative sul tema. Naturalmente, verrà affrontato anche il tema del multiculturalismo, esponendo l'approccio

adottato dai tre diversi Paesi e come tale scelta si rifletta poi sulle politiche concrete di ciascuno di essi. Può infatti già qui anticiparsi come la volontà di scandagliare tali tre esperienze non sia casuale quanto piuttosto il frutto di una selezione volta all'illustrazione di tre diversi metodi di gestione del fenomeno multiculturale: quello assimilazionista (Francia), quello volto all'incorporazione (Gran Bretagna) e infine un non-modello, poiché ancora non ben tratteggiato (Italia).

Infine, spazio verrà dedicato alla esposizione delle conclusioni, in cui riflettere sulle risultanze dell'opera di comparazione svolta e sui futuri scenari che si prospettano. Non è certamente volontà di chi scrive quella di offrire una soluzione definitiva o una risposta che possa dirsi esaustiva al problema, complesso, sfaccettato e mutevole. Lo scopo potrebbe piuttosto essere quello di stimolare una riflessione sul punto, sulle sfide che il multiculturalismo pare lanciare allo Stato tradizionalmente inteso ed al suo modo di imporsi sulla scena internazionale, come su quella domestica. Che le società contemporanee siano oramai votate al meticcio pare difatti cosa di fatto innegabile. Il quesito è allora circa il modo di organizzare tali compagini sociali e politiche, su quale patrimonio assiologico comune costruirle, su come garantire la tenuta delle norme costituzionali e delle strutture giuridiche a fronte dell'irruzione del fenomeno migratorio<sup>2</sup>.

## **2. Una breve, ma doverosa, premessa**

Pare qui opportuno premettersi, prima di entrare nel vivo della trattazione, come l'interesse specifico di tale tesi sarà rivolta ad esperienze "giovani" di multiculturalismo, lontane dall'esempio classico e tradizionale di multiculturalismo ampiamente fatto oggetto di studio da parte di autori quali Kymlicka. La scelta è stata quella di non approfondire quei casi in cui la diversità culturale deriva dall'assorbimento di culture - che precedentemente si governavano autonomamente - all'interno di uno Stato più ampio il quale, attraverso opere di conquista o colonizzazione (anche giuridica), sia riuscito ad imporre lo spirito e l'*animus* della maggioranza sulle minoranze<sup>3</sup>. Più sinteticamente, le esperienze selezionate non possono ricondursi al fenomeno degli Stati multinazionali, caratterizzati dalla presenza di culture minoritarie nazionali e dunque intestine<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Carlo CANDIA, "Immigrazione, accoglienza, diritti eguali per tutti" in Antonio D'ALOIA e Giuseppe FORLANI (a cura di), *La Costituzione e i "nuovi cittadini". Riflessioni sulla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*, Monte Università Parma Editore, 2018, p. 3

<sup>3</sup> Per una panoramica più completa e approfondita della questione si rimanda comunque al Capitolo II.

<sup>4</sup> Il caso scuola a cui fare riferimento a tale proposito è sicuramente il Canada, fatto oggetto di approfondito studio, appunto da Will Kymlicka. Cfr. Domenico MELIDORO, *Multiculturalismo. Una piccola introduzione*, Luiss University Press, 2015, pp. 35-36.

Si guarderà invece con maggiore attenzione a quelle esperienze nazionali di multiculturalismo derivante prevalentemente da fenomeni migratori<sup>5</sup>, rilevanti per la loro capacità di mettere in discussione e scardinare la monolitica identità culturale e politica dei Paesi ospitanti<sup>6</sup>. Gli approcci adottati per far fronte a tale potenziale “minaccia” sono stati molteplici, passando dall’esclusione radicale dello straniero alla sua inclusione quale membro di un gruppo determinato e dunque portatore di pratiche e identità difformi da quelli maggioritari ma ciononostante considerate quali opzioni legittime. La ridefinizione della società civile avviene difatti tramite processi soggettivi ed emozionali generati dall’interscambio tra pratiche includenti ed escludenti, in cui il risultato finale dipenderà dalla prevalenza della corrente liberale o di quella repressiva sull’altra<sup>7</sup>.

Parole-chiave del discorso ampio sulla dinamica esistente tra diritti di cittadinanza e multiculturalismo saranno dunque *inclusione* e *integrazione*<sup>8</sup>, non necessariamente declinate quali meccanismi di inclusione sociale e nella collettività umana ma altresì quali novelli strumenti di realizzazione politica, non soltanto dell’individuo quanto dell’intera comunità nazionale. Il multiculturalismo contemporaneo va infatti al di là della mera multireligiosità, componente sicuramente importante del primo ma non dello stesso risolutivo o riassuntivo in modo completo. La convivenza di più culture all’interno degli stessi confini nazionali implica difatti la coabitazione di molteplici universi simboli, di plurimi modi di percepire la realtà esterna e di differenti portati valoriali capaci di orientare e dirigere le azioni del singolo individuo<sup>9</sup>. È lampante quindi la ripercussione di tale pluralismo nelle molteplici dimensioni statali, dalla sfera sociale alla scena politica nazionale, in virtù del fatto che la definizione del sistema sociale nazionale dipende intrinsecamente dalla scelta operata in materia di regole etiche, norme giuridiche e principi valoriali che la collettività è chiamata a seguire e a cui aderire<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> Si richiama qui la definizione di “migrazione” offerta dall’Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (OIM) secondo cui tale nozione ingloba tutti i tipi di movimenti di popolazione, che comportino un cambiamento geografico circa la residenza abituale di tali persone, indipendentemente dalle cause, composizione e durata di tali spostamenti e includendo anche i flussi di lavoratori, di rifugiati, di sfollati e di radicati. Così in OIM, *Glossaire de la migration*, série consacrée au droit international de la migration, n. 9, 2007.

<sup>6</sup> *Ivi*, p. 52.

<sup>7</sup> Vince MAROTTA, *Theories of the Stranger. Dabates on Cosmopolitanism, Identity and Cross-Cultural Encounters*, Routledge, 2017, p. 92.

<sup>8</sup> Con tali termini si deve intendere una vera e propria *incorporazione* dello straniero nella comunità ospitante, capace di ridurre (se non eliminare) le disuguaglianze esistenti tra il cittadino e lo straniero, permettendo l’espressione delle rispettive identità instaurando un dialogo avente luogo nella sfera pubblica. Cfr. Vince MAROTTA, *op. cit.*, p. 93.

<sup>9</sup> Gaetano DAMMACCO, “Multiculturalismo e multireligiosità: Diritto e *governance* delle differenze”, in Roberta SANTORO (a cura di), *Fenomeno religioso e dinamiche del multiculturalismo*, Cacucci Editore, 2018, p. 108.

<sup>10</sup> *Ivi*, p. 112. È stato infatti sottolineato come la compresenza di gruppi sociali, culturali ed etnici tra loro differenti comporti la modifica del sistema e delle regole della rappresentanza sociale non solo nella dimensione politica ma anche in quella economica e sociale. Cfr. Everardo MINARDI, “Popoli e culture differenti in una società virtuale: quale democrazia possibile?”, in Carlo DI MARCO e Fiammetta RICCI, *La partecipazione popolare e la crisi della sovranità nel quadro euro-globale. Le sfide del multiculturalismo*, Editoriale Scientifica, 2018, p. 48.



La mera tolleranza, che può poi sfociare nell'indifferenza sterile, avverso il fenomeno del multiculturalismo non appare allora una soluzione risolutiva ed efficace di gestione delle problematiche ad esso connesse, compito necessariamente riposto nelle mani dello Stato. Tale affermazione non deve però indurre alla legittimazione di politiche oppressive nei confronti delle minoranze ovvero delle diversità, volendo invece stimolare una riflessione sulle lucide politiche ed azioni che lo Stato deve intraprendere al fine di coniugare rispetto delle differenze e tenuta del sistema costituzionale o dell'ordinamento giuridico. Gli Stati storicamente monoculturali sempre più spesso paiono infatti atteggiarsi da novelli Ulisse, i quali – invece che tappare le orecchie per resistere al canto delle sirene – preferiscono bendarsi gli occhi per abdicare e procrastinare una scelta netta e precisa in merito al modello di multiculturalismo da perseguire, ritardando così la gestione quotidiana della relazione tra gruppi maggioritario e minoritari, finendo però per nutrire sentimenti di estromissione, frustrazione e disillusione, capaci di portare il sistema al suo punto di rottura. Una buona *governance* in punto di differenze esistenti nel tessuto sociale appare invero imprescindibile per la tenuta e la salvaguardia della democrazia e del suo impianto statale, con ciò volendosi intendere la garanzia della tutela dei diritti umani più o meno fondamentali, la tutela dei meccanismi di rappresentanza effettivi, la coesione sociale e il benessere economico diffuso<sup>11</sup>. Ebbene, posta la molteplicità e non-univocità delle soluzioni adottabili per la risoluzione del dilemma multiculturale e del suo rapporto con i diritti di cittadinanza, si è scelto di focalizzarsi su tre esperienze ritenute significative poiché paradigmatiche: Italia, Francia e Gran Bretagna, così da offrire una panoramica della varietà degli scenari possibili, ognuno dei quali racchiude in sé pregi e difetti che – se correttamente individuati, valorizzati e affrontati – potranno indurre nel tempo alla formulazione di un modello di soluzione attuale e concretamente calato nella complessità del reale.

---

<sup>11</sup> Gaetano DAMMACCO, *op. cit.*, p. 113.

# CAPITOLO PRIMO

## SULLA CITTADINANZA

*“La pluralità umana, condizione fondamentale sia del discorso sia dell'azione,  
ha il duplice carattere dell'eguaglianza e della distinzione.  
Se gli uomini non fossero uguali, non potrebbero né comprendersi fra loro,  
né comprendere i propri predecessori, né fare progetti per il futuro  
e prevedere le necessità dei loro successori. Se gli uomini non fossero diversi,  
e ogni essere umano distinto da ogni altro che è, fu o mai sarà,  
non avrebbero bisogno né del discorso né dell'azione  
per comprendersi a vicenda. Sarebbero soltanto sufficienti segni e suoni  
per comunicare desideri e necessità immediati e identici.”*

Hannah Arendt, *Vita activa*, 1958

SOMMARIO: 1. Teoria generale e cenni storici – 1.1. Le origini – 1.2. La cittadinanza dal feudo allo Stato  
– 1.3. La svolta rivoluzionaria – 1.4. Cittadinanza, nazione e popolo – 2. Metodi di acquisto della cittadinanza.  
– 2.1. Diritto per nascita vs diritto acquisito. – 3. I diritti di cittadinanza – 4. La cittadinanza tra diritti e doveri  
– 4.1. La cittadinanza sociale – 5. Una cittadinanza atipica: la cittadinanza europea.

### **1. Teoria generale e cenni storici.**

#### **1.1 Le origini.**

Cittadini del mondo, cittadini europei, cittadini di uno Stato, cittadini. Nell'epoca contemporanea sempre più legami di appartenenza sembrano sovrapporsi, quasi a creare una sorta di cittadinanza multilivello, in cui obblighi e diritti si fanno così evanescenti e dai contorni talmente labili che il contenuto finisce per svuotare di significato il contenente. Se - ad oggi - nel dibattito politico-giurisprudenziale le questioni di cittadinanza si impongono a gran forza è in parte dovuto alla natura mutevole, cangiante ma soprattutto antica di tale concetto, precedente addirittura alla nascita dello Stato nazione tradizionalmente inteso.

Già nell'esperienza delle *polis* (città-stato greche) possono cogliersi infatti quelli che saranno poi destinati a divenire i fondamenti del concetto moderno di cittadinanza. Assunte come forme embrionali della democrazia occidentale, in tali comunità la vita privata dell'individuo era indissolubilmente legata a quella pubblica. L'uomo raggiungeva la pienezza del proprio spirito attraverso la partecipazione politica attiva, affermandosi tramite quest'attività come essere umano in quanto tale. Tutti partecipavano alle sorti collettive della *polis*, in un rapporto di

uguaglianza<sup>12</sup>. È dunque in tale ruolo attivo che si estrinsecava la condizione del cittadino greco. I cittadini erano coloro che – dotati di libertà – esercitavano la virtù, rappresentata dalla possibilità di gestire la cosa pubblica, di amministrare gli affari della comunità, in buona sostanza di occuparsi di politica<sup>13</sup>. Essi erano uguali in virtù dell'esercizio di tali libertà e di tali virtù. L'auto-riconoscimento della germinale comunità statale e dei suoi membri se, da un lato, includeva i cittadini nella gestione e partecipazione alla cosa pubblica, dall'altra segnava un discrimine con chi cittadino non lo era. Già nella Grecia antica dunque tale concetto presentava una duplice accezione, inclusiva ed esclusiva (facendo riferimento ai cosiddetti stranieri)<sup>14</sup>, assumendo quella struttura monolitica che sarà poi costante anche nelle esperienze statali successive.

Anche il diritto romano conosceva la figura del cittadino, elaborata in chiave sociale prima che politica. Il concetto di *civis* stava ad indicare un rapporto, un vincolo che legava sia l'individuo alla comunità sia i consociati tra di loro, riconoscendosi reciprocamente come soggetti di diritto. Si trattava dunque di un circolo chiuso, in cui non erano ammessi gli stranieri e neppure gli schiavi, posto che lo *status civitatis* presupponeva ed implicava il pieno godimento della capacità giuridica<sup>15</sup>.

È doveroso l'impiego del vocabolo *status* in virtù del fatto che - nella società romana – la cittadinanza stava ad indicare un modo di essere, un elemento di differenziazione (positiva) all'interno della comunità. Inizialmente, il cittadino era infatti colui che si distingueva da ampie frange della popolazione, quali gli stranieri ed i servi, perché in possesso di quella *civitas libertasque* che lo rendevano detentore di capacità nei rapporti di diritto pubblico<sup>16</sup>. Solo in seguito tale qualifica andò a contraddistinguere il cittadino originario dell'Urbe dai Latini e dai forestieri, mantenendo comunque intatta la sua natura di *status*<sup>17</sup>, di condizione personale. Il *civis* era difatti l'uomo libero sia nel contesto familiare che pubblico, dotato di piena autonomia e non

---

<sup>12</sup> Pietro COSTA, *Cittadinanza*, Editori Laterza, Bari, 2009, pp.8-9. Pare qui doveroso precisare come l'uguaglianza fosse interna tra i cittadini - distinti dai non cittadini seppure facenti capo al medesimo ordinamento - e dunque da non intendersi in senso universale. Al contrario, ad esempio, nelle opere di Aristotele viene decantata l'importanza della differenza e della disuguaglianza, assunta come parametro dell'organizzazione e della strutturazione dell'embrionica società delle *polis*. Si veda, ARISTOTELE, *Politica*, Editori Laterza, 2007, pp.280.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Antonia BARAGGIA, "La cittadinanza "composita" in alcune esperienze europee. Spunti di riflessione per il caso italiano", in *Federalismi.it*, n.18/2017.

<sup>15</sup> Giuliano CRIFO', *Cittadinanza* (dir. rom.) [VII, 1960], in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano 1961, pp. 127 ss.

<sup>16</sup> MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, III, 1, Leipzig, 1887, pp. 907 ss.

<sup>17</sup> Sul punto, BETTI ha definito lo *status* come "la speciale posizione giuridica che una persona assume per una necessità superiore al suo interesse e indipendente dal suo volere, rispetto ad una data comunità di persone organizzate ad ordinamento giuridico" o anche, specificamente, "la situazione dell'individuo di fronte all'ordinamento giuridico come uomo libero, cittadino o padre di famiglia" in *Filangieri*, 1954, p.45.

soggetto all'autorità altrui bensì capace di imporre la propria potestà su altri individui, basti pensare agli schiavi ovvero i figli.

La cittadinanza era inoltre strettamente legata all'appartenenza alle cosiddette *gens*, ovvero clan di famiglie, rivelando un'ulteriore connotato di tale termine: l'originarietà. Si era gentili per nascita, allo stesso modo si era *civis* per discendenza da determinati ceppi familiari. L'importanza ed il prestigio delle *gens* veniva fatto derivare dal loro rapporto privilegiato con la primigenia comunità romana autentica, di cui si ritenevano fondatori, e di cui condividevano i valori e i costumi. La cittadinanza rispondeva dunque non solo allo scopo di concedere a determinati soggetti diritti e libertà ma altresì a quello di attribuire loro capacità qualificanti, emblema della posizione sociale rivestita all'interno della società. La cittadinanza era pertanto intesa come carattere distintivo e distinguente, dovendosi da ciò estrapolarsi il valore sociale di suddetta condizione.

Parimenti l'insieme dei diritti insiti può essere correttamente inteso ed interpretato solo ponendo il soggetto in relazione con il contesto socio-comunitario in cui si trovava ad agire. Si parla infatti di prerogative afferenti alla sfera del diritto privato e commerciale, destinate ad evolvere in chiave pubblicistica solo successivamente, poiché piegate e funzionalmente indirizzate allo sviluppo politico della comunità. Sarà a seguito di tale evoluzione che la cittadinanza verrà slegata dalla capacità giuridica per essere invece collegata al possesso e godimento di diritti politici, maggiormente confacenti ad una società in continuo sviluppo e dalla strutturazione interna sempre più complessa.

In tal modo, cambiano i presupposti ma immutata appare l'esistenza di un rapporto vincolante tra comunità e singolo, chiamato a partecipare alla definizione e a contribuire alla gestione di tale ordine sociale. Con l'espressione *status civitatis* doveva dunque intendersi il rapporto sussistente tra lo Stato ed il singolo cittadino, ovvero una situazione giuridica soggettiva bifronte, indicante contemporaneamente l'appartenenza dell'individuo ad una comunità politica istituzionalizzata e la titolarità – in tale contesto organizzato – di una serie di diritti e doveri<sup>18</sup>.

L'arrivo delle popolazioni barbare in Italia andò a modificare il regime della cittadinanza esistente nella penisola italica, che era stato profondamente rimodulato nel corso dell'età repubblicana (e soprattutto imperiale) della Roma Antica, epoca in cui l'estensione della qualifica di *cives* a tutti gli abitanti dell'impero segnò la perdita di parte del significato originario di tale *status*: nello specifico, il particolare legame esistente tra la patria e il singolo in ragione della

---

<sup>18</sup> Gerardo ZAMPAGLIONE, Paolo GUGLIELMAN, La cittadinanza, in *Diritto e pratica consolari*, Volume Terzo, Casa Editrice Stamperia Nazionale, Roma, 1995, p.1.

virtù di quest'ultimo. Cittadini erano ora tutti coloro che erano soggetti ad una determinata giurisdizione, ovverosia quella del *princeps*<sup>19</sup>.

Durante il regno longobardo, quindi, i romani continuarono ad essere contemporaneamente legati alle antiche municipalità e governi, tanto che – a fronte di tale compresenza - si è arrivati a parlare di una situazione di plurinazionalità, per cui i singoli godevano di diritti differenti che venivano loro riconosciuti o negati a seconda della loro nazionalità. Quest'epoca segnò dunque l'affermarsi del principio della personalità della legge<sup>20</sup>, diametralmente opposto alle logiche di estensione esasperata del medesimo *status* giuridico, registratesi negli ultimi anni dell'Impero (basti – a tal proposito – pensare alla *Constitutio Antoniniana* del 212 d.c. con cui la cittadinanza romana era stata estesa a tutti i sudditi dell'Impero, compresi gli abitanti delle province).

## **1.2 La cittadinanza dal feudo allo Stato.**

Il permanere di suddetto collegamento dei popoli vinti con le istituzioni locali ebbe un ruolo importante nella direzione di sviluppo che la condizione di cittadino assunse nell'epoca successiva, ovverosia quella medioevale dominata dalla parcellizzazione dell'entità statale in strutture nucleiche quali i feudi.

Durante tale periodo, con la dissoluzione del potere unico centralizzato, si assistette alla sostituzione della condizione di cittadino con quella di suddito<sup>21</sup>, basata su relazioni personali instauratesi tra il singolo ed il “signore” locale nonché sullo scambio di privilegi in cambio di servigi<sup>22</sup>. L'ordinamento feudale si costruiva infatti gerarchicamente, a partire da un patto tra due singoli (*foedus* appunto). Il potere era teoricamente imputabile al Papato e all'Impero ma di fatto detenuto dal feudatario, legato ai primi da un rapporto *intuitu personae*, tale per cui si venne a smarrire nel tempo l'impersonalità dell'autorità che finì per corrispondere con la persona fisica del signore del feudo<sup>23</sup>. La conseguenza fu il proliferare di rapporti di tipo privatistico che diedero vita ad un sistema di tipo clientelare in cui diritto pubblico e diritto privato finirono per sovrapporsi e fondersi<sup>24</sup>. Da ciò promanava poi un'ulteriore relazione contrattuale sussistente stavolta tra il feudatario e la massa della popolazione sia urbana che contadina abitante nell'area territoriale sottoposta al controllo del primo. Peraltro, è stato pertanto correttamente sottolineato

---

<sup>19</sup> Pietro GARGIULO, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Ediesse, Roma, 2012, p.18.

<sup>20</sup> Ennio CORTESE, *Cittadinanza* (dir. interm.) [VII, 1960], in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano 1961.

<sup>21</sup> Cfr. Walter ULLMANN, *Principles of Government and Politics in the Middle Ages*, Routledge, 2010.

<sup>22</sup> Rita SASSU, *The concept of Citizenship through ages. From Greco-Roma period to modern age*, Quintilia Edizioni, Roma, 2012, pp.62-63.

<sup>23</sup> Mauro VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli Editore, 2013, pp. 28-29.

<sup>24</sup> Ginevra CERRINA FERONI, “Le forme di Stato”, in Paolo CARROZZA, Alfonso DI GIOVINE, Giuseppe F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato. Tomo II*, Editori Laterza, 2009, pp. 808-809.

come la peculiarità nonché l'elemento costitutivo della società feudale fosse la parcellizzazione della sovranità<sup>25</sup>, posto che all'interno della stessa comunità feudale vigevano plurimi ordinamenti, volti a regolare diversi aspetti della vita comune, dal commercio all'agricoltura, dall'artigianato all'assistenza.

Seppur *in nuce*, era comunque già presente un'embrionale concezione di "Stato"<sup>26</sup> visto che la titolarità di un feudo – inteso nella sua dimensione territoriale – assicurava di fatto l'esercizio del potere su coloro che lo abitavano. Si è, in proposito, più correttamente parlato di ordinamento patrimoniale in considerazione del fatto che le sorti ed i destini dei singoli erano legati a quelle delle private proprietà dei signori, in modo particolare delle loro terre.

Nonostante la reciprocità dei molteplici rapporti pattizi, per loro natura sinallagmatici, la società medioevale si sviluppava in senso prettamente piramidale, in cui il legame di dipendenza si promanava all'alto verso il basso<sup>27</sup>. L'individuo appariva pertanto costretto in un insieme di obblighi, a cui non facevano da contrappeso altrettanti diritti, e vincolato dalle relazioni esistenti formalizzate dal diritto<sup>28</sup>. La stratificazione non si manifestava nelle sole dinamiche individuali, dovendosi altresì rilevare la sovrapposizione di gruppi sociali la cui appartenenza era determinata dal censo o ancora dal mestiere esercitato. La piramide sociale interessava così sia il singolo in quanto tale sia il singolo in quanto parte di un gruppo di riferimento più ampio. Lo *status* di cittadino finì dunque per smarrire quella connotazione di uguaglianza tra pari che le era stata propria nell'antichità, per farsi invece espressione di una situazione circostanziata nel tempo e nello spazio, diversa da persona a persona. I rapporti giuridici dei singoli erano dunque condizionati dalla *natio* di appartenenza, stante ad indicare la comunità di appartenenza e le sue regole interne<sup>29</sup>. Con l'affermazione della personalità del diritto ed il proliferare di norme speciali, l'individuo divenne quindi una sorta di "giano bifronte" poiché, da un alto, era soggetto all'autorità e alla condizione di dipendenza nei confronti del feudatario mentre dall'altro si trovava ad essere sciolto da ogni vincolo verso la comunità complessivamente intesa, rispondendo unicamente a rapporti speciali intessuti solamente con alcune persone appartenenti al medesimo sottogruppo. In tale momento storico, pertanto, la cittadinanza si risolveva in null'altro che un legame verticale e personale tra il singolo e il suo signore<sup>30</sup>, ovvero di

---

<sup>25</sup> Cfr. Perry ANDERSON, *Dall'antichità al feudalesimo. Alle origini dell'Europa*, Il Saggiatore, 2016.

<sup>26</sup> Si fa qui riferimento alla generale idea di Stato inteso quale assetto istituzionale in cui vi sia un potere di imperio sugli uomini stanziati su di un determinato territorio (cfr. CERRINA FERRONI, Ginevra, *ibidem*).

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>28</sup> Patrick H. GLENN, *Tradizioni giuridiche nel mondo. La sostenibilità della differenza*, Il Mulino, 2010, pp. 246-249.

<sup>29</sup> Lucio PEGORARO, Angelo RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli Editore, 2017, p. 56.

<sup>30</sup> Enrico GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, CEDAM, 1997, pp. 146-147.

sudditanza, sul quale si innestavano poi gli altri – e differenti caso per caso - rapporti speciali nascenti dalle dinamiche della società feudale.

È necessario però distinguere tra Alto e Basso Medioevo. Se difatti quella poco sopra illustrata era la situazione esistente nell'era del feudalesimo - e protrattasi fino all'incirca all'Undicesimo Secolo – è invece dissimile lo scenario che si presenta se si analizza la fase del cosiddetto “Stato dei ceti”.

In tale periodo, le realtà locali cominciarono progressivamente ad affrancarsi dal potere centrale, dotandosi di un'amministrazione propria. La struttura monolitica del potere feudale andò a sgretolarsi per l'impulso esercitato dalle realtà locali, in cerca di autonomizzazione. Il sistema nell'Alto Medioevo era infatti suddivisibile in tre entità interconnesse tra loro: le signorie, i feudi e le città. Proprio all'interno di queste ultime, gli individui cominciarono ad aggregarsi al fine di rivendicare quei diritti politici che erano loro negati in quanto singoli ma che ben potevano esercitare collettivamente per il tramite di comunità dotate di una propria individualità. Furono dunque le pubbliche autorità locali a delineare e porre in essere l'insieme di diritti e doveri riconosciuti ad un determinato gruppo corrispondente ad un ceto specifico. Nacque in tal modo lo Stato dei ceti (o *Stände Staat*), novella entità territoriale facente capo contemporaneamente al sovrano e al ceto<sup>31</sup>.

Il potere all'interno delle realtà cittadine si fece allora sempre più strutturato e organizzato. Per far ciò, fondamentale fu il richiamo alla partecipazione attiva della popolazione tornata ad essere collettività di cittadini, in virtù del ruolo attivo nuovamente assunto dal singolo all'interno del contesto di riferimento. L'ordinamento cominciò quindi a riacquisire quella dimensione politica che il feudalesimo aveva cancellato, rinunciando a qualsiasi regolamentazione degli interessi pubblici e del bene collettivo.

Le realtà locali presero a darsi un ordine, volto alla sopravvivenza ed alla prosperità della comunità, andandosi a definire come entità dai fini unicamente umani<sup>32</sup>. Gli individui riacquistarono dunque quella dimensione di responsabilità e partecipazione che era stata precedentemente loro; i ri-acquisiti diritti e doveri dei cittadini vennero trasportati in Carte e documenti che riaffermavano la natura “democratica” ed indipendente delle comunità locali. In tal modo, si istituiva un centro politico detentore del potere di governo, distinto dalla collettività ma da essa autorizzato alla gestione dell'entità locale sulla base di un rapporto di fiducia. Come ben espresso dalle parole schmittiane, allora, la cifra caratteristica di tale periodo risiede nella

---

<sup>31</sup> Ruggero D'ALESSANDRO, *Breve storia della cittadinanza*, Manifestolibri, 2006, pp. 15-16.

<sup>32</sup> Filippo CORIGLIANO, *La cultura della cittadinanza. Itinerario europeo e contesto globale*, Mimesis Edizioni, Milano, 2016, p.62.

definizione e nella creazione di competenze interne alla città, tramite cui i diversi diritti vengono sottoposti alla legislazione, amministrazione e giurisdizione di un unico signore territoriale<sup>33</sup>.

La figura del suddito andò così ad essere gradualmente sostituita da quella del cittadino. Tratto caratteristico dei cittadini era quello di essere uomini liberi, non singolarmente intesi poiché tutti ugualmente sottomessi al potere del signore reggente l'entità locale, ma in quanto partecipi al governo della città e pertanto ammessi al godimento dei relativi benefici<sup>34</sup>. Se i cittadini erano necessariamente individui liberi, non era però vero il contrario posto che per poter ottenere tale *status* era obbligatorio prestare un giuramento con cui si sigillava la fedeltà al comune, al signore o addirittura all'imperatore<sup>35</sup>. Accanto a ciò, vi era nel giuramento l'adesione alle regole della città per cui a livello locale l'uomo libero era cittadino, poiché autorizzato al godimento collettivo di alcuni diritti, mentre a livello centrale egli rimaneva un mero suddito, sottoposto al potere del sovrano. Il rovescio della medaglia – opposto all'acquisizione di diritti – era dunque la sottoposizione a doveri.

Inoltre, la cittadinanza tardo-medioevale era figlia del rinnovamento economico e del rifiorire della manifattura e dell'artigianato dell'epoca tale per cui si finì per avere una coincidenza tra l'appartenenza alle corporazioni e mestieri e la cittadinanza stessa, stante la comunanza di valori<sup>36</sup>. A riprova di ciò, ad esempio, sta il fatto che i cittadini si obbligavano ad esercitare azioni legali connesse ai propri affari economici – avverso dei loro pari - esclusivamente innanzi alle corti cittadine, o ancora la circostanza per cui solamente i cittadini potevano vendere la loro merce, fare affari o esercitare il loro mestiere artigiano senza bisogno di un'autorizzazione da parte delle autorità municipali<sup>37</sup>. Ciò mostra chiaramente come, di fatto, ancora nel Basso Medioevo, i diritti e privilegi derivanti dalla cittadinanza fossero legati irrimediabilmente ad un gruppo sociale e che il godimento degli stessi non fosse individuale quanto collettivo.

Non è un caso, dunque, che le principali questioni di trattamento degli stranieri – ovvero dei non cittadini – si posero proprio in relazione ai mercanti nonché ai clerici. I commercianti stranieri erano sottoposti a pensanti limitazioni giuridiche, fra tutte il cosiddetto diritto di albinaggio vantato dal signore locale nei confronti degli stranieri. Esso consisteva

---

<sup>33</sup> Carl SCHMITT, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello "Jus Publicum Europaeum"*, Adelphi, Milano, 1991, p. 134.

<sup>34</sup> Christian D. LIDDY, *Contesting the City. The Politics of Citizenship in English Towns, 1250–1530*, Oxford University Press, 2017, p. 45.

<sup>35</sup> Nota giustamente Liddy come il giuramento fosse variabile e differente nel suo contenuto a seconda dei diversi contesti di riferimento. In Inghilterra, ad esempio, esso poteva essere rivolto al sovrano ovvero ai signori locali (come i duchi); in Italia, invece, si prestava giuramento al Comune stesso, inteso quale insieme dei suoi statuti ed ufficiali; per poi finire con l'esperienza tedesca in cui la realtà predominante era quella delle città imperiali per cui la figura del signore era da individuarsi nell'Imperatore stesso.

<sup>36</sup> Christian D. LIDDY., *op. cit.*, p. 35.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 41.



sostanzialmente nell'obbligo di versare speciali imposte, nel dover consegnare al signore le primizie dei beni commerciati a titolo di tributo ed inoltre nell'esclusione dai diritti – attivi e passivi – ereditari<sup>38</sup>. A ciò, doveva poi aggiungersi l'esclusione dalla capacità di esercitare funzioni pubbliche, di adire le corti locali e di prestare l'ufficio di testimone processuale<sup>39</sup>.

Non dissimile era la situazione dei clerici stranieri, le cui limitazioni principali riguardavano il conferimento delle prebende, l'accesso a determinate cariche e il godimento di benefici ecclesiastici. A contrario di quanto avvenuto per i mercanti, fu all'incirca nel corso del XIV secolo che le restrizioni per gli stranieri si fecero più importanti, passando da una situazione di generale parità, sotto l'egida del diritto canonico, ad una maggiormente discriminatoria. Esemplificativo in proposito fu lo Statuto 7 del 1383 emanato da Richard II in Inghilterra con cui si puniva lo straniero che avesse acquisito, posseduto o occupato benefizi parrocchiali.<sup>40</sup> Tale tendenza è stata in parte motivata con il progressivo accrescersi del potere monarchico nonché con il diffondersi di sentimenti e spiriti identitari nazionali.

In generale, infatti, se inizialmente la *summa divisio* tra gli uomini era legata al loro statuto personale, dovendosi distinguere tra liberi e non liberi, con il passare del tempo il canone della fedeltà al sovrano andò a porsi quale criterio fondamentali per il godimento dei benefici legali all'interno del reame<sup>41</sup>. La sottomissione al sovrano e l'instaurazione di un rapporto di fiducia tra lo stesso ed il singolo individuo finì dunque per porsi quale strumento di classificazione della popolazione per cui coloro che erano esclusi da tale legame venivano estromessi dal riconoscimento quali soggetti giuridici<sup>42</sup>. Ebbene, questi non potevano che essere proprio gli stranieri, poiché facenti riferimento ad un signore differente. Ad essi non era dunque riconosciuta la possibilità di compiere alcun tipo di negozio giuridico, sia di tipo personale che reale, e non potevano far valere le proprie pretese giudizialmente, al pari dei fuorilegge e degli scomunicati<sup>43</sup>. Ben presto, stante lo stretto rapporto instauratosi tra la cittadinanza e il potere locale, tale *status* finì per collegarsi necessariamente al luogo di nascita, acquisendo una connotazione spaziale. Ciò che difatti caratterizzava lo straniero era la sua nascita all'esterno dei confini del reame,

---

<sup>38</sup> Cecilia CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, CEDAM, 2001, pp. 6-8.

<sup>39</sup> La situazione andò comunque a migliorare progressivamente soprattutto con l'intensificarsi dei commerci nel corso del 1300. Significativa in tal senso è certamente la *Carta Mercatoria* inglese del 1303 con cui per la prima volta si riconobbe agli stranieri il diritto ad una “mixed inquest for foreign merchants ‘in all cases (in omnibus generibus placitorum) involving foreign merchants except criminal cases carrying a death penalty”.

<sup>40</sup> Robert W. HEIMBURGER, *God and the Illegal Alien. United States Immigration Law and a Theology of Politics*, Cambridge University Press, 2017, p.42.

<sup>41</sup> Kim KEECHAN, *Aliens in Medieval law. The origins of modern citizenship*, Cambridge University Press, 2001, p. 147.

<sup>42</sup> Il concetto è particolarmente chiaro nelle parole di Thomas LITTLETON, il quale nella sua opera del 1481, *Tenures*, definiva gli stranieri come coloro che erano nati “out of the liegance of our lord the king (ne hors de la liegance nostre seignr le roy)”.

<sup>43</sup> Kim KEECHAN, *op. cit.*, p. 7.

ovvero al di là della sfera di autorità del signore. Solo all'interno del perimetro del regno la legge del sovrano aveva valenza tale per cui anche il rapporto di fedeltà tra il suddito e il regnante non poteva che avere natura legale. Fu così che la cittadinanza non venne più ricondotta alle leggi della natura - come era avvenuto invece precedentemente per la giustificazione del binomio uomo libero/schiavo - quanto alle leggi degli uomini<sup>44</sup>. In tal modo, si venne progressivamente ad affermare la concezione di cittadino quale membro di un corpo "mistico", ovverosia il popolo, i cui membri sono posti in rapporto l'un l'altro e collegati tra loro in virtù della medesima relazione legale sussistente tra ciascuno di essi e il sovrano. Già in questo periodo, dunque, la dottrina e la giurisprudenza posero le basi concettuali per quelle che sarebbero poi state le formulazioni successive, di pensatori come Bodin, secondo cui lo straniero è tale poiché non sottostante al dovere di obbedienza nei confronti del sovrano.

Tornando all'analisi storica, durante il XV-XVI secolo, si assistette all'allargamento delle inizialmente ristrette realtà locali (territorialmente circoscritte), dando vita a dei veri e propri regni, in cui nuovamente veniva riconosciuta la preponderanza del rapporto di sudditanza tra il monarca e gli individui, stavolta però in base al principio dell'autorità. È stato peraltro correttamente rilevato dalla dottrina come, già nel tardo Medioevo, abbia fatto la sua comparsa per la prima volta - e si sia affermato - il concetto di governo centrale<sup>45</sup>. A causa dell'insicurezza derivante dalle frequenti guerre economiche e di conquista, le città preferirono rinunciare a parte dei privilegi precedentemente accaparrati in cambio della protezione loro offerta dal sovrano. Quest'ultimo si presentava infatti come unica entità capace di assicurare - forte della sua autorità - sicurezza alla popolazione ed unità e prosperità economica prima che politica e sociale<sup>46</sup>. L'assenza di conflitti significava non soltanto uno stato emotivo di tranquillità sociale quanto soprattutto la possibilità di svolgere in modo regolare traffici e commerci, sempre più floridi dato lo svilupparsi, in quest'epoca, di neonate forme di capitalismo mercantile e finanziario<sup>47</sup>. In difesa dei propri interessi, quindi, le entità locali rinunciarono a parte di quelle prerogative conquistate in epoca medioevale, investendo il potere centrale del compito di difendere suddette utilità.

---

<sup>44</sup> Significativo a tale proposito è il cosiddetto Calvin's Case del 1608 in cui era stato sollevato il dilemma per cui un bambino nato in Scozia a seguito dell'ascesa al trono d'Inghilterra di James VI - dopo la morte della regina Elizabeth I - dovesse essere considerato uno straniero in Inghilterra. In particolare, ci si interrogava sui cambiamenti che tale successione aveva originato in riferimento all'estensione geografica del rapporto di fedeltà, chiedendosi se d'ora in poi la Scozia dovesse esservi ricompresa. Il caso fornì l'occasione ai giudici per chiarire la natura giuridica di tale legame quale *lex a ligando dicitur*. Nello specifico, il Justice Coke arrivò a sostenere che "Ligeantia est quasi legis essentia".

<sup>45</sup> Rita SASSU, *op. cit.*, p.78.

<sup>46</sup> Ruggero D'ALESSANDRO, *op. cit.*, p.17.

<sup>47</sup> Mauro VOLPI, *op. cit.* p.30.

La sottoposizione ad un'unica entità sovrana comportò altresì l'adozione di un modello unitario di organizzazione della società, che determinò il ritorno alla dimensione politica dello Stato. I regni infatti – acquistando progressivamente maggiore autonomia ed indipendenza dall'impero – andarono lentamente a formare delle realtà distinte, dotate di propria organizzazione e legittimazione. Tali nuovi soggetti si imposero non più ricorrendo a scambi di tipo privatistico – come nell'epoca feudale – quanto piuttosto facendo leva sul concetto di forza e di prevalenza, soprattutto di tipo economico e militare, sugli altri simili. Nello specifico, la centralizzazione del potere a livello locale – o meglio, dal macro livello imperiale a quello statale – fu possibile grazie a due tipi di intervento. Da un lato, i sovrani cominciarono a dotarsi di apparati amministrativi pensati per l'esazione delle tasse, dando vita ad un'embrionale macchina burocratica; dall'altro, fondamentale risultò essere l'istituzione di eserciti permanenti<sup>48</sup>. I regni nacquero e si rafforzarono invero attraverso lo strumento della guerra<sup>49</sup>: a fronte dell'instabilità sociale e politica dilagante solo il potere centrale sembrava essere capace di porvi rimedio. Il primordiale Stato si componeva dunque di tre elementi (la burocrazia, l'esercito ed le realtà locali) ma era da essi ontologicamente distinto. Esso traeva infatti la propria legittimità dall'investitura ricevuta dalla società civile la quale veniva però, allo stesso tempo, estromessa dalla gestione della cosa pubblica, dominio esclusivo del signore<sup>50</sup>.

Inoltre, il potere politico si venne sempre di più secolarizzando, liberandosi da ogni connotazione religiosa e superando dunque lo scontro tra Chiesa e Impero che aveva dominato i decenni precedenti.

Di fatto, vi fu una livellatura dei rapporti per cui il sistema – da piramidale con una spartizione dei poteri a cascata – si fece centralizzato. Ebbene, in un tale scenario, uno solo soggetto era il detentore del potere assoluto, cui tutti gli altri erano sottomessi, in ragione – appunto – della sua prevalente autorità. Scomparvero i corpi intermedi e il potere si ricondusse ad un *unicum*. Tale processo gettò le basi per quello che nel tempo sarebbe poi divenuto lo Stato moderno, se non fosse per il rapporto esistente tra individuo e Stato, posto che il primo risultava ancora formalmente sottoposto a doveri di dipendenza dal potere sovrano<sup>51</sup>.

Nel XVI secolo, dunque, la sovranità era racchiusa nelle mani del re, stante l'affermazione della cosiddetta monarchia assoluta, in cui i poteri del sovrano non erano contenuti nel perimetro

---

<sup>48</sup> Brian R. NELSON, *The making of the Modern State*, Palgrave Macmillan, 2006, p.58.

<sup>49</sup> Charles TILLY, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Wiley-Blackwell, 1990.

<sup>50</sup> Ruggero D'ALESSANDRO, *op. cit.*, p.18.

<sup>51</sup> A tale proposito non può che citarsi illustre dottrina rappresentata da Jean BODIN, secondo cui “ciò che fa il cittadino è l'obbedienza e la riconoscenza del suddito libero per il suo principe sovrano, e la protezione, la giustizia e la difesa del principe nei riguardi del suddito; ed è questa la vera ed essenziale differenza tra cittadino e straniero” in *I sei libri dello Stato*, UTET, Torino, 1964, p.304.

stretto tracciato dalla Carte o dalla legge. Il sovrano era difatti *legibus solutus*, ovvero non sottoposto all'imperio della legge per altro da lui stessa emanata. Nello Stato assoluto, il monarca racchiudeva in sé poteri secolari e divini che gli assicuravano prevalenza sui sudditi, estrinsecandosi nel monopolio delle tre funzioni legislativa, esecutiva e giudiziaria. La Corona veniva inoltre declinata come un organo dello Stato stesso, imperituro e impersonale<sup>52</sup>. In tale periodo, il diritto acquistò rinnovata dignità, stante la possibilità per il sovrano non solo di creare nuovo diritto ma altresì di farlo applicare per il tramite del sistema giudiziario. In precedenza, al contrario, esso era frammentato e variegato poiché costituito dall'insieme di diritti e doveri riconosciuti ai diversi gruppi ed entità di cui si componeva l'ordinamento feudale.

Fu pertanto solo nel XVII secolo che si cominciò a parlare – o meglio a teorizzare – il concetto di Stato, nella sua connotazione moderna<sup>53</sup>. La monarchia assoluta aveva difatti reso possibile la coesistenza dei tre elementi fondamentali e costitutivi dello Stato che - riprendendo la dottrina di Jellinek<sup>54</sup> - sono da individuarsi nella sovranità, nel popolo e nel territorio. Ebbene, a metà del Seicento, tale processo poteva ritenersi oramai compiuto posto che l'Europa era di fatto smembrata in molteplici entità delimitate territorialmente e geograficamente, all'interno delle quali la popolazione era sottoposta alla sovranità detenuta interamente nelle mani del sovrano. Il confronto e l'interazione tra suddette entità diede vita ad una vera e propria competizione basata sul livello di performance raggiunto, atta a porre sotto pressione i suoi elementi costitutivi e allo stesso tempo ad innescare uno sviluppo delle risorse sia umane che economiche nonché delle capacità della società intera, risultante in un periodo di estremo eccezionale vigore continentale<sup>55</sup>.

Deve comunque ricordarsi come tale tendenza non fosse una costante dell'intero continente europeo, non potendo sottacersi come in Italia ed in Germania l'esasperata parcellizzazione territoriale aveva impedito la formazione di uno Stato – o meglio di un regno – unitario. In tali Paesi, dunque, si registrava ancora la sopravvivenza delle città-stato o comunque di realtà locali dotate di autonomia e autorità.

Meritevole di nota è altresì l'esperienza illuminata rappresentata dal cosiddetto “Stato di polizia”, dal greco *politeia* (arte di governare). Tale forma evolutiva dello Stato assoluto attecchì solamente in alcuni contesti specifici come la Prussia e l'Austria e segnò un punto di passaggio

---

<sup>52</sup> Celeberrima – e significativa - è l'affermazione di Luigi XIV, Re di Francia, “L'État, c'est moi”.

<sup>53</sup> La nascita del modello dello Stato moderno viene tradizionalmente fatta risalire al 1648, ovvero alla Pace di Westfalia. La raggiunta pace si basava infatti sulla consistenza di entità politiche nuove nate dall'istituzionalizzazione della politica a scapito della dimensione religiosa del potere e la cui esistenza è legata alla pluralità di soggetti di riferimento – ovvero sia gli altri Stati – tramite il reciproco riconoscimento della sovranità esclusiva su di un determinato territorio e popolo (Cfr. Pierangelo SCHIERA, La Pace di Westfalia fra due “tempi storici”: alle origini del costituzionalismo moderno, in *Scienza & Politica*, 22, 2000, pp. 33-45).

<sup>54</sup> Si veda, nello specifico, l'opera Georg JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre* del 1905.

<sup>55</sup> Axel HADENIUS, *Institutions and democratic citizenship*, Oxford University Press, 2001, p. 264.

intermedio, prima dell'affermazione dello Stato liberale. Il merito maggiore dello Stato di Polizia fu quello di aver introdotto – per la prima volta – una distinzione tra il Sovrano, inteso nel suo essere persona fisica, e la Corona, quale entità costituita dal patrimonio pubblico. In tal modo, si pose fine alla supremazia “selvaggia” del monarca il quale divenne primo servitore dello Stato<sup>56</sup>, pur mantenendo in sé concentrati tutti i poteri. La raggiunta autonomia concettuale della Corona permise inoltre al popolo di affrancarsi progressivamente dalla condizione di suddito per acquisire quella di cittadino, dotato di diritti di rivendicazione nei confronti del patrimonio comune.

Nel corso dell'*Ancien Régime* sei-settecentesco, infatti, si era affermata prevalentemente una concezione duplice di appartenenza statale del singolo, che racchiudeva in sé sia la sudditanza che la cittadinanza. L'individuo era difatti, allo stesso tempo, soggetto al potere del sovrano ed ad egli sottoposto, in un rapporto di obbedienza verticale e coatta, e altresì titolare di diritti e doveri riconosciutegli in funzione dell'azione svolta relativamente al bene pubblico ed alla collettività<sup>57</sup>, partecipando in ultima istanza alla conservazione e alla corroborazione dell'autorità monarchica. La definizione di tali diritti e doveri non era però uniforme ed omogenea all'interno dell'intera popolazione in quanto i regnicoli venivano distinti a seconda del loro *status*, dettato dall'appartenenza a determinati gruppi sociali, professionali, religiosi ed addirittura in base al luogo di residenza. Se pertanto tutti gli individui erano legati al sovrano per mezzo di un rapporto singolare ed individuale, ogni soggetto godeva di fatto di diritti e doveri differenti, determinati dalla sua appartenenza ad un determinato ceto o classe<sup>58</sup>.

Ad ogni modo, preponderante era ancora l'aspetto della sudditanza su quello della cittadinanza. Lo Stato assoluto era infatti sorto in virtù della soggezione del singolo ad un determinato regnante e della sua appartenenza ad una data comunità territoriale e si era affermato, nel tempo, tramite la rinnovazione convinta del vincolo di obbedienza e lealtà dovute al medesimo sovrano<sup>59</sup>. Il legame intercorrente tra l'individuo e il regnante non era più difatti una derivazione dell'appartenenza particolare del singolo (ad un ceto, ad una corporazione e così via) quanto del rapporto di soggezione della persona ad un potere centrale assoluto e perpetuo. Il nucleo – e l'essenza - dello *status* di cittadino era dunque rappresentato da un obbligo pieno, integrale fondamentale di obbedienza<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> Ginevra CERRINA FERONI, *op. cit.*, pp.813-815.

<sup>57</sup> Carlo LUCIONI, *Cittadinanza e diritti politici. Studio storico-comparatistico sui confini della comunità politica*, Aracne Editrice, Roma, 2008, pp.80-81.

<sup>58</sup> Enrico GROSSO, *op. cit.*, pp.172-173.

<sup>59</sup> Filippo CORIGLIANO, *op. cit.*, p.65.

<sup>60</sup> Enrico GROSSO, *op. cit.*, pp. 152-153.

Il concetto di cittadinanza finì pertanto per legarsi indissolubilmente a quello di sovranità, ovvero di assoggettamento ad un potere sovrano. A fronte della brutalità della natura umana e dell'eterna lotta per la sopravvivenza nello stato di natura, gli uomini cominciarono infatti ad avvertire l'esigenza di darsi un'organizzazione atta a difenderli dalle insidie del quotidiano. Per proteggersi dalle minacce straniere e per garantire i frutti della propria opera laboriosa, gli individui avevano ben accettato di sottomettersi – volontariamente – ad un'entità unica, che riassume in sé il volere dei molti e si ergesse sul patto intercorrente fra i singoli. Tale entità, nel pensiero di Hobbes, prese il nome di “Leviatano<sup>61</sup>”, dovendosi intendere un'entità dalle molteplici sfaccettature: un uomo, un'assemblea o ancora una moltitudine unita in una persona che prende il nome di Stato<sup>62</sup>. Il cittadino appariva quindi essere null'altro che un suddito libero<sup>63</sup>, in virtù del rapporto sinallagmatico intercorrente tra il singolo e lo Stato<sup>64</sup>. Il primo, infatti, in cambio della cessione di parte dei suoi diritti e poteri naturali e dell'obbedienza e fedeltà al sovrano, pretendeva da quest'ultimo protezione, sicurezza e garanzie<sup>65</sup>. Se tale rapporto si sviluppava sia in maniera verticale (tra il sovrano e il cittadino) nonché in maniera orizzontale (ovvero tra tutti i cittadini tra loro poiché reciprocamente riconoscentisi come tali in virtù della partecipazione al medesimo *pactum subiectionis*), esso non riguardava però lo straniero non facente parte del popolo poiché estraneo, appunto, a tale trama di obblighi. L'alieno era tale poiché non si riconosceva soggetto ad un ordinamento – fatto di norme e consuetudini legittimate dal consenso degli individui il cui agire è dalle stesse regolato - al quale sottostare in ragione della protezione offertagli<sup>66</sup>.

---

<sup>61</sup> La figura del Leviatano è particolarmente ricorrente nella mitologia più antica. In quella ebraica, esso viene rappresentato come un mostro marino, mentre nella traduzione luterana della Bibbia tale creatura si mostra quale drago acquatico. In molti casi, tale figura è stata associata a delle manifestazioni del maligno e del potere ostile, avverso alle popolazioni terrestri (Cfr. Carl SCHMITT, *The Leviathan in the State theory of Thomas Hobbes. Meaning and failure of a political symbol*, Greenwood Press, 1996, pp. 5 e ss.).

<sup>62</sup> Thomas HOBBS, *Leviatano*, Laterza, 2008.

<sup>63</sup> Sandro MEZZADRA (a cura di), *Cittadinanza. Soggetti, ordine, diritto*, CLUEB, Bologna, 2004, p. 53.

<sup>64</sup> Il riferimento al cittadino quale suddito avrà in realtà lunga vita posto che anche nella voce enciclopedica “Cittadino”, redatta da Denis DIDEROT nel 1753, si trova tale binomio. Si legge infatti a chiare lettere come: “Il nome di cittadino non è adatto né a coloro che vivono soggiogati né a coloro che vivono isolati; quindi coloro che vivono assolutamente allo stato naturale, come i sovrani, e coloro che hanno totalmente rinunciato a tale stato, come gli schiavi, non possono essere considerati cittadini; [...] i cittadini sono tutti ugualmente nobili, poiché la nobiltà non si ottiene dagli antenati, ma dal diritto comune alle più importanti magistrature. [...] Più i cittadini si avvicineranno all'uguaglianza delle prospettive e della fortuna, più lo Stato sarà tranquillo: questo vantaggio sembra essere connaturato alla democrazia pura, a differenza da ogni altra forma di governo. Ma anche nella democrazia più perfetta, l'uguaglianza completa fra i membri è uno stato puramente chimerico. Il miglior governo non è quello che è immortale, ma quello che dura più a lungo e più tranquillamente”.

<sup>65</sup> In Hobbes il soggetto acquista centralità in forza della sua singolarità, per cui egli non si rapporta con il potere sovrano per il tramite di un corpo sociale intermedio ma in qualità di individuo.

<sup>66</sup> Già Jean BODIN, nei suoi *I sei libri dello Stato*, 1576, riconosceva infatti come: “Ciò che fa il cittadino è l'obbedienza e la riconoscenza del suddito libero per il suo principe sovrano, e la protezione, la giustizia e la difesa del principe nei riguardi del sudditi; ed è questa la vera ed essenziale differenza tra cittadino e straniero”.

Di fatto, lo straniero era estraneo all'atto di sottomissione del singolo nei confronti di un medesimo sovrano e avverso un nemico comune<sup>67</sup>. Codesta obbligazione traeva la sua fonte, però, proprio dalla libertà dell'uomo, il quale conferiva poteri al Leviatano – spogliandosene contemporaneamente e momentaneamente – fintanto che questo fosse stato in grado di assolvere alla sua funzione di protettore e garante dell'incolumità e del benessere della comunità. La cittadinanza moderna nasce, allora, da una sottomissione egoistica e vantaggiosa dell'uomo il quale – al fine della preservazione personale – rinuncia a parte delle proprie prerogative e diritti, trasferendoli ad un'entità superiore la cui forza e autorità risiede nel patto stesso tra i consociati.

Riassumendo, quindi, la cittadinanza dell'*Ancien Régime* si presentava ancora come una categoria costruita sulla disegualianza, sul particolarismo e sulla contingenza delle caratteristiche e delle peculiarità del soggetto in cui la dimensione prevalente era quella della sudditanza, ovvero della sottomissione ad un'unica autorità. Nozione ben lontana pertanto da quella propugnata dai fautori delle rivoluzioni di fine XVIII secolo.

### **1.3 La svolta rivoluzionaria.**

La nozione di cittadinanza – nella accezione moderna del termine – deve infatti essere fatta risalire al periodo rivoluzionario, specialmente alle idee diffuse alla fine del Settecento con la rivoluzione francese. È in questo periodo, infatti, che nettamente si delineò la distinzione tra cittadinanza e sudditanza, la seconda vista come versione ridotta - e riduttiva - della prima. L'esperienza sicuramente più significativa in proposito è incarnata dalla Rivoluzione francese i cui attori si fecero promotori di un ordine socio-politico totalmente nuovo poiché volto all'affermazione dell'uguaglianza di tutti i soggetti - raggiunta mediante la pari sottoposizione alla legge<sup>68</sup> - e della libertà. Scompariva dunque l'aspetto della sudditanza e della sottoposizione coatta alla potestà statale, precedentemente esistente, alla luce di una rinnovata dignità dell'indipendenza e dell'autonomia umana<sup>69</sup>. Nello specifico, le dottrine rivoluzionarie propugnavano la teoria per cui il soggetto sovrano originario fosse da individuarsi nel popolo, ovvero nella Nazione, il quale – esercitando il potere costituente – andava ad intessere e a garantire la fitta rama di rapporti giuridici umani, nati dall'unanime volontà<sup>70</sup>. Tale pensiero – in cui forti sono le influenze giusnaturalistiche - può essere ben espresso dalle parole di d'Holbach,

---

<sup>67</sup> Sandro MEZZADRA, *op. cit.*, p. 62.

<sup>68</sup> Pietro COSTA, *op. cit.*, p.48.

<sup>69</sup> Forte in tale visione era l'influenza del pensiero Kantiano, secondo cui le caratteristiche portanti del concetto di cittadinanza debbono ravvisarsi nella partecipazione attiva – dunque nell'esercizio del diritto di voto – dell'individuo e nella sua indipendenza intesa come partecipazione al processo legislativo da cui scaturiscono le leggi pubbliche che regolano, in maniera comune e uniforme, l'agire collettivo dei cittadini. Vedasi in proposito Immanuel KANT, *Principi metafisici della dottrina del diritto* (1797), Laterza, 2005.

<sup>70</sup> Alfonso CATANIA, *Stato, cittadinanza, diritti*, Giappichelli, 2000, p. 96.

secondo cui “*en obeissant à des lois qu’il approuve, le sujet peut se dire citoyen*”<sup>71</sup>. Nel panorama rivoluzionario europeo, quindi, la legge si vestì di significati nuovi e si caricò di un portato simbolico importante, andando a rappresentare la fine dell’arbitrio monarchico, il veicolo della volontà collettiva nonché lo strumento dell’edificazione dell’ordine futuro<sup>72</sup>.

Significativa in tal senso è la formulazione testuale dell’art. 6 della Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo e del Cittadino nel 1789 che recita: “La legge è l’espressione della volontà generale”. Forte è qui l’influenza della dottrina rousseauiana secondo cui – posto che la sovranità appartiene al popolo quale insieme di cittadini - l’esercizio della funzione legislativa non é che la sua espressione massima, manifestando la volontà generale. Tale fenomeno andava così ad assumere dimensioni macroscopiche che necessariamente necessitavano di intermediazione per poter operare correttamente. È per tale ragione che nelle Costituzioni di fine Settecento<sup>73</sup> cominciò ad essere enunciato il principio rappresentativo per cui gli eletti alle assemblee legislative erano non solo i rappresentati dell’intera nazione – e dunque non esclusivamente della fetta di elettorato da cui avevano ottenuto il consenso e il voto – ma, in definitiva, i delegati di tutti i singoli cittadini<sup>74</sup>. Il legislativo si faceva dunque “voce del popolo”<sup>75</sup>, fondato sul rapporto di tipo elettivo con cui il popolo legittimava i propri rappresentati ad esprimere, al suo posto, il volere generale. Si andava, dunque, ben oltre l’elaborazione teorica di Rousseau, superando i particolarismi e guardando invece alla totalità dei cittadini.

Tale concezione venne ben espressa dal pensiero formulato dall’Abate Sieyès, uno dei protagonisti del periodo di transizione post-rivoluzionario francese<sup>76</sup>. Il pensatore d’oltralpe elaborò in particolare una variante del termine nazione – precedentemente impiegato per indicare esclusivamente la società gerarchica e piramidale suddivisa per ceti – atta ad ricomprendere l’insieme degli individui che volontariamente costituiscono l’ordine politico attraverso un vincolo contrattuale, partecipativo e rappresentativo, estrinsecantesi nella legge statale. Il cittadino diveniva così, per la prima volta, esercente di poteri e partecipe alla sovranità statale mediante il meccanismo della rappresentanza politica<sup>77</sup>.

---

<sup>71</sup> Giuliano CRIFO’, *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, Editori Laterza, 2000, p. 43.

<sup>72</sup> Pietro COSTA, *op. cit.*, p.52.

<sup>73</sup> Si pensi - su tutti - all’art. 7 della Costituzione francese del 1791 e ancora all’art. 52 della Costituzione del 1793.

<sup>74</sup> Raymond CARRE’ DE MALBERG, *La legge come espressione della volontà generale*, GIUFFRÈ’, 2008, pp. 25-29.

<sup>75</sup> Espressione questa utilizzata dall’Abate Sieyès in occasione della prima seduta dell’Assemblea Nazionale del 7 settembre 1789.

<sup>76</sup> Nel celebre trattato *Qu’est-ce que le Thiers État?*, l’Autore offre infatti una definizione di nazione, quale corpo di associati che vivono legati dal vincolo di una legge comune e che sono rappresentati dal legislativo, che ben riassume la rinnovata importanza assunta dalle norme statali nel delineare il novello concetto di cittadinanza ove non trovano più asilo differenziazioni e privilegi.

<sup>77</sup> Carlo LUCIONI, *op. cit.*, p. 90.



Gli afflatti universalistici che contraddistinsero i moti di fine Settecento ebbero degli effetti anche sul trattamento dello straniero<sup>78</sup>. Restando nella Francia post-rivoluzionaria, un primo segnale può essere individuato già nel titolo della Dichiarazione del 1789 che – accanto al cittadino – fa riferimento all'uomo in quanto tale, membro dell'umanità. Per ciò solo, dunque, alcuni diritti venivano riconosciuti a tutti gli individui, stranieri e cittadini, a partire da quelli definiti fondamentali poiché naturali e inalienabili. Discorso più complesso riguardava invece le altre classi di diritti posto che quelli civili venivano universalmente riconosciuti, mentre quelli politici continuavano ad essere prerogativa dei soli cittadini<sup>79</sup>. In ogni caso, numerose furono le iniziative delle assemblee rivoluzionarie a favore di un'equiparazione tra stranieri e cittadini, prima fra tutte l'abolizione del diritto di albinaggio nel 1790, che era sopravvissuto dall'epoca medioevale<sup>80</sup>. È comunque doveroso osservarsi come tali spiriti andarono affievolendosi già nei primi decenni del XIX secolo, per cui si tornò ad una netta distinzione tra cittadini e stranieri nel godimento dei diritti. In particolare, si andò sempre di più diffondendosi il sistema del riconoscimento dei diritti civili agli stranieri sulla base del principio di reciprocità. Può a tal proposito citarsi l'art. 11 del Codice napoleonico del 1804<sup>81</sup> secondo cui lo straniero sarebbe stato ammesso al godimento dei diritti civili solamente in presenza di trattati internazionali con cui lo Stato di appartenenza del forestiero avrebbe accordato gli stessi ai cittadini francesi.

Nel neonato ordinamento rivoluzionario di fine Settecento, in buona sostanza, la cittadinanza pareva assicurare un'uguale partecipazione alla *res publica* e presupporre una pari rilevanza civile dei consociati – in applicazione dei *topoi* giusnaturalistici tradizionali -, tutti soggiacenti alla medesima legge statale emanata in virtù dei meccanismi di rappresentanza.

Alla teoria non fece però seguito la piena applicazione pratica di tale pensiero, causando dunque un affievolimento delle potenzialità di sviluppo insite in un paradigma di cittadinanza così formulato.

Tali eventi traumatici e di rottura - quali le esperienze rivoluzionarie – segnarono il giro di boa per il passaggio dallo Stato assoluto a quello cosiddetto liberale, caratterizzato dalla separazione dei poteri; dalla tutela e riconoscimento dei diritti fondamentali; l'affermazione del principio della rappresentanza politica e infine dal liberismo economico. Alle prime esperienze

---

<sup>78</sup> Si pensi ad esempio al *project de Constitution française* presentato nel 1793 da Condorcet cui, all'art. 1, Titolo II, arrivava addirittura a proporre un'apertura della cittadinanza anche agli stranieri. Proponeva infatti di riconoscere la cittadinanza francese a: «Tutti gli uomini di ventuno anni compiuti, che si saranno fatti iscrivere sulla lista civica di una assemblea primaria e che avranno risieduto da più di un anno senza interruzioni sul territorio francese».

<sup>79</sup> A proposito, pare opportuno citarsi gli artt. 6 (sui diritti politici e la formazione della legge), 13 e 14 (entrambi relativi alla contribuzione alla spesa pubblica) della Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789 che espressamente facevano riferimento al "citoyen" piuttosto che all' "homme".

<sup>80</sup> Cecilia CORSI, *op. cit.*, p. 19.

<sup>81</sup> L'art. 11 così recitava: "L'étranger jouira en France des mêmes droits civils que ceux qui sont ou seront accordés aux Français par les traités de la nation à laquelle cet étranger appartiendra".

statali dell'Ottocento corrispose l'applicazione dei primi modelli dei cosiddetti Stati-nazione ove l'attribuzione dello *status* di cittadino veniva sostanzialmente fatta dipendere dalla situazione patrimoniale del soggetto. È stato correttamente sostenuto in dottrina come lo Stato-nazione si sia rivelato, nel tempo, la dimensione ideale per lo sviluppo dello *status* di cittadinanza. Esso, infatti, grazie alla sua dimensione territorialmente circoscritta e la sua capillare organizzazione governativa dal centro alla periferia, permise ai cittadini di poter accedere in maniera sempre più significativa alle istituzioni, al fine di avanzare istanze e pretese all'autorità centrale. In secondo luogo, con l'accrescersi del valore ideale dei confini statali – non solo come protettori geografici ma quanto piuttosto baluardi posti a difesa dei valori condivisi da un determinato popolo – la cittadinanza andò ad acquisire una sfumatura identitaria, quale tratto comune di una popolazione che vive secondo e si riconosce in un bagaglio socio-culturale comune<sup>82</sup>. Ciò deve in parte ricollegarsi al diffondersi di teorie a favore dell'universalità della comunità umana, tale per cui la cittadinanza – quale condizione distintiva dei diversi agglomerati umani – andò a legarsi ad altri fattori rispetto a quelli precedentemente presi in considerazione. Nello specifico, tali peculiarità vennero rintracciate nell'identità culturale e nell'idioma *natio*<sup>83</sup>, poiché fattori dotati di potenzialità inclusiva all'interno del gruppo di riferimento e di esclusione, se proiettati verso l'esterno.

Nel XIX secolo infatti lo Stato si fece monoclasse, a seguito della vittoria della borghesia a seguito delle rivoluzioni del Settecento, fondato su istituzioni e strutture di ispirazione liberale, in cui il sovrano si vedeva obbligato a rispettare i diritti individuali quali principali argini alla sua piena autorità. Lo Stato liberale pose fine alla concentrazione dei poteri nelle mani del sovrano, attuando innanzitutto una transizione di sovranità dalla corona alla nazione, intesa quale entità unitaria foriera di una determinata visione della società<sup>84</sup>. In tale periodo anche l'indivisibilità del potere venne soppiantata, stante l'affermarsi della teoria della tripartizione e separazione dei tre poteri<sup>85</sup> legislativo, esecutivo e giudiziario, assegnanti a tre diversi organi. Infine, all'epoca, fondamentale fu anche il radicamento del principio della rappresentanza politica per cui – stante il fatto che la sovranità era detenuta dalla Nazione, costituita a sua volta dal comune sentire di una determinata popolazione – non potevano che essere proprio dei rappresentanti del popolo ad andare a comporre i tre organi statali fondamentali per il raggiungimento di scopi comuni. Deve

---

<sup>82</sup> Alexander C. DIENER, "Re-scaling the geography of citizenship", in Ayelet SHACHAR, Rainer BAUBÖCK, Irene BLOEMRAAD, Maarten VINK (edited by), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford University Press, 2017, p.55.

<sup>83</sup> Alexander C. DIENER, "op.cit", in Ayelet SHACHAR, Rainer BAUBÖCK, Irene BLOEMRAAD, Maarten VINK (edited by), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford University Press, 2017, p.44.

<sup>84</sup> Mauro VOLPI, *op. cit.*, pp. 36-37.

<sup>85</sup> Chiaro è il riferimento, su tutti, al pensiero di Montesquieu sulla separazione dei poteri racchiuso nella sua opera *L'Esprit des lois* del 1748.

comunque sottolinearsi come, all'epoca, il suffragio non fosse universale e gli interessi presi in considerazione fossero unicamente quelli della classe dominante, ovvero sia della borghesia, tanto che si è parlato di Stato monoclasse. In virtù della natura imprenditoriale di tale ceto, uno dei principali scopi perseguito dallo Stato liberale fu quello di assicurare al singolo individuo una sfera privata, franca dall'ingerenza statale, composta da un fascio di diritti e libertà incompressibili.

Il principale di tali diritti – in virtù dei retaggi culturali, religiosi e filosofici – veniva identificato nella proprietà, visto come canone ordinante della società civile, privilegiando così il pensiero lockiano a scapito della dottrina rousseauiana<sup>86</sup>. La proprietà privata diviene in tal modo metro della razionalità e della virtù dell'individuo, volto all'autoconservazione, e dunque lasciata passare per il godimento pieno della cittadinanza. È in questo periodo che si afferma con forza la dottrina di Benjamin Constant<sup>87</sup>, secondo cui debbono distinguersi le libertà dei moderni – proprie di una realtà mercantile e privatistica – da quelle degli antichi, sviluppatesi in un contesto sociale improntato alla guerra ed alla battaglia, dove a farla da padrone è la nozione di appartenenza. Al contrario, nella modernità, tutto ruota intorno al concetto di libertà, economica innanzitutto, che trova la propria esternazione nella proprietà privata, paradigma di razionalità e acume. Dunque, soltanto ai soggetti dotati di tali valori e qualità dovranno essere attribuiti i diritti politici, il cui godimento risulta condizionato dalla condizione censitaria del singolo individuo.

Fu sulla scia di tali argomentazioni che venne giustificata - prima che applicata - la rappresentanza elitaria, concetto rinvenibile altresì nella teoria capacitaria elaborata da Guizot il quale – memore dell'esperienza giacobina e del Terrore – criticava la potenzialità destrutturante dell'ordine costituito a partire dall'affermazione dell'uguaglianza universale. A parere dell'autore francese, invece, era necessario insistere sulla capacità, ovvero sulla razionalità, intesa come attitudine a provvedere a se stessi ed agli altri. Indice di tale virtù non poteva che essere rintracciato nella proprietà individuale, così che Guizot arrivò a giustificare il sistema elitario assumendo il censo quale indice di capacità<sup>88</sup>, imprescindibile al fine della gestione della cosa pubblica.

---

<sup>86</sup> Dai due pensatori diverso valore viene infatti attribuito alla proprietà privata. A parere di Locke, infatti, preminente – nell'animo umano – è la volontà di difendere le proprietà accumulate dai pericoli esistenti nello stato di natura. La decisione di sottoporsi ad un governo è dunque motivata dalla necessità di leggi capaci di garantire la conservazione della proprietà stessa. Differente è invece la ricostruzione in termini operata da Rousseau. Il filosofo francese attribuisce preminenza di significato al contratto sociale rispetto alla proprietà privata, ritenendo che quest'ultima venga riconosciuta all'uomo solamente in virtù della volontà generale riassunta all'interno del patto con cui si passa dallo stato di natura allo stato civile.

<sup>87</sup> Si consultino a riguardo Benjamin CONSTANT, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs* (del 1815) e *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes* (del 1819).

<sup>88</sup> Carlo LUCIONI, *op. cit.*, p. 166.

Il vero protagonista dell'epoca Ottocentesca risulta dunque essere il singolo cittadino, portatore di diritti e doveri, di libertà e di interessi economici da cui dipendeva – in ultima istanza - la sua partecipazione all'amministrazione e al governo di una struttura statale inevitabilmente relegati in secondo piano, fungendo da sfondo per lo svolgersi della scena principale portata avanti dai rappresentanti delle classi borghesi. La più importante conquista in punto di cittadinanza nello Stato liberale fu quindi l'ottenimento dei diritti politici e di elettorato attivo e passivo, seppur inizialmente riconosciuti unicamente in base al criterio censitario<sup>89</sup>.

Lo stesso spirito venne profuso nel primo codice civile adottato dallo Stato italiano, emanato nel 1865, ove – agli artt. 4-15<sup>90</sup> – la cittadinanza veniva declinata quale aspetto fondamentale dell'individuo dal punto di vista del diritto privato.

Nello scenario Ottocentesco, la delineazione giuridica della figura dello straniero seguì di base quel processo di graduale assimilazione che aveva già avuto origine sul finire del secolo precedente. La tendenza fu infatti quella del riconoscimento di libertà e diritti privati anche allo straniero<sup>91</sup>, avendo ad oggetto – nello specifico – quei diritti che si ritenevano prerogativa dell'uomo in quanto tale. Nelle legislazioni nazionali permanevano infatti (e permangono tuttora) distinzioni tra ciò che veniva riconosciuto all'individuo, dunque indipendentemente dal suo *status* di appartenenza ad un determinato popolo, e ciò che invece era ad appannaggio esclusivo del cittadino, si pensi in particolare ai diritti politici. Graduale fu altresì l'abbandono del ricorso al principio di reciprocità di cui si è parlato sopra. Se da un lato, dunque, le rivoluzioni settecentesche avevano attecchito nel riconoscimento dei diritti universali sia al cittadino che allo straniero, dall'altro il consolidamento dello Stato moderno era dipeso in parte anche dalla costituzione di una solida società civile in cui fondamentale importanza andava ad acquisire il concetto di appartenenza ad una comunità<sup>92</sup>.

Nel corso del XIX secolo, infatti, si assistette ad un importante sviluppo di tematiche quali l'etnia, il patrimonio storico comune e lo spirito nazionale<sup>93</sup> per cui il diritto e la sovranità si fecero maggiormente “autoreferenziali”, volti cioè a regolare una determinata comunità risiedente in un delineato perimetro territoriale. In tale scenario una preferenza nei confronti di

---

<sup>89</sup> Si precisa come all'epoca il suffragio fosse esclusivamente maschile, dovendosi sottolineare come il primo Paese in cui le donne furono ammesse a votare fu la Nuova Zelanda nel 1893.

<sup>90</sup> Ciò risulta particolarmente evidente all'art.14 del Codice del 1865 per cui: “La donna cittadina che si marita a uno straniero, diviene straniera, sempre che col fatto del matrimonio acquisti la cittadinanza del marito. Rimanendo vedova, ricupera la cittadinanza se risieda nel regno o vi rientri, e dichiara in ambedue i casi davanti l'ufficiale dello stato civile di volervi fissare il suo domicilio.”

<sup>91</sup> Cecilia CORSI, *op. cit.*, p. 44.

<sup>92</sup> Alfonso CATANIA, *op. cit.*, p. 96.

<sup>93</sup> Si pensi a tale proposito alla scuola tedesca di pensatori come Fichte ovvero Savigny nonché Hegel il quale per primo ripropose in ambito giuridico il vocabolo *Volksgeist*, andando appunto ad intendere lo spirito di un popolo e dunque nazionale.

chi di tale comunità era membro appare assolutamente consequenziale, finendo per legare indissolubilmente l'autorità politica nazionale con il riconoscimento dei diritti<sup>94</sup>. Le rivoluzioni democratiche settecentesche avevano difatti favorito il diffondersi del principio per cui popolo e nazione erano di fatto coincidenti e che elemento indefettibile e fondante il rinnovato ordine politico-istituzionale era la sovranità popolare per cui i cittadini erano obbligati alla fedeltà allo Stato il quale, a sua volta, si faceva garante e tutore dei diritti inalienabili dei cittadini. Secondo il principio della nazione, quindi, la legittimazione dello Stato era da ricercarsi nella comune coscienza etica e morale del corpo politico dei cittadini<sup>95</sup>. Il concetto di Nazione, quale aggregato socio-culturale, si arricchiva dunque di connotazioni politiche e autoritarie, fino ad allora sconosciute.

Tali formulazioni verranno poi messe in discussione nella seconda metà del XIX secolo in modo particolare dalla dottrina tedesca. Sarà infatti grazie alle opere di Jellinek, Gerber e in parte dello stesso Hegel che si affermerà il primato dello Stato, detentore di un ruolo attivo nella definizione dei diritti e doveri dei cittadini, declinati come momento necessario per il raggiungimento dei propri fini. Ogni libertà e ogni prerogativa riconosciuta ai cittadini dipende dunque dalla volontà statale, viste come prodotti dell'autolimitazione dello Stato stesso. In tale ottica, allora, il centro focale si sposta inevitabilmente dal singolo alla struttura statale, che diventa protagonista attivo e non più soggetto passivo del diritto. In breve lo Stato si fa *Rechtstaat*, decidendo autonomamente di sottoporsi – e in che misura - al diritto degli uomini<sup>96</sup>.

L'ulteriore evoluzione al concetto di cittadinanza deve rinvenirsi a cavallo tra Otto e Novecento soprattutto per mezzo delle istanze provenienti dalla società civile, rinnovatasi nella sua composizione. L'affermarsi dell'economia capitalista e della società di massa avevano difatti scardinato la base dell'ordine liberale, mettendo in crisi l'assioma proprietà-diritti di cittadinanza e postulando l'ampliamento della partecipazione e del novero stesso dei diritti garantiti dallo Stato a fronte dell'emergere di nuovi bisogni (si pensi al diritto al lavoro o ancora all'assistenzialismo). La crisi dello Stato liberale derivava infatti dal mutato panorama economico e sociale, per cui il paradigma dello Stato monoclasse non appariva più aderente alla realtà. Il capitalismo aveva comportato sia il diffondersi di una situazione generale di insicurezza finanziaria, dettata dalla ciclicità delle crisi economiche, sia l'avanzare di classi sociali prima estromesse dai meccanismi politici. In particolare, i ceti operai cominciarono ad organizzarsi e a canalizzare le loro istanze attraverso i neonati partiti di massa. Le principali rivendicazioni erano

---

<sup>94</sup> Alfonso CATANIA, *op. cit.*, p. 97.

<sup>95</sup> Emilio GENTILE, *Né Stato né Nazione. Italiani senza meta*, Editori Laterza, 2010, pp. 41-44.

<sup>96</sup> Pietro COSTA, *op. cit.*, pp.82-87.

volte, sostanzialmente, all'eliminazione di quelle contraddizioni e differenziazioni che il regime economico capitalista aveva comportato. A gran voce venne richiesto un sempre più incisivo intervento dello Stato, volto a regolare tali questioni economico-sociali<sup>97</sup>. Fu dunque in tale periodo che alla rivendicazione dei diritti politici, del suffragio universale, della democrazia si aggiunse la richiesta del riconoscimento di diritti civili e sociali, prevedendo una intrusione statale in circuiti economico-privatistici prima impensabili. Baluardo dell'affermazione dell'autonomia individuale e dell'uguaglianza tra tutti i cittadini fu la Costituzione di Weimar del 1919, in cui per la prima volta venivano riconosciuti i tre ordini di diritti su menzionati. Lo Stato democratico novecentesco si ergeva così sul principio fondamentale dell'uguaglianza e della pari dignità di ogni individuo, che – indipendentemente dalla classe sociale di riferimento – aveva il diritto innato di partecipare alla vita politica del suo Paese<sup>98</sup>. Argomenti quali la questione sociale ovvero l'uguaglianza sostanziale divennero dunque i cardini di un processo di liberazione<sup>99</sup> per cui le libertà private finirono di essere appannaggio esclusivo della classe borghese e quelle politiche vennero ampliate e più diffusamente riconosciute al fine di garantire la dialettica pluralista.

Tale espansione dei diritti riconosciuti trovò la sua formalizzazione nelle Costituzioni democratiche novecentesche, chiamate a comporre il conflitto e la tensione esistente tra le diverse compagini sociali tramite l'affermazione di valori e di una identità collettiva, espressione di una precisa realtà statale. I diritti fondamentali condivisi funsero dunque da base di partenza per l'integrazione e la sopravvivenza dello Stato democratico, basata sulla dialettica e sull'organizzazione di diverse falangi sociali potenzialmente antagoniste<sup>100</sup>.

Nella prima metà del Novecento, dunque, lo *status* di cittadinanza subì importanti modifiche. Innanzitutto, fondamentali si rilevarono le lotte per il riconoscimento dei cosiddetti diritti sociali - cioè che necessitano di una azione positiva da parte dello Stato per il loro godimento - per cui al cittadino doveva essere accordato il diritto ad un minimo di sicurezza e di benessere

---

<sup>97</sup> Mauro VOLPI, *op. cit.*, p. 41.

<sup>98</sup> La partecipazione politica assicurata all'individuo novecentesco viene ricondotta da Hans Kelsen ad un rinnovato paradigma di libertà positiva, ovvero di partecipazione al potere dello Stato, contraria alla libertà negativa che aveva dominato i secoli precedenti e che stava a significare, invece, un ambito circoscritto di autonomia personale in cui era interdotta allo Stato qualsiasi intrusione. Kelsen inoltre, nello studio del fenomeno della moderna realtà pluralista, rintraccia l'impossibilità oramai raggiunta, per la società, di essere ricondotta ad un *unicum*, dovendosi invece privilegiare il confronto e la contaminazione di idee tra gruppi distinti. Ebbene, la volontà statale finisce per dipendere direttamente dal compromesso e dalla commistione delle volontà di tali gruppi i quali saranno capaci di veicolare le loro istanze e messaggi solamente per il tramite dei partiti. Tali formazione collettive appaiono difatti come le sole capaci di mediare tra il cittadino e lo Stato nonché di riassumere il volere dei molti, tale per cui - a parere del giurista austriaco – la volontà dello Stato moderno finisce per dipendere dalla volontà dei partiti stessi. Cfr. Pietro COSTA, Danilo ZOLO, Emilio SANTORO (a cura di), *Lo Stato di diritto: storia, teoria, critica*, Feltrinelli, 2002, p. 332.

<sup>99</sup> Paolo RIDOLA, *Diritti fondamentali. Un'introduzione*, Giappichelli, 2006, p. 96.

<sup>100</sup> *Ibidem*, pp. 110-112.

economico. Con il tempo, vi fu l'ampliamento – prima di tutto concettuale - di tale diritto, per cui dalla garanzia di un livello base si passò all'assicurare all'individuo di poter attingere a pieno alle conquiste sociali consolidate e di poter condurre la propria esistenza in linea con gli *standard* della comunità<sup>101</sup>. In secondo luogo, con l'ingresso delle masse nella gestione del potere dello Stato e con la graduale previsione del suffragio universale maschile da parte dei legislatori statali, la cittadinanza andò sempre i più a significare appartenenza ad una data comunità politica i cui membri si riconoscono come tali per la comunanza di identità e di allocazione geografica all'interno di uno Stato. In tale definizione è implicita una dimensione attiva del cittadino, il quale partecipa e agisce per mezzo dei suoi rappresentanti al governo statale<sup>102</sup>. È in tale periodo, infatti, che si compì la cosiddetta “seconda trasformazione<sup>103</sup>” del rapporto tra cittadino e Stato (e volendo anche dei meccanismi stessi della democrazia) caratterizzata dalla congiunzione del principio rappresentativo con quello democratico. Le decisioni venivano difatti assunte dal popolo per il tramite dei rappresentanti delegati dai cittadini ad esercitare la sovranità<sup>104</sup>.

Non è mancato, comunque, chi ha letto il dualismo diritti civili-diritti sociali in chiave classica, ritenendo i primi espressione della cittadinanza greca e i secondi di quella romana<sup>105</sup>. Secondo tale teoria, infatti, i diritti civili – interpretati come difese dall'ingerenza statale – incarnerebbero lo spirito della cittadinanza ellenica basata sulla partecipazione politica mentre i diritti sociali – legittimando il singolo ad avanzare pretese e a richiedere di poter godere di benefici concessi dallo Stato – altro non sarebbero che l'essenza della cittadinanza romana antica, nata dall'accettazione della sottomissione a fronte della promessa di tutela<sup>106</sup>.

La figura dello straniero nello Stato democratico Novecentesco si legò invece principalmente ai fenomeni migratori - dettati dalla crescita industriale ed economica – che spinsero molti individui a spostarsi altrove alla ricerca di un'occupazione lavorativa. Le libertà ad essi riconosciuti debbono prevalentemente essere analizzate in relazione all'affermarsi dei diritti sociali, posto che gli stranieri erano sì parte delle masse dei lavoratori ma comunque del tutto esclusi dall'esercizio dei diritti politici. Invero, anche nel caso dei diritti sociali, erano ancora numerose all'epoca le discriminazioni di trattamento, come ad esempio nell'accesso al diritto all'assistenza medica ovvero ai diritti sindacali, dovendosi tenere conto del fatto che il processo interno di riconoscimento di tali diritti era ancora *in fieri* per quanto riguardava degli stessi

---

<sup>101</sup> Richard BELLAMY, *Citizenship. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, 2008, p.48-49.

<sup>102</sup> Gideon CALDER, Philip COLE, Jonathan SEGLOW (edited by), *Citizenship Acquisition and National Belonging. Migration, Membership and the Liberal Democratic State*, Palgrave Macmillan, 2010, p. 1-3.

<sup>103</sup> L'endiadi è rinvenibile nell'opera di DAHL, Robert, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, 1989.

<sup>104</sup> Hans-Dieter KLINGEMANN, Dieter FUCHS (edited by), *Citizens and the State*, Oxford University Press, 1995, p. 2.

<sup>105</sup> Un autore su tutti, Michael WALZER si esprime in tal senso in *Citizenship*, in *Democrazia e diritto*, XXVIII, 1988, pp. 43-52.

<sup>106</sup> Giovanna ZINCONE, *Da sudditi a cittadini*, Il Mulino, Bologna, 1992, p.63.

cittadini. Inoltre, stante le ripetute crisi finanziarie, allo straniero erano di fatto interdette alcune attività lavorative e alcune professioni, segnando di fatto un passo indietro rispetto ai progressi registrati in quest'ambito nel corso dell'Ottocento e negando altresì che il principio di uguaglianza potesse trovare applicazione in relazione alla libertà di commercio e d'industria<sup>107</sup>.

Sorvolando la parentesi totalitaria novecentesca in cui il concetto di cittadinanza e di uguaglianza vennero accantonati a fronte della feroce affermazione della supremazia della razza, della nazione nonché del popolo, nel Secondo Dopoguerra si assistette alla ricostruzione dell'ordine democratico a partire dalla centralità dell'individuo<sup>108</sup>. Di nuovo, dunque, si tornava a reclamare a gran voce pari dignità e uguaglianza di tutti i cittadini e dunque a pretendere l'impegno e la partecipazione del soggetto singolo nel governo della nazione.

Questa volta, per mettere al riparo i diritti umani fondamentali si optò per un radicamento degli stessi non nell'ordinamento statale bensì in quello internazionale, per ovviare alla possibilità che la drammatica esperienza dei regimi autoritari potesse ripresentarsi in futuro, salvaguardando dunque i diritti acquisiti. Basti pensare al fatto che l'art. 15 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948 esplicitamente prevede il diritto di ogni individuo ad avere una cittadinanza/*nationality*. Gran parte di quelli che erano stati precedentemente considerati diritti di cittadinanza divennero allora diritti che potevano essere reclamati – all'interno di una società democratica e liberale – semplicemente in virtù della presenza fisica dell'individuo all'interno dei confini statali. L'ideale dell'universalismo dei diritti aveva difatti favorito la diffusione dell'equazione secondo cui all'uguale valore morale di ogni essere umano corrisponde il diritto di ciascuno ad un'uguale grado di cittadinanza; retorica che non di rado è però entrata in conflitto con quelle rivendicazioni sociali volte all'ottenimento di diritti speciali a favore di determinati gruppi comunitari e giustificati proprio dalle differenze sussistenti tra questi ultimi e la maggioranza<sup>109</sup>. Faceva comunque eccezione il diritto di voto, rimasto (e ancora tutt'oggi) prerogativa statale: la decisione circa il godimento e l'ammissione all'esercizio dei diritti politici continua difatti ad essere prerogativa dei membri della comunità politica, aventi potere di scegliere chi è meritevole di far parte di tale gruppo e chi no<sup>110</sup>.

Su tali scie venne, però, alimentato il dibattito crescente circa il rapporto identitario esistente tra il cittadino e l'ordine politico-giuridico di appartenenza. È chiaro infatti come perplessità, problematiche ed interrogativi possano sorgere nel momento in cui la partecipazione

---

<sup>107</sup> Cecilia CORSI, *op. cit.*, p. 44-47.

<sup>108</sup> *Ibidem*, pp. 142-143.

<sup>109</sup> Iris Marion YOUNG, "Polity and Group Difference: A Critique to the Ideal of Universal Citizenship", in Ronald BEINER (edited by), *Theorizing Citizenship*, State University of New York Press, 1995, pp. 196-197.

<sup>110</sup> Luicy PEDROZA, *Citizenship Beyond Nationality. Immigrants' Right to Vote Across the World*, University of Pennsylvania Press, 2019, pp. 28-29.



dell'individuo in una determinata comunità venga fatta passare per un riconoscimento extra-statale, che travalica i confini nazionali e che giunge quasi a prescindere dall'ordine di riferimento.

Si cominciò infatti a parlare di diritto alla cittadinanza nonché di diritto all'accesso alla stessa, dovendosi intendere il primo come un diritto fondamentale dell'individuo implicante un impegno dello Stato ad evitare l'apolidia o situazioni affini. Il secondo fa invece riferimento al diritto di acquisire, conservare e trasmettere, senza discriminazioni, la cittadinanza dello Stato in cui il soggetto risiede stabilmente<sup>111</sup>.

Inoltre, valori che avevano dominato il XIX e parte del XX secolo quali la sovranità statale e la identità nazionale si rivelarono recessivi rispetto a principi ed ideali superiori come la tutela dei diritti umani fondamentali e il mantenimento della pace e della giustizia tra le Nazioni<sup>112</sup>. Proprio la preminenza dei diritti inviolabili ha indotto parte della dottrina a ipotizzare l'opportunità di un ritorno allo *status personae* abbandonando lo *status* di cittadino<sup>113</sup>. Il primo avrebbe difatti il pregio di non essere legato all'appartenenza – geografica e comunitaria – del singolo, basandosi esclusivamente su quel catalogo di diritti e libertà enucleati nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1948<sup>114</sup>. Proposito questo sicuramente pregevole quanto, però, utopico. Lo stesso diritto internazionale prevede infatti un ruolo imprescindibile per gli Stati nella tutela dei diritti umani fondamentali dovendosi ritenere che il circuito democratico di esercizio dell'autorità sia il solo capace di assicurare una tutela effettiva di tali valori e diritti<sup>115</sup>. È per tale motivo, ad esempio, che nella seconda metà del Novecento gli ordinamenti nazionali cominciarono a dotarsi di leggi precipuamente volte alla regolamentazione e definizione della figura dello straniero, seppure su impulso del consesso internazionale, elaborate alla luce del principio cardine della dignità umana e dell'invulnerabilità dei diritti fondamentali<sup>116</sup>.

Deve comunque sottolinearsi come le norme in materia di cittadinanza non siano mai divenute materia privilegiata del diritto internazionale<sup>117</sup> posto che i canoni per la sua determinazione e

---

<sup>111</sup> Pietro GARGIULO, "La cittadinanza e la sua rilevanza nel diritto internazionale contemporaneo", in DI STASI, Angela (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, Convegno interinale SIDI, Salerno 18-19 gennaio 2018, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 50-51.

<sup>112</sup> Giustino D'ORAZIO, *Condizione dello straniero e "società democratica"*, CEDAM, 1994, pp. 36-37.

<sup>113</sup> Chiaro il riferimento al pensiero di Luigi FERRAJOLI ben espresso nel suo contributo al volume di Danilo ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, 1994, intitolato "Dai diritti del cittadino ai diritti della persona" in cui appunto l'Autore auspica il superamento della divisione tra diritti di cittadinanza e diritti della personalità in favore dell'applicazione della sola seconda categoria.

<sup>114</sup> Alfonso CATANIA, *op. cit.*, p. 99.

<sup>115</sup> Giustino D'ORAZIO, *op. cit.*, pp. 37-38.

<sup>116</sup> Cecilia CORSI, *op. cit.*, pp. 54-55.

<sup>117</sup> Celebre – a tale proposito – è il parere della Corte permanente di giustizia internazionale del 7 febbraio 1923 concernente una controversia in materia di nazionalità e cittadinanza in cui la questione veniva ricondotta alla cosiddetta "domestic jurisdiction" trattandosi di "matières qui, bien que pouvant toucher de très près aux intérêts des plus d'un Etat,

concessione sono rimasti nel tempo prerogative degli Stati nazionali, cui spetta la libera decisione circa l'attribuzione della propria cittadinanza<sup>118</sup>. Dal punto di vista del diritto sovranazionale, infatti, tale mutevole concetto assume sfumature di significato particolari, che spaziano dalle reciproche relazioni tra Stati alla protezione dell'individuo. Com'è stato autorevolmente sostenuto, "il singolo - almeno allo stato attuale del diritto - è solo il *beneficiario* delle norme internazionali che mirano alla sua protezione, non il titolare di un diritto soggettivo, sì che spetta allo Stato decidere in che modo ed in che limiti provvedere alla relativa tutela"<sup>119</sup>.

Ciò che maggiormente rileva a livello extranazionale è il sorgere di obblighi di protezione e di garanzia, posti in capo alle diverse entità statali, più che l'attribuzione di uno *status* soggettivo di diritto, come avviene invece se si assume come punto di riferimento la condizione intranazionale. La fattispecie che maggiormente interessa il diritto internazionale è invero quella della *doppia cittadinanza*, per cui uno stesso soggetto risulta essere allo stesso tempo in relazione con due differenti comunità statali, nonché quella del suo opposto, cioè dell'apolidia<sup>120</sup>, consistente nella condizione di non appartenenza a nessuno Stato e dunque di alienità perpetua. È chiaro dunque come entrambe tali situazioni necessitino di puntale definizione e risoluzione. Per ovviare a tali problematiche, il diritto internazionale pare fare richiamo al principio di effettività, per cui ogni pretesa di riconoscimento del singolo come membro della propria comunità statale in assenza di rapporti effettivi – che siano spirituali o terreni<sup>121</sup> - non può essere né riconosciuta né rispettata dalla comunità internazionale<sup>122</sup>. Generalmente, pertanto, per risolvere suddette controversie, il diritto internazionale suggerisce di guardare alla situazione di fatto, alla cosiddetta cittadinanza prevalente, così da privilegiare il legame tra l'individuo e l'entità statale con cui risulta avere un rapporto predominante, perché calato nella sua quotidianità.

Da tali riflessioni, emerge perciò l'importanza che il concetto di cittadinanza ha assunto nell'epoca contemporanea anche nelle dinamiche e negli equilibri internazionali, basti pensare alla protezione diplomatica.

In buona sostanza, allora, la cittadinanza – nonostante le oscillazioni semantiche e le evoluzioni cronologiche e socio-culturali - sta ancora oggi ad indicare una relazione tra lo Stato

---

ne sont pas, en principe, réglées par le droit international. En ce qui concerne ces matières, chaque Etat est seul maître de ses décisions”.

<sup>118</sup> Giuseppe BISCOTTINI, *Cittadinanza* (dir. vig.) [VII, 1960] in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano 1961.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

<sup>120</sup> Il fenomeno dell'apolidia è apparsa di grande interesse sullo scenario internazionale, anche con riguardo alla condizione dei rifugiati. Le Nazioni Unite hanno pertanto da tempo cercato di regolare in maniera pressoché uniforme, e per grandi principi generali, tale condizione personale. Riferimento privilegiato deve essere fatto alla *Convention relating to the status of stateless persons* del 1954 e alla *Convention on the reduction of statelessness* del 1961.

<sup>121</sup> Qui il riferimento è ai due criteri dello *ius soli* e *ius sanguinis* che verranno analizzati più compiutamente nel prosieguo della trattazione.

<sup>122</sup> Giuseppe BISCOTTINI, *op. cit.*

ed i suoi membri cui viene assegnato un determinato *status*, da non intendersi quale privilegio quanto come una transazione di diritti e doveri, garantita dalla presenza di determinate istituzioni pubbliche<sup>123</sup>. Si tratta quindi di un rapporto privilegiato che lega l'individuo singolo ad una determinata comunità statale di cui – solitamente – condivide il bagaglio valoriale. Nonostante ciascun partecipante al dibattito pubblico e della comunità politica possa muovere obiezioni o sollevare punti prima non considerati e proporre una propria nonché differente visione personale, la condivisione di un medesimo substrato valoriale di riferimento – emergente grazie la deliberazione discorsiva – renderà quindi comunque possibile la conversione verso quello che deve considerarsi di pubblico interesse<sup>124</sup>.

#### **1.4. Cittadinanza, nazione e popolo**

È qui opportuno sottolineare la differenza esistente tra il concetto di cittadinanza e quello di nazionalità. Quest'ultimo indica parimenti l'appartenenza di un soggetto ad una comunità ma il discrimine tra i due termini si gioca sulla natura di tale gruppo di riferimento. I connazionali infatti sono coloro che - aventi le medesime radici culturali, storiche, etniche nonché linguistiche – si riconoscono come tali. La “comunità nazionale” è dunque composta da coloro che condividono costumi, tradizioni e cultura loro tramandati e che sono accumulati dall'educazione ricevuta, dalla legge cui sono soggetti e dal modo in cui si procurano i mezzi di sussistenza<sup>125</sup>. La nazionalità è dunque null'altro che un istituto giuridico attraverso cui il singolo viene ricollegato ad uno Stato, in modo originale e derivato<sup>126</sup>.

Codesto substrato socio-valoriale non necessariamente però si organizza, dando vita ad una struttura politica complessa quale quella statale. È qui infatti che si inserisce la nozione di cittadinanza che lega l'individuo ad una determinata entità statale. La nazione preesiste e resiste nonostante lo Stato; la cittadinanza esiste esclusivamente in relazione all'ordinamento statale, che decide a chi e con che modalità riconoscere la condizione giuridica. Se in molti casi le due categorie tendono a sovrapporsi, ciò non è però necessario, avendosi numerose esperienze – come la Svizzera e il Belgio – in cui diverse nazionalità e ceppi etnici convivono accumulati dalla medesima cittadinanza. All'opposto, vi sono altresì casi in cui gli appartenenti ad una medesima nazionalità posseggono stati di cittadinanza diversa (emblematico è l'esempio dei curdi). Diverso

---

<sup>123</sup> In tal senso si sono espressi, *ex multis*, Rainer BAUBÖCK, *Transnational citizenship: Membership and rights in international migration*, Edward Elgar Publishing, 1994, p. 348 nonché T.H. MARSHALL, *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge University Press, 1950, pp.11 e ss.

<sup>124</sup> Noëlle MCAFEE, *Habermas, Kristeva, and Citizenship*, Cornell University Press, 2000, p. 182.

<sup>125</sup> David J. SMITH, John HIDDEN, *Ethnic Diversity and the Nation State. National cultural autonomy revisited*, Routledge, 2012, p. 10.

<sup>126</sup> Pablo Antonio FERNANDEZ SANCHEZ, “Cittadinanza, nazionalità e immigrazione” in Angela DI STASI (a cura di), *op. cit.*, p. 71.

ancora il caso della cittadinanza europea (di cui si dirà meglio più avanti), rapporto stante ad indicare l'appartenenza ad un'entità sovrastatale nonché ad una dimensione regionale, quale quella dell'Unione Europea appunto, ricomprendente ceppi etnici e linguistici differenti.

La cittadinanza guarda invero al popolo, terzo dei tre pilastri su cui si basa il concetto di Stato. Esso viene tradizionalmente impiegato per designare la comunità di tutti coloro ai quali l'ordinamento giuridico statale assegna lo *status* di cittadino<sup>127</sup>. Tale riconoscimento implica l'attribuzione di una serie di diritti e doveri che mettono in relazione il singolo con l'apparato statale e presuppone la comunanza di valori<sup>128</sup>, interessi, ideali (il cosiddetto *Volksgeist* per riprendere un'espressione della dottrina tedesca<sup>129</sup>) che rendono il singolo partecipe dell'organizzazione e dell'indirizzo finalistico dello Stato di appartenenza.

Si ammette allora che tra i cittadini vi sia un comune sentire che attraversa la storia e i cambiamenti politici, in virtù della permanenza di un vincolo associativo che li faccia sentire parte di una comunità territorialmente localizzata e unica nel suo genere<sup>130</sup>. È anche per tale motivo che nel definire il vincolo di cittadinanza, le scienze giuridiche si intrecciano con le scienze sociali, volendo intendere tale concetto in senso ampio e non in senso ristretto, oggetto di interesse del giurista quanto del politologo.

Orbene, con l'apertura delle frontiere, con la circolazione di merci e persone nonché con l'intensificarsi dei fenomeni migratori, tale ricostruzione dello Stato - come monade nel panorama internazionale - non pare più adatto a descrivere la realtà contemporanea, animata da molteplici istanze provenienti da una società civile fattasi composita e variegata al suo interno. Viene dunque meno quella omogeneità e compattezza culturale di cui si disquisiva sopra, per fare invece spazio a realtà nuove, portatrici di interessi diversi e inediti. Vengono dunque a cadere gli assi cartesiani (territorio, popolo e sovranità) lungo cui era stato disegnato il concetto di cittadinanza moderno<sup>131</sup>. Con tale termine, sempre di più, sembrerebbe indicarsi una condizione atta ad assicurare il riconoscimento e godimento di determinati diritti, indipendentemente dal portato valoriale e culturale del soggetto. Nasce quindi quella che Kymlicka non ha esitato a

---

<sup>127</sup> Temistocle MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2017, p.148.

<sup>128</sup> Celebre, a tale proposito, è il pensiero di Peter HÄBERLE, racchiuso nel volume *Costituzione e identità culturale* (Milano, Giuffrè, 2006), secondo cui la comunanza culturale rappresenta un'importante strumento di coesione ed integrazione sociale, paragonando l'identità culturale di uno Stato all'individualità costituzionale dello stesso per cui partecipando e condividendo le tradizioni e il portato culturale si finisce, in fondo, per accettare ed aderire all'ordine costituzionale e ai suoi valori.

<sup>129</sup> Su tutti, circa la dottrina organica e storicistica dello Stato, uno dei contributi maggiori si deve a Von Savigny, F.K., e alla sua opera *System des heutigen römischen Rechts (Sistema del diritto romano attuale)* datata 1840.

<sup>130</sup> Temistocle MARTINES, *op. cit.*, pp. 150-152.

<sup>131</sup> Carlo LUCIONI, *op. cit.*, p.51.

definire la *cittadinanza multiculturale*<sup>132</sup>. In essa, infatti, accanto al classico rapporto tra individuo e Stato, basato sul riconoscimento di diritti civili, politici e sociali in funzione dell'inclusione del cittadino nella gestione della *res publica*, trovano infatti asilo rivendicazioni nuove che indentificano il soggetto non in quanto singolo ma in quanto membro e parte di una collettività che si riconosce in determinate pratiche culturali<sup>133</sup>. Il futuro della cittadinanza – in realtà come quelle appena descritte – sembrerebbe allora essere votato alla neutralità e all'abbandono di ogni retaggio delle peculiari comunità di riferimento, in favore dell'affermazione della superiorità della dignità umana universale. Solo così parrebbe potersi superare la frammentazione e la divisione intestina alla popolazione, generate dal discorso multiculturale<sup>134</sup>.

In ogni caso, nonostante le trasformazioni cui il concetto di cittadinanza pare andare incontro, deve sottolinearsi una costante che rappresenta la vera cifra distintiva e di valore dello *status* di cui si parla. È vero infatti che l'attribuzione di diritti (e doveri) sottintende la partecipazione alla definizione delle sorti dello Stato stesso, ovvero il conferimento del potere sovrano al popolo<sup>135</sup> (e dunque dai cittadini) ed espresso nonché esercitato mediante la fruizione dei diritti politici, primo fra tutti quelli elettorali (sia di voto attivo che passivo). Lo studio della cittadinanza riguarda in fondo l'analisi delle dinamiche sussistenti tra autorità e libertà all'interno dei confini statali.

Ad oggi, però, la situazione appare altresì più complessa, posto che – per influenza del diritto internazionale e grazie alla diffusione di standard minimi universalmente (o quasi) accettati – i diritti sempre meno risultano essere riconosciuti in base al rapporto di cittadinanza. I diritti umani fondamentali vengono, ad esempio, ricondotti a Dichiarazioni Universali che prescindono dal rapporto di cittadinanza dell'individuo con lo Stato in cui si trova a vivere, avendo dunque una fonte extranazionale che ne garantisce il riconoscimento all'umanità in quanto tale, all'essere umano di per sé considerato. Sorgono pertanto problematiche prima sconosciute che impongono una riflessione sul contenuto residuo del rapporto di appartenenza che distingue il cittadino da chi non lo è<sup>136</sup>.

---

<sup>132</sup> Tale concetto è stato ampiamente sviluppato in Will KYMLICKA, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of minority Right*, Clarendon Press, Oxford, 1995. In realtà l'Autore fa proprie due diverse sfumature di significato per cui il termine "multiculturalismo" viene impiegato per descrivere le differenze culturali ed etniche mentre il vocabolo "cultura" viene impiegato al fine di indicare una nazione, nel senso di popolo (p. 18).

<sup>133</sup> Si pensi a tale proposito alla dottrina di Häberle secondo cui la Costituzione incarna non soltanto l'ordinamento giuridico ma anche il mezzo attraverso cui il popolo si autorappresenta, esprimendo la propria cultura ed identità. Il concetto è rinvenibile in Peter HÄBERLE, *op. cit.*, Giuffrè, 2006, p. 11.

<sup>134</sup> Antonia BARAGGIA, *op. cit.*

<sup>135</sup> In questo passo, chiaro è il riferimento, *ex multis*, alla Carta costituzionale Italiana che all'art. 1 co. II recita: "La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione".

<sup>136</sup> Pietro GARGIULO, *op. cit.*, p.26.

Ulteriore questione è quella che parrebbe mettere in dubbio il binomio cittadinanza-Stato nazione. Se infatti si parte dall'assunto per cui la Nazione costituisce una comunità in cui vige l'unità degli intenti e dei valori, tale assioma risulta essere sconfessato nella realtà contemporanea. L'intensificarsi dei fenomeni migratori e la conseguenziale trasformazione delle società in chiave sempre più pluralista e multiculturale fanno sì, infatti, che il patrimonio valoriale condiviso e monolitico si disgreghi, pressato da esperienze altre e da modelli culturali differenti. Il panorama qui delineato apre allora ad interrogativi e riformulazioni sia circa il concetto di cittadinanza stesso quanto in merito alle modalità per potere accedere/concedere tale *status* e dunque partecipare al potere statale.

## 2. Metodi di acquisto della cittadinanza.

Come sopra già detto, la cittadinanza indica dunque un rapporto di appartenenza che può essere declinato in vario modo: dalla cittadinanza come condizione statica di appartenenza ad un gruppo sociale si è passati nel tempo ad una formulazione maggiormente dinamica di tale concetto, per cui l'appartenenza si accompagna necessariamente alla partecipazione, mediante il riconoscimento di classi diverse di diritti: civili, politici e sociali. È stato dunque correttamente sostenuto come la cittadinanza non debba più intendersi quale preconditione per il godimento dei diritti quanto *una conseguenza o uno sviluppo del diritto dell'uomo allo svolgimento della sua personalità*<sup>137</sup>. La fondamentale importanza – nonché la ineludibilità – di tale *status* trova peraltro esplicito riconoscimento in numerosi documenti di diritto internazionale, tra cui ovviamente il Preambolo alla Convenzione dell'Aja del 1930 sul conflitto di leggi sulla cittadinanza<sup>138</sup>.

In ogni caso, evidente è la portata discriminatoria del concetto in questione posto che la determinazione di chi è parte di un determinato gruppo implica necessariamente ed implicitamente l'individuazione - a contrario - di colui che parte di quella collettività non lo è<sup>139</sup>. Per indentificare, però, chi gode di tale *status* di cittadino è necessario adottare criteri che permettano agevolmente e in modo uniforme di delineare la comunità dei cittadini. È pertanto la

---

<sup>137</sup> In questo senso, Cuniberti (1997, passim), Rescigno (1997, 38), Luciani (1992, 203 ss.), Amirante (2003, 6 ss.), tutti citati in Andrea MORRONE, "Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio", in *Quaderni costituzionali*, Fascicolo 2, giugno 2015, p. 305.

<sup>138</sup> Preamble to the 1930 Hague Convention on Conflict of Nationality Laws: "Considering that it is of importance to settle by international agreement questions relating to the conflict of nationality laws; Being convinced that it is in the general interest of the international community to secure that all its members should recognise that every person should have a nationality and should have one nationality only; Recognising accordingly that the ideal towards which the efforts of humanity should be directed in this domain is the abolition of all cases both of statelessness and of double nationality; [...]"

<sup>139</sup> Sulla funzione "selettiva" dell'attribuzione della cittadinanza – secondo i due scopi funzionale-economico e sociale-integrativo – soprattutto in relazione agli immigrati stranieri, si veda altresì Giovanna ZINCONE, *op. cit.*, p. 237 e ss.

legge che – in ragione dei delicati equilibri sussistenti tra il singolo cittadino e l’ordinamento politico e giuridico – effettua una selezione, tenendo conto del bagaglio valoriale che si ritiene condiviso tra i cittadini nonché del grado di partecipazione all’indirizzo e gestione della cosa pubblica per il perseguimento di interessi condivisi. Se originariamente l’uniformità della cittadinanza veniva ricercata e stabilita all’interno dalle circoscritte (e pressoché omogenee) realtà politiche organizzate su base locale, l’affermarsi dello Stato-nazione ha comportato l’estensione dei diritti di cittadinanza ad un livello superiore – quello nazionale appunto – mediante l’istituzione di corti, parlamenti e amministrazioni pubbliche unitarie<sup>140</sup>.

Il diritto di cittadinanza per nascita è dunque il criterio di appartenenza degli Stati indipendenti moderni, i quali – combinando regole e meccanismi legali differenti – stabiliscono chi sono i soggetti facenti parte della propria comunità, del proprio popolo, su cui esercitare la sovranità<sup>141</sup>.

Numerosi sono comunque i metodi di acquisto della cittadinanza previsti nelle diverse normative nazionali in materia. Si passa dal dato fattuale della residenza sul territorio dello Stato per un determinato arco di tempo – se soddisfatto anche un certo numero prestabilito di requisiti - a quello legale dell’aver contratto matrimonio con chi cittadino lo è già, parlando in tal caso di *ius communicatio*. Molteplici sono inoltre le ipotesi di concessione per naturalizzazione e per beneficio di legge, dovendosi distinguere la prima dalla seconda per la necessaria emanazione di un apposito documento volto al riconoscimento del soddisfacimento di quei requisiti che nel beneficio di legge rilevano automaticamente. Tali previsioni entrano comunque in gioco qualora si abbia a che fare con soggetti maggiorenni, precedentemente dotati di altra cittadinanza. In tali ipotesi si è soliti parlare di una sorta di cittadinanza “premiale” poiché concessa a conclusione di un percorso e qualora vengano ottemperati determinati criteri<sup>142</sup>.

Diverso è invece il caso in cui – per il neonato – debba essere determinata per la prima volta la cittadinanza, entrando in gioco di due criteri più comuni, e probabilmente più noti, dello *ius sanguinis* e dello *ius soli*.

## **2.1 Diritto per nascita vs diritto acquisito.**

Con il primo, la cittadinanza dei genitori viene trasmessa al figlio, indipendentemente se nato o meno all’interno dei confini dello Stato della cui comunità entrerà a far parte. Questo modo di

---

<sup>140</sup> Rainer BAUBÖCK, *Democratic inclusion in dialogue*, Manchester University Press, 2018, p. 76.

<sup>141</sup> Si veda a proposito l’opinione maggioritaria della U.S. Supreme Court, espressa dal Justice O’Connor, nella sentenza *Landon v. Plasencia*, 459 US 21, 1982, secondo cui: “This Court has long held that an alien seeking initial admission to the United States requests a privilege and has no constitutional rights regarding his application, for the power to admit or exclude aliens is a sovereign prerogative”, esponendo in tal modo quella che viene definita come *formulazione statica della cittadinanza*.

<sup>142</sup> Antonia BARAGGIA, *op. cit.*

acquisto della cittadinanza, fondato sulla discendenza diretta, venne adottato per la prima volta con il Codice Civile napoleonico del 1804<sup>143</sup>. La portata innovativa di tale previsione normativa risiedeva nel principio di uguaglianza nella stessa affermato. Facendo derivare la trasmissione della cittadinanza per via di sangue, di padre in figlio, indipendentemente dal luogo di nascita, si spezzava infatti il legame esistente tra il soggetto ed un particolare luogo geografico, retaggio superstite della tradizione feudale. In tal modo, invece, venendo meno i particolarismi territoriali, si privilegiava il nesso intercorrente tra i cittadini stessi, costituenti una classe di persone portatrici di medesimi diritti, chiamate al rispetto degli stessi doveri e dunque tutti formalmente uguali di fronte la legge<sup>144</sup>.

Diverso è invece il discorso che si articola intorno al criterio dello *ius soli*. In questo caso, infatti, la cittadinanza viene riconosciuta al soggetto per il semplice fatto di essere nato nel territorio dello Stato concedente. Come è già stato sopra parzialmente anticipato, tale regola – in un’accezione maggiormente risalente – risulta essere ancora espressione di un rapporto di sudditanza piuttosto che di cittadinanza, stando ad indicare la relazione immediata ed eterna tra il monarca e tutti i soggetti nati all’interno dei confini del regno<sup>145</sup>. Ad oggi, con questo termine si è piuttosto soliti indicare l’automatismo legale per cui a tutti i nati nel territorio di un determinato Stato viene attribuita di diritto la cittadinanza, indipendentemente dalla nazionalità dei genitori. Si tratta dunque di un meccanismo di riconoscimento maggiormente estensivo, aperto anche a coloro che non hanno alcun legame con il Paese di cui acquisiscono la cittadinanza e che ciononostante divengono membri effettivi della relativa comunità politica. La formulazione probabilmente maggiormente nota in tal senso è quella contenuta nella frase di apertura al Quattordicesimo Emendamento alla Costituzione americana, anche detta “Citizenship Clause<sup>146</sup>”.

---

<sup>143</sup> Art. 10 Code Civil des Français, 1804: "Tout enfant né d'un Français en pays étranger, est Français. Tout enfant né, en pays étranger, d'un Français qui aurait perdu la qualité de Français, pourra toujours recouvrer cette qualité, en remplissant les formalités prescrites par l'article 9".

<sup>144</sup> Michel ROSENFELD & Andràs SAJO, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, 2012, p. 1009.

<sup>145</sup> In tal senso esplicativo è il termine “*ligeance*” ovverosia di legame di fedeltà, di fratellanza sovrana feudale, impiegato da Lord Coke nel Calvin's Case del 1608 per indicare il concetto di cittadinanza *in nuce*. La controversia verteva sullo status dell’attore, Sir Robert Calvin (nato in Scozia), quale cittadino o straniero e conseguentemente sulla sua capacità di perorare azioni personali o reali innanzi ad una Corte all’interno del Regno di Inghilterra. Nel risolvere tale nodo interpretativo, il giudice britannico si esprimeva impiegando tali parole: “Ligeance is a true and faithful obedience of the subject due to his Sovereign. This ligeance and obedience is an incident inseparable to every subject: for as soon as he is born he oweth by birth-right ligeance and obedience to his Sovereign. Ligeantia est vinculum fidei”.

<sup>146</sup> “All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the state wherein they reside. No state shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any state deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws”.



Comunque, com'è stato eminentemente rilevato dalla Corte Suprema Statunitense nella sentenza *Wong Kim Ark*<sup>147</sup> del 1898, due e solamente due sono le fonti di acquisizione della cittadinanza: la nascita e la naturalizzazione. Se della prima si è più sopra discusso, alcune considerazioni merita la seconda.

Per naturalizzazione si intende una concessione della cittadinanza post-nascita, tanto da essere stata definita come una rinascita politica all'interno di una nuova comunità di appartenenza<sup>148</sup>. Tale ammissione in qualità di membro della collettività di riferimento viene fatta discendere non dalla nascita – essendo ad essa accessoria e sussidiaria – quanto alla sussistenza di variabili requisiti previsti dalla legge nazionale, quali l'aver mantenuto la residenza nel Paese per un determinato periodo, il dimostrare un'adeguata conoscenza della lingua ovvero della cultura nazionale ed infine l'assenza di condanne o precedenti penali<sup>149</sup>.

L'acquisizione della cittadinanza per naturalizzazione risponde, in realtà, maggiormente alle necessità di una società fattasi sempre più fluida, in cui alla sedentarietà – nel senso di stabile permanenza nel luogo di origine – si contrappone una crescente mobilità in entrata ed in uscita dai confini nazionali. Sempre più frequentemente fanno ingresso nella comunità socio-politica soggetti “alieni” che parrebbero mettere in crisi quell'omogeneità presupposta e perpetrata dal criterio della cittadinanza per nascita<sup>150</sup>. Quest'ultima necessita dunque di correttivi per far fronte alle moderne complessità del reale, individuati ad esempio nella residenza. Il pregio di tale politica parrebbe risiedere nell'effettiva inclusione delle minoranze, segnando il passaggio da una società omogenea ad una variegata, in cui l'identità non risiede nella nascita quanto nella comunanza di azione e di obiettivi<sup>151</sup>.

### **3. I diritti di cittadinanza.**

Alla luce di quanto fin qui esposto, appare quindi assodato che il significato basilare nonché prevalente della cittadinanza risiede nell'adesione e appartenenza ad una data comunità

---

<sup>147</sup> U.S. Supreme Court, *United States v. Wong Kim Ark*, 169 U.S. 649, 1898, Opinion of the majority of the Court delivered by Justice Gray: “The Fourteenth Amendment of the Constitution, in the declaration that all persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside, contemplates two sources of citizenship, and two only: birth and naturalization. Citizenship by naturalization can only be acquired by naturalization under the authority and in the forms of law. But citizenship by birth is established by the mere fact of birth under the circumstances defined in the Constitution”.

<sup>148</sup> Michel ROSENFELD & Andràs SAJO, *op. cit.*, p.1011.

<sup>149</sup> La legge 91/1992 vigente in Italia individua, invero, in aggiunta due ulteriori metodi di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione: per matrimonio con un cittadino italiano (art. 5) e tramite Decreto del Presidente della Repubblica per i casi previsti all'art. 9.

<sup>150</sup> In realtà argomentazioni circa la cosiddetta “popolazione omogenea” appaiono persistere nelle motivazioni di alcune corti costituzionali europee, soprattutto a sostegno di decisioni di annullamento di leggi volte a riconoscere il diritto di voto a non cittadini residenti nello Stato. Si possono, a tale proposito, citare le pronunce della Corte costituzionale tedesca (BVerfG 83, 37/60, 30/10/1990) e austriaca (VfGH G 218/03-16, 30/06/2004).

<sup>151</sup> Rainer BAUBÖCK, *op. cit.*, 2018, p.93.

politica<sup>152</sup>. A partire dall'innovazione giuridica prodotta dalla Rivoluzione francese del 1789 – di cui il Codice Civile Napoleonico è chiaramente figlio – si diffuse infatti la concezione del concetto di cittadinanza sganciato dal legame di sudditanza e sottoposizione al sovrano per fare spazio, invece, ad una convinta affermazione del principio di uguaglianza, estirpando privilegi censitari e di sangue. L'individuo diviene dunque uomo in quanto portatore di diritti umani fondamentali ed inalienabili nonché cittadino, se preso nella sua capacità di partecipazione al potere sovrano. Il re cessa infatti di essere egli stesso incarnazione della sovranità (da intendersi quale possibilità di utilizzo della forza e coercizione); al suo posto si fanno largo delle embrionali forme di Stato democratico in cui la volontà generale riveste un ruolo fondamentale. Ciò che appare però necessario è l'abbandono dei particolarismi e degli interessi personali al fine di una deliberazione collettiva che sia volta al raggiungimento del bene comune. A tale discussione sono perciò ammessi i soli cittadini in quanto soggetti autonomi, capaci di influire e dominare la realtà esterna, riconosciuti come tali poiché liberi. È a partire da tali considerazioni che la cittadinanza è stata declinata secondo tre diversi angoli prospettici.

*In primis*, quello della partecipazione civica per cui tale *status* contiene una serie di situazioni (*attitudes*) che permettono al cittadino di integrarsi e contribuire attivamente alla comunità politica. Secondariamente, si ha poi un sistema di diritti che regolano la condivisione della sovranità, garantendo un'uguale possibilità di accedere alla gestione della cosa pubblica. Vi è infine un metodo di riconoscimento interpersonale, per cui le istituzioni e gli accordi democratici sono volti al mantenimento di reciproci rapporti di autentica accettazione intessuti tra gli individui<sup>153</sup>.

Il rapporto di cittadinanza va così a svilupparsi lungo due diverse direttrici: una verticale, stante ad indicare la permanente soggezione del cittadino allo Stato; l'altra orizzontale, relativa alle dinamiche venutesi ad instaurare tra i membri della comunità nazionale, finalmente posti sullo stesso piano, funzionali all'esercizio dei diritti e libertà riconosciuti.

Tale parità tra i cittadini si riflette innanzitutto nell'essere tutti ugualmente detentori di diritti non solo civili ma anche politici, a cui si ricollegano opportunità, privilegi, capacità e prerogative attraverso cui intraprendere percorsi di riconoscimento ed inclusione precedentemente preclusi. La potenzialità espansiva di tale *status* fa sì che il suo contenuto non sia fisso e ben determinato quanto in continua evoluzione. Un nucleo essenziale ed indefettibile di diritti insiti nella

---

<sup>152</sup> Rogers SMITH, "Citizenship: Political", in Neil J. SMELSER and Paul B. BALTES (eds), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Studies*, 2001, p. 1857.

<sup>153</sup> John PITSEYS, *Démocratie et citoyenneté*, 88 Dossier du CRISP, Novembre 2017, pp. 26-27. Tale tripartizione viene rilevata anche nella voce «Citizenship» della *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2006, consultabile al <https://plato.stanford.edu/entries/citizenship/>.

condizione di cittadino è comunque circoscrivibile. Tale nocciolo duro è infatti ad oggi rappresentato dal diritto di incolato, ovvero di libera circolazione all'interno dei confini statali e di altrettanto libero soggiorno e stabilimento sul territorio nazionale, a cui accedono: il diritto di elettorato attivo e passivo, sul quale costruire ulteriori diritti di matrice politica; il diritto di accedere a cariche ed incarichi pubblici, rivestendo così parte attiva nella complessa macchina burocratica e amministrativa dello Stato e in conclusione il diritto alla protezione diplomatica<sup>154</sup>.

Emerge qui limpidamente come la cittadinanza non possa essere intesa unicamente quale condizione statica, presupponendo invece una dimensione attiva. Nello specifico, vi sono tre livelli: la partecipazione politica, la discussione pubblica e le pratiche di identificazione socio-politiche. Il cittadino è pertanto colui che, nell'esercizio della sovranità popolare, si inserisce nello spazio pubblico e nella discussione collettiva, esponendo le proprie idee, rappresentando le proprie esperienze di vita, paradigmatiche di modi di vivere familiari e culturali, e facendosi così portatore di istanze e rivendicazioni di frazioni della comunità sociale di provenienza<sup>155</sup>.

I diritti di cittadinanza si fanno in tal modo canali di espressione e di affermazione dell'essere umano in quanto tale; mediante il confronto gli interlocutori si pongono sullo stesso piano, riconoscendosi come pari, e - nell'esercizio della virtù civica – esternano il loro essere uguali e liberi. Il pluralismo diviene in ultima istanza motore della democrazia, assicurando la partecipazione di tutti al governo della *res publica* e la condivisione della sovranità.

Sempre più difficile, se non impossibile, nei regimi moderni, è il riferimento alla democrazia diretta in tal senso. Appare invece ben più realistico pensare ad un popolo inclusivo, costituente una comunità politica che riconosca i partecipanti operanti al suo interno come legittimi, sul quale fondare le istituzioni della democrazia rappresentativa, in cui il governo spetta ai soggetti eletti per il tramite di elezioni democratiche e i cui meccanismi siano stati preventivamente stabiliti dai cittadini stessi.

#### **4. La cittadinanza tra diritti e doveri.**

L'altra faccia della medaglia della cittadinanza è orbene rappresentata dall'esistenza di doveri, contrappeso della gamma di diritti insiti in tale condizione giudica. Se in alcuni casi il discrimine fra i due parrebbe essere sottile<sup>156</sup>, alcuni doveri si stagliano con forza ed evidenza nel discorso circa la cittadinanza.

---

<sup>154</sup> Vincenzo LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Il Mulino, 1994, pp.31-33.

<sup>155</sup> John PITSEYS, *op. cit.*, p. 43.

<sup>156</sup> Si pensi al diritto di voto, addirittura definito "obbligatorio" per i maggiori degli anni diciotto all'art. 14, 1° della Costituzione brasiliana del 1988 (come emendata nel 2003), divenendo di fatto un vero e proprio dovere; o ancora l'accesso all'istruzione, qualificato quale diritto e al contempo dovere in Reinhard BENDIX, *Nation-building and citizenship*, University of California Press, 1964, pp.105 e ss.

Significativo è certamente il dovere di fedeltà<sup>157</sup> a quell'ordine (e dunque a quella comunità) di cui si è membri e partecipi. Tale dovere si differenzia rispetto all'obbligo di osservanza delle leggi in quanto istituito un vincolo permanente del cittadino nei confronti dello Stato, racchiudendo in sé il significato stesso del rapporto di cittadinanza<sup>158</sup>.

Accanto ad esso, possono poi elencarsi il dovere di difesa dello Stato e quello tributario<sup>159</sup>. Riguardo al primo, se originariamente era stato declinato unicamente come il dovere di prestazione militare e dunque del sacrificio della vita in caso di chiamata alle armi, oggi – per effetto dell'abrogazione della leva obbligatoria – si pensa piuttosto a delle forme alternative di difesa della patria. Al di là della protezione dei confini statali da attacchi esterni, sempre più spesso si fa infatti riferimento ad attività di carattere assistenziale e di natura solidale che guardano ad un ideale di patria sganciata dalla materialità territoriale ed elevata a complesso di valori condivisi<sup>160</sup>.

Lo stesso principio di solidarietà può essere inoltre assunto quale substrato concettuale su cui poggia il dovere di concorrere alle spese pubbliche, generalmente secondo i criteri di progressività e capacità contributiva.

A ben vedere, anche nella formulazione dei doveri “di cittadinanza” emerge pertanto una delle cifre caratteristiche di tale condizione, cioè la reciprocità e partecipazione collettiva alla formazione del bene comune. Persino nello svolgere le attività doverose e nel compiere i compiti imposti, il cittadino dà il suo contributo attivo al plasmare e al mantenere viva e vitale la comunità collettiva<sup>161</sup>.

D'altro canto lo stesso godimento dei diritti appare indissolubilmente condizionato e legato all'accettazione dei doveri. È in tal modo che la virtù civica del diritto romano – che assicurava

---

<sup>157</sup> Non può non citarsi, a tale proposito, l'art. 54 della Costituzione italiana che recita: “Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge”. Seppure il solo dovere di fedeltà alla cui violazione corrispondano conseguenze giuridiche sia quello posto in capo al Presidente della Repubblica (passibile di messa in stato di accusa ex art. 90 Cost.), deve comunque rinvenirsi in tale previsione costituzionale un generico e collettivo dovere al rispetto dei valori fondanti l'ordine repubblicano cui si ricollega quello che parte della dottrina (De Vergottini) ha rinominato “diritto di resistenza”. Quest'ultimo sta infatti ad indicare la possibilità di reazione – riconosciuta ai cittadini – a fronte di una legge che metta in crisi l'impianto costituzionale stesso e le sue istituzioni; una riappropriazione – in fondo – della sovranità da parte del popolo contro le derive della legge, o meglio del legislatore.

<sup>158</sup> Vincenzo LIPPOLIS, *op. cit.*, p. 34.

<sup>159</sup> Entrambi hanno ricevuto espreso riconoscimento all'interno della Carta costituzionale italiana agli artt. 52 e 53.

<sup>160</sup> Significativa, a tale proposito, è la vicenda – dottrinale e giurisprudenziale – relativa alla sostituzione del servizio di leva con il servizio civile, ai sensi delle leggi 772/1972 e 230/1998, per gli obiettori di coscienza. Al fine di giustificare la ragionevolezza di tali previsioni normative alternative, la Corte costituzionale ha difatti impiegato più volte il concetto di comunità nazionale (v. sentenze nn. 164/1985 e 228/2004). Ulteriore vigore ha ripreso tale discussione a seguito della soppressione del servizio militare obbligatorio nonché in occasione dell'istituzione del servizio civile nazionale, da ultimo riformato con la l. 106/2016. Per una trattazione più approfondita della questione si rimanda a POLACCHINI, Francesca, “Il servizio civile universale: verso un nuovo concetto di patria e cittadinanza”, in *Rivista AIC*, n.3/2017.

<sup>161</sup> Richard BELLAMY, *op. cit.*, Oxford University Press, 2008, p.3.

la partecipazione del cittadino all'amministrazione e governo della *res publica* – si trasforma, nelle democrazie moderne, nel dovere civico. Esso si sostanzia in un livello di senso civico così elevato da far sì che sia lo stesso cittadino che – autonomamente ed in via preventiva – freni i propri impulsi egoistici e le proprie ambizioni solipsistiche, mettendo al primo posto il perseguimento del bene comune<sup>162</sup>. La motivazione alla base di tale virtuoso atteggiamento deve essere individuata nella volontà del cittadino di preservare le libertà riconosciutegli e di continuare a vivere in una società retta dal principio di uguaglianza. Il rispetto di quest'ultimo non può che essere assicurato dal corretto funzionamento delle istituzioni sociali e politiche costituite, la cui sopravvivenza è dunque determinata dal benessere e dallo stato di salute (politica prima che clinica) della comunità. È in tal modo allora che il cittadino si garantisce il rispetto dei propri diritti e libertà personali, preponendo l'interesse ultra-individuale del gruppo<sup>163</sup>.

Alla luce di tali considerazioni, si evidenzia pertanto la necessità di superare la teoria statica della cittadinanza quale mero groviglio di diritti e doveri, per optare invece per una concezione di tale *status* quale condizione di appartenenza ad un sistema politico che si autogoverna, in cui occupano un posto privilegiato le relazioni degli individui con la comunità piuttosto che il legame intercorrente tra il singolo e il governo statale<sup>164</sup>.

#### **4.1. La cittadinanza sociale.**

La crescita economica ed il progresso industriale che caratterizzarono la fine del XIX secolo determinarono un ulteriore ampliamento della portata del concetto di cittadinanza. Dati per assodati il godimento dei diritti civili e politici, il nuovo terreno di conquista veniva rappresentato dai cosiddetti diritti sociali. Il principio di uguaglianza cominciò ad essere rivendicato non soltanto in chiave formale bensì sostanziale, chiedendo l'eliminazione delle differenze materiali e degli ostacoli che si contrapponevano al raggiungimento di una parità di tal genere<sup>165</sup>.

L'interlocutore di tali richieste avanzate dai cittadini – che sempre più numerosi chiedevano l'accesso a ciò che fino a prima era riservato ai pochi – non poteva che essere lo Stato, inteso come Stato-apparato. È in tale momento che trova pratica applicazione il cosiddetto “welfare state” o Stato-sociale, stante ad indicare quella serie di azioni positive volte al livellamento delle disuguaglianze esistenti all'interno del *demos*. Tali interventi non sono comunque particolari, non interessando solo dei soggetti individuati che attendono passivamente l'aiuto concesso loro

---

<sup>162</sup> Chantal MOUFFE, *Dimensions of radical democracy. Pluralism, citizenship, community*, Verso, 1992, pp. 224 e ss.

<sup>163</sup> *Ibidem*.

<sup>164</sup> Rainer BAUBÖCK, *op. cit.*, 2018, p.39.

<sup>165</sup> T.H. MARSHALL, *op. cit.*, pp. 46-47.

dall'alto<sup>166</sup>. Le prestazioni statali riguardano infatti tutti i cittadini indistintamente; è il loro grado di incisività che varia a seconda della condizione personale del destinatario, in un'ottica chiaramente redistributiva. Lo *status* di cittadinanza si carica quindi di aspettative circa un grado minimo di benessere che lo Stato è chiamato ad assicurare ad ogni membro della comunità, andandosi ad allineare con le politiche economiche e fiscali di volta in volta adottate.

Al dialogo pubblico tra individui si affianca inoltre il confronto/scontro tra classi di lavoratori (immediato è il riferimento alle "lotte di classe" del Novecento). Tale dibattito – seppur nato sulla pubblica piazza – pare trovare una soluzione di compromesso solamente all'interno delle aule parlamentari, cioè facendo ricorso ai meccanismi di rappresentanza<sup>167</sup>. In questo modo, dunque, i diritti civili, politici e sociali si intersecano tra di loro, arricchendo il significato e la portata della cittadinanza.

### **5. Una cittadinanza atipica: la cittadinanza europea.**

Rifugge da gran parte degli assiomi sopra illustrati una forma particolare di cittadinanza, ovvero quella europea.

Lampante è innanzitutto la mancanza del vincolo tra Stato e singolo, in ragione del fatto che la cittadinanza europea non implica un rapporto vincolante tra entità statale e individuo. Tale *status* mette invece in relazione il soggetto con un'espressione geografica dotata di un ordinamento quasi confederale, ovvero l'Unione Europea. L'atipicità è dunque insita nella natura giuridica dell'Europa unita, tradizionalmente non atta ad istituire rapporti di cittadinanza<sup>168</sup>.

Un secondo elemento è dato poi dalla formulazione testuale. Le norme nazionali in materia di cittadinanza si limitano infatti a stabilire le modalità di acquisito e di perdita della stessa. Il Trattato di Maastricht – istituente la cittadinanza europea – elencava invece direttamente i diritti, doveri e comunque le situazioni giuridiche soggettive da essa discendenti<sup>169</sup>. È chiara dunque – dalla lettera del testo normativo – la volontà del legislatore europeo di sottolineare la alterità della cittadinanza europea rispetto a quella nazionale, consistente nell'affermazione di un nucleo essenziale di diritti riconosciuti all'uomo nell'ordinamento democratico<sup>170</sup> che prescindono dalla specifica organizzazione statale in cui il cittadino europeo è situato.

---

<sup>166</sup> Étienne BALIBAR, *Cittadinanza*, Bollati Boringhieri, 2012, pp. 71 e ss.

<sup>167</sup> *Ibidem*.

<sup>168</sup> Vincenzo LIPPOLIS, *op. cit.*, p. 42 e ss.

<sup>169</sup> I medesimi principi sono stati trasposti all'art. 9 del Trattato dell'Unione Europea secondo cui: "L'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce."

<sup>170</sup> *Ibidem*.

Ulteriori sono, inoltre, gli aspetti di peculiarità di tale *status*, in parte dipendenti dalla storia continentale in parte dal livello di integrazione (giuridica, politica e sociale) di volta in volta raggiunto dall'Unione stessa.

Le prime teorizzazioni circa la cittadinanza europea prendevano, infatti, le mosse dalla prodromica risoluzione del problema legato all'identificazione di una comune e condivisa identità europea, sorto a fronte della varietà di modelli culturali e politici coesistenti nel continente. Una prima soluzione veniva fornita dalla teorizzazione di J. Habermas<sup>171</sup> del cosiddetto “patriottismo costituzionale” il quale, piuttosto che ricercare un substrato culturale condiviso, guardava all'esistente comunanza dei valori giuridici. Habermas dunque riteneva si potesse fondare l'identità europea sui principi politici ricorrenti nelle diverse esperienze statali europee, quali ad esempio la tolleranza, la libertà individuale, l'uguaglianza. Il nuovo corpo politico si sarebbe dovuto quindi erigere su di un retroterra fertile di valori occidentali largamente condivisi, andandosi ad inserire in una democrazia di stampo transnazionale ove i diversi popoli sarebbero comunque stati congiunti da una comunanza di prospettive<sup>172</sup>. La solidità e la validità di tale modello risiedono inoltre, a parere del suo fautore, nella capacità del *demos* europeo di affrontare e superare le sfide imposte dalle migrazioni e dai fenomeni sociali atti a rendere spurie società originariamente omogenee. Anche in contesti fattisi multiculturali, infatti, il patriottismo costituzionale habermasiano – fondato sulla solidarietà – avrebbe vinto la sfida della inclusione dello straniero nella comunità democratica<sup>173</sup>.

Opposta a tale teoria è quella del “nazionalismo repubblicano” il quale coniuga ai ricorrenti modelli politici l'idea della valorizzazione di una cultura democratica originaria e pregressa, ovvero di stimolare un processo dinamico di creazione partecipata di una novella entità politica per il tramite di istituzioni democratiche classicamente rappresentanti i valori egualitari tradizionali<sup>174</sup>. In buona sostanza, si tratta di partire dai valori già racchiusi nell'art. 6 del Trattato di Maastricht<sup>175</sup> (e poi trasposti nell'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea)<sup>176</sup> illustrativi della vocazione e del *demos* europei.

---

<sup>171</sup> Sulla formulazione del cosiddetto “patriottismo costituzionale” vedasi in particolare J. W. MULLER., “Origins of Constitutional Patriotism”, in *Contemporary Political Theory*, 2006, 5, pp. 286 e ss.

<sup>172</sup> Spiros MAKRIS, “European Demos, Citizenship and Migrants in a Globalized World: Some Critical Reflections from a Habermasian Perspective”, in Marco CASELLI and Giulia GILARDONI (edited by), *Globalization, Supranational Dynamics and Local Experiences*, Palgrave Macmillan, 2018, p. 92.

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 103.

<sup>174</sup> Ugo PREUSS, “Problems of a concept of European Citizenship”, in *European Law Journal*, 1995, p.277.

<sup>175</sup> Art. 2 TUE: “L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.”

<sup>176</sup> Paolo PONZANO, “Identità europea e cittadinanza dell'Unione”, in Maria Caterina BARUFFI (a cura di), *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, CEDAM, Milano, 2010, pp.15-17.

L'adesione a tale visione è evidente nella natura accessoria della cittadinanza europea, la quale non può dirsi costitutiva, derivando in prima istanza dall'appartenenza del singolo ad uno Stato dell'Unione. La perdita della cittadinanza nazionale comporta necessariamente la privazione di quella europea<sup>177</sup>. Mai la cittadinanza europea può altresì sostituirsi a quella nazionale, essendo ad essa aggiuntiva, complementare per la definizione piena, fedele e completa dello *status* giuridico del cittadino europeo. Si parla quindi in proposito di “cittadinanza duale”.

La giurisprudenza delle corti europee è parsa comunque audace, aprendo a prospettive e scenari inediti. Per la prima volta nella sentenza *Grzelczyk*<sup>178</sup> del 2001, i giudici lussemburghesi hanno sostenuto la crescente importanza della cittadinanza europea, a detrimento di quelle nazionali. In particolare, la Corte ha ritenuto illegittima la discriminazione operata in base al criterio della nazionalità in punto di godimento e di riconoscimento dei diritti accordati in modo uniforme a livello europeo. In breve, tutti coloro che si trovano nella medesima situazione hanno il diritto – loro attribuito dal possesso della cittadinanza europea – a ricevere il medesimo trattamento previsto per legge.

Inoltre, nella nota sentenza *Zambrano* del 2011<sup>179</sup> la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha altresì più volte ribadito come la condizione di cittadino dell'Unione Europea sia destinata a divenire nel tempo lo *status* fondamentale per i cittadini degli Stati membri, quasi auspicando un'emancipazione della cittadinanza europea da quella nazionale. Il caso riguardava la corretta interpretazione e applicazione degli artt. 16,17,18 CE e 21, 24 e 34 della Carta dei diritti fondamentali alla luce dell'art. 20 TFUE<sup>180</sup>. In particolare, il sig. Zambrano reclamava il proprio

---

<sup>177</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>178</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, C-184/99, 20 settembre 2001. Il caso riguardava la situazione di un cittadino francese che, spostatosi in Belgio per compiere il proprio percorso universitario, aveva trasferito la propria residenza nel luogo di studio. Nel corso degli anni, lo stesso aveva presentato domanda per l'ottenimento del reddito di inclusione sociale. Il Ministero competente, nel valutare la sua richiesta, l'aveva però rifiutata, ritenendo che soddisfacesse i requisiti legali previsti, e in particolare quello della cittadinanza.

<sup>179</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)*, C-34/09, 8 marzo 2011.

<sup>180</sup> Articolo 20 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (ex articolo 17 del TCE): “È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. Essi hanno, tra l'altro:

- a) il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri;
- b) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;
- c) il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;
- d) il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua.

Tali diritti sono esercitati secondo le condizioni e i limiti definiti dai trattati e dalle misure adottate in applicazione degli stessi.”



diritto all'erogazione di un'indennità di disoccupazione da parte dello Stato belga, posto che i suoi due figli erano cittadini belgi e che pertanto egli – in qualità di loro familiare – poteva legittimamente rivendicare un diritto di soggiorno ed un'esenzione del permesso di lavoro in tale Stato membro<sup>181</sup>. Sul punto, i giudici europei sostennero che la disciplina introdotta dall'art. 20 TFUE funge da filtro per tutti quei provvedimenti nazionali che comportino una privazione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti all'individuo in virtù del suo *status* di cittadino europeo<sup>182</sup>. A fronte di ciò, la Corte accoglieva le doglianze del ricorrente, in ragione del fatto che allontanando il sig. Zambrano dal territorio belga sarebbero stati di fatto lesi e limitati i diritti riconosciuti alla prole dell'uomo, dotata di cittadinanza europea.

Principi non dissimili erano peraltro già stati anticipati in precedenti casi giurisprudenziali, quali ad esempio la sentenza *Zhu e Chen*<sup>183</sup> nonché – ancor prima – la vicenda *Baumbast*<sup>184</sup>.

Con la prima, infatti, la Corte aveva affrancato il diritto di residenza (o meglio, di stabilire liberamente la propria residenza all'interno del territorio dell'Unione) da quello della libertà di movimento del lavoratore<sup>185</sup>. Veniva dunque garantito l'effettivo godimento dei diritti insiti nella cittadinanza europea, indipendentemente dall'esercizio di ulteriori libertà presupposte.

Nel caso *Baumbast*, invece, i giudici lussemburghesi avevano interpretato il concetto di cittadinanza quale “self-standing right”<sup>186</sup> da cui far derivare una serie di diritti concreti a prescindere dalla condizione lavorativa del soggetto.

A ben vedere, dunque, quando si parla di cittadinanza europea si ha a che fare con uno *status* di cittadinanza *sui generis*, caratteristico di espressioni politiche sovranazionali, costruito a partire dai diritti di libertà di movimento – all'interno del territorio dell'Unione - ed economici, prima che civili e sociali.

Non può quindi sfuggire una certa linearità sussistente tra i diritti di cittadinanza europea ed i diritti fondamentali così come cristallizzati nelle Carte dell'Unione Europea. Entrambi paiono infatti fondarsi sull'innegabile ruolo prioritario e centrale rivestito dall'individuo in quanto tale - indipendentemente dal nesso sussistente tra il singolo e l'organizzazione statale cui affrisce e dal quale pare invece essersi affrancato - nonché la sua protezione, dando particolare risalto all'argomento dell'uguale trattamento, in special modo qualora si tratti di cittadini<sup>187</sup>.

---

<sup>181</sup> Roberto NANIA (a cura di), *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi studio*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, pp. 159-160.

<sup>182</sup> *Ibidem*.

<sup>183</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Kunqian Catherine Zhu e Man Lavette Chen contro Secretary of State for the Home Department*, C-200/02, 2004.

<sup>184</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Baumbast and R contro SS for the Home Department*, C-413/99, 2002.

<sup>185</sup> Marta CARTABIA (a cura di), *Dieci casi sui diritti in Europa*, Il Mulino, 2011, pp. 143 e ss.

<sup>186</sup> *Ibidem*.

<sup>187</sup> Adrienne YONG, *The Rise and Decline of Fundamental Rights in EU Citizenship*, HART Publishing, 2019, p. 5.

## CAPITOLO SECONDO

### MULTICULTURALISMO E DIRITTI DI CITTADINANZA

*“La principale speranza di armonia nel nostro tormentato mondo risiede  
semmai nella pluralità delle nostre identità, che si intrecciano l'una con l'altra e  
sono refrattarie a divisioni drastiche lungo linee di confine invalicabili a cui non si può  
opporre resistenza. La natura di esseri umani che ci contraddistinguono viene  
messa a dura prova quando le nostre differenze vengono ridotte a un  
sistema artificiale di classificazione unico e predominante.”*

Amartya K. Sen, *Identità e violenza*, 2006

SOMMARIO: 1. Teorie e ricostruzioni dottrinali sul multiculturalismo - 1.1 Problematiche relative al multiculturalismo - 1.2 Lo Stato aperto e sovranità liquida: crisi della dimensione territoriale e popolare - 2. Multiculturalismo e cittadinanza: un connubio problematico - 2.1 La cittadinanza alla prova delle migrazioni - 2.2 Sul riconoscimento dei diritti civili, politici e sociali - 2.3 I doveri del non-cittadino - 3. Una cittadinanza a metà: la Demi-citizenship - 3.1 Una controversa dimensione della cittadinanza: la Global citizenship - 4. La ricostruzione giurisprudenziale: multiculturalismo, diritti e corti.

#### **1. Teorie e ricostruzioni dottrinali sul multiculturalismo**

L'Enciclopedia del Diritto si riferisce alla *società multi-etnica* intesa quale “compresenza in un determinato spazio di gruppi etnici diversi portatori di patrimoni culturali differenti<sup>188</sup>”. A fronte dei retaggi ideologici tradizionali, che vedono la formazione della Nazione, e dello Stato stesso, a partire da un comune sentire - culturale prima che politico - dei membri del popolo, accumulati da una medesima visione della realtà e dalla condivisione di un fine comune da raggiungere, i portatori di voci discordanti – fatte risuonare nello spazio pubblico – paiono a prima vista rappresentare una minaccia per l'ordine costituito.

Nell'idea romantica, infatti, l'etnia corrispondeva all'identità biologica di un popolo, non solo portatore dei medesimi tratti genetici quanto accumulato da valori condivisi che tracciavano il profilo morale specifico di ogni nazione<sup>189</sup>. Tale ragionamento pare entrare però in crisi nel momento in cui tra le fila del popolo si contano individui fautori di sistemi culturali differenti, intendendosi qui le diversità in punto di caratteristiche etniche, religiose e linguistiche<sup>190</sup>.

---

<sup>188</sup> Cristina DE MAGLIE, “Reati culturalmente condizionati”, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali VII, 2014.

<sup>189</sup> Gerd BAUMANN, *L'enigma multiculturale*, il Mulino, 1999, p.59

<sup>190</sup> Sulla ambiguità e variabilità della nozione di “cultura” si rimanda a Tania GROPPA, “Multiculturalismo 4.0” in *Osservatorio Costituzionale*, Fasc. 1/2018, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 18 febbraio 2018.

La cultura è stata difatti tradizionalmente interpretata come un insieme condiviso di schemi mentali e di modi di fare che accomunano un'intera collettività, tanto da divenirne l'autoimmagine nazionale. In particolare, si è arrivati a concepire la cultura come un portato immutabile, un'essenza mistica atta a racchiudere in sé determinati valori morali e politici, nonché credenze, da trasmettere alle generazioni future, ed identificativa di una determinata comunità<sup>191</sup>. Non deve dunque sorprendere come i testi costituzionali e normativi fondanti l'ordinamento statale siano stati letti come una manifestazione di questi valori condivisi nonché un'adesione all'interpretazione degli stessi comunemente accettata. In particolare, le carte fondamentali divengono il mezzo privilegiato dell'autorappresentazione di un popolo, autoesaustiva e omnicomprensiva della realtà di riferimento. La cultura modella altresì la personalità sociale dell'individuo così come la sua più intima identità interiore<sup>192</sup>. In tal modo, la messa in discussione della cultura nazionale – staticamente intesa – si risolve in una crisi dell'individuo stesso, che in quello spirito culturale nazionale si riconosce ed afferma.

Per scongiurare ciò e allo stesso tempo per garantire i diritti di coloro che sono di fatto estranei a tali sistemi culturali, si è rivelato fondamentale il ricorso alla formulazione di proposte normative capaci di assicurare il riconoscimento della differenza per il tramite dei diritti collettivi, ovverosia quelle multiculturali. Con l'accrescersi e lo svilupparsi dei fenomeni di migrazione e globalizzazione, nonché con l'intensificarsi della sensibilità nei confronti delle problematiche relative al mancato riconoscimento dei diritti di quelle minoranze già presenti all'interno di determinati contesti comunitari<sup>193</sup>, hanno cominciato infatti a svilupparsi le teorie sul multiculturalismo.

Diverse sono le scelte politiche adottate nei diversi ordinamenti; tutte possono però essere ricondotte ad alcuni paradigmi fondamentali. Il primo può essere definito della “diversità”, in cui tutte le culture sono trattate ugualmente secondo le medesime leggi, per cui diventa impossibile tracciare il discrimine tra gruppo maggioritario e minoritario.

Il secondo paradigma è invece quello dell'omogeneità, basato sull'affermazione dell'omogeneità etnoculturale, sia nella sfera pubblica quanto in quella privata.

A seguire, si ha il modello del bipolarismo per cui vi sono due (o più) gruppi nazionali stabili e permanenti, ufficialmente riconosciuti come tali.

---

<sup>191</sup> Cfr. Conrad WATSON, W., *Multiculturalismo. Le dimensioni sociali della diversità*, Città Aperta, 2004, pp.163.

<sup>192</sup> Mohssine NACHIT, “Shakespeare's Othello and the Challenges of Multiculturalism”, in *Arab World English Journal* (AWEJ), Special Issue on Literature, No. 4, October 2016, pp.97-107.

<sup>193</sup> Si pensi alla teoria del multiculturalismo liberale di Will Kymlicka sorta dalla riflessione sulla situazione socio-politica canadese in relazione al riconoscimento dei diritti delle popolazioni aborigene.

Vi è poi il quarto paradigma ovvero della dualità, fondata sul discorso dicotomico noi/loro in base al quale la cultura minoritaria convive con quella maggioritaria, e viceversa, finendo per perpetuare la differenza.

Infine, il quinto paradigma è quello della cosiddetta “mixité” ove la risposta alla diversità viene fornita dalla mescolanza così da creare una cultura terza nata dall’incontro delle due precedenti ma da esse distinta<sup>194</sup>.

Naturalmente, in ogni caso, due sono gli scenari di partenza prospettabili. Da un lato si hanno i contesti in cui forte è la presenza delle cosiddette “minoranze nazionali”, cioè indigene, per cui può correttamente parlarsi di un multiculturalismo congenito; dall’altro invece si hanno i casi in cui il pluralismo culturale deriva dalla mescolanza e dalla interazione tra gruppi e popoli diversi a causa di fenomeni migratori. Il primo paradigma prende il nome di stato multinazionale; il secondo di stato polietnico<sup>195</sup>. I due fenomeni sono stati studiati ed affrontati in modo parzialmente differente, posto che nello stato multinazionale, le minoranze di popolazioni indigene sono considerate come patrimonio da preservare mentre nello stato polietnico il grado di riconoscimento accordato ai gruppi minoritari, prodotto delle migrazioni, finisce per essere inferiore in ragione della loro diversità e distinzione culturale<sup>196</sup>.

Le prime ad essere pensate furono le cosiddette teorie liberali per cui laddove i diritti dei singoli – appartenenti a gruppi non maggioritari - non trovano adeguata protezione e collocazione nei diritti individuali previsti dalle normative nazionali, le istanze minoritarie debbono trovare soddisfazione per mezzo di speciali diritti di gruppo, anche detti privilegi.<sup>197</sup> L’accento viene pertanto posto sulla necessità di un trattamento differenziato in base al destinatario finale dell’intervento statale, così da piegare e disapplicare il principio della neutralità statale a favore della difesa dei diritti delle minoranze<sup>198</sup>. Al di là, dunque, dei grandi principi universalistici in materia di diritti umani che avevano ispirato le dottrine giuridico-politiche dei secoli precedenti, nel Novecento cominciò a riaffermarsi il valore della diversità e della specificità.

Tale fenomeno assunse portata ancora maggiore se posto in relazione al fenomeno migratorio, grazie al quale le problematiche derivanti dalla convivenza di più culture all’interno di un medesimo contesto spaziale e comunitario cominciarono ad emergere anche in Nazioni fino ad allora caratterizzate da una forte e solida omogeneità socio-popolare<sup>199</sup>. In questa fase ha

---

<sup>194</sup> Gérard BOUCHARC, “What is Interculturalism?”, in *McGill Law Journal*, 56:2, 2011, pp.435-468.

<sup>195</sup> Will KYMLICKA, *op. cit.*, 1995, pp.11 e ss.

<sup>196</sup> David J. SMITH and John HIDEN, *op. cit.*, p. 118.

<sup>197</sup> Cfr. Maria Laura LANZILLO, *Il Multiculturalismo*, Biblioteca Essenziale Laterza, 2005, pp. 160.

<sup>198</sup> Giovanni CAVAGGION, *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, G. Giappichelli Editore, 2018, p.124

<sup>199</sup> Si pensi, a titolo di esempio, a Stati europei quali la Gran Bretagna, la Francia, la Germania ovvero la stessa Italia.

cominciato ad affermarsi anche la distinzione, ontologica prima che semantica, tra multiculturalismo e Stato multiculturale. Quest'ultima combinazione serve infatti ad indicare una realtà sociale caratterizzata dal pluralismo etnico, linguistico, religioso e culturale dovuto a fenomeni di migrazione. Il primo termine richiama invece alla mente un modello politico e giuridico che presuppone un'attenzione statale alla garanzia e al riconoscimento delle differenze e delle minoranze. Di base, quindi, i due concetti risultano essere complementari, posto che fenomeni di società multiculturali spingono frequentemente il legislatore e i governati all'adozione di politiche derogatorie e di privilegio a favore delle identità minoritarie presenti sul territorio nazionale.

Le nuove azioni governative improntate al multiculturalismo rispondono dunque all'avvertita necessità di rispettare in modo eguale tutte le culture, anche se per riuscire in tale intento il passaggio obbligato risulti essere quello dell'adozione di iniziative singolari ed individuali nonché di discriminazioni positive lesive dell'universalismo dei diritti fondamentali<sup>200</sup>. Ciò non deve però essere interpretato come una violazione dei diritti umani stessi posto che il rispetto del principio di uguaglianza passa per l'accettazione della differenza, contrario a qualsiasi logica di livellamento ed omogeneizzazione del comportamento<sup>201</sup>.

Fondamentale, a tal fine, si rivela essere l'avvio di un processo di "autotrasformazione" da parte dei membri del gruppo maggioritario tale per cui questi non si sentano più minacciati ma stimolati dagli impulsi provenienti dalle culture altre, così da elaborare soluzioni alternative a quelle esistenti e rompere con le proprie tradizioni<sup>202</sup>. Mutamento e continua ricerca di opzioni valide sembrano allora essere i cardini della società multiculturale in cui imprescindibile risulta la garanzia – per ogni cittadino – di avere a disposizione un ventaglio di possibilità<sup>203</sup> che gli permetta di realizzarsi e di affermarsi. La società multiculturale rispettosa dello stato di diritto si sviluppa dunque a partire di un processo di riconoscimento e legittimazione tra i suoi componenti - a prescindere dalle differenze culturali -, alla ricerca di una neutralità etica che deve pertanto spogliarsi dell'influenza che la storia nazionale esercita sulla formulazione e l'interpretazione dei principi costituzionali. La risposta al dilemma pluri-culturale pare quindi risiedere nell'adozione della politica del riconoscimento, per cui l'identità da difendere non è più soltanto quella collettiva e nazionale ma quella individuale, che si sviluppa tramite la socializzazione e nel rapporto intersoggettivo intessuto tra i membri di una stessa comunità. A contrario della politica

---

<sup>200</sup> Cfr. Tecla MAZZARESE, *Diritto, tradizioni, traduzioni: la tutela dei diritti nelle società multiculturali*, G. Giappichelli Editore, 2013, pp.303.

<sup>201</sup> Domenico AMIRANTE, Vincenzo PEPE, *Stato democratico e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali*, G. Giappichelli Editore, 2011, p. 117.

<sup>202</sup> Charles TAYLOR, Jürgen HABERMAS, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Feltrinelli, 1998, p.90.

<sup>203</sup> *Ibidem*.

dell'assimilazione, basata su di un'integrazione forzata e forzosa - sintomo di un sentimento di minaccia avvertito dalla cultura maggioritaria -, la politica integrazionista diminuisce il rischio dell'emarginazione e della frammentazione comunitaria<sup>204</sup>, cercando un approccio reciproco con la cultura altra che sia volto alla armonizzazione.

Il multiculturalismo implica dunque la rivendicazione convinta dei propri diritti – da parte delle minoranze – nello spazio pubblico, fattosi luogo di interazione e confronto nonché conflitto pacifico tra le diverse culture<sup>205</sup>. Grazie all'inclusione nell'arena pubblica si dà infatti inizio alla comunicazione volta al mutuo riconoscimento e alla legittimazione dell'identità singola e personale<sup>206</sup>. L'individuo viene innanzitutto riconosciuto nel suo essere partecipe all'umanità e nella sua natura insostituibile, dettata anche dalle sue molteplici peculiarità<sup>207</sup>. A ciò deve poi affiancarsi un processo di trasformazione dell'identità collettiva che renda possibile il mantenimento della coesione sociale, tenendo in debito conto le diverse concezioni politiche, culturali e valoriali esistenti. La cultura – da stabile ed imm modificabile – si fa allora costruzione processuale e discorsiva in cui tutti sono chiamati a partecipare<sup>208</sup>.

Strumento privilegiato di tale divenire è stato individuato dalla dottrina nel riconoscimento dei diritti quali mezzi di integrazione compatibili con il pluralismo democratico<sup>209</sup>. Partendo dal vertice, quindi, la riuscita della convivenza sociale appare condizionata dal contenuto dei principi definiti all'interno delle carte costituzionali. Le moderne costituzioni – sorpassando i vecchi modelli incentrati sull'affermazione e sulla difesa dei valori rispecchianti un dato sistema nazionale – sono chiamate a farsi cosmopolite. Nello specifico, i testi fondamentali, rispondendo alle istanze pluraliste, debbono controbilanciare le esigenze sistemiche e di imposizione dell'autorità statale con l'applicazione della ragione comunicativa<sup>210</sup>. In breve, l'impianto normativo derivante dalla costituzione deve essere improntato al dialogo tra le culture e le diverse tradizioni giuridiche in modo tale da permettere la convivenza delle differenze a partire da un discorso trasversale portatore di un medesimo livello di razionalità.

---

<sup>204</sup> Gérard BOUCHARC, *op. cit.*

<sup>205</sup> Significativo – a tale proposito – è il pensiero della politologa Iris Marion YOUNG, secondo cui “Noi abbiamo bisogno di strutture di partecipazione in cui le persone concrete, con le loro differenze geografiche, etniche, di ‘genere’ e occupazionali, affermano le loro prospettive sui temi sociali all'interno di istituzioni che incoraggino la rappresentanza delle loro voci distinte” in *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, 1990, p.116.

<sup>206</sup> Cfr. Tecla MAZZARESE, *op. cit.*

<sup>207</sup> Ángeles SOLANES CORELLA, *Human Rights and Conflicts in European Multicultural Societies*, in *Migraciones Internacionales*, Vol. 7, No. 1, Enero-Junio de 2013, pp.69-100.

<sup>208</sup> Gerd BAUMANN, *op. cit.*, p. 143.

<sup>209</sup> *Ibidem.*

<sup>210</sup> Cfr. Gaetano AZZARITI, Sergio DELLAVALLE, *Crisi del costituzionalismo e ordine giuridico sovranazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014.

Perché i poteri ed i diritti racchiusi e definiti all'interno dei testi costituzionali siano debitamente riconosciuti – e quindi legittimati – essi debbono basarsi su dei principi fondamentali della convivenza sociale che siano in grado di abbracciare una larga (se non tutta) fetta della comunità. Le moderne costituzioni debbono allora guardare ad un paradigma di ordinamento civile e politico che non presupponga l'esistenza di una identità collettiva. A contrario del modello olistico per cui la totalità precede ontologicamente e storicamente il tutto – inteso quale collettività<sup>211</sup>, pare piuttosto farsi riferimento alla teoria dell'individualismo. Secondo tale dottrina, a dover prevalere è invece l'interesse dell'individuo che volontariamente aderisce ad un progetto politico e sociale, divenendo cittadino di una comunità<sup>212</sup>. Sono infatti i singoli ad essere direttamente interessati dalle norme e dai principi statuiti dall'ordinamento, che risulta dunque plasmato dalle volontà particolari e dal loro incontro e compromesso nell'ottica del raggiungimento della pacifica convivenza<sup>213</sup>.

Va da sé come, in un tale scenario, interloquiscano molteplici ideali e soluzioni normative, posto che ad accumunare i diversi attori dello spazio pubblico risulta essere il fine ultimo. Fondamentale appare pertanto l'adozione di una soluzione politico-giuridica che si fondi su un insieme essenziale e basilare di valori condivisi che permettano comunque il realizzarsi delle molteplicità e l'estrinsecarsi degli interessi particolari di ogni gruppo, anche minoritario, se non di ognuno.

Nella società pluralista, dunque, la costituzione non può e non deve presupporre di regolare la convivenza di individui portatori di una omogenea identità. Piuttosto, la legge fondamentale deve essere vista come l'espressione del consenso formale raggiunto da cittadini liberi ed uguali, indipendentemente dal loro bagaglio di tradizioni. Di base, quindi, la carta costituzionale sensibile alle istanze multiculturali racchiude in sé principi e valori che siano condivisi e da tutti accettati poiché rispondenti agli uguali interessi della collettività di riferimento<sup>214</sup>.

---

<sup>211</sup> Qui il riferimento è alla *Verfassungslehre* di Carl Schmitt per cui la Costituzione non fa che registrare e di fatto fotografare in termini giuridici una realtà preesistente; tramite la legge fondamentale infatti una determinata collettività, coesa ed omogenea al suo interno, afferma se stessa ed i suoi principi cardine, ritenuti superiori rispetto a quelli fatti propri dalle comunità “nemiche” poiché adottanti modelli socio-giuridici differenti. In tal senso, si veda Carl SCHMITT, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot GmbH, XI Edizione, 2017, pp. 404.

<sup>212</sup> Cfr. Gaetano AZZARITI, Sergio DELLAVALLE, *op. cit.*

<sup>213</sup> Si rimanda, in tal senso, all'Aristotelismo classico di Francisco Suárez secondo cui l'ordine costituzionale si fonda sul consenso, sull'assenso volontario del popolo declinato quale insieme di cittadini attivi poiché detentori ed esercenti del diritto di voto. Essi costituiscono una comunità coesa poiché animati dal perseguimento del medesimo fine comune politico. A tale scopo, dunque, i singoli si sottomettono alla autorità politica, legittimata proprio dal raggiungimento del bene comune. Cfr. Sergio Raúl CASTAÑO (a cura di R. CRISTIN), *Il potere costituente tra mito e realtà*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2018, pp. 8-10.

<sup>214</sup> Jürgen HABERMAS, “Citizenship and national identity: some reflections on the future of Europe”, in Rainer BAUBOCK, *Transnational Citizenship and Migration*, Routledge, 2017, p. 59.

Ancora, la Costituzione riflette quindi il processo di sviluppo culturale di un popolo prodotto delle esperienze passate, della memoria collettiva nonché delle istanze del presente e dunque premonitrice della direzione futura. Il testo delle leggi fondamentali non appare allora immune da mutamenti e aggiustamenti, che altro non sono se non il risultato di una continua negoziazione in atto tra le frange della società sui diversi modi di percepire la realtà circostante. La cifra caratteristica di tale modello sociale pare pertanto risiedere nell'impegno procedurale assunto da ciascun cittadino nel trattare tutti con uguale rispetto, indipendentemente dai valori ed ideali dell'altro, ed in nome della condivisione di uno stesso scopo da raggiungere nella vita. In tal modo, l'altro finisce – in ultima istanza - per spogliarsi dell'attributo della alterità, posto che tutti i membri della comunità risultano essere accomunati da una medesima visione e proiezione, quella verso il medesimo bene comune.

Non ci si può allora limitare ad una sterile quanto pericolosa tolleranza a tutti i costi, la quale possa arrivare a giustificare anche ciò che giustificabile non è in nome della differenza culturale. Un tale atteggiamento conduce in realtà alla stasi della società e del suo ordinamento, non implicando alcuno scambio o evoluzione derivanti dal confronto tra le culture interagenti<sup>215</sup>. Si è parlato – a tale proposito – di tolleranza repressiva del multiculturalismo<sup>216</sup>, non trovando una soluzione alle problematiche nascenti dalla convivenza pluralista. Quest'ultima dipende invero dalla capacità dei modelli costituzionali di autovalutarsi e mettersi in discussione. In un'ottica di preservazione dei suoi principi cardine, quali quello della libertà e dell'uguaglianza, le costituzioni – e con esse il diritto costituzionale – sono pertanto tenute a fornire risposte concrete ai problemi reali emergenti dalla società composita così da strutturare un ordine basato su principi di convivenza comuni e generalmente accettati. In tale maniera, sarà dunque possibile permettere una integrazione effettiva che passi per la partecipazione attiva degli individui nella vita politica e sociale dello Stato.

Naturalmente, permane una qualche dimensione volta a proteggere e tutelare le diverse tradizioni e le identità particolari, ma non in funzione della preservazione del gruppo quanto piuttosto nell'affermazione dell'appartenente a tale minoranza quale individuo singolo<sup>217</sup>, portatore di precipi interessi e valori che trovano spazio nel dibattito pubblico.

---

<sup>215</sup> E' stato difatti rilevato come "Il valore che un ordinamento costituzionale attribuisce ad un gruppo 'riconosciuto' costituisce la base per il suo trattamento differenziato da parte della legislazione, in particolare il fondamento della deroga rispetto all'applicazione del principio di uguaglianza formale", in Jens WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina: dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?*, CEDAM, 2008, p.48.

<sup>216</sup> Gaetano AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Editori Laterza, 2013, p. 93, il quale a sua volta riprende il pensiero di Žižek, S. di cui all'opera *Difesa dell'intolleranza*, pubblicato nel 2003.

<sup>217</sup> Charles TAYLOR, Jürgen HABERMAS, *op. cit.*



Sempre più frequente, a partire dalla seconda metà del Novecento e a seguito delle grandi transizioni democratiche che hanno coinvolto diverse aree del globo terrestre, è stato altresì il ricorso a clausole costituzionali che esplicitamente riconoscano la diversità culturale e il carattere pluralistico della società<sup>218</sup>. Tali meccanismi sono stati adottati specialmente in quegli Stati caratterizzati da un multiculturalismo endogeno, in cui il legislatore costituzionale ha avvertito la necessità di inserire e riconoscere nell'ordine costituzionale le preesistenti minoranze culturali<sup>219</sup>. In realtà, può arrivare ad affermarsi come – in questi casi – le clausole circa il multiculturalismo siano divenute dei veri e propri elementi di qualificazione e autodefinizione della forma di Stato, andando a sottintendere un determinato rapporto sussistente tra la sovranità e la popolazione.

Il diritto e la scienza giuridica sono allora chiamati a ricoprire il ruolo di mediatori dei conflitti sociali<sup>220</sup> il cui compito non è quello della eliminazione della ragione del contrasto tra culture diverse quanto quello di individuare, registrare, incorporare e equiparare nonché tutelare tutti quei beni e valori considerati come fondamentali dalla società. Per far ciò, il legislatore statale deve assumere un atteggiamento neutrale nei confronti delle diversità a cui deve accompagnarsi, però, il rispetto del principio della reciprocità da parte delle minoranze, consistente nell'accettazione minima dell'ordinamento pubblico e dei principi costituzionali fondamentali<sup>221</sup>.

Accanto al ruolo del legislatore, di fondamentale importanza si rivela poi essere quella del giudice e – più in generale – del sistema giudiziario operante all'interno della società multiculturale. Molto più elastica e mutevole, nonché più velocemente sensibile alla registrazione dei cambiamenti in atto all'interno della comunità, la giurisdizione è da sempre investita del compito di mediare tra esigenze opposte, nella ricerca della soluzione più adeguata al caso concreto in esame. Nel dibattito giurisprudenziale viene individuato dunque il terreno fertile per

---

<sup>218</sup> Si citano – a titolo di esempio – l'art. 27 della Costituzione Canadese del 1982 (anche detto “clausola di interpretazione”) che recita: “This Charter shall be interpreted in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage of Canadians”, o ancora l'art. 2 della Costituzione messicana del 1917 secondo cui: “La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. Ancora, l'art. 69 della Costituzione federale della Confederazione svizzera del 1999 afferma: “Nell'adempimento dei suoi compiti, tiene conto della pluralità culturale e linguistica del Paese” e infine all'art. 14 della Costituzione della Serbia del 2006 si legge: “The Republic of Serbia shall protect the rights of national minorities. The State shall guarantee special protection to national minorities for the purpose of exercising full equality and preserving their identity”.

<sup>219</sup> Pare qui opportuno citarsi il pensiero di Dieter Grimm il quale ha ritenuto che quando si parla di “*integrative function of constitutions we are talking about 'the extralegal effects of a legal object'*”. Cfr. GRIMM, Dieter, “Integration by constitution”, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 3, Issue 2-3, 1 May 2005, pp. 193–208.

<sup>220</sup> Roberto TONIATTI, “Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati”, in Tiziano BONAZZI, Michael DUNNE, *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Il Mulino, 1994, p. 278.

<sup>221</sup> Domenico AMIRANTE, Vincenzo PEPE, *op. cit.*, pp. 79-81.

lo sviluppo del discorso argomentativo ed il ripensamento delle norme, tramite un dialogo razionale. Nel processo, infatti, le diverse parti espongono le proprie istanze di riconoscimento in modo ufficiale, istituzionalizzando in tal modo i conflitti<sup>222</sup>.

Il giudice diviene allora operatore della diversità, dovendosi calare nell'interpretazione di sistemi e modelli di pensiero, azione e cultura distanti da quello di appartenenza ovvero della maggioranza<sup>223</sup>. Nel fare ciò, il giudicante applicherà gli stessi meccanismi di risoluzione validi per la composizione dei contrasti endoculturali ma adattando la disposizione normativa al nuovo elemento contestuale, cioè immergendola nel sistema di senso della cultura di riferimento<sup>224</sup>.

Come è stato correttamente sostenuto da parte della dottrina, le differenze culturali debbono essere considerate alla stregua di dati dell'esperienza giuridica, o meglio variabili giuridiche, capaci di influenzare l'effettivo godimento dei diritti fondamentali dell'individuo<sup>225</sup>. L'attività giudiziale – nella sua opera di mediazione interculturale volta alla risoluzione di casi specifici e delicati – dovrà quindi effettuare un giudizio di bilanciamento tra i diritti fondamentali in gioco, alla luce del principio ultimo dell'uguaglianza<sup>226</sup>.

Pluralismo indica infatti non solo la molteplicità di modi di concepire i diritti fondamentali quanto anche la varietà di forme di attuazione e tutela degli stessi, per cui da un lato il legislatore risulta investito del compito di aprirsi al dialogo interculturale così da ammettere all'interno dell'ordinamento formule ampie capaci di ricomprendere valori e istanze portatrici di sensibilità culturali differenti e dall'altro il giudice è chiamato invece ad imparare a tener conto delle diversità culturali nell'interpretare fatti e disposizioni rilevanti per la risoluzione del caso concreto sottoposto al suo esame<sup>227</sup>. Tale tipo di approccio ha il pregio di ovviare alle criticità insite nel ricorso alle cosiddette leggi personali, con cui vengono attribuite delle situazioni giuridiche soggettive e particolari a condizioni dell'essere individuale. Esse – a contrario del modello dinamico sopra delineato – creano invece staticità all'interno dell'ordinamento, limitandosi a cristallizzare determinate circostanze personali, senza però innescare quel processo

---

<sup>222</sup> Cfr. Tecla MAZZARESE, *op. cit.* Si pensi, inoltre, alla giurisprudenza sorta intorno alla cosiddetta “cultural defense” in cui gli organi giudicanti sono chiamati – nel prendere la propria decisione – a valutare e tenere in considerazione i fattori culturali che possano aver influito sul comportamento di una delle parti in causa.

<sup>223</sup> Ilenia RUGGIU, *Il giudice antropologo. Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali*, FrancoAngeli, 2012, p. 53.

<sup>224</sup> *Ibidem.*

<sup>225</sup> Giancarlo ANELLO, *Tradizioni di giustizia e Stato di diritto. Religioni, giurisdizione, pluralismo*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011, pp. 282-283.

<sup>226</sup> Paola PAROLARI, *Culture, diritto, diritti. Diversità culturale e diritti fondamentali negli stati costituzionali di diritto*, G. Giappichelli Editore, 2016, p. 118.

<sup>227</sup> Paola PAROLARI, *op. cit.*, p.244.

dialogico che dia legittimazione reazionale al sistema e che permetta il passaggio dalla prospettiva individuale a quella comunitaria della differenza culturale<sup>228</sup>.

Il multiculturalismo quindi non può che questionare la pretesa neutralità etno-culturale delle democrazie liberali la quale finisce per essere null'altro che una finzione, privilegiando ciecamente determinate tradizioni e prassi culturali<sup>229</sup> a scapito di altre.

Chiara è invece l'adesione al pensiero di Santi Romano secondo cui il popolo non può ridursi alla mera somma degli individui esistenti in un determinato momento storico in un dato territorio, dovendosi invece intendere la complessiva e unitaria collettività soggetta a continue mutazioni e rinnovamenti, dettati dal succedersi delle generazioni e dall'avvicinarsi nel compimento della missione storica dello Stato<sup>230</sup>. La società realmente e validamente pluralista è difatti quella in cui ciascuno dei consociati – dirigendo la propria azione sulla base di criteri costituzionali universalistici e transculturali<sup>231</sup> - affermi e rivendichi la propria diversità, attenendosi però ad un preciso comportamento nei confronti del prossimo, obbedendo a determinati doveri sociali<sup>232</sup>. La tenuta degli istituti di libertà vigenti all'interno dell'ordinamento dipende dunque, in ultima istanza, dal raggiunto grado di lealismo del singolo nei confronti dello Stato in cui si trova a vivere<sup>233</sup>. Il successo delle politiche multiculturali può essere tracciato nella loro capacità di ottenere il consenso della popolazione – indipendentemente dal sistema culturale di riferimento degli individui – circa l'adozione di formule di coesistenza pacifica idonea a preservare, in ultima istanza, i valori fondamentali<sup>234</sup>.

Tramite le politiche multiculturali, le identità culturali divengono dunque politiche<sup>235</sup>, passando da una dimensione meramente sociologica del gruppo minoritario ad una normativo-giudiziale, in cui il singolo possa essere libero di sviluppare la propria identità culturale. La legge finisce dunque per divenire un vero e proprio strumento di identificazione, regolando i rapporti esistenti tra il diritto all'identità individuale e quella collettiva<sup>236</sup>.

---

<sup>228</sup> Giancarlo ANELLO, *op. cit.*, p.128.

<sup>229</sup> Geoffrey Brahm LEVEY, "Multicultural Integration in Political Theory", in Michael CLYNE, James JUPP (edited by), *Multiculturalism and integration: a harmonious relationship*, ANU E Press, 2011, p.75.

<sup>230</sup> Santi ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, CEDAM, 1933, p. 48.

<sup>231</sup> Cfr. Charles TAYLOR, Jürgen HABERMAS, *op. cit.*

<sup>232</sup> Antonio Ignazio ARENA, *Sovranità, cittadinanza e multiculturalismo. Brevi considerazioni*, Gruppo Albatros Il Filo, 2010, p. 93.

<sup>233</sup> Cfr. Charles TAYLOR, Jürgen HABERMAS, Jürgen, *op. cit.*

<sup>234</sup> Gérard BOUCHARC, *op. cit.*

<sup>235</sup> Damir BANOVIĆ, *Identity Politics and Legal Recognition*, December 18 2015, <https://ssrn.com/abstract=2810979>.

<sup>236</sup> *Ibidem*.

## 1.1 Problematiche relative al multiculturalismo

Con il termine “multiculturalismo”, dunque, si intendono quelle politiche volte al riconoscimento della validità di diversi modi di vita coesistenti in un’unica comunità sociale, atte alla promozione di negoziazioni e transazioni fruttuose e positive tra i diversi sistemi culturali che ivi si trovano ad interagire. Il dibattito ed il dialogo, inoltre, vengono sviluppati all’interno del perimetro tracciato da un unico e condiviso sistema generale di diritti e di doveri<sup>237</sup>.

Numerose sono però le problematiche e le critiche mosse a tal tipo di approcci.

Innanzitutto, è stato rilevato dalla dottrina come – di base – gli stessi principi fondamentali e la formulazione dei diritti umani, quali la libertà, la dignità e l’uguaglianza, siano forieri di una particolare simbologia e tradizione, religiosa prima ancora che giuridica. Le radici di tali concetti sono state in particolare rinvenute nella dottrina cristiana, la cui teologia sviluppò fin dagli arbori il parallelismo tra persona umana ed essere morale dotato di libertà e dignità<sup>238</sup>. Tali attributi solo con l’Illuminismo si trasformarono da virtù a diritti, spogliandosi della propria connotazione religiosa. Ciononostante, il nocciolo duro – riconducibile al ceppo culturale occidentale – appare ancora oggi, a parere di molti, irriducibile e insopprimibile, e pertanto inconciliabile con un metodo neutrale di risoluzione dei conflitti interculturali. La stessa cultura dei diritti umani fondamentali risulta, in fondo, un’espressione univoca del mondo occidentale. Contraddittorio risulterebbe quindi il voler risolvere le dicotomie interculturali facendo ricorso a principi e diritti espressione del sistema valoriale di una soltanto delle due visioni culturali.

Ciò appare ancora più evidente se si pensa alle metodologie di attacco al multiculturalismo operato facendo leva sulla dimensione simbolica della politica, da sempre atta a raggiungere il consenso assumendo la dimensione culturale a marcatore di identità conflittuali<sup>239</sup>.

Una possibile soluzione a tale problematica è stata comunque individuata nella ridefinizione dei caratteri della cultura dei diritti fondamentali<sup>240</sup> sulla base del diritto internazionale così da innestare un dialogo<sup>241</sup> interculturale neutro e paradigmatico fin dal principio. Opportuna appare

---

<sup>237</sup> Cfr. Anthony GIDDENS, *L’Europa nell’età globale*, Laterza, 2007, pp. 316.

<sup>238</sup> Marcelo CAMPOS GALUPPO, Monica SETTE LOPES, Karine SALGADO, Thomas BUSTAMANTE, Lucas GONTIJO (edited by), *Human Rights, Rule of Law and the Contemporary Social Challenges in Complex Societies. Proceedings of the 26th World Congress of the International Association for Philosophy of Law and Social Philosophy in Belo Horizonte, 2013*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2015, 103.

<sup>239</sup> Cfr. Pietro FANTOZZI, Valentina FEDELE, Sabrina GAROFALO (a cura di), *Le sfide del multiculturalismo. Tra teorie e prassi*, Rubbettino, 2015, pp. 202.

<sup>240</sup> Cfr. Tecla MAZZARESE, *op. cit.*

<sup>241</sup> Fondamentale risulta essere il raggiungimento di un consenso spontaneo e consapevole, di un punto di incontro tra gli interlocutori basato sul confronto delle diverse sensibilità giuridiche e l’abbandono di concetti giuridici universali e portato avanti tramite il metodo del dialogo interculturale così come formulato dall’antropologo americano Clifford Geertz. Il dialogo diviene dunque momento di chiarificazione e comprensione reciproca che si conclude con il raggiungimento di un’intesa comune. Cfr. Leonardo MARCHETTONI, *I diritti umani tra universalismo e particolarismo*, Giappichelli Editore, 2012, pp. 306.

un'operazione di *deideologizzazione* del pensiero intorno ai diritti umani stessi, così che non sia più identificabile con la sola cultura egemone e tipica dell'Occidente<sup>242</sup>. Centrale risulta essere l'uomo in quanto individuo situato all'interno di una realtà fattuale, al quale debba essere garantita l'effettiva protezione dei propri diritti attraverso un processo di positivizzazione degli stessi<sup>243</sup> che sia suscettibile ai mutamenti sociali nel tempo e nello spazio. Anche i diritti umani fondamentali quindi si spogliano del velo di immutabilità e staticità, tradizionalmente riconosciutagli, per mostrarsi nella loro potenzialità cangiante e mutevole dovuta alla malleabilità del loro contenuto positivo in relazione al contesto politico, sociale e culturale in cui si trovano ad essere calati. Di fatto si tratta di applicare la cosiddetta politica dell'inclusione dell'altro<sup>244</sup> basata su di una lettura laicamente pluralista dei diritti, sulla libertà di scelta e, infine, sulla proclamazione della pari dignità<sup>245</sup> di ogni individuo e del suo sistema valoriale di riferimento.

Inoltre, ulteriori criticità sono state riscontrate nel potenziale disgregatore della società insito nei progetti di multiculturalismo. In questo caso, le argomentazioni vertono sui rischi che politiche regolatrici dei fenomeni di pluralismo culturale non correttamente adottate possono comportare. In modo particolare, si pensa alla parcellizzazione estrema della società contemporanea a causa di strategie di riconoscimento indiscriminato, capaci di frammentare la comunità. Si prospetta quindi il passaggio dall'unità sociale alla coesistenza di plurime comunità, separate e chiuse in sé stesse, le quali finiranno però per limitare la libertà stessa dei singoli individui facenti parte in ragione della preservazione della loro cultura specifica<sup>246</sup>.

Per non incorrere in scenari di tal tipo, necessaria risulta dunque – come sopra già chiarito – un'azione statale volta a garantire la tutela della diversità che sia contraria alla mera astensione da qualsiasi interferenza con la libertà culturale sia del singolo che del gruppo. Si tratta quindi di un attivarsi al fine di elaborare le soluzioni più consone alla risoluzione del caso concreto, nel rispetto dei portati valoriali e culturali in ballo<sup>247</sup>.

Infine, ulteriore questione problematica è stata rinvenuta nella non automatica coincidenza tra effettività legale e forza integrativa concreta delle disposizioni costituzionali in punto di pluralismo culturale. Il fatto che determinati principi siano previsti nelle leggi fondamentali non

---

<sup>242</sup> Salvatore BONFIGLIO, *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, G. Giappichelli Editore, 2016, p.106.

<sup>243</sup> *Ivi*, p.128.

<sup>244</sup> Cfr. Jürgen HABERMAS, Leonardo CEPPA, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, 1998.

<sup>245</sup> Sul concetto di dignità si rimanda all'ampia trattazione contenuta in Paolo RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, G. Giappichelli Editore, 2010, pp. 77-138. Inoltre, non può non citarsi il pensiero di Dworkin secondo cui la dignità umana è strettamente collegata all'imperativo categorico kantiano inteso quale valore oggettivo dell'esistenza umana. Naturalmente, in base a tale ricostruzione, il concetto di dignità finisce per essere condizionato dalla moralità e dunque non universalmente concepibile.

<sup>246</sup> Domenico AMIRANTE, Vincenzo PEPE, *op. cit.*, pp. 79-81.

<sup>247</sup> Paola PAROLARI, *op. cit.*, p.243.

assicura infatti la riuscita del loro proposito nella realtà<sup>248</sup>. Se è vero che le norme costituzionali possono dare il via ad un processo volto alla convivenza e al dialogo multiculturale, l'esito di tale procedimento dipenderà però unicamente dalla presa esercitata sulla società. Pertanto, di fondamentale importanza si rivela essere la promozione e creazione di una "community of principle", ritenuta valida e legittima da parte di tutti i membri della comunità, al di là delle differenze in punto di identità politica<sup>249</sup>. Omettendo ogni richiamo alla tradizione e all'eredità storico-culturale dei diversi gruppi, il *focus* dell'azione normativa è dunque da individuarsi nell'analisi del dissenso e nell'interpretazione circa il modo di comprendere gli *standard* e i comportamenti contemporanei. Lo scopo è infatti quello di giungere all'elaborazione di assiomi che possano costituire la base su cui erigere una novella comunità di principi<sup>250</sup>.

## 1.2 Lo Stato aperto e sovranità liquida: crisi della dimensione territoriale e popolare

Nel discorso circa il multiculturalismo, una parentesi non può non essere dedicata ad alcune brevi riflessioni sul rinnovato rapporto esistente tra tutela dei diritti delle minoranze e (forme di) Stato.

Nella società in cui convivono più culture, entra in crisi il modello classico di Stato-nazione<sup>251</sup> per cui ogni individuo è situato in un gruppo che sia idealmente rappresentativo dello Stato nella sua interezza<sup>252</sup>.

Le sfide poste dal multiculturalismo paiono difatti incrinare il modello tradizionale di organizzazione geo-politica moderna basato sulla coesistenza degli Stati-nazione, intesi quali "sistemi di delimitazione spaziale e di regolazione istituzionale dei processi interni ed internazionali di potere, di legittimazione e di appartenenza collettiva"<sup>253</sup>. Lo Stato-Nazione, di fatto, muove dal connubio tra indipendenza politica e nazione, intesa quale forma di associazione umana, per cui ogni comunità nazionale che si auto-riconosca come tale debba avere il controllo esclusivo su di uno stato in cui sia presente una sola collettività omogenea<sup>254</sup>. Nello specifico, la

---

<sup>248</sup> Alex SCHWARTZ, "Patriotism or Integrity? Constitutional Community in Divided Societies", in *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 31, No. 3, 2011, pp. 503–526.

<sup>249</sup> *Ibidem*.

<sup>250</sup> Nell'elaborazione di tale teoria forte è l'influenza del binomio concettuale di Dworkin della "legge come integrità" per cui la legge non è altro che un'operazione interpretativa che deve essere portata avanti con coerenza morale. Cfr. Ronald DWORIN, *Law's Empire*, Harvard University Press, 1986, pp.470.

<sup>251</sup> A tale proposito si potrebbe comunque ricordare come, a parere di Eric Hobsbawn, la nazione stessa non sia altro che una comunità immaginaria, un'invenzione.

<sup>252</sup> Hans KÖCHLER, "Il concetto di nazione e la questione del nazionalismo. Lo 'stato-nazione' tradizionale e una 'comunità-stato' multiculturale", in Tiziano BONAZZI e Michael DUNNE, *op. cit.*, p.57

<sup>253</sup> Gaspare NEVOLA, "Il modello identitario dello Stato-nazione. Genesi, natura e persistenza", in *Quaderni di Sociologia*, n.44, 2007, pp. 121-149.

<sup>254</sup> Chimène I. KEITNER, *The paradoxes of Nationalism. The French Revolution and Its Meaning for Contemporary Nation Building*, State University of New York Press, 2007, p.3.

nazione – quale gruppo escludente<sup>255</sup> – nasce dalla corrispondenza tra *ethos* ed *ethnos* per cui lo Stato, inteso come sovrastruttura razionale, risponde alla necessità dei membri che ne fanno parte di vedersi riconosciuti i propri diritti<sup>256</sup>. Il principio alla base di tale ricostruzione teorica deve allora rinvenirsi nella supposta perfetta coincidenza tra nazione e stato per cui all'unità nazionale, intesa quale compattezza sociale, corrisponde necessariamente l'auto-determinazione e l'auto-governo<sup>257</sup>, in una parola la sovranità statale<sup>258</sup>.

Il funzionamento dello Stato-Nazione si basa dunque sulla effettività del mantenimento dell'ordine e sull'uso della forza nonché sulla legittimazione a rappresentare una determinata comunità. Lo Stato si fa pertanto strumento attraverso cui la nazione afferma la propria indipendenza mediante l'esercizio del potere sovrano<sup>259</sup>. Lo Stato diviene quindi estrinsecazione esterna e affermazione esteriorizzata dell'etica nazionale, per cui un determinato popolo è accomunato dalla medesima percezione del buono e da una condivisa concezione valoriale. Inoltre, la nazione assume altresì una valenza territoriale, facendo riferimento allo spazio geografico in cui una data comunità risulta insediata. È in questo modo che il territorio diventa elemento essenziale dello Stato, dovendosi ritenere che l'unica possibile sfera di influenza e dominio corrisponda al territorio nazionale<sup>260</sup>.

Alla luce di ciò, dunque, non solo la legittimazione ma anche l'esistenza stessa degli ordinamenti statali appare indissolubilmente legata alla unità nazionale.

Pertanto, per la sopravvivenza stessa dello Stato-Nazione, fondamentale si rivela essere la preservazione della omogeneità nazionale, intesa nella sua accezione semantica di gruppo sociale. È stato – a tale proposito – sostenuto come, di base, lo Stato-Nazione tradizionale si fondi su di *un'ideologia autoritaria* che avvalla politiche discriminatorie nei confronti dei gruppi

---

<sup>255</sup> Facendo coincidere, infatti, Stato e Nazione si arriva facilmente a sostenere che il solo cittadino è il membro della nazione, così che i diritti difesi dall'apparato statale non solo quelli dell'uomo (in quanto individuo) bensì quelli del solo cittadino, ovvero i diritti nazionali. Cfr. Natascia MATTUCCI, *La politica esemplare. Sul pensiero di Hannah Arendt*, FrancoAngeli, 2012, p.46.

<sup>256</sup> Simona FORTI, *Le figure del male*, in Hannah ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Einaudi, 1967, pp. 710.

<sup>257</sup> Celebre a tale proposito è la definizione partorita da Charles Tilly, secondo cui: "Un'organizzazione che controlla la popolazione occupante un determinato territorio costituisce uno Stato se e in quanto: si differenzia rispetto ad altre organizzazioni che operino sul medesimo territorio; è autonoma; è centralizzata; le sue parti componenti sono formalmente coordinate le une con le altre", così in Charles TILLY (edited by), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, 1975, pp. 771.

<sup>258</sup> Il riferimento in questo caso è al principio del "*one nation, one state*", fatto proprio dai nazionalismi, secondo cui l'unità politica e quella nazionale (quale composizione del popolo) debbano coincidere affinché uno stato possa essere politicamente riconosciuto come tale nel consesso internazionale. Secondo tali concezioni l'unità nazionale deve ricercarsi nel comune sentire, nella comunanza culturale e –in ultima istanza - nel sentimento di fedeltà nei confronti dello Stato che accomunano la popolazione tutta, omogenea fin dal principio. Cfr. Gerald F. GAUS & Chandran KUKATHAS (edited by), *Handbook of Political Theory*, SAGE Publications Ltd, 2004, p. 206.

<sup>259</sup> Chimène I. KEITNER, *op. cit.*, p.14.

<sup>260</sup> Bernard CRICK, *Basic Forms of Government. A Sketch and a Model*, The Macmillan Press Ltd, 1973, p.51.

minoritari che non condividono la stessa etnia, cultura e religione della maggioranza<sup>261</sup>. In ultima istanza, quindi, la nazionalità rappresenta il lasciarsi passare per il godimento e prima ancora il riconoscimento dello *status* della cittadinanza, andando a sovrapporre due concetti diversi. Il primo indica infatti una realtà sociale, per cui i membri di una certa comunità risultano essere accumulati da medesime radici etno-culturali. L'altro sta invece ad intendere l'appartenenza ad una *polity*.<sup>262</sup>

Nello Stato-Nazione, pertanto, la cittadinanza implica appartenenza alla nazione<sup>263</sup>, connotato che diventa predominante rispetto alle peculiarità del singolo. In ragione della affermazione della nazione, difatti, le istanze e le caratteristiche individuali soccombono all'unità e all'appartenenza ad un gruppo tanto da non parlarsi di volontà del singolo quanto del popolo<sup>264</sup>.

Evidente è pertanto la crisi delle premesse dello Stato-Nazione nel momento in cui da una società omogenea – che possa ben incarnare il concetto di nazione – si passi invece ad una comunità multiculturale, in cui sottogruppi minoritari comincino ad acquisire dignità.

Per effetto della globalizzazione, dell'intensificarsi delle interazioni su scala mondiale, dell'aumento dei flussi migratori e degli scambi di merci, le società hanno inevitabilmente perso – in gran parte – la loro connotazione “nazionale”, dovendosi intendere nel senso di omogeneità comunitaria, accogliendo al loro interno individui portatori di sistemi valoriali differenti.

A ciò si aggiunge poi, per le medesime ragioni su individuate, la crisi della dimensione territoriale dello Stato, posto che decisamente più labile si è fatta la marcatura dei confini nazionali, per effetto delle spinte della globalizzazione<sup>265</sup>. Il proliferare delle interazioni internazionali – dalla politica all'economia – apre difatti un varco all'interno dei sistemi, fino a prima, chiusi statali così da venir meno la sovranità esclusiva dello Stato-Nazione in un determinato territorio<sup>266</sup>.

Peraltro non può neppure sottacersi come, di fatto, la presunta coincidenza tra nazione e popolo (inteso quale collettività politicamente organizzata) sia un'invenzione piuttosto recente. Solo dalla metà del XVIII secolo i due termini finirono per essere utilizzati in modo tra loro

---

<sup>261</sup> Hans KÖCHLER, “Il concetto di nazione e la questione del nazionalismo. Lo ‘stato-nazione’ tradizionale e una ‘comunità-stato’ multiculturale”, in Tiziano BONAZZI e Michael DUNNE, *op. cit.*, p.53.

<sup>262</sup> Ennio CODINI, *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell'immigrazione*, Giappichelli, 2017, p. XIII.

<sup>263</sup> Carlo LUCIONI, *op. cit.*, p. 31.

<sup>264</sup> Tale ideologia è ben racchiusa nel termine *Volksganzes* (ovverosia nazione complessiva) di Schmittiana formulazione. Cfr. Hans KÖCHLER, “Il concetto di nazione e la questione del nazionalismo. Lo ‘stato-nazione’ tradizionale e una ‘comunità-stato’ multiculturale”, in Tiziano BONAZZI e Michael DUNNE, *op. cit.*, p.56.

<sup>265</sup> Alessandra DI MARTINO, *Il territorio: dallo stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello stato costituzionale aperto*, Giuffrè, 2010, pp. 270-298.

<sup>266</sup> Cfr. Sabino CASSESE, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 130.



interscambiabile: fu solo a seguito della Rivoluzione Francese, infatti, che il popolo dotato di auto-determinazione politica venne inteso come equivalente alla nazione<sup>267</sup>.

La complessità sociale unita alla pluralità degli attori partecipanti - a vario titolo - all'esercizio della sovranità impongono dunque un ripensamento dell'ordinamento statale che da esclusivo e nazionale si fa aperto. Sempre più diffusa è infatti l'idea di una *governance* il cui processo di *decision-making*<sup>268</sup> prevede il coinvolgimento di molteplici attori collocati sia all'interno che all'esterno dei confini nazionali, nell'ambito delle relazioni e della cooperazione internazionale. Si tratta pertanto di una sovranità fondata sul dialogo, che si fa quindi liquida e che tiene conto della complessità sociale e che finisce, invero, per *travolgere lo Stato e la sua funzione di contenitore della conflittualità e della dialettica sociale*<sup>269</sup>. Viene così meno il ruolo dello Stato di dispensatore di certezze e sicurezza collettive<sup>270</sup>.

In conclusione, perciò, l'assioma tradizionale della coincidenza tra Stato e Nazione appare fortemente compromesso con l'apertura dei confini nazionali alle spinte della globalizzazione e della interazione internazionale. La sovranità liquida e dialettica della contemporaneità non appare più conciliabile con un'idea di nazione basata sull'omogeneità dei membri della società che si trovano ad interagire sul territorio. Piuttosto che sulla identità, i moderni Stati, fattisi multiculturali e pluralistici, debbono pertanto ricercare la loro fonte di legittimazione nel patto di convivenza di hobbesiana elaborazione, reso vitale dallo scontro e dal confronto tra le diverse componenti sociali, dunque sia di maggioranza che di minoranza<sup>271</sup>.

## **2. Multiculturalismo e cittadinanza: un connubio problematico.**

Il mercato e la produzione globali hanno pertanto favorito lo scambio e la mobilità transnazionali non solo di merci e di capitali, quanto anche di persone. In tal modo, il rigido sistema westphaliano<sup>272</sup> - per cui gli individui sono strettamente ed inflessibilmente legati alle loro

---

<sup>267</sup> Jürgen HABERMAS, "op. cit.", in Rainer BAUBOCK, *Transnational Citizenship and Migration*, Routledge, 2017, p. 57.

<sup>268</sup> Giovanni MESSINA, *Diritto liquido? La governance come nuovo paradigma della politica e del diritto*, FrancoAngeli, 2012, pp. 225-238.

<sup>269</sup> *Ibidem*.

<sup>270</sup> Cfr. Zygmunt BAUMAN, *Modernità liquida*, Laterza, 2011, pp. 272.

<sup>271</sup> Cfr. Luigi FERRAJOLI, *Costituzionalismo oltre lo Stato*, Modena, Mucchi Editore, 2017, pp. 77.

<sup>272</sup> Si fa qui riferimento alla triade "popolo, territorio e sovranità" come elementi costitutivi dello Stato così come ridefinito a seguito della Pace di Westphalia del 1648. Fu difatti a seguito di tale cambio di rotta che la cittadinanza cominciò ad essere indissolubilmente legata all'esercizio monopolistico del potere sovrano su un circoscritto territorio e alla prerogativa del riconoscimento dell'appartenenza del singolo alla comunità che all'interno di esso si trovava a vivere. Cfr. Neil WALKER, "The place of territory in citizenship", in Ayelet SHACHAR, Rainer BAUBÖCK, Irene BLOEMRAAD, Maarten VINK (edited by), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford University Press, 2017, pp. 562-563.

comunità di appartenenza originaria<sup>273</sup> – pare entrare in crisi. Da un lato, infatti, spostandosi da uno Stato all'altro, il singolo diviene soggetto di ordinamenti differenti, determinati in base alla collocazione geografica specifica del destinatario delle norme e precetti. Dall'altro, il proliferare delle organizzazioni e del diritto internazionali – soprattutto a seguito del secondo dopoguerra – ha fatto sì che i governi nazionali siano influenzati nel loro agire da attori esterni i quali operano un certo scrutinio sulle politiche adottate a livello domestico<sup>274</sup>. Per tali ragioni, non può che ritenersi incrinata la visione tradizionale di cittadinanza quale condizione autoreferenziale di un individuo all'interno della propria collettività di appartenenza originaria, quale *status* inclusivo ma soprattutto escludente nei confronti delle minoranze espressive di sistemi valoriali alterni.

La cittadinanza assume quindi – nelle moderne società alle prese con le sfide del multiculturalismo – una valenza nuova, che si va ad aggiungere a quelle tradizionali della appartenenza ad una comunità politica, dell'avere a disposizione determinate abilità politiche, dell'auto-identificazione in un gruppo di riferimento ed infine dell'attivismo al fine del raggiungimento del bene comune. È stato rilevato come, in particolare quest'ultima sfumatura di significato, sottintenda un condiviso portato valoriale<sup>275</sup>, per cui si ha una convergenza degli intenti dei singoli nell'individuazione di ciò che deve considerarsi buono e meritevole di interesse. La *status* di cittadinanza declinato in tal senso, dunque, non può che basarsi su di un omologo portato culturale<sup>276</sup> che accomuna i diversi membri della società; ricostruzione che pare però mal aderire ai contesti in cui più culture si trovano ad interagire e confrontarsi.

Inoltre, anche in alcuni casi in cui la cittadinanza è stata riconosciuta ai membri delle comunità minoritarie - secondo i meccanismi classici di attribuzione/riconoscimento di tale *status* – ciò che diviene nella pratica irrealizzabile è la partecipazione attiva e l'inclusione fattiva dell'individuo nella sfera pubblica e sociale, poiché comunque estraneo alle logiche della cultura dominante<sup>277</sup>. Inizialmente, come sopra già accennato, tale problematica è stata temporaneamente risolta ricorrendo al regime delle eccezioni positive, potenzialmente pericolose – però – in punto di rispetto dell'uguaglianza e di parità. Inoltre, tali formulazioni rischiano di

---

<sup>273</sup> Alexander C. DIENER, “op. cit.”, in Ayelet SHACHAR, Rainer BAUBÖCK, Irene BLOEMRAAD, Maarten VINK (edited by), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford University Press, 2017, pp. 48-49.

<sup>274</sup> David Scott FITZGERALD, “The history of racialized citizenship”, in Rainer BAUBÖCK, Irene BLOEMRAAD, Maarten VINK (edited by), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford University Press, 2017, p.147.

<sup>275</sup> Daniel WEINSTOCK, “Citizenship and cultural diversity”, in Rainer BAUBÖCK, Irene BLOEMRAAD, Maarten VINK (edited by), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford University Press, 2017, pp. 270-272.

<sup>276</sup> Il rimando è – *ex multis* – al pensiero di Iris Marion YOUNG secondo cui l'assunto per cui la cittadinanza esprima una volontà generale ha finito per operare come un fattore di omogeneizzazione tra i cittadini. Cfr. Iris Marion YOUNG, “Polity and Group Difference”, in *Ethics* 99, 1989, pp. 250-274.

<sup>277</sup> Iseult HONOHAN, “Liberal and republican conceptions of citizenship”, in Rainer BAUBÖCK, Irene BLOEMRAAD, Maarten VINK (edited by), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford University Press, 2017, p. 96.

rafforzare il senso di appartenenza ascrittiva ad un determinato gruppo, basato sulla lealtà allo stesso, a detrimento del sentimento di unità nazionale<sup>278</sup>.

Sempre più frequentemente si guarda oggi all'accordo tramite un confronto; processo che non implica né un superamento della cultura né la definizione di privilegi particolari. Fondamentale si rivela essere invece la deliberazione pubblica e partecipata per cui ciascun gruppo presenta le proprie istanze – intrise del proprio portato valoriale – le quali vengono poi dibattute in modo condiviso così che anche gli altri sottoinsiemi possano giungere se non a condividere quanto meno a comprendere le ragioni altrui, le quali ricevono così legittimazione pubblica. Si realizza in tal modo il sentimento di solidarietà che va a sostituirsi a quello di diffidenza nei confronti dell'alieno e dell'estraneo<sup>279</sup>. Appare dunque indispensabile il raggiungimento di un vero e proprio compromesso tra le diverse compagini sociali.

Molto più aderente alla realtà risulta pertanto quella che è stata definita come “cittadinanza performativa” poiché derivante non solo dal riconoscimento dello *status* in oggetto ma che fa della lotta per i diritti una parte costitutiva della cittadinanza stessa. Si tratta quindi di un processo evolutivo in divenire per cui dall'istanza del singolo si passa alla costituzione di un gruppo sociale formato da tutti coloro che rivendicano gli stessi diritti i quali, mediante il riconoscimento della cittadinanza, non solo sono finalmente autorizzati all'esercizio delle libertà e dei diritti identificativi del proprio gruppo sociale ma possono altresì plasmare direttamente il modo di intendere la condizione dell'essere cittadino<sup>280</sup>. La cittadinanza perde così il connotato della stabilità e della immutabilità - tradizionalmente presupposto dalle teorie che la ricollegavano all'*ethos* e all'*animus* nazionali -, sostituito dalla mutevolezza dettata dalle risultanze delle lotte e degli scontri tra i diversi gruppi.

Non sono comunque mancate delle teorie contrarie a tale formulazione aperta del concetto di cittadinanza, che hanno tentato di proporre soluzioni alternative alle problematiche relative al multiculturalismo. Può ad esempio citarsi la cosiddetta teoria nazionalista, per cui del tutto legittima appare essere la strenua difesa - da parte della maggioranza - dei cardini della cultura nazionale. L'argomento nazionalista può ovviamente essere declinato in molteplici modi, fino ad

---

<sup>278</sup> Susan M. STERETT, “On Citizenship”, in *Law & Society Review*, Vol. 33, Numb. 3, 1999, 777-794.

<sup>279</sup> *Ivi*, p. 97. In questo caso il riferimento è altresì al pensiero di Seyla BENHABIB secondo cui necessario è il distacco tra il binomio cittadinanza e nazionalità, per cui più importante risulta invece l'attenzione nei confronti dei diritti umani in quanto tali – ovvero poiché inerenti all'uomo universalmente inteso – e il rispetto delle minoranze tramite un processo di discussione condivisa capace di instillare un sentimento di solidarietà ed amicizia tra gli interlocutori. Cfr. Seyla BENHABIB, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Cortina Raffaello, 2006, pp.197.

<sup>280</sup> Engin ISIS, “Performative citizenship”, in Rainer BAUBÖCK, Irene BLOEMRAAD, Maarten VINK (edited by), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford University Press, 2017, pp. 500-502.

arrivare ad affermare la bontà intrinseca della identità nazionale e la insostituibilità dell'idioma natio, tale per cui la stessa lingua parlata diviene mezzo di espressione dell'identità nazionale<sup>281</sup>.

Accanto all'argomento nazionalista, si staglia poi quello repubblicano secondo cui – piuttosto che guardare all'appartenenza ad un medesimo gruppo etno-culturale ovvero religioso – la cittadinanza debba accumunare tutti quegli individui che perseguono il bene comune, inteso quale etica politico-liberale<sup>282</sup>. Coloro che propongo argomenti incongruenti e si fanno portatori di istanze diverse vengono invece considerati “illiberali”, e dunque non titolati all'accesso alla cittadinanza. Il cittadino deve pertanto essere concepito come l'individuo che si comporta ed agisce nello spazio pubblico in un determinato modo nonché colui che ragiona secondo determinati schemi mentali, rappresentativi di una società omogenea<sup>283</sup>. Il discorso posto in essere dai cittadini, secondo tale teoria, riguarda dunque unicamente l'opportunità politica di compiere o meno determinate azioni, presupponendo un comune sentire in punto di valori e tradizioni.

Entrambe tali teorie finiscono di fatto per discriminare i gruppi minoritari – siano essi inquadrati in un pluralismo culturale congenito o derivato – poiché estromessi dal godimento di tutto quel ventaglio di diritti riconosciuti alla maggioranza.

Parimenti inadatte a risolvere il dilemma multiculturale appaiono altresì le altre due elaborazioni dottrinali della cittadinanza liberale e quella libertaria. La prima si sviluppa a partire dal pensiero di T. H. Marshall e prevede un ruolo sostanzialmente passivo del cittadino. Secondo tale teoria, infatti, lo *status* di cittadino implica unicamente l'accesso al godimento di una serie di diritti civili, politici e sociali parimenti riconosciuti a tutti coloro che vantano tale condizione. Del tutto assente risulta quindi essere una qualche partecipazione del cittadino stesso nella definizione di tali diritti, non tenendo in considerazione i diversi modi di concepire la società. La comunanza del *background* valoriale e storico tra tutti gli individui risulta dunque essere dato per assodato, tale per cui il dibattito pubblico non concerne l'essenza e il contenuto stesso dei diritti quanto le modalità da attuare per poter garantire quel minimo di libertà che permettano il raggiungimento dell'equità sociale<sup>284</sup>.

Ancora inadeguata si rivela essere la cosiddetta concezione libertaria della cittadinanza. In essa la figura del cittadino viene sostanzialmente declinata in consumatore per cui il modo di rispondere ai bisogni degli stessi è individuato nella fornitura di beni e servizi pubblici.

---

<sup>281</sup> Daniel WEINSTOCK, “op. cit.”, in Rainer BAUBÖCK, Irene BLOEMRAAD, Maarten VINK (edited by), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford University Press, 2017, pp. 280-283.

<sup>282</sup> *Ibidem*.

<sup>283</sup> David MILLER, *Citizenship and National Identity*, Polity Press, 2000, pp.53-54.

<sup>284</sup> *Ivi*, pp. 43-49.

Prendendo ad esempio la fattispecie del contratto civilistico, si hanno due parti negoziali: il cittadino e lo Stato. Il primo esprime le proprie necessità in base ai propri valori, il secondo è invece obbligato a fornire il paniere di beni e servizi rispondenti a suddetti bisogni. A contrario della formulazione liberale, dunque, quella libertaria presenta il pregio di tenere in considerazione un certo livello di pluralismo dettato dalla varietà di scelta del consumatore-cittadino a cui lo Stato ed i privati sono tenuti a rendere conto. D'altro canto, però, tale dottrina – rispondendo unicamente al bisogno del singolo – finisce per parcellizzare la stessa nozione di bene comune, erodendo così il senso di identità e di comunità<sup>285</sup>.

Dall'analisi delle diverse elaborazioni, risulta come non più corretto appaia l'originario assunto di partenza per cui tutti i cittadini dirigono la loro azione al fine del compimento del bene comune, non potendosi più individuare un bene comune universalmente valido. La cifra precipua della cittadinanza multiculturale risulta invece risiedere nella potenzialità in essa insita, ovvero nella pari possibilità di *chance* che viene accordata a ciascun membro della comunità. Nello specifico, ciò consiste nel riconoscere ad ogni individuo la facoltà di agire secondo la propria morale ed etica, di controllare ed indirizzare il corso della propria esistenza tramite dei mezzi di controllo che siano per lui/lei significativi ed infine di prendere parte al processo di conformazione della società e di definizione delle leggi che la governano<sup>286</sup>. Soprattutto in relazione a tale aspetto, emerge chiaramente un coinvolgimento attivo anche del singolo appartenente alla minoranza nella *vita activa*<sup>287</sup> al fine di delineare novelli modelli di cittadinanza, maggiormente inclusivi.

La politica del riconoscimento presuppone pertanto una presenza effettiva nonché significativa dei membri di ogni gruppo – e dunque anche di quelli minoritari – all'interno delle pubbliche arene in cui le modalità di partecipazione non debbano essere dettate dai gruppi maggioritari, cosicché questi ultimi possano liberamente rappresentare i propri bisogni ed interessi<sup>288</sup>. Così, nella formulazione Youngiana, la politica si fa sensibile alle discordanti voci del coro, tanto da - non solo dare ascolto a queste ultime - ma, innanzitutto, istituire dei canali e dei meccanismi che permettano ai gruppi minoritari stessi di organizzarsi e strutturarsi, in modo tale da auto-riconoscersi come entità minoritaria portatrice di esperienze e tradizioni specifiche<sup>289</sup>. Tale politica del riconoscimento non deve però essere semplicisticamente

---

<sup>285</sup> Ivi, pp. 49-53.

<sup>286</sup> Sue DONALDSON, Will KYMLICKA, "Inclusive citizenship beyond capacity contract", in Rainer BAUBÖCK, Irene BLOEMRAAD, Maarten VINK (edited by), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford University Press, 2017, p.855.

<sup>287</sup> Qui il riferimento è all'interazione umana all'interno dello spazio pubblico volta alla definizione delle regole da parte degli uomini che agiscono in maniera autonoma. Di base si tratta del coinvolgimento attivo dell'individuo nella definizione delle vicende politiche. Cfr. Hannah ARENDT, *Vita activa. La condizione umana*, Bonpiani, 2017, pp.448.

<sup>288</sup> David MILLER, *op. cit.*, pp. 63-64.

<sup>289</sup> Cfr. Iris Marion YOUNG, "op. cit.", in *Ethics* 99, 1989, pp. 250-274.

ricondotta all'idea del raggiungimento di un mero compromesso tra i diversi gruppi. In un'ottica maggiormente democratica ed inclusiva, infatti, essa presuppone uno sforzo concettuale da parte dei membri del gruppo maggioritario i quali debbono non concedere ma empatizzare con gli altri, cercare di comprenderne i punti di vista e soprattutto accordare a tutte le diverse identità medesimo valore e importanza. Il riconoscimento va dunque ben oltre la tolleranza, affermando fermamente la convivenza paritaria di tutte le identità presenti ed interagenti nella sfera pubblica.

Una critica è stata però sollevata a tale politica. La insistente attenzione per il gruppo in quanto tale finisce per perdere di vista la dimensione comunitaria e collettiva nazionale, a detrimento quindi della identità nazionale<sup>290</sup>, cardine di fatto dello *status* di cittadinanza.

Appare pertanto necessario ripensare tale politica in modo che tenga maggiormente conto delle necessità di coesione sociale, coniugandola con la volontà – però – di rispondere alle plurime richieste provenienti dallo spazio pubblico.

È doveroso comunque precisare come parrebbe oggi più opportuno non intendere l'identità nazionale quale prodotto storico di rivendicazioni e lotte per i diritti del passato, quanto il risultato di un prodotto democratico portato avanti da quegli individui e quei gruppi sociali che – per mera contingenza – si siano trovati ad interagire all'interno di un medesimo spazio territoriale. In tal modo, infatti, la questione circa l'immutabilità del popolo risulta di fatto superata e superabile, andando invece a tenere in considerazione i vari attori che di volta in volta, in maniera multabile ed imprevedibile, si trovano ad interloquire nello spazio pubblico<sup>291</sup>. Ripensando la natura stessa del popolo, non più storicamente determinato e situato, risulta infatti possibile disinnescare i meccanismi della tolleranza e del compromesso, attivando invece quelli del dialogo costruttivo. Facendo derivare il popolo dal processo democratico, infatti, non vi sono gruppi maggioritari di riferimento capaci di imporre regole e criteri ritenuti di per sé validi a cui i gruppi minoritari debbono adattarsi ovvero ai quali presentare le proprie ragioni ai fini dell'accettazione e della comprensione del proprio portato valoriale.

Il *demos* si fa allora contingente, poiché formato dall'insieme di quegli individui che di comune accordo decidono di associarsi, mantenendo comunque un diritto alla “dissociazione”<sup>292</sup>, ovvero all'uscita dal contesto socio-comunitario.

---

<sup>290</sup> David MILLER, *op. cit.*, pp. 79-80.

<sup>291</sup> Cfr. Sofia NÄSSTRÖM, “The legitimacy of the People”, in Rainer BAUBOCK, *Transnational Citizenship and Migration*, Routledge, 2017, pp. 257-283.

<sup>292</sup> Rainer BAUBOCK, “Morphing the Demos into the rights shape. Normative principles for enfranchising resident aliens and expatriate citizens”, in *Ivi*, p. 322.

Il presupposto di tale formulazione risiede però nel riconoscimento della pari dignità<sup>293</sup> di tutti gli individui, poiché tutti appartenenti al medesimo genere, ovvero quello umano<sup>294</sup>.

Si è già detto infatti come l'allargamento della platea degli individui ammessi al riconoscimento dello *status civitatis* avvenga sulla base del principio di uguaglianza e delle relative implicazioni logiche<sup>295</sup>. È stato altresì rilevato come la garanzia del rispetto dei diritti inviolabili, delle libertà fondamentali e dell'uguaglianza – assicurata nelle Carte costituzionali mediante la previsione di compiti e meccanismi di rimozione degli impedimenti al raggiungimento di tali obiettivi – orienti di fatto l'azione dei pubblici poteri in una direzione maggiormente inclusiva. Appare invero connotato ai sistemi costituzionali, improntati sul rispetto e valorizzazione della dignità umana, il riconoscimento – se non altro progressivo – dei diritti ai non cittadini, per ragioni di coerenza e tenuta del sistema stesso. In questo modo, infatti, l'intervento statale finisce per influire positivamente sullo sviluppo del senso etico dello stare insieme, dell'uso responsabile delle libertà e infine sull'ottimizzazione di meccanismi di riconoscimento reciproco affidati al singolo individuo<sup>296</sup>.

In un ordine così strutturato, centrale risulta allora la posizione ricoperta dalla persona umana e dalla sua dignità, indipendentemente dal vincolo formale e quasi naturalistico della cittadinanza, ovvero dall'appartenenza del singolo allo Stato di riferimento. Facendo invece derivare il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali dalla natura intima del suo fruitore, ossia dalla condizione di persona umana che lega indifferentemente tutti gli individui (siano essi cittadini o no), l'ordinamento giuridico finisce per erigersi sul principio ultimo della dignità umana, tale per cui i diritti non saranno altro che espressione della essenzialità e della rilevanza accordata alla persona in quanto tale<sup>297</sup>.

Nella pratica, però, il riconoscimento di un legame sussistente tra i diritti fondamentali e l'essere umano in sé non ha comportato l'identificazione del singolo con la fonte di suddetti diritti. Il singolo viene infatti ad assumere un ruolo centrale nella garanzia delle libertà

---

<sup>293</sup> In tal senso, la dignità umana deve essere intesa nel senso dworkiniano del termine per cui essa consiste in larga misura nell'autonomia stessa dell'uomo, ovvero nella sua capacità di farsi – da sé - un'idea della vita per lui buona e maggiormente confacente ai suoi bisogni ed interessi. Nella teoria di Dworkin, ogni persona è chiamata a prendere sul serio la propria vita e quella degli altri, alla luce del rispetto verso sé stessi che la stessa dignità umana impone. Quest'ultima, dunque, finisce per divenire un vero e proprio criterio di organizzazione politico-sociale, a cui partecipano valori etico-morali. Cfr. Aharon BARAK, *Human Dignity: The Constitutional Value and the Constitutional Right*, Cambridge University Press, 2015, pp. 118-119 nonché Ronald DWORKIN, *Justice for Hedgehogs*, Harvard University Press, 2013, pp. 528.

<sup>294</sup> A tale proposito non può che ricordarsi la dottrina del “comunitarismo” di Charles Taylor secondo cui è necessario coniugare la politica universalistica dell'uguale dignità di tutti i cittadini con una politica della differenza atta a valorizzare e assicurare la piena realizzazione di tutte le culture. Cfr. Antonio Ignazio ARENA, *op. cit.*, Albatros, 2010, pp. 121.

<sup>295</sup> Pietro COSTA, Diritti fondamentali (storia), in *Enciclopedia del Diritto*, pp. 365-417.

<sup>296</sup> Ignazio SANNA, *Diritto di cittadinanza e uguaglianza sostanziale*, Edizioni Studiorum, 2014, p. 35.

<sup>297</sup> *Ivi*, p. 41.

fondamentali solamente se posto in relazione al corpo politico e alla collettività di appartenenza, cioè considerato nella sua specifica qualifica di membro di una comunità politica. La stessa concezione e percezione diffusasi fino ad ora circa i diritti umani è apparsa mono-culturale, poiché prodotto precipuo di una determinata tradizione giuridica e di un specifico modo di percepire ed interpretare il mondo, ovvero quello che potremmo definire “occidentale”. Per entrambe tali ragioni, quindi, le politiche basate unicamente sul riconoscimento e protezione dei diritti fondamentali stentano ancora oggi ad incorporare e includere nel loro perimetro coloro che non sono dotati dell’attributo della cittadinanza e che dunque fuoriescono da tale ordine giuridico-politico<sup>298</sup>. I movimenti rivoluzionari settecenteschi avevano altresì individuato nel popolo il soggetto detentore della sovranità tale per cui, in buona sostanza, il summenzionato ragionamento circa la antropocentrizzazione dei diritti umani si riferisce precipuamente all’individuo quale appartenente ad una comunità<sup>299</sup>.

Questo stesso concetto non può che ritrovarsi nella nozione di cittadinanza, quale – appunto – afferenza ad una determinata comunità ove il collegamento tra singolo e collettività diviene il canale per il godimento delle libertà inalienabili<sup>300</sup>. Emergono quindi con forza le persistenti criticità circa il rapporto tra uguaglianza sostanziale e diritti tradizionalmente legati allo *status* di cittadino. Permane difatti la distinzione tra riconoscimento dei diritti fondamentali legittimamente accordati anche agli stranieri e diritti di cittadinanza, e in special modo diritti politici, posto che i primi non necessitano di un nesso giuridico costitutivo tra lo Stato e l’individuo che è invece cifra caratteristica dei secondi<sup>301</sup>. Seppure quindi sia possibile oggi registrare un progressivo allentamento del rapporto stretto che legava tra loro la cittadinanza con la titolarità dei diritti, in favore di meccanismi di inclusione che privilegiano la partecipazione sociale e la partecipazione alla definizione di una politica collettiva<sup>302</sup>, la questione rimane problematica. Da un lato, infatti, la graduale apertura del legislatore nell’accordare anche allo straniero alcuni diritti sociali dimostra come – almeno in tale ambito – i diritti fondamentali comincino ad essere di fatto concepiti come attributo ineliminabile dell’individuo, indipendente dal suo rapporto con lo Stato che opera tale riconoscimento<sup>303</sup>. La cittadinanza non è più dunque

---

<sup>298</sup> Alison BRYSK and Michael STOHL (edited by), *Expanding Human Rights: 21st Century Norms and Governance*, Edward Elgar Pub, 2017, pp. 5 e 59.

<sup>299</sup> Paola B. HELZEL, *Il diritto di avere diritti. Per una teoria normativa della cittadinanza*, CEDAM, 2005, p. 2.

<sup>300</sup> Ignazio SANNA, *op. cit.*, Edizioni Studiorum, 2014, p. 51.

<sup>301</sup> *Ivi*, p. 31.

<sup>302</sup> Francesca BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli Editore, 2013, p. 282-283.

<sup>303</sup> Una precisazione appare - a tal proposito - necessaria posto che è stato correttamente sottolineato da parte della dottrina come, in realtà, i meccanismi di inclusione/esclusione in tema di diritti sociali sembrano rispondere a dinamiche e logiche piuttosto complesse ed ulteriori rispetto alla sola distinzione tra cittadini e non cittadini. In particolare, un ulteriore fattore da tenere in considerazione nell’analizzare l’accesso dello straniero ai diritti sociali risulta infatti essere quello della



la chiave di accesso per il godimento di tali prerogative, basato invece sul nesso effettivamente esistente tra l'ordine sociale e il singolo, come risulta dall'esperienza quotidiana. Preminente appare quindi la presenza fisica dell'individuo nel territorio dello Stato, rispetto al legame tecnico-giuridico tra i due sussistente, tale per cui il riconoscimento di una certa gamma di diritti appare preliminare al riconoscimento dello *status* di cittadinanza. In buona sostanza, allora, si assiste ad un'inversione dei termini per cui l'ammissione dello straniero nel novero dei cittadini diviene l'obiettivo, perseguibile attraverso un processo che prende il via proprio dal riconoscimento dei diritti sociali. Questi, infatti, permettono una scalare integrazione del singolo all'interno della comunità, non più pensata come immutata ed immutabile ma sensibile ai cambiamenti sociali e demografici<sup>304</sup>.

Si ha difatti una tendenza, registrata in molteplici Paesi, a riconoscere la cittadinanza per naturalizzazione allo straniero - regolarmente residente da alcuni anni nel territorio statale - il quale abbia dimostrato di aver raggiunto un grado di conoscenza della lingua, della cultura e dei valori nazionali tale per cui può dirsi fruttuosamente avviato il processo di integrazione del non cittadino all'interno della comunità. L'ammissione allo *status civitatis* di tale individuo appare dunque funzionale al perseguimento di un progetto nazionale inclusivo a cui sono chiamati a prendere parte tutti i soggetti stabilmente residenti. In particolare, la concessione dei diritti politici implica una partecipazione più ampia alla definizione delle politiche perseguite dai pubblici poteri i quali ne escono pertanto rafforzati, poiché maggiormente legittimati<sup>305</sup>. Nel caso di specie, dunque, la cittadinanza per naturalizzazione non viene riconosciuta come premio per aver portato a termine in modo positivo un processo di integrazione nazionale ma quale incentivo a portare avanti tale percorso, già iniziato ma non ancora conclusosi.

È chiaro pertanto che, nell'adottare politiche di tal tipo, la cittadinanza diviene sempre di più "territoriale", rivestendo un maggiore peso l'attaccamento e la partecipazione del singolo situatosi in un determinato contesto socio-culturale piuttosto che l'aspetto identitario tradizionale. I classici indici di appartenenza si fanno allora recessivi<sup>306</sup> rispetto al sentimento di inclusione generato dalla partecipazione dell'individuo alla vita politica di una collettività plurale e pluralista. Lo scenario futuro sembrerebbe essere quindi quello di una cosiddetta "light

---

situazione economica dello stesso, tanto che alcuni Autori non hanno esitato a parlare dell'emergere di fenomeni di "razzismo verso la povertà" per cui ad essere indesiderabile non è tanto lo straniero in quanto tale ma piuttosto lo straniero indigente che beneficia del sistema di Welfare dello Stato ospitante. Cfr. Elena Valentina ZONCA, *Cittadinanza sociale e diritti degli stranieri. Profili comparatistici*, Quaderni giuridici del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Trieste, CEDAM, 2016, p. 148.

<sup>304</sup> Francesca BIONDI DAL MONTE, *op. cit.*, pp. 282-283.

<sup>305</sup> Mario SAVINO, *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, IRPA, Rapporto 2/2014, Editoriale Scientifica, pp. 23 e ss.

<sup>306</sup> *Ibidem*.

citizenship<sup>307</sup>” ovvero sia maggiormente neutra e spogliata da retaggi e connotati tradizionali e valoriali<sup>308</sup>. Nello specifico, per agevolare il processo di inclusione politica quanto sociale, la “light citizenship” dovrebbe essere di facile accesso, caratterizzata dalla previsione di un numero inferiore di obblighi rispetto ai diritti che non distinguano – inoltre – nettamente tra stranieri e cittadini e infine solo limitatamente modellata sui crismi delle identità culturali<sup>309</sup>.

Ebbene, richiamando quanto sopra detto in tema di diritti fondamentali, per assicurare alla pretesa di riconoscimento le garanzie di tali prerogative universali, parrebbe più corretto adottare un criterio che sia meno rigido e tenga maggiormente in considerazione l’integrazione raggiunta – o per lo meno la presunzione di integrazione – tra il singolo e la comunità così da valorizzare il legame effettivo esistente tra l’individuo (straniero) e il territorio dello Stato<sup>310</sup>.

La cittadinanza da legame originario e di sangue si fa dunque adesione volontaria ad un preciso programma politico e sociale, deciso in maniera partecipata da tutti coloro che abitano stabilmente all’interno di un circoscritto territorio statale, per cui necessaria e imprescindibile appare la condivisione delle libertà civili e dei diritti socio-politici<sup>311</sup>.

## 2.1 La cittadinanza alla prova delle migrazioni

Ebbene, come già sopra accennato, il tema del rapporto tra multiculturalismo e diritti di cittadinanza – pur essendo risalente nel tempo, guardando a quelle esperienze nazionali che fin dagli arbori si sono trovate a dover regolare la convivenza di plurimi gruppi etnici all’interno dei medesimi confini territoriali – risulta essere tornata in auge, nonché essersi arricchita di nuovi significati negli ultimi anni. Soprattutto se si guarda al Vecchio Continente, la questione appare essersi proposta con forza nel panorama politico e giuridico a seguito dell’incremento del fenomeno delle migrazioni, facendo particolare riferimento ai flussi extra-Europei. Il cosiddetto “straniero” – inserendosi all’interno di una comunità prestabilita e ben delineata dal punto di vista valoriale e tradizionale – porta difatti con sé istanze che il legislatore (così come i giudici nazionali) non hanno potuto ignorare, trovandosi dunque chiamati a risolvere il dilemma del

---

<sup>307</sup> In chiave negativa, la *light citizenship* deve essere interpretata come il prodotto della società globale in cui lo Stato ha finito per perdere di importanza nel panorama internazionale a vantaggio di altri organismi ed istituzioni internazionali. A fronte di ciò, inevitabile è apparso il declino della cittadinanza come *status*, ovvero sia come condizione giuridica che connette il singolo allo Stato, per andare invece a rinforzare l’intensità del legame sussistente tra i membri di una determinata comunità, sociale prima ancora che politica.

<sup>308</sup> Per una lucida analisi si rinvia a: Christian JOPPKE, “The Inevitable Lightning of Citizenship”, in *Archives of European Sociology*, LI, 1, 2010, pp. 9–32.

<sup>309</sup> Christian JOPPKE, *Citizenship and Immigration*, Immigration and Society, Polity Press, 2010, pp. 146-147.

<sup>310</sup> Andrea LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Giuffrè editore, 2016, p. 116.

<sup>311</sup> Claudio PANZERA, Alessio RAUTI, Carmela SALAZAR, Antonino SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri. Atti del Convegno internazionale di Studi di Reggio Calabria, 26-27 marzo 2015*, Editoriale Scientifica, 2016, p. 67.

legame tra diritti e *status* di cittadinanza. In ultima istanza, il compito cui la dottrina pare essere chiamata oggi è proprio quello di un eventuale ripensamento del concetto stesso di cittadinanza, così da renderlo maggiormente attuale e aderente alla realtà contemporanea.

Sempre più spesso, infatti, si assiste ad una interazione tra l'ordinamento statale precostituito e forme di diritto non statale affermate dai gruppi minoritari i quali si sono dotati di un qualche livello di autonomia normativa e istituzionale tale da dar vita ad un modello di "interlegalità"<sup>312</sup>. Diverse sono le aspettative e le pretese nonché le modalità di impostare e risolvere il rapporto tra individuo e l'ordinamento giuridico-politico di ciascun gruppo<sup>313</sup> per cui le soluzioni offerte dai gruppi minoritari finiscono per affiancarsi e convivere, nella pratica, con quelle del gruppo maggioritario. La realtà fotografata è piuttosto complessa e policentrica, caratterizzata dalla pluralità di forme di diritto non statale che ad esso si aggiungono (se non proprio sostituiscono, in casi estremi). Tale coesistenza non è però di fatto sempre pacifica, posto che i vari gruppi possono facilmente non abbracciare una medesima concezione di bene comune e dunque indirizzare i proprio sforzi e impiegare i propri mezzi alla realizzazione di fini che - in alcuni casi - possono mal conciliarsi.

Le criticità di un mancato riconoscimento e rappresentazione della eterogeneità emergono dunque nettamente, tanto da poter arrivare ad affermare che l'esclusione dalla partecipazione pubblica (e quindi soprattutto politica) dello straniero comporti un impoverimento della discussione circa la costruzione ed il raggiungimento del bene comune<sup>314</sup>. Risulta quindi fondamentale che le società stesse si (ri)scoprono multiculturali, accettando l'alterità in esse insita e le differenze dei gruppi che le compongono, accordando diritti di cittadinanza che assicurino, in ultima istanza, un più elevato livello di uguaglianza sociale sia dal punto di vista sostanziale che formale<sup>315</sup>. Naturalmente, non si parla qui di uno sterile riconoscimento dei cosiddetti diritti etnici ovvero speciali, intendendosi quella gamma di libertà e diritti accordati unicamente al fine della preservazione dell'identità culturale minoritaria. Tali politiche, infatti, si prestano più facilmente ad essere declinate in chiave di marginalizzazione della alterità piuttosto che della sua inclusione, fuoriuscendo in tal modo dalle logiche democratiche ed integrative sopra delineate.

Spogliandola dunque da ogni residuo connotato valoriale nonché da ogni richiamo ad una qualche affinità etnico-religiosa<sup>316</sup>, la comunità politica si fa luogo di incontro e di confronto a

---

<sup>312</sup> Paola PAROLARI, *op. cit.*, p. 221.

<sup>313</sup> Fulvio CORTESE, Gianni SANTUCCI, Anna SIMONATI, *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza*, Editoriale Scientifica, 2014, p. 241.

<sup>314</sup> Laura ZANFRINI, *Cittadinanze. Appartenenza e diritti nella società dell'immigrazione*, Editori Laterza, 2007, p. 75.

<sup>315</sup> *Ivi*, pp. 81-82.

<sup>316</sup> Paola B. HELZEL, *op. cit.*, p. 59.

cui i singoli individui sono chiamati a partecipare semplicemente perché cittadini, indipendentemente dal loro bagaglio culturale. Emerge così la duplice dimensione della appartenenza e al contempo della dipendenza insita all'interno dello *status* di cittadinanza. Una volta estromessa dal discorso la coincidenza tra *ethos* ed *ethnos*, la cifra caratteristica di tale condizione appare infatti essere quella della pari sottomissione all'autorità dello Stato, incarnata dal rispetto della legge e del diritto. Invero sia l'autorità che la cittadinanza si sviluppano a partire dal medesimo assunto di partenza, ovvero quello dell'esistenza di una comunità all'interno della quale il soggetto singolo si sente membro e nei confronti della quale lo Stato esercita il proprio potere sovrano<sup>317</sup>. Già lo stesso Jellinek riteneva, ad esempio, che “*in forza della concessione di pretese giuridiche positive verso lo Stato, il fatto di essere membro dello Stato si trasforma da un rapporto di pura dipendenza, in un rapporto avente un doppio carattere, in una condizione giuridica, cioè, che nello stesso tempo attribuisce facoltà ed impone doveri. Questa condizione è quella che viene designata come appartenenza allo Stato, come diritto di cittadinanza, come nationalité*”<sup>318</sup>.

Il processo è pertanto inverso a quello portato a compimento nel corso dei secoli XVIII-XIX, per cui la cittadinanza non è più strumento di differenziazione culturale e etnologica tra i popoli - fondata sulla integrazione per condivisione di una medesima visione dei valori – quanto strumento neutro di integrazione singolare, per cui viene ad essere privilegiato e premiato il processo di integrazione politica dell'individuo all'interno della comunità politica<sup>319</sup>. In tal modo, quindi, si tende a dare preminenza all'effettiva e concreta realtà derivante dall'esperienza quotidiana piuttosto che ad un'attribuzione giuridica artificiale<sup>320</sup> quale quella nazionalista.

Stretto è allora il legame che lega l'individuo (o meglio il cittadino) all'ordine politico di riferimento, posto che diversi sono gli ordinamenti e i diritti in essi previsti e di cui il cittadino di fa garante poiché aderente a tale progetto politico-giuridico. I diritti previsti in egual misura da tutte le differenti comunità saranno allora un numero molto limitato, ragion per cui l'argomento della difesa e del riconoscimento dei diritti umani a tutto tondo, universalmente intesi, non appare convincente né efficace, potendosi prendere in considerazione unicamente quelle libertà e diritti – quasi paradigmatici - rinvenibili a fondamento di ogni cultura e ordinamento.

---

<sup>317</sup> *Ivi*, p. 94.

<sup>318</sup> Georg JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, Società Editrice Libreria, 1912, p. 127.

<sup>319</sup> Per una dottrina sulla cittadinanza come status, ovvero come qualità personale e condizione giuridica che l'individuo ha di fronte allo Stato a cui appartiene” si rimanda – *ex multis* - a Gaetano ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Fratelli Bocca, 1913, pp. 235 e ss.

<sup>320</sup> Cfr. Paola B. HELZEL, *op. cit.*, p. 116.

In buona sostanza, quindi, appare evidente l'auspicata avanzata – almeno nelle società alla prova con il multiculturalismo – del concetto di *demos*, da intendersi quale comunità politica effettiva, rispetto alla conseguenziale recessione della dimensione tradizionale legata all'*ethos*, ovvero la comunanza di radici storico-culturali<sup>321</sup>. All'asetticità del retaggio culturale comune e della preservazione valoriale *iure sanguinis*, si preferisce piuttosto dare maggior risalto alla partecipazione e al reale contributo che ogni individuo apporta alla costruzione e preservazione dell'ordine socio-politico esistente.

Ebbene, la ricompensa e gratificazione per suddetto impegno debbono allora estrinsecarsi nell'attribuzione di diritti (con connessi doveri) all'individuo che viene infine ammesso al godimento dello *status* di cittadinanza.

La logica perseguita è quella di un connubio e compromesso tra la politica dell'universalismo e quella della differenziazione per cui, se da un lato si assiste alla esaltazione del principio di non discriminazione e pari riconoscimento umano, dall'altro appare imprescindibile impostare il discorso sui canoni della diversità culturale ove vengono affrontate le questioni derivanti dalla convivenza multietnica<sup>322</sup>.

## **2.2. Sul riconoscimento dei diritti civili, politici e sociali**

Come sopra già detto, la cittadinanza sta a significare quel complesso di diritti e doveri che agisce in due direzioni: in senso orizzontale, unisce l'individuo ai consociati politicamente organizzati; in senso verticale, lega invece il singolo allo Stato<sup>323</sup>. Tali diritti e doveri rispecchiano, in fondo, i valori su cui si fonda la comunità stessa e che trovano la loro manifestazione materiale nella lettera dei principi costituzionali fondamentali. A tale proposito, di basilare importanza si rivelano essere i tre principi cardine della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà il cui rispetto ed osservanza debbono guidare il legislatore e indirizzare il diritto stesso. Si afferma infatti la logica della cosiddetta “uguaglianza allocativa<sup>324</sup>” che detta non solo i criteri per la ripartizione dei poteri statali ma anche – per l'appunto - l'allocazione stessa dei diritti, da riconoscersi alla persona in quanto tale, al di là della condizione di cittadino, ed avendo cura di verificare unicamente la partecipazione del singolo all'interno di una comunità di cui diviene membro ed espressione<sup>325</sup>. Numerose sono invero quelle libertà e quei diritti che sono

---

<sup>321</sup> Francesca BIONDI DAL MONTE, *op. cit.*, pp. 271-272.

<sup>322</sup> Pasquale GIANNITI (a cura di), *I diritti fondamentali nell'unione Europea. La carta di Nizza dopo il trattato di Lisbona*, Zanichelli, 2013, p. 680.

<sup>323</sup> In tal senso, Cfr. Eugenio BARSANTI, Voce “Cittadinanza”, in *Enciclopedia Giuridica Italiana*, Società editrice libraria, 1913, p. 603.

<sup>324</sup> Stefano RODOTA', “Cittadinanza: una postfazione” in Danilo ZOLO (a cura di), *op. cit.*, Laterza, 1994, p. 246.

<sup>325</sup> Gaetano AZZARITI, “La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone”, in AA.VV., *Costituzione, Economia, Globalizzazione. Liber amicorum in onore di Carlo Amirante*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, p.41.

assicurati all'individuo in quanto tale, facendo esclusivo riferimento alla "persona", per cui alcuna distinzione può essere operata ricorrendo al criterio della cittadinanza<sup>326</sup>. I diritti e le libertà fondamentali debbono dunque essere garantite dallo Stato ospitante indipendentemente dal rapporto intercorrente con il singolo individuo, dal momento che tali prerogative ineriscono unicamente alla essenza ultima del suo fruitore, ovvero all'appartenenza al genere umano, unico criterio di titolarità. È però indubbio che tale obbligo per lo Stato non sussista qualora si fuoriesca dal perimetro stretto dei diritti universali. In questi casi, del tutto legittima appare pertanto la previsione di limitazioni – in capo alla straniero – ragionevolmente giustificabili poiché dettate da interessi pubblici quali la sicurezza, l'ordine pubblico o ancora vincoli di carattere internazionale<sup>327</sup>. Qualora non manifestamente discriminatorie, appaiono allora legittime quelle norme e quelle politiche volte alla differenziazione della situazione dello straniero rispetto a quella del cittadino, stante la diversità di situazione e di legame con lo Stato stesso<sup>328</sup>.

Nello specifico, al di là della formulazione letterale, la dottrina e la giurisprudenza più recenti si sono trovati concordi nel ritenere che i diritti e i doveri degli stranieri siano da individuarsi facendo ricorso al criterio distintivo rappresentato dagli interessi generali che possono essere soddisfatti unicamente dalla condizione di cittadino<sup>329</sup>. Qualora invece non possa tracciarsi una linea distintiva tra le due condizioni, sarà necessario procedere ad una parificazione della posizione di cittadini e stranieri, indipendentemente dal testo della norma di riferimento. Grazie a tale lettura maggiormente estensiva, è stato più agevolmente possibile aprire al riconoscimento e all'applicazione delle garanzie costituzionali in punto di diritti fondamentali anche ai non-cittadini.

Orbene, in punto di trattamento dello straniero, guardando alla prassi ed alle varie esperienze nazionali, appare doveroso distinguere tra diritti civili, sociali e politici. Sebbene le Carte costituzionali, infatti, tendano al riconoscimento in via di principio dell'intero pacchetto di libertà

---

<sup>326</sup> Sul punto, risolutiva appare la sentenza della Corte Costituzionale n. 148/2008 con cui i giudici della Consulta hanno dichiarato: "lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona [...] ciò comporta il rispetto, da parte del legislatore, del canone della ragionevolezza, espressione del principio di uguaglianza, che, in linea generale, informa il godimento di tutte le posizioni".

<sup>327</sup> Andrea MARTELLI, "La condizione giuridica dello straniero", in Luca MEZZETTI (a cura di), *Diritti e doveri*, Giappichelli Editore, 2013, p. 635.

<sup>328</sup> In tal senso significativa appare la spinosa vicenda dell'ammissione degli stranieri extra-UE all'esercizio funzioni pubbliche per cui continua ad essere generalmente previsto il criterio della cittadinanza. Sul punto, anche la stessa giurisprudenza si è rivelata essere particolarmente ondivaga e non concorde, arrivando in ultima istanza ad apporre come unico baluardo alla discrezionalità propria della Pubblica Amministrazione il rispetto del principio costituzionale di ragionevolezza, tale per cui di fatto deve ritenersi almeno potenzialmente possibile e legittimo continuare a limitare l'accesso alla funzione pubblica ai soli cittadini. Cfr. Matteo GNES, "L'apertura del pubblico impiego nel processo di integrazione europea", in Giandonato CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Giappichelli editore, 2014, pp. 479-489.

<sup>329</sup> Paolo CARRETTI, Giovanni TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli Editore, 2017, pp. 92-93.

e diritti allo straniero<sup>330</sup>, la legge ordinaria – e tramite essa il legislatore politico – segnano una netta linea di distinzione, ammettendo di norma il non-cittadino al solo godimento dei diritti civili e sociali.

Sulla carta, quindi, al migrante ovvero allo straniero risultano essere riconosciuti tal tipo di diritti soprattutto nel momento in cui la loro presenza sul territorio si arricchisca di un certo grado di stabilità determinata dalla permanenza della residenza. La distinzione tra straniero residente in maniera stanziale o non appare di fondamentale importanza per i fini che qui ci occupano. Innanzitutto, è infatti ravvisabile un dovere in capo allo Stato di riconoscere determinati diritti a quegli stranieri che si trasferiscano in modo definitivo all'interno del territorio nazionale posto che tale stabilità potrebbe ragionevolmente condurre – col passare del tempo – al riconoscimento dello *status* stesso di cittadino (si pensi ad esempio al ricorso all'istituto della naturalizzazione). Inoltre, non può nemmeno sottacersi come i governi siano tenuti allo stesso tempo a curarsi di coloro che – pur non essendo cittadini – sono non di meno interessati dalle politiche nazionali e dalle azioni intraprese a livello statale<sup>331</sup>. Al migrante economico (*migrant*) si accompagna peraltro un sentimento di precarietà e temporaneità della propria condizione che non è invece riscontrabile nell'*animus* del migrante (*immigrant*) che abbia stabilmente abbandonato il proprio Paese con l'intenzione di ricrearsi una nuova vita altrove<sup>332</sup>. Per tali ragioni, allora, nel prosieguo della trattazione (ove non specificato), pur parlando di straniero in modo generico, dovrà più correttamente intendersi l'individuo non cittadino oramai situato stabilmente all'interno dei confini di una Nazione altra rispetto alla propria madrepatria. Il riconoscimento dei diritti ai migranti temporanei risulta invece ancora piuttosto problematico, soprattutto in relazione alla novità del fenomeno ed alla transitorietà della loro condizione, sia giuridica che sociale. È vero infatti che l'ammissione alla categoria dei cittadini presuppone la sussistenza di un nesso stretto ed intimamente percepito tra lo Stato e il soggetto, legame la cui esistenza deve escludersi nel caso del migrante temporaneo<sup>333</sup>. Il passaggio intermedio e prodromico rispetto alla richiesta

---

<sup>330</sup> Ad esempio, è stato correttamente rilevato come gran parte delle disposizioni costituzionali francesi facciano indistintamente riferimento a “tous”, “chacun”, “nul”, “tout homme” e “tout travailleur” nel sancire obblighi e libertà, rendendo di fatto tali previsioni normative applicabili indistintamente a tutti, cittadini e non. A contrario, invece, la Costituzione della V Repubblica francese mancava di tale tensione all'universalità tanto da potersi affermare che “lo straniero era il grande assente del testo costituzionale”. Cfr. Elena Valentina ZONCA, *op. cit.*, pp. 63-64.

<sup>331</sup> Rainer BAUBÖCK, “Temporary migrants, partial citizenship and hypermigration”, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2011, Vol. 14:5, pp. 665-693.

<sup>332</sup> Nella stessa ottica deve leggersi ed interpretarsi la parte della Comunicazione della Commissione Europea dell'anno 2000 in punto di “cittadinanza civica” che così recita: “The legal status granted to third country nationals would be based on the principle of providing sets of rights and responsibilities on a basis of equality with those of nationals but differentiated according to the length of stay while providing for progression to permanent status. In the longer term this could extend to offering a form of civic citizenship, based on the EC Treaty and inspired by the Charter of Fundamental Rights, consisting of a set of rights and duties offered to third country nationals” (COM (2000) 757 final: 21)

<sup>333</sup> A tale proposito, appare opportuno citarsi la definizione di popolo fatta da Robert Dahl nel 1989, secondo cui: “the demos must include all adult members of the association except transients and persons proved to be mentally defective”.

della cittadinanza deve allora individuarsi nella residenza di lungo corso<sup>334</sup>, attestante un periodo di tempo tale per cui lo straniero possa essersi inserito all'interno della comunità e abbia cominciato a farne parte e a parteciparvi attivamente.

Ciò chiarito, se da un lato si ha una garanzia dei diritti sociali e civili a cui, però, - in alcuni casi - non corrisponde una effettiva capacità di farli valere, situazione molto più comune è quella rappresentata dall'estromissione dello straniero dalla vita politica e quindi dal dibattito pubblico, cifra caratteristica dello *status* di cittadinanza<sup>335</sup>. Deve quindi rilevarsi come, in fondo, siano proprio quei diritti attraverso i quali il processo di inclusione comunitaria diviene possibile a non essere accordati al non-cittadino. L'integrazione dello straniero residente stabilmente in un determinato territorio dovrebbe difatti passare anche attraverso l'esercizio del diritto di voto<sup>336</sup> attivo e passivo, tale per cui l'esclusione dal processo politico diviene un vero e proprio fattore di estraneazione dello straniero. Non trovando dei canali e circuiti di rappresentanza<sup>337</sup> legali, attraverso i quali dare voce alle proprie diversità ed istanze di matrice culturale, il non-cittadino finisce per ricercare nella identità originaria e nel gruppo culturale di appartenenza primaria la propria matrice esclusiva<sup>338</sup>.

In merito alla tematica dell'esclusione dal godimento di determinati diritti, appare comunque opportuna una precisazione circa una recente tendenza anche in punto di diritti sociali, registratasi a seguito dell'inasprirsi della crisi economica mondiale. Infatti, in particolare in relazione ai diritti sociali che - assicurando prestazioni ed interventi assistenziali - rappresentano un costo per il sistema Paese ospitante, l'orientamento assunto dai legislatori nazionali appare essere quello di adottare politiche limitative nei confronti dei non-cittadini e di una regressione degli Stati verso politiche restrittive. Significativo in tal senso è, nel panorama italiano, l'emergere di soluzioni improntate ad una politica penalizzante nei confronti dello straniero qualora si tratti di diritti cosiddetti costosi<sup>339</sup>. Sul tema, di diverso avviso, appare comunque l'opinione maggioritaria fatta propria dalla giurisprudenza - sia di merito che di legittimità -, a parere della quale la limitatezza delle risorse economiche disponibili non può giustificare una illegittima riduzione della spesa pubblica nei confronti di determinate categorie sociali<sup>340</sup>.

---

<sup>334</sup> *Ibidem*.

<sup>335</sup> Laura ZANFRINI, *op. cit.*, p. 21.

<sup>336</sup> Per un approfondimento sul diritto di voto si rimanda a Fulco LANCHESTER, "Voto (diritto di) (dir. pubbl.)", in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Giuffrè, 1993.

<sup>337</sup> Sul concetto di "rappresentanza politica" e le sue evoluzioni e prospettive si rimanda a Sandro STAIANO, "La rappresentanza", in *Rivista AIC*, n.3, 2017; Ilenia MASSA PINTO, "Rappresentanza", in *Rivista AIC*, n.3, 2017 e Francesco BERTOLINI, "Rappresentanza politica e forma di governo parlamentare", in *Rivista AIC*, n.3, 2017.

<sup>338</sup> Tecla MAZZARESE, *op. cit.*

<sup>339</sup> Claudio PANZERA, Alessio RAUTI, Carmela SALAZAR, Antonino SPADARO (a cura di), *op. cit.*, p. 47.

<sup>340</sup> Sul punto, di fondamentale importanza risultano essere gli interventi della Corte Costituzionale intercorsi all'incirca tra il 2010 e il 2015 (*ex multis*, Corte cost. sent n. 306/2008) con cui i giudici della Consulta hanno più volte ribadito



Ancora, sempre a parere dell'organo giudiziale, la rimodulazione della spesa pubblica non può certamente tradursi in una discriminazione tra i beneficiari delle prestazioni sociali in base al livello di radicamento territoriale<sup>341</sup>. È infatti la stessa costituzione ad optare per un modello universalistico<sup>342</sup>, favorevole alla inclusione progressiva dello straniero nella comunità ed al suo pari accesso al godimento dei servizi pubblici essenziali<sup>343</sup>. Naturalmente, stante l'innegabile necessità per il legislatore di dover fare i conti con le ristrettezze finanziarie a sua disposizione, è generalmente consentita e considerata come non censurabile l'apposizione di discipline differenziate, purché i canoni selettivi adottati rispondano ad una logica sottintesa di rispetto del principio di ragionevolezza e di non discriminazione<sup>344</sup>. Essenziali risultano quindi la tenuta in considerazione dei bisogni particolari e la volontà di fornire una risposta alle situazioni di disagio del singolo, che – se non adeguatamente fronteggiate – possono arrivare a configurare una vera e propria lesione della persona umana e della sua dignità, indipendentemente dalla appartenenza del soggetto ad una determinata comunità politica piuttosto che sociale.

Tali considerazioni non possono che essere sviluppate alla luce del principio solidaristico – insito non soltanto nelle moderne carte costituzionali ma anche nell'impianto del sistema di *Welfare* novecentesco – il quale si innesta fruttuosamente all'interno di una compagine sociale in cui gli individui si fidano l'uno dell'altro al punto da accettare di sottostare alle scelte collettive, evitando in tal modo l'assunzione di consapevoli comportamenti da *free-rider*. Anche in relazione al sistema sociale, dunque, la fiducia si rivela essere il fondamento della solidarietà dimostrata da coloro che vivono in condizioni migliori rispetto ai maggiori fruitori dei servizi di *Welfare* stesso, così che – nel futuro – anche questi ultimi siano pronti a contribuire e fare la loro parte<sup>345</sup> qualora necessario.

---

l'illegittimità della discriminazione di trattamento tra stranieri in possesso di un permesso CE di lunga durata e un permesso di altra natura, come quello per motivi di lavoro o familiari. Sull'argomento si tornerà comunque più dettagliatamente nei capitoli a venire, nella parte precipuamente dedicata alla situazione italiana.

<sup>341</sup> Andrea LOLLO, *op. cit.*, p. 141. Si possono inoltre, a tale proposito, citare due sentenze della Suprema Corte di Cassazione (nn. 245/11 e 61/11) secondo cui "(...) i diritti inviolabili, di cui all'art. 2 Cost., spettano «ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani», di talché la «condizione giuridica dello straniero non deve essere pertanto considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi».

<sup>342</sup> Significativo in tal senso è il principio di diritto contenuto all'interno della sentenza n.120/1967 della Corte Costituzionale italiana secondo cui l'art. 3 Cost. non possa essere inteso in senso restrittivo quanto in senso più ampio, volendosi ricomprendere nella formula "tutti i cittadini" anche coloro che non godono di tale status giuridico poiché l'uguaglianza altro non è che un principio generalmente ed universalmente valido posto a tutela dei diritti fondamentali di ogni individuo.

<sup>343</sup> Claudio PANZERA, Alessio RAUTI, Carmela SALAZAR, Antonino SPADARO (a cura di), *op. cit.*, p. 69.

<sup>344</sup> Paolo CARRETTI, Giovanni TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 94. Nonché, per quanto riguarda l'Italia, vedasi sentenze della Corte Costituzionale nn. 40/2011 e 133/2013.

<sup>345</sup> Richard BELLAMY, *op. cit.*, p.70.

Tenendo allora in mente le doverose precisazioni dettate dalle scelte politiche condizionate dalla crisi finanziaria degli ultimi anni, il dato generale è comunque quello della pressoché raggiunta parità circa il riconoscimento e godimento dei diritti sociali tra cittadini e non.

Un primo esempio può essere difatti individuato nell'accesso all'istruzione, garantita indipendentemente dalla cittadinanza dello scolaro. Numerose sono difatti le previsioni di diritto internazionale che affermano tale principio<sup>346</sup>, sottolineandone la portata universale. A fronte del riconoscimento del diritto all'istruzione all'individuo in quanto tale – in funzione della promozione dei diritti umani e dello sviluppo della personalità singola – lo straniero è comunemente ammesso alla frequentazione della scuola pubblica, senza trattamenti discriminatori ovvero differenziati. L'obbligo di frequenza scolastica valido per tutti, al di sotto di un certo limite di età, trova infatti applicazione indiscriminata per cui il diritto all'istruzione viene ad essere garantito anche al non-cittadino<sup>347</sup>.

Un altro ambito di interesse può essere individuato nell'accesso all'abitazione da parte dello straniero, il cui fondamento normativo – almeno per quanto riguarda l'Italia - è stato rinvenuto dalla giurisprudenza costituzionale nell'art.2 della Carta fondamentale, o meglio nella sua formulazione aperta<sup>348</sup>. Ebbene, tramite una lettura improntata al rispetto del principio di uguaglianza, la tendenza appare quella di una apertura all'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica anche allo straniero regolarmente soggiornante, evitando eventuali penalizzazioni in graduatoria rispetto ai concorrenti cittadini. Per tali ragioni, sono state censurate

---

<sup>346</sup> Nello specifico: Art. 26 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, Art. 13 del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali del 1966; Art. 5 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1969; Art. 10 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna del 1979; Art. 2 della Convenzione sui Diritti del Fanciullo del 1989. In tutte queste previsioni normative, infatti, viene ribadita a chiare lettere la portata universale del diritto all'istruzione, volto "al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali".

<sup>347</sup> Norman WEIß, "Aliens, Integration", in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*, Oxford Public International Law, 2013, <http://opil.ouplaw.com>.

<sup>348</sup> L'art. 2 della Costituzione recita infatti: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale." In realtà la portata e l'ampiezza della formulazione aperta racchiusa all'interno dell'articolo succitato è stato oggetto di dibattito dottrinale e giurisprudenziale, partendo da posizioni che potremmo definire estreme che arrivavano a parlare di norma in bianco atta a ricomprendere tutti i diritti umani ad una posizione invece maggiormente restrittiva che interpretava tale articolo quale mera anticipazione del catalogo dei diritti e libertà enucleati negli artt. 13 e ss. della Legge Fondamentale italiana. Di fatto, la ampia portata dell'art. 2 della Costituzione e del principio di solidarietà in esso contenuto è però innegabile tanto da essere stato definito "matrice dei diritti stessi (Cfr. Paolo BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, 1972). Ancora, la norma in esame andrebbe più correttamente letta in un'ottica dinamica della Costituzione e delle situazioni in essa cristallizzate, in modo tale da andare a coprire esperienze e situazioni concrete del realtà sociale. In tal modo, potrebbero essere ricomprese nell'art. 2 tutte quelle situazioni che – pur non espressamente regolate dalla carta costituzionale – siano comunque coerenti con il suo impianto (Cfr. Costantino MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, 1975). La precipua da riconoscere all'art. 2 - come norma aperta all'interno del sistema costituzionale – è dunque quella integrativa dell'ordinamento, poiché (se letta in combinato disposto con i seguenti articoli 3 e 4) restituisce una visione finalistica allo sviluppo dell'uomo che tanga in considerazione il mutare delle condizioni spazio-temporali e che sia atto a far fronte all'emergere di nuovi bisogni, diritti e libertà (Cfr. Filippo PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Vita e Pensiero, 1999, pp. 145-163).

quelle previsioni che prevendevano l'assegnazione di punti aggiuntivi per il solo possesso della cittadinanza, criterio ritenuto fortemente discriminatorio<sup>349</sup>. Il diritto ad una sistemazione abitativa risulta infatti essere non solo esso stesso qualificabile come diritto umano fondamentale ma altresì prodromico al godimento di ulteriori diritti fondamentali, come ad esempio quello di vivere in condizioni dignitose o ancora di godere di condizioni minime di esistenza<sup>350</sup>. Tale evoluzione esegetica ha fatto sì che, anche in quei contesti in cui inizialmente il diritto all'abitazione era stato indissolubilmente collegato all'esercizio dei diritti economici del lavoratore<sup>351</sup>, si ravvisi più di recente la tendenza ad adottare un'interpretazione maggiormente estensiva, tale da intendere suddetto diritto quale garanzia autonoma volta ad assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti<sup>352</sup>.

Oltre a ciò, merita menzione anche il riconoscimento del diritto all'assistenza sociale. Nello specifico, si parla qui di servizi sociali, dovendosi intendere tutte quelle azioni statali – ovvero regionali – e quelle attività volte alla erogazione di servizi e alla predisposizione di prestazioni economiche il cui fine sia quello della rimozione e superamento delle situazioni di bisogno o di difficoltà, escluse unicamente quelle erogate dal servizio sanitario o dal servizio previdenziale nonché quelle garantite in sede di amministrazione della giustizia<sup>353</sup>. A fronte di una tale definizione del legislatore appare pertanto innegabile la sussistenza di un nesso funzionale quanto imprescindibile tra i servizi sociali e l'obiettivo statale (o almeno il tentativo di) della eliminazione delle situazioni di svantaggio economico e di bisogno, in vista dell'affermazione e della promozione del benessere fisico e psichico della persona<sup>354</sup>. Orbene, qualora in possesso di regolare di titolo di soggiorno<sup>355</sup>, la dazione di tal tipo di provvidenze è stata fatta discendere

---

<sup>349</sup> Si vedano sul punto, sentenze TAR Liguria, Genova, Sez. II, n. 1354/2011 e Tribunale di Milano, sentenza del 21/03/2002.

<sup>350</sup> Pietro PUSTORINO, "I diritti economici e sociali", in Antonio M. CALAMIA, Marcello DI FILIPPO, Marco GESTRI (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, CEDAM, 2012, p. 342.

<sup>351</sup> Si pensi al diritto dell'Unione Europea ed in particolare si faccia riferimento all'art. 45 TFUE.

<sup>352</sup> Pietro PUSTORINO, *op. cit.*, p. 344.

<sup>353</sup> Art. 128 D. Lgs. 112/1998: "Il presente capo ha come oggetto le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla materia dei "servizi sociali". Ai sensi del presente decreto legislativo, per "servizi sociali" si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia".

<sup>354</sup> Lucia TRIA, *Stranieri, extracomunitari e apolidi. La tutela dei diritti civili e politici*, Giuffrè Editore, 2013, p. 662.

<sup>355</sup> In tal senso, appaiono espliciti gli artt. 21 e 34 della Carta di Nizza del 2000. In particolare, si cita qui di seguito l'art. 34 secondo cui: "L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali. Ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali".

direttamente dal principio di uguaglianza e di non discriminazione<sup>356</sup>, per cui ad oggi i non-cittadini possono vedersi riconosciuti - in condizioni di parità rispetto al cittadino – l’attribuzione di prestazioni sociali quali indennità di accompagnamento, pensioni ed assegni di inabilità e ancora indennità di frequenza<sup>357</sup>.

A quanto sopra detto si ricollega poi il tema del riconoscimento delle tutele di sicurezza sociale per il lavoratore, concernendo nello specifico le misure previdenziali e di quelle assistenziali. In tale ambito, in realtà, alle timide aperture del legislatore fanno da contrappeso delle scelte politiche e normative apertamente volte all’esclusione di fatto dello straniero dal godimento di suddette provvidenze. Decisioni che trovano però sempre più frequentemente l’opposizione degli organi giudiziari, sia nazionali che sovranazionali, adottando un approccio maggiormente inclusivo ed egualitario. Le politiche in materia di prestazioni sociali - anche di tipo non contributivo - che non si fondino su giustificazioni obbiettive e ragionevoli e che impongano invece distinzioni unicamente fondate sulla nazionalità dovrebbe infatti essere considerate come discriminatorie<sup>358</sup>, tanto più che la maggior parte delle Costituzioni riconoscono i diritti dei lavoratori (e quindi anche alla previdenza sociale) in quanto tali, indipendentemente dallo *status civitatis*. Nella realtà dei fatti, però, i legislatori nazionali sempre di più hanno operato uno scollamento tra previdenza ed assistenza sociale, semanticamente unificati a livello costituzionale ma ontologicamente distinti se si guarda al panorama legislativo ordinario. In buona sostanza, non sussistono significative differenze tra cittadini e stranieri per quanto riguarda il riconoscimento delle prestazioni previdenziali, caratterizzate dalla generica quanto generale affermazione del principio della parità di trattamento. Molto più netta è invece la distinzione tra queste due categorie nel caso in cui si parli di assistenza sociale. In tale ambito, infatti, nitida è la tendenza a favorire i non-cittadini residenti in modo permanente, ovvero detentori di permessi di soggiorno per lungo residenti, rispetto agli stranieri non versanti in tali condizioni. Tali politiche si è detto essere figlie di una limitatezza delle risorse finanziarie disponibili che hanno obbligato il legislatore ad operare delle selezioni al fine di individuare gli aventi diritto a tali prestazioni assistenziali. Radicando però la scelta sul criterio della residenza, si finisce per ostacolare il processo di integrazione dello straniero nella comunità e nel tessuto sociale di

---

<sup>356</sup> In tal caso i riferimenti normativi sovranazionali privilegiati debbono individuarsi nell’art. 14 CEDU e nell’art. 21 della Carta di Nizza secondo cui: “È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l’origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l’appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l’età o le tendenze sessuali.2. Nell’ambito d’applicazione del Trattato che istituisce la Comunità europea e del Trattato sull’Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi”.

<sup>357</sup> Lucia TRIA, *op. cit.*, pp. 696-697

<sup>358</sup> William CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Collana Fondazione Marco Biagi, Giappichelli Editore, 2013, p. 214.

accoglienza, non potendo godere a pieno dei diritti sociali vigenti in tale sistema ordinamentale<sup>359</sup>.

Infine, sempre in punto di diritti sociali, fondamentale appare il diritto alla tutela della salute, consistente – nella pratica - nell’accesso ai servizi pubblici di assistenza sanitaria. Di fatto, il diritto alla salute è oramai pressoché universalmente annoverato tra i diritti umani fondamentali tanto da essere chiaramente riconosciuto anche all’interno della Dichiarazione Universale dei diritti dell’uomo del 1948, adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite<sup>360</sup>. La garanzia dell’accesso al servizio pubblico sanitario è stato altresì notevolmente ampliato grazie al riferimento al valore intrinseco della persona in quanto tale, per cui – indipendentemente dalla posizione di regolarità dello straniero sul territorio dello Stato e del possesso o meno di un permesso di soggiorno con relativa iscrizione al SSN<sup>361</sup> – la giurisprudenza non ha mancato di sottolineare come debba preservarsi un nucleo irriducibile del diritto alla salute (ad esempio nel caso della necessità di somministrare cure mediche urgenti) protetto come cuore inviolabile della dignità umana<sup>362</sup>. Più in generale, è stato rilevato come sussista una forte interrelazione tra diritto alla salute e diritti fondamentali, tanto che il grado di realizzazione del primo appare essere direttamente proporzionale al godimento dei secondi, fino a divenirne “fattori determinanti”<sup>363</sup>. Ebbene, una limitazione ai diritti politici, civili e più ampiamente umani - funzionali alla garanzia del rispetto dei diritto alla salute - è ritenuta giustificabile unicamente con riferimento all’interesse generale per la tutela della salute pubblica, pur non potendosi comunque mai arrivare ad un completo svuotamento ed erosione del nocciolo duro del diritto alla salute.

Diverso è invece il discorso riguardo ai diritti civili, il cui riconoscimento è spesso passato attraverso il canale preferenziale dei diritti umani<sup>364</sup>. La vasta gamma dei diritti civili risulta infatti essersi sviluppata a partire dalla fortunata triade della vita, libertà, proprietà a cui andarono poi ad aggiungersi le libertà di coscienza e di credo religioso. In particolare, già a partire dal

---

<sup>359</sup> William CHIAROMONTE, *op. cit.*, pp. 205-250.

<sup>360</sup> Art. 25: “Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà. La maternità e l'infanzia hanno diritto a speciali cure ed assistenza. Tutti i bambini, nati nel matrimonio o fuori di esso, devono godere della stessa protezione sociale.” Tale principio trova poi conferma unanime conferma all’interno del testo di numerose convenzioni o trattati, dall’art. 12 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 all’art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea del 2000.

<sup>361</sup> Servizio Sanitario Nazionale.

<sup>362</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 252/2001. Anche in questo caso, dunque, il richiamo ai principi di cui art. 2 della Costituzione appare imprescindibile.

<sup>363</sup> Stefania NEGRI, *Salute pubblica, sicurezza e diritti umani nel diritto internazionale*, Giappichelli Editore, 2018, p. 102.

<sup>364</sup> Rainer BAUBÖCK, “Citizenship and migration – concepts and controversies”, in Rainer BAUBÖCK (edited by), *Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*, Amsterdam University Press, 2006, pp. 22 e ss.

XVII secolo, le rivendicazioni in punto di libertà di parola vennero associate alla difesa della libertà personale e declinate quali diritti fondamentali o meglio innati, attinenti all'uomo in quanto tale<sup>365</sup>. L'essenza dei diritti civili si potrebbe dunque riassumere nella doppia cifra dell'uguaglianza dei diritti innanzi alla legge e del riconoscimento normativo dell'individualità.<sup>366</sup> Emerge quindi come i diritti civili siano ontologicamente accordati al soggetto facente parte dell'umanità in senso ampio, alla persona, indipendentemente dunque dalla sua condizione giuridica di cittadino.

Stante l'ampliamento delle garanzie in punto di libertà e la rimodulazione dei diritti civili a seguito del Secondo Dopoguerra<sup>367</sup> e il loro rinnovato collegamento con i diritti umani fondamentali, ad oggi allo straniero sono comunemente accordati tali diritti in condizione di parità con il cittadino. È questo il caso del diritto di libertà di parola ed espressione, di associazione e riunione o ancora ad un giusto processo. In particolare, in relazione a quest'ultimo, generale è la tendenza degli Stati ad assicurare la garanzia di un giusto processo anche allo straniero, indipendentemente dalla sua cittadinanza, in ragione del solo criterio territoriale: l'applicazione delle clausole che garantiscono un processo equo sembrano trovare applicazione all'interno di tutto il territorio nazionale, senza tener conto delle peculiarità della condizione giuridica del singolo, per il solo fatto che il procedimento sia svolto nel perimetro tracciato dai confini statali<sup>368</sup>. Significativa ed esplicativa è sicuramente l'affermazione di codesta gamma di libertà in carte sovranazionali con cui si è sancita la natura universale degli stessi<sup>369</sup>.

In merito ai diritti civili, in gran parte sovrapponibili alla macro-categoria dei diritti fondamentali, la criticità pare dunque presentarsi non tanto nel momento del riconoscimento quanto della loro implementazione pratica. Nonostante, infatti, la loro celebrazione sovranazionale, fondamentale ed imprescindibile appare il momento attuativo posto in essere a

---

<sup>365</sup> Cfr. Gerhard OESTREICH (a cura di G. GOZZI), *Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali*, Editori Laterza, 2007, pp. 228. Sullo stesso punto, anche il volume di Maurizio FIORAVANTI (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa: Istituzioni e diritto*, Editori Laterza, 2002, pp. 254, ove correttamente si rivela come i diritti civili, a seguito della loro positivizzazione post-rivoluzionaria di fine Settecento, non smettano di essere (ed essere percepiti) quali diritti naturali, dovendosi invece intendere l'uso dell'aggettivo "civili" come funzionale a sottolinearne la loro realizzazione giuridico-positiva. È difatti la novella Nazione ad essere incaricata di riconoscerli e garantirne il rispetto attraverso la propria opera demiurgico-normativa.

<sup>366</sup> Reinhard BENDIX, *op. cit.*, pp. 92-93.

<sup>367</sup> Nello Stato democratico, infatti, non solo si affacciano sulla scena i diritti sociali, ma i diritti civili assumono nuova connotazione, in parte scevra della tradizionale parametrizzazione sul diritto di proprietà e in parte volta allo sviluppo della persona umana in quanto tale. Alle libertà negative si associano quindi quelle positive, in una sintesi dei principi di libertà ed uguaglianza. Cfr. Giuseppe MORBIDELLI, Lucio PEGORARO, Angelo RINELLA, Mauro VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, 2016, p.288.

<sup>368</sup> Peter SPIRO, "The (Dwindling) Rights and Obligations of Citizenship", in *William & Mary Bill of Rights Journal*, Vol. 21, 2013, p. 3.

<sup>369</sup> Si citano – a titolo meramente esemplificativo – gli artt. 10, 19 e 20 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, artt. 6, 10 e 11 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e gli artt. 14, 18 e 21 del Patto Internazionale relativo ai diritti civili e politici, tutti volti, nell'ordine, all'affermazione dei diritti ad un equo processo, alla libera espressione e manifestazione del pensiero ed infine di associazione pacifica.

livello nazionale<sup>370</sup>. Senza il tramite della cittadinanza, tali diritti rischiano di rimanere lettera morta, qualora l'individuo risulti evanescente all'interno della comunità politica. Nel caso in cui il titolare dei diritti civili sia estromesso dall'arena pubblica nazionale, la conseguenza più immediata ed evidente finisce per essere quella del venir meno del presupposto stesso, ovvero del diritto ad avere diritti<sup>371</sup>, così che la stessa affermazione dei diritti risulti essere di fatto impotente e vana la sua reclamazione.

Orbene, tali problematiche relative al riconoscimento dei diritti ai non-cittadini hanno assunto rinnovata rilevanza, conducendo ad un'amplificazione del relativo discorso, con l'intensificarsi dei flussi migratori e con l'emergere della connotazione pluralistica nelle società tradizionalmente omogenee. Il punto di partenza per affrontare suddette questioni e per individuare una soluzione normativamente valida è stato identificato nei testi costituzionali. Le norme contenute all'interno delle diverse leggi fondamentali avevano infatti già una potenzialità universalistica inespresa, risiedente nella dissociazione tra riconoscimento dei diritti e condizione di cittadinanza. Attraverso una lettura maggiormente improntata al rispetto dei diritti umani in quanto tali, è stato possibile estendere anche quelle libertà e quei diritti che – stando al testo della norma – erano prerogativa esclusiva dei cittadini a chi di fatto non lo era<sup>372</sup>.

Soluzioni di questo tipo si sono altresì rivelate funzionali all'elusione di problematiche relative alla legittimazione democratica dell'autorità. Se è vero infatti che il governo può essere considerato come legittimo solamente nel momento in cui garantisce uguale libertà e protezione a qualsiasi soggetto sottoposto alla sua potestà<sup>373</sup>, allora la tenuta della democrazia stessa viene messa in discussione qualora gli stranieri siano sottoposti ad una legislazione discriminatoria nei loro confronti. Questi, infatti, a seguito dell'ingresso nel Paese ospitante potrebbe trovarsi nella situazione di dover rispettare la legge dello Stato di residenza senza però goderne a pieno o poter reclamare il riconoscimento degli stessi diritti e libertà accordate ai cittadini, specialmente nel caso in cui l'autorità preveda interventi specifici in punto di diritti piuttosto che autolimitarsi ad

---

<sup>370</sup> Pietro COSTA, "op. cit.", in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, pp. 410-413.

<sup>371</sup> Il riferimento è ovviamente al pensiero di Hannah Arendt secondo cui la partecipazione del singolo ad uno schema di cooperazione economica, sociale e politica ne legittima e permette la pretesa di avanzare richieste in punto di diritti. Nello stesso senso si veda anche Richard BELLAMY, *The "right to Have Rights": Citizenship Practice and the Political Constitution of the European Union*, Sussex European Institute, 2001, pp. 37.

<sup>372</sup> Francesca BIONDI DAL MONTE, *op. cit.*, p. 701.

<sup>373</sup> La legittimità democratica passa infatti attraverso sarebbero la responsabilità dei legislatori eletti innanzi agli elettori per l'implementazione delle loro decisioni. Inoltre, i governi democratici sono responsabili nei confronti dei governati nel senso di aver assunto - al momento dell'elezioni - l'obbligo a trattare con pari rispetto e sollecitudine i diritti e le libertà fondamentali di tutti. La garanzia di uguali libertà a tutti coloro che sono sottoposti all'autorità coercitiva del governo democratico rappresenta dunque il canale di legittimazione e la base stessa della democrazia liberale, a fronte della compressione della autonomia imposta al singolo dal governo così legittimato. Cfr. Rainer BAUBÖCK, "L'inclusione democratica. Una teoria pluralista della cittadinanza", in *Biblioteca della libertà*, LII, 2017 settembre-dicembre, n. 220, p. 25.

una politica di non-ingerenza in relazione alle libertà individuali. Per ovviare a tale problematica, due sono le soluzioni che sono state ideate ed adottate nel tempo. La cittadinanza – ed i diritti ad essa connessi tradizionalmente – sono stati sempre di più slegati dal concetto di nazionalità, facendo ben più volentieri riferimento a paradigmi maggiormente ampi ed ampliabili quali quello della residenza, da un lato, ovvero ai diritti umani fondamentali, dall’altro. In tal modo, è stato possibile assicurare allo straniero non solo quella gamma di diritti caratteristici della sua condizione di migrante, come quello al ricongiungimento familiare, ma anche il riconoscimento delle libertà civili e politiche nonché dei diritti sociali<sup>374</sup>.

Ciò risulta particolarmente vero nel momento in cui si prendano in considerazione i diritti politici, interpretati tenendo in considerazione il legame effettivamente sussistente tra la persona singola e lo Stato, ovverosia la concezione “sostanziale” della cittadinanza<sup>375</sup>. In particolare, parte della dottrina novecentesca – nella specie Carl Schmitt – partiva dall’assunto di base per cui i diritti politici, da egli definiti come “democratici”, non debbono riferirsi all’uomo libero quanto al cittadino, al *citoyen*, facente parte di una comunità politica unitaria<sup>376</sup>. In ragione di ciò, differenze sono pertanto ammissibili qualora di parli di stranieri i quali non possono vantare un rapporto originario con lo Stato a differenza del cittadino per nascita. È difatti lo Stato ad avere potere di regolamentazione esclusiva della condizione di cittadinanza, *status* avente valenza relazionale ed escludente nei confronti di quei soggetti non dotati dei requisiti considerati come imprescindibili ed identitari<sup>377</sup>. Il legislatore è stato pertanto ritenuto autorizzato a prevedere diversità in punto di disciplina normativa, giustificate dalla differenza di legame che unisce – appunto – il non-cittadino con il Paese<sup>378</sup>. Distinzioni normative tra i cittadini e gli stranieri residenti in modo permanente non possono dunque considerarsi *de plano* illegittime, rientrando invece in tale categoria solamente quelle che non rispondono ad alcuna giustificazione di fondo<sup>379</sup>. Vi è difatti una distinzione di base tra l’inclusione nella cittadinanza e l’inclusione nel popolo da un punto di vista meramente normativo. La prima riguarda invero la pretesa di ammissione ad una determinata comunità politica di cui si condividono gli interessi e i tratti identitari, mentre la seconda concerne più correttamente la valutazione della pretesa di un

---

<sup>374</sup> Rainer BAUBÖCK, *How migration transforms citizenship: international, multinational and transnational perspectives*, Österreichische Akademie der Wissenschaften Forschungsstelle für Institutionellen Wandel und Europäische Integration – Iwe, Working Papers Series, No. 24, Febbraio 2002, p.4.

<sup>375</sup> Un prima definizione di tale concetto può essere rivenuta all’interno della sentenza Nottebohm della Corte Internazionale di Giustizia ove la cittadinanza veniva fondata sull’esistenza di legami concreti e effettivi tra l’individuo e lo Stato. Cfr. Corte Internazionale di Giustizia, *Affaire Nottebohm (Liechtenstein C. Guatemala)*, 6 aprile 1955.

<sup>376</sup> Carl SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, 1984, p. 227.

<sup>377</sup> Francesco PATERNITI, “I figli dell’immigrazione nel percorso di transizione da ‘seconde generazioni’ dell’immigrazione a ‘nuove generazioni’ della cittadinanza”, in *Rivista AIC*, N. 3/2019, 03/07/2019, pp.17-38.

<sup>378</sup> Francesca BIONDI DAL MONTE, *op. cit.*, pp. 255-259.

<sup>379</sup> Rainer BAUBÖCK, *op. cit.*, 2002, p. 16.



soggetto di essere immesso nel processo collettivo e democratico di *decision-making*<sup>380</sup>. È chiaro dunque come i limiti e i criteri di esclusione applicabili alla seconda – ponendo questioni di legittimazione democratica – debbano più rigidamente essere giustificati e giustificabili.

Suddetto canone di distinzione non può invece essere ragionevolmente traslato nel campo dei diritti sociali, nati con funzione di assistenza. Qui il discrimine deve piuttosto individuarsi nella residenza prolungata se non permanente del singolo in un territorio, condizione che permette almeno di ipotizzare ragionevolmente il suo inserimento all'interno della collettività.

Questo stesso canone è altresì posto a fondamento dell'ammissione alla partecipazione politica dell'individuo in ragione della cosiddetta "cittadinanza di residenza (*urbanité*)" o anche cittadinanza civica<sup>381</sup>. Porre l'accento sul domicilio testimonia, nello specifico, una volontà di privilegiare i legami e le connessioni concretamente sussistenti tra il singolo individuo e la comunità politica nonché il sistema legale in cui si trova ad operare quotidianamente. La residenza sottolinea quindi le connessioni stabilite tra la persona singola e l'ordinamento tanto da essere stata assimilata ad un "*shareware*"<sup>382</sup> ovvero ad uno strumento di condivisione. La cittadinanza si fa pertanto connettiva, posto che i meccanismi di riconoscimento e di legittimazione reciproca democratica vengono ad instaurarsi tra coloro che vivono ed interagiscono all'interno di una medesima comunità territoriale prima ancora che sociale<sup>383</sup>.

Parrebbe quindi che al diritto alla cittadinanza andrebbe a sostituirsi il diritto *ad una* cittadinanza, la cui pretesa andrebbe avanzata non nei confronti dello Stato nazionale – con il quale potrebbero aversi perso ogni legame – quanto piuttosto allo Stato in cui l'individuo straniero ha scelto di stabilirsi, di inserirsi e di operare attivamente<sup>384</sup>.

---

<sup>380</sup> Rainer BAUBÖCK, "Morphing the Demos into the right shape. Normative principles for enfranchising resident aliens and expatriate citizens", in *Democratisation*, Vol. 22, n. 5, 2015, pp. 820–839.

<sup>381</sup> Bernhard PERCHINIG, "EU citizenship and the status of third country nationals", in Rainer BAUBÖCK (edited by), *op. cit.* 2006, p.82. In particolare, il concetto di *civic citizenship* ha assunto particolare rilevanza a seguito del suo impiego da parte della Commissione Europea all'interno della comunicazione (COM 757) del 22 novembre 2000 con la quale si espone l'invito agli Stati membri di riconoscere agli stranieri residenti di lungo periodo un permesso di soggiorno con il quale attribuire loro una gamma di diritti fondamentali e doveri, incluso il diritto di libera circolazione e di voto alle elezioni locali, o meglio comunali. Di seguito il link alla Comunicazione: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0757:FIN:EN:PDF>.

<sup>382</sup> Dora KOSTAKOPOULOU, *The Future Governance of Citizenship*, Cambridge University Press, 2008, p.112.

<sup>383</sup> Emerge qui chiaramente la valorizzazione del criterio del cosiddetto "genuine and effective link", originariamente impiegato ai fini dell'esercizio della protezione diplomatica ed ad oggi declinato come limite alla possibile estensione della cittadinanza. Tale criterio – recepito nel diritto internazionale – indica la possibilità per lo Stato di negare il riconoscimento della cittadinanza ad un individuo qualora non sia rinvenibile un legame effettivo ed autentico tra lo Stato stesso e la persona. Cfr. Maria Rosaria MAURO, "Immigrati e cittadinanza: alcune riflessioni alla luce del diritto internazionale", in Valerio TOZZI, Marco PARISI (a cura di), *Immigrazioni e soluzioni legislative in Italia e in Spagna. Istanze autonomistiche, società multiculturali, diritti civili e cittadinanza*, Annali Quaderni, Arti Grafiche la Regione srl, 2007, pp. 313-338.

<sup>384</sup> Salvatore BONFIGLIO, *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, G. Giappichelli Editore, 2016, pp. 92-93. Sulla stessa linea di pensiero, si consulti anche Ernst HIRSCH BALLIN, *Citizens' rights and the right to be a citizen*, Brill, 2014, pp. 166, ove l'Autore declina arriva a parlare di diritto alla cittadinanza come diritto umano

Secondo tale ricostruzione teorica chi vive effettivamente all'interno di un contesto locale e contribuisce alla tenuta della relativa comunità sociale dovrebbe allora vedersi riconosciuti non solamente i diritti civili e sociali ma anche quelli politici. Solo questi ultimi infatti permettono al soggetto di contribuire al processo di decisione in merito alla direzione da assumere nonché delle politiche redistributive da adottare<sup>385</sup>. Tale assunto appare altresì confermato dalla duplice dimensione del cittadino quale governante e governato, poiché sottoposto ad una serie di obblighi imposti dalla legge. In quest'ottica, emergono con evidenza i potenziali rischi di contraddizione insiti nel mancato riconoscimento dei diritti politici agli stranieri residenti i quali sarebbero chiamati a sottostare a norme alla cui definizione non hanno in alcun modo partecipato<sup>386</sup>. Nello specifico, nelle società moderne, i diritti politici appaiono ancora strettamente legati non solo alla cittadinanza quanto al criterio della nazionalità, a contrario invece dei diritti civili e sociali la cui estensione ai non cittadini è stata resa possibile grazie ad una lettura improntata al rispetto ed alla garanzia dei diritti umani fondamentali<sup>387</sup>. Il riconoscimento dei diritti politici esclusivamente in base al possesso o meno dello *status civitatis* appare dunque restrittivo, non tenendo in debita considerazione la ampia portata della cittadinanza stessa, almeno nella formulazione fornita – e qui abbracciata – da T.H. Marshall, per cui debbono ricomprendersi anche i diritti civili e sociali. Ai non-cittadini residenti, vengono dunque accordati diritti e libertà di tipo civile e sociale, entrando così gradualmente a far parte e ad integrarsi all'interno della comunità, senza poter però partecipare alla definizione delle politiche pubbliche, in assenza di un riconoscimento dei diritti politici. Il risultato di tali scelte è da individuarsi nell'emergere dei cosiddetti “*discrepant electorates*”<sup>388</sup>, ovvero sia di corpi elettorali di fatto separati e non coincidenti né con il *corpus* dei cittadini né con quello dei residenti.

Invero, l'accesso dello straniero all'esercizio dei diritti politici appare funzionale alla stessa rappresentazione dell'intera collettività, dando voce a bisogni ed interessi dei gruppi minoritari, istanze spesso ignorate o comunque difficilmente fatte proprie dai delegati del gruppo maggioritario. Avere dei propri portavoce permetterebbe infatti non solo ai membri delle

---

da intendersi – in particolare – quale diritto ad ottenere la cittadinanza dello Stato in cui l'individuo si sente effettivamente a casa, rispondendo in tal modo alle circostanze personali di vita.

<sup>385</sup> Si parla in proposito di *Inclusive citizenship* tale per cui: “No adult permanently residing in the country and subject to its laws can be denied the rights that are available to others and are necessary to the five political institutions just listed. These include the rights to vote in the election of officials in free and fair elections; to run for elective office; to free expression; to form and participate in independent political organizations; to have access to independent sources of information; and rights to other liberties and opportunities that may be necessary to the effective operation of the political institutions of large-scale democracy”. Così in Robert DAHL, *On Democracy*, Yale University Press, 1998, p.86.

<sup>386</sup> Rainer BAUBÖCK, *op. cit.*, 2002, pp. 264-265.

<sup>387</sup> Daniele CARAMANI and Oliver STRIJBS, “Discrepant Electorates: The Inclusiveness of Electorates and Its Impact on the Representation of Citizens”, in *Parliamentary Affairs*, n. 66, 2013, pp. 384–404.

<sup>388</sup> *Ibidem*.

minoranze di elevare le proprie necessità ad un livello più alto di discussione ma anche di far sì che tali bisogni e rivendicazioni siano tenuti in debita considerazione al momento della formazione della legge<sup>389</sup>, che diverrebbe in tal modo maggiormente sensibile e rispondente alle istanze pluraliste provenienti dalla collettività.

Oltre al momento puramente deliberativo e di confronto, l'accesso dello straniero all'interno del circuito politico-rappresentativo della Nazione avrebbe poi il vantaggio di plasmare il significato sociale dell'appartenenza al gruppo minoritario attraverso le azioni dagli stessi intraprese e la loro presenza all'interno del corpo legislativo chiamato a definire i contorni di ciò che è legale e ciò che non lo è per l'intera comunità<sup>390</sup>. Partecipando alla definizione della politica e normativa nazionale, infatti, le minoranze arrivano ad essere percepite come parte effettiva del sistema politico nazionale ed agenti all'interno di un sistema valoriale ed ideale condiviso collettivamente. Si ripropongono qui dunque i benefici, potremmo dire, psicologici connessi alla rappresentanza di quelle classi o gruppi sociali classicamente sotto-rappresentati. Si tratta, di base, della individuazione di modelli di identificazione che siano in grado di portare avanti quelle che Charles Taylor definiva come “*politics of recognition*”<sup>391</sup>, atte a propugnare l'argomento della uguale dignità.

Tale modello di rappresentanza racchiude in sé due funzioni e vantaggi: quello della deliberazione e quello della aggregazione. È vero infatti che solo dalla discussione circa gli interessi conflittuali portati avanti dai vari gruppi sociali si può arrivare ad una definizione realistica e partecipata delle politiche, volte al bene comune, che possano realmente considerarsi condivise. Avere in seno alle assemblee legislative dei delegati delle minoranze permette infatti che gli interessi particolari vengano discussi ed esplicitati alla maggioranza così come ai rappresentati del gruppo maggioritario, sì da giungere ad una soluzione comunitaria, che tenga in considerazione suddetti interessi particolari<sup>392</sup>. Perché abbiano senso ultimo, allora, le

---

<sup>389</sup> Una precisazione pare necessaria sul punto. Tale assunto risulta infatti confermato e valido solamente nel momento in cui la decisione passi non unicamente attraverso un mero conteggio dei voti ma anche mediante un confronto sulle ragioni fatte proprie dai vari rappresentanti. Cfr. Melissa S. WILLIAMS, “The Uneasy Alliance of Group Representation and Deliberative Democracy”, in Will KYMLICKA, Wayne NORMAN (Edited by), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford University Press, 2000, p. 125.

<sup>390</sup> Jane MANSBRIDGE, “What does a Representative Do? Descriptive Representation in Communicative Settings of Distrust, Uncrystallized Interests, and Historically Denigrated Status”, in Will KYMLICKA, Wayne NORMAN (Edited by), *op. cit.*, p. 100.

<sup>391</sup> In proposito, Charles Taylor affermava: “[...] we all recognize the equal value of different cultures; that we not only let them survive, but acknowledge their worth” e ancora “the demand for equal recognition extends beyond an acknowledgment of the equal value of all humans potentially, and comes to include the equal value of what they have made of this potential in fact” e infine “Due recognition is not just a courtesy we owe people. It is a vital human need”. Cfr. Charles TAYLOR, *The Politics of Recognition*, available at: [http://elplandehiram.org/documentos/JoustingNYC/Politics\\_of\\_Recognition.pdf](http://elplandehiram.org/documentos/JoustingNYC/Politics_of_Recognition.pdf).

<sup>392</sup> Jane MANSBRIDGE, *op. cit.*, p. 103.

politiche deliberative debbono avere un esito ed un proposito trasformativo della realtà<sup>393</sup>, volto a superare quei divari e a colmare quei vuoti e mancanze precedenti che avevano prodotto un affievolimento della legittimazione democratica. Oltretutto, il valore aggiunto della integrazione politica dello straniero è rappresentato dalla accettazione del non-cittadino delle leggi, dei valori e dell'impianto istituzionale statale<sup>394</sup>, presupposto prodromico alla partecipazione attiva dell'individuo alla vita politica di una determinata comunità<sup>395</sup>. L'integrazione politica racchiude infatti in sé ben quattro distinte dimensioni. La prima deve essere individuata nel riconoscimento dei diritti da parte dello Stato ospitante; la seconda nel identificazione e partecipazione emotive dello straniero con la società; la terza dimensione fa poi riferimento al recepimento ed adesione da parte del non-cittadino alle norme e ai valori democratici per concludere con la partecipazione attiva e la mobilitazione politica dell'individuo nel contesto di riferimento<sup>396</sup>.

La ricostruzione qui riproposta sconfessa peraltro la teoria – per un lasso di tempo considerevole – dominante della cosiddetta “quiescenza” o passività dello straniero rispetto alla vita politica del Paese ospitante. Una corrente rinveniva le ragioni di tale apatia nella storia del Paese di provenienza e radici culturali mentre altra parte ricollegava suddetto disinteresse fondamentalmente all'estromissione del non-cittadino dal diritto di voto<sup>397</sup>. Anche alla luce della presa di coscienza di un generale fenomeno di disaffezione politica registrabile parimenti tra le fila dei cittadini<sup>398</sup>, la questione è stata più correttamente riportata sui binari della inclusione/esclusione dello straniero dai meccanismi elettorali. La variabile essenziale è difatti rappresentata dalle scelte politiche effettuate a livello nazionale, dovendosi porre l'accento sulle norme che garantiscano oppure neghino il diritto di voto ai non-cittadini, che favoriscano

---

<sup>393</sup> Cfr. Cass SUNSTEIN, *The Partial Constitution*, Harvard University Press, 1993.

<sup>394</sup> Reiner BAUBÖCK (edited by), *op. cit.*, 2006, p. 11-12.

<sup>395</sup> Si potrebbe qui citare il cosiddetto “principio degli *stakeholders*”. Esso si basa a partire da sue presupposti: da un lato gli individui hanno un interesse egoistico ad essere riconosciuti come membri di una comunità politica poiché strumentale sia alla protezione che alla garanzia dei loro diritti fondamentali e del principio di uguaglianza, dall'altro tali soggetti condividono lo stesso desiderio di preservazione dell'autonomia comunitaria. Ebbene, secondo tale teoria, solamente quegli individui, il cui benessere personale è collegato intimamente allo stato di salute di una determinata collettività politica, sono autorizzati ad avanzare una pretesa di essere riconosciuti come membri della comunità stessa. Cfr. Reiner BAUBÖCK, *op. cit.*, 2015.

<sup>396</sup> Marco MARTINIELLO, “Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe”, in *Ivi*, p. 84. Non può comunque negarsi come una interpretazione esasperatamente rigida del concetto di integrazione possa dar alito al concetto della cosiddetta “cittadinanza guadagnata” per cui piuttosto che all'integrazione si finirebbe per dare prevalenza alla assimilazione, durante il procedimento di valutazione della richiesta di cittadinanza avanzata dallo straniero. In tal modo, dunque, i non-cittadini (ma aspiranti tali) sarebbero chiamati a dimostrare non soltanto la loro residenza permanente quanto anche il raggiunto grado di identificazione con e impegno all'interno della società ospitante. La conseguenza sarebbe pertanto quella di un ritorno all'argomento della “*omoiiosi sociale*” (corsivo mio) dello straniero nella comunità altra. Cfr. Peter O'BRIEN, *The Muslim Question in Europe. Political Controversies and Public Philosophies*, Temple University Press, 2016, p. 94.

<sup>397</sup> Marco MARTINIELLO, “Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe”, in Reiner BAUBÖCK (edited by), *op. cit.* 2006, p. 86.

<sup>398</sup> Cfr. Maurizio CERRUTO, “La partecipazione elettorale in Italia”, in *Quaderni di Sociologia*, n. 60, 2012, pp. 17-39.

l'organizzazione degli interessi particolari mediante l'affermazione *tout court* della libertà di associazione e che, infine, istituiscano delle arene pubbliche di confronto e consultazione aperte alla contribuzione del non-cittadino<sup>399</sup>.

Tornando ora al discorso di cui sopra, da un allargamento dei diritti politici di tal tipo deriverebbe anche un rimodellamento del concetto di *demos*, mostrandone dunque la natura arbitraria dal punto di vista della sua costituzione democratica<sup>400</sup>. Decisamente più rispondente alle esigenze della contemporaneità ed alle problematiche poste dal pluralismo risulta infatti la accezione “post-nazionale” del termine secondo cui i diritti politici di elettorato attivo e passivo dovrebbero essere più correttamente collegati al criterio della residenza piuttosto che a quello tradizionale della cittadinanza, o ancora della nazionalità<sup>401</sup>. Prendere in considerazione la presenza stabile dell'individuo sul territorio allo scopo di includerlo all'interno del corpo elettorale avrebbe altresì il pregio di rispettare sia il principio della coercizione che quello degli interessi colpiti per cui, in base al primo, colui che è soggetto all'autorità statale dovrebbe avere diritto di parola su come il potere viene esercitato; mentre, in base al secondo, tutti coloro interessati dal contenuto di una decisione presa a livello politico dovrebbero avere l'opportunità di intervenire nel processo decisionale stesso<sup>402</sup>.

Invero, tali formulazioni hanno cominciato a trovare applicazione pratica non tanto a livello nazionale, ove ancora forte e radicato è il nesso tra cittadinanza e dominio riservato statale, quanto a livello regionale o locale. In particolare, nelle differenti realtà territoriali, ciò che viene in risalto è l'esistenza di gruppi minoritari di stranieri che abbiano comunque un forte radicamento locale tale per cui la partecipazione alla vita pubblica e politica risulta di fatto funzionale alla fruizione e al godimento effettivo degli altri diritti – soprattutto civili – riconosciuti, come il diritto di espressione o di associazione<sup>403</sup>. Questa stretta interrelazione tra le due sfere di diritti appare inoltre funzionale non solo al processo di integrazione e inclusione democratica del non-cittadino all'interno dello spazio pubblico di riferimento ma anche al raggiungimento di un più elevato grado di responsabilizzazione politica del gruppo minoritario di fronte ai propri elettori, mediante la estrinsecazione degli ideali e valori di riferimento, possibile attraverso il dibattito pubblico e la circolazione diffusa delle idee<sup>404</sup>. E' comunque

---

<sup>399</sup> Marco MARTINIELLO, *op. cit.*

<sup>400</sup> Ben SAUNDERS, “Defining the demos”, in *Politics, Philosophy & Economics*, Vol. 11(3), 2012, pp. 280–301, consultabile al <https://doi.org/10.1177/1470594X11416782>.

<sup>401</sup> Jean-Thomas ARRIGHI & Rainer BAUBÖCK, “A multilevel puzzle: Migrants' voting rights in national and local elections”, in *European Journal of Political Research*, Vol. 56, 2017, pp. 619–639.

<sup>402</sup> Sarah SONG, “The boundary problem in democratic theory: why the demos should be bounded by the state”, in *International Theory*, Vol. 4:1, 2012, pp. 39–68.

<sup>403</sup> Mario CARTA, “La partecipazione alla vita pubblica dello straniero nella prospettiva del diritto internazionale”, in Giandonato CAGGIANO, *op. cit.*, pp.516-518.

<sup>404</sup> *Ibidem.*

doveroso precisarsi come l'esercizio del diritto di voto attivo e passivo a livello locale rappresenti ancora un fenomeno piuttosto circoscritto e infrequente.

Parte della dottrina ha difatti correttamente mosso alcune critiche e perplessità avverso tale modello di rappresentanza democratica la quale – insistendo sull'appartenenza del singolo quale membro del sottogruppo minoritario – può arrivare a minare il senso di unità nazionale nonché di affiliazione partitica (di respiro nazionale), riproponendo esclusivamente logiche di divisione e di perpetuazione della differenza<sup>405</sup>. Com'era difatti già stato anticipato da Robert Dahl<sup>406</sup>, uno dei rischi maggiori cui si può andare incontro ammettendo alla partecipazione politica molteplici gruppi di interesse e politici è quello della disgregazione dell'unitarietà dell'azione di governo tale per cui il perseguimento del bene comune possa risultare ostacolato dall'esasperata frammentazione degli interessi particolari. Tale deviazione del sistema democratico è stata peraltro rilevata da ampia parte della dottrina e aspramente criticata proprio in ragione della sua potenzialità divisoria. La soluzione per ovviare a tale problema sembrerebbe risiede nella garanzia di un paritario livello di condizioni materiali, assicurato mediante l'affermazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale da parte di un legislatore che sia attento e sensibile alla diversità insita alla società medesima<sup>407</sup>. In breve, lo Stato è chiamato a riassumere su di sé un ruolo forte e centrale capace di superare la funzione di intermediazione svolta dai gruppi di interesse la quale, in alcuni casi, ha portato ad un riconoscimento singolare e caso per caso delle pretese avanzate, andando così a discapito del principio fondamentale – per la tenuta del sistema democratico – della parità di trattamento. Ritorna dunque in gioco il meccanismo discorsivo di composizione del conflitto di cui si è detto sopra, capace di conciliare i conflitti esistenti e di sintetizzare all'interno del prodotto normativo i vari interessi contrapposti<sup>408</sup>, in cui pertanto fondamentale appare la funzione svolta dall'organo legislativo. Seppure lo Stato difficilmente possa dirsi neutrale da un punto di vista culturale, poiché solitamente espressione dei valori del gruppo dominante, la vera sfida che lo stesso parrebbe oggi chiamato a raccogliere è quella di un impegno crescente alla composizione delle identità di gruppo e alla costruzione di una coscienza collettiva, capace di superare e adombrare le distinzioni e differenze in nome di una “*high modernity*”<sup>409</sup>.

---

<sup>405</sup> Jane MANSBRIDGE, *op. cit.*, p. 110.

<sup>406</sup> Cfr. Robert DAHL, *Intervista sul pluralismo*, Editori Laterza, 2002, pp.154. In realtà, una prima e forte critica al pluralismo può anche essere rintracciata già nell'opera di Jean-Jacques ROUSSEAU, *Il contratto sociale*.

<sup>407</sup> Francesco Raffaello DE MARTINO, “L'attualità del principio pluralista come problema”, in *Rivista AIC*, n.2/2019, 17/06/2019, p. 569-582.

<sup>408</sup> Cfr. Jürgen HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Laterza, 2013, pp. 550.

<sup>409</sup> Crawford YOUNG, “Afterword: Interrogating the Emancipation of Cultural Pluralism”, in Cris E. TOFFOLO (edited by), *Emancipating Cultural Pluralism*, State University of New York Press, 2006, p. 245 e ss.

Cruciale è altresì la uguale e condivisa comprensione del concetto stesso di cittadinanza, tale per cui si è prospettata la necessità di una vera e propria “educazione alla cittadinanza<sup>410</sup>” che – secondo alcuni – dovrebbe passare tramite una semplice trasmissione di valori e principi ritenuti fondanti la società ed il modo di concepirla. D’altro canto, invece, molto più aderente alla realtà appare un metodo istruttivo volto a sviluppare il pensiero critico del futuro cittadino, dotandolo così degli strumenti necessari per l’individuazione delle problematiche comunitarie. La risoluzione delle stesse dovrebbe poi passare per il solco della deliberazione democratica, così da comporre e sintetizzare le opinioni differenti. Solo in tal modo, pertanto, si avrà la quasi-cerchezza di operare in un contesto democratico ove i partecipanti fondino le loro argomentazioni su di un medesimo substrato valoriale e su di un identico modo di intendere la cittadinanza.

### **2.3 I doveri del non-cittadino**

Accanto al novero dei diritti deve altresì citarsi quello dei doveri cui il cittadino è chiamato a rispondere, obblighi in parte estesi anche a chi non gode della condizione di cittadinanza.

Nello specifico, particolare riferimento può essere fatto al dovere di concorrere al pagamento delle finanze pubbliche mediante il pagamento dei tributi<sup>411</sup>. Il concorso coattivo alle spese pubbliche viene infatti concepito quale conseguenza necessaria del vivere in società e dell’organizzazione collettiva della comunità<sup>412</sup> tale per cui deve configurarsi un vero e proprio dovere di solidarietà economica e sociale. Sono chiamati a contribuire, però, solamente coloro che hanno una propria capacità contributiva, rappresentata dalla capacità lavorativa. Si innesca così il meccanismo mediante il quale non solo il cittadino lavoratore ma anche lo straniero lavoratore sono chiamati al pagamento dei tributi, in ragione di una propria condizione soggettiva e non astratta, in base ad una sua caratteristica concreta e calata nella realtà quotidiana e non meramente identitaria e culturale. Il non-cittadino si inserisce allora all’interno di una determinata comunità ancora prima del riconoscimento formale dello *status civitatis*, mediante l’apporto di energie e di risorse che possano contribuire al benessere collettivo. La contribuzione alle finanze pubbliche appare quindi come prodromico e funzionale alla conquista della cittadinanza da parte dello straniero. Apportando il proprio sostegno alle casse statali si diviene in fondo azionista della Repubblica così da acquistarne i diritti civili e politici tipici della cittadinanza<sup>413</sup>. Accanto alla accezione più formale dell’istituto della cittadinanza – consistente

---

<sup>410</sup> E. Wayne ROSS, “Negotiating the Politics of Citizenship Education”, in *PSOnline*, 2004, pp. 249-251.

<sup>411</sup> Art. 53 della Costituzione italiana: “Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.”

<sup>412</sup> Mario BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Jovene Editore, 2015, p. 568.

<sup>413</sup> *Ivi*, p. 569.

nell'istaurazione di un legame giuridico sussistente tra l'individuo e lo Stato – esiste infatti una sfumatura maggiormente sociologica, da individuarsi nella possibilità di coinvolgimento e nell'impegno alla partecipazione del singolo nel contesto sociale di riferimento<sup>414</sup>.

Non può comunque negarsi come – al di là della sopravvenuta importanza acquisita dalla cosiddetta “residenza fiscale” per quanto riguarda l'assolvimento degli obblighi tributari – anche il criterio della nazionalità, o meglio della cittadinanza, mantenga una perdurante rilevanza. Se infatti innegabile è la tendenza al raggiungimento di una piena corrispondenza tra la responsabilità fiscale e la capacità di essere destinatario delle utilità finanziate tramite la spesa pubblica, ciò che ancora stenta ad affermarsi è la possibilità per lo straniero di partecipare alle decisioni in materia fiscale e di bilancio. Le considerazioni suesposte in punto di difficoltà per il non-cittadino di accedere ai diritti politici possono difatti ulteriormente svilupparsi in relazione al tema tributario, soprattutto alla luce della stretta relazione – anche simbolica – tra l'imposizione/pagamento del tributo e la democrazia rappresentativa<sup>415</sup>. Evidente è difatti l'asimmetria per lo straniero residente, che nella maggior parte dei casi, si trova ad essere chiamato a rispondere al “sacrificio tributario”, in nome della tenuta del patto sociale e in ragione del benessere comune, senza però poter partecipare al processo di formazione consensuale circa le forme di finanziamento della *res publica*<sup>416</sup>.

Discorso parzialmente diverso deve essere invece fatto per quanto riguarda il dovere costituzionale di difendere il Paese e di prestare servizio militare<sup>417</sup>. In questo caso, infatti, una differenza di trattamento nei confronti dello straniero appare del tutto giustificata e ragionevole alla luce del rapporto soggettivo e specifico esistente tra l'individuo e la Nazione, trattandosi di un legame sentimentale prima ancora di giuridico. Si parla infatti più comunemente di dovere di fedeltà allo Stato (solitamente alla Repubblica). Appare comunque difficile poter configurare l'esistenza di un qualche affetto dello straniero residente nei confronti del Paese di residenza,

---

<sup>414</sup> Laura FRANCESCHETTI, Gianfranco G. NUCERA (a cura di), *Immigrazione. Inclusione, cittadinanza, legalità*, Editoriale Scientifica, 2014, pp. 19-20.

<sup>415</sup> Si fa qui riferimento al principio del necessario consenso al tributo, che molta fortuna ha avuto nella sua iconica formulazione anglofona del “*No taxation without representation*”, anche noto come “patto fiscale”. In forza di tale principio, l'imposizione di nuove e la riscossione delle imposte in generale debbono essere preventivamente condizionate dal consenso dei cittadini, ragion per cui l'affermazione di tale principio è stato tradizionalmente considerato come uno dei momenti fondamentali nel passaggio dallo Stato assoluto a quello democratico. Il consenso popolare in materia risulta difatti fondamentale non solo nel ridurre l'ambito di azione dell'autorità sulle libertà individuali quanto anche nel imprimere e dettare la direzione politica dello Stato stesso. Cfr. Enrico CORALI, *Cittadini, tariffe e tributi. Principi e vincoli costituzionali in materia di prestazioni patrimoniali imposte*, Giuffrè, 2009, pp. 3-4 nonché Francesco SAIITTO, “*No taxation without representation: il dibattito sul potere di tassare alle origini dell'esperienza costituzionale statunitense e la sua eredità*”, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2013, pp. 641-678.

<sup>416</sup> Andrea MONDINI, “Lo status tributario dello straniero”, in Giandonato CAGGIANO, *op. cit.*, pp. 542-544.

<sup>417</sup> Art. 52 Costituzione italiana: “La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino. Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici. L'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica.”



percepito quale terra ospitante a cui – anche a causa della transitorietà della situazione domiciliare – raramente possono traspirarsi i sentimenti e i legami sussistenti con la madre-patria. Tale ragionamento non pare invece applicabile al caso in cui lo straniero abbia manifestato in qualche modo una volontà di aderire agli obblighi imposti dallo Stato, avendo ad esempio presentato domanda di naturalizzazione<sup>418</sup>, richiesta che “spezza” il rapporto con lo Stato di provenienza a favore di quello di approdo.

Ancora, ulteriormente labile e sfumata appare la ammissione del non-cittadino alla prestazione di servizi di utilità pubblica, rispondenti al principio di solidarietà sociale, solitamente rappresentate dal servizio civile volontario. In questi casi, la partecipazione dello straniero è stata negli ultimi anni riconosciuta come legittima alla luce della noverazione del suddetto principio di solidarietà sociale tra i valori fondamentali e cardine dell’ordinamento democratico e della convivenza sociale, nonché tra i diritti fondamentali dell’uomo<sup>419</sup>. Permettere allo straniero di svolgere attività di pubblica utilità è stato altresì interpretato come un mezzo per favorire l’integrazione dello stesso all’interno della collettività, includendolo nelle opere di sensibilizzazione e difesa del patrimonio nazionale e di promozione della solidarietà sociale. Ciò risulta soprattutto vero qualora si abbracci una declinazione del concetto di cittadinanza che possa dirsi “dinamica”, ovvero sociale, poiché attenta all’appartenenza di un individuo ad una comunità, testimoniata dalla partecipazione di questi alle attività che ne forgiavano l’essenza, indipendentemente dal possesso ed esercizio dei diritti politici<sup>420</sup>. La tendenza parrebbe quindi quella di una virata verso una condizione di cittadino che non sia sintomatica della condivisione di medesimi valori identitari e culturali quanto di uno stesso progetto sociale e perseguimento del bene comune.

### **3. Una cittadinanza a metà: la *Demi-citizenship***

Appare dunque stagliarsi con evidenza nel panorama internazionale una novella condizione giuridica, a metà strada tra la cittadinanza piena e la non-cittadinanza. Essa, guardando alla classica tripartizione dei diritti dei cittadini elaborata da T.S. Marshall, sembra andare a vestire quello *status* particolare in cui si trovano tutti quei residenti di lungo corso non-cittadini a cui sono riconosciuti i diritti sociali e civili ma non quelli politici. Tale situazione è stata definita – nell’ultimo decennio del secolo scorso – da Tomas Hammar come “*denizenship*”<sup>421</sup>, termine già

---

<sup>418</sup> Rainer BAUBÖCK, *op. cit.*, 2002, p. 17.

<sup>419</sup> Paolo CARETTI, Giovanni TARLI BARBIERI, *op. cit.*, pp. 94-95.

<sup>420</sup> Francesco PATERNITI, *op. cit.*

<sup>421</sup> Tomas HAMMAR, “State, Nation, and Dual Citizenship”, in William Rogers BRUBAKER (edited by), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University press of America, 1989 e Tomas HAMMAR, *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, 1990.

noto al vocabolario giuridico anglofono poiché impiegato per descrivere “*one who lives habitually in a country but is not a native-born citizen; a foreigner admitted to residence and certain rights in a country; in the law of Great Britain, an alien admitted to citizenship by royal letters patent, but incapable of inheriting, or holding any public office*”<sup>422</sup>.

Di fatto, dunque, secondo la ricostruzione di Hammar, la condizione di *denization* risulta essere quella di un non-cittadino privilegiato, poiché connesso con lo Stato ospitante tramite una serie fitta di diritti e doveri nonché dalla permanenza stabile dell’individuo sul territorio dello stesso, il quale comunque non può essere assimilato ai membri costituenti la cittadinanza. Tenendo in considerazione esclusivamente la residenza abituale, all’individuo – seppure non cittadino – viene in tal modo concesso di partecipare alla vita economica, culturale e sociale del luogo ove ha deciso di spostare il proprio centro di interessi anche familiari<sup>423</sup>. Tale situazione intermedia andrebbe quindi a qualificarsi più correttamente come una sorta di “*membership sociale*” per cui – sebbene esclusi dalla comunità politica – gli individui non sarebbero affatto emarginati poiché esercenti i diritti civili e sociali. Il pregio di tale formulazione risiederebbe quindi nella preservazione della *governance* democratica, non intaccandone le basi sociali<sup>424</sup>.

Al *favor* statale fa invero da contrappeso la mancata ammissione a partecipare ai circuiti della rappresentanza politica. La condizione di *denizenship* finisce quindi per ostacolare di fatto l’integrazione sociale dello straniero all’interno della comunità democratica di riferimento<sup>425</sup>. A ben vedere, infatti, tale situazione potrebbe altresì essere interpretata in negativo come una cittadinanza “*monca*”, per cui individui non dotati del diritto di influire sui processi e sulle politiche di uno Stato sono in ultima istanza condizionati da questi<sup>426</sup>. Oltretutto, seppur soggetto ad evoluzione, il criterio della residenza continua a rappresentare una condizione necessaria benché non sufficiente per l’esercizio della partecipazione politica<sup>427</sup>, tale per cui la negazione dei diritti politici a soggetti stabilmente presenti sul territorio di uno Stato finisce per costituire una zona grigia del diritto.

---

<sup>422</sup> *Oxford English Dictionary*, 1989. Invero, la prassi delle *letters of denization* emesse dal Re a favore dei non-cittadini a cui venivano accordati dietro pagamento alcuni diritti, principalmente di natura civile, nacque e si diffuse nel Medioevo per poi essere formalizzata nell’*Act for Denization* del 1601 nonché ulteriormente confermata nel *British Nationality Act* del 1914. Con il tempo, però, tale prassi cadde in desuetudine, soprattutto poiché l’*Act* del 1914 facilitava il meccanismo di acquisizione della cittadinanza britannica per naturalizzazione.

<sup>423</sup> Ekaterina YAHYAOUÏ KRIVENKO (edited by), *Human rights and power in times of globalisation*, Brill Nijhoff, 2018, p. 166.

<sup>424</sup> Cfr. Laura ZANFRINI, *op. cit.*, pp. 111.

<sup>425</sup> T. Alexander ALEINIKOFF, Douglas KLUSMEYER, *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*, Brookings Institution, 2000, p. 435.

<sup>426</sup> Cfr. Tendayi BLOOM, *Noncitizenship: Recognising Noncitizen Capabilities in a World of Citizens*, Routledge Studies on Challenges, Crises and Dissent in World Politics, Routledge, 2017, pp. 234.

<sup>427</sup> Rainer BAUBÖCK, “Expansive Citizenship: Voting beyond Territory and Membership”, in *Political Science and Politics*, Vol. 38, No. 4, October 2005, pp. 683-687, available at: <http://www.jstor.org/stable/30044350>.

Due sono le soluzioni elaborate per superare la *denizenship*. Da un lato, infatti, parte della dottrina ritiene opportuno completare il processo di riconoscimento dei diritti, ammettendo i non-cittadini residenti al godimento e all'esercizio dei diritti politici, senza comunque procedere ad un riconoscimento dello *status civitatis*. Dall'altro lato, invece, la strada pare individuarsi nell'ampliamento della platea dei cittadini, estendendo tale condizione giuridica anche allo straniero mediante il canale della naturalizzazione<sup>428</sup>. La scelta fra le due opzioni risulta in fondo determinata dalla volontà o meno del legislatore di rimodellare – in chiave estensiva e maggiormente inclusiva – le norme in punto di cittadinanza, riadattandole alle istanze della collettività sociale in continuo cambiamento. Non può comunque nemmeno omettersi una considerazione dal punto di vista del non-cittadino, il quale per poter finalmente partecipare alla politica e far sentire la propria voce nello spazio pubblico sarebbe di fatto obbligato a rinunciare alla propria cittadinanza originaria, acquisendo quella dello Stato di residenza per naturalizzazione<sup>429</sup>.

Quel che è però certo è che la riflessione circa la *denizenship* impone di prendere atto del progressivo processo di distensione del legame sussistente tra cittadinanza e titolarità dei diritti e della conseguente possibilità di concepire un terzo modo di vivere la cittadinanza stessa. Quest'ultimo prescinde dai canali classici di acquisizione dello *status civitatis* (come il luogo di nascita o la nazionalità degli ascendenti) per guardare invece a criteri sicuramente più flessibili e modellabili, quali l'integrazione sociale dell'individuo in base alla sua residenza stabile<sup>430</sup>. Ad essere posto in evidenza sarebbe quindi il libero e riuscito inserimento dello straniero nella comunità di riferimento, dato che legittimerebbe l'avanzamento ed il successivo accoglimento della richiesta di pari trattamento in punto di diritti da questi rivendicati, indipendentemente dalla nazionalità e dalla cittadinanza.

Si potrebbe quindi correttamente parlare di una "*post-national citizenship*"<sup>431</sup>, ove a farla da padrone sono i diritti umani e le relative istituzioni internazionali per cui passa necessariamente in secondo piano il legame di appartenenza sussistente tra l'individuo singolo e lo Stato.

---

<sup>428</sup> T. Alexander ALEINIKOFF, Douglas KLUSMEYER, *op. cit.*, p.460.

<sup>429</sup> Non può peraltro sottacersi come parte della dottrina sia comunque critica nei confronti dell'istituto della naturalizzazione posta la sua derivazione medioevale e il suo retaggio culturale, stante la nascita di tale meccanismo di acquisizione della cittadinanza in un contesto in cui non si poteva propriamente parlare di cittadinanza ma più correttamente di sudditanza. È stato difatti rilevato come essa presupponga la naturalezza del legame di soggezione esistente tra l'individuo e il potere sovrano nonché la perpetuazione *vita natural durante* di tale rapporto; assunti che male paiono conciliarsi con i principi democratici e consensuali. Cfr. Susan M. STERETT, "op. cit.", in *Law & Society Review*, Vol. 33, n. 3, 1999, pp. 777-794.

<sup>430</sup> Francesca BIONDI DAL MONTE, *op. cit.*, pp.267-268.

<sup>431</sup> In tal senso si erano già espresse, negli anni Novanta, le due sociologhe Yasemin Soysal e Saskia Sassen.

### 3.1 Una controversa dimensione della cittadinanza: la *Global citizenship*

Un'ulteriore declinazione ed evoluzione del concetto moderno della cittadinanza è quello della cosiddetta *global citizenship*. Essa, a partire da una lucida analisi della trasformazione in senso sovranazionale del concetto di popolo, riflette dunque i cambiamenti dettati dalla globalizzazione. Se è vero, infatti, che la normativa volta alla regolamentazione dello *status* di cittadinanza continua ad essere prerogativa del legislatore statale, è però indubbia la dimensione transnazionale assunta da tale istituto negli ultimi anni. Sintomatica di tale cambiamento è sicuramente la progressiva tolleranza delle situazioni di doppia cittadinanza come pure il registrarsi di (sporadiche) ammissioni dei non-cittadini a partecipare alle elezioni locali<sup>432</sup>, come sopra ricordato. Inoltre, a fronte dell'emergere di crescenti pressioni provenienti dal panorama internazionale, lo Stato sembra affaticato nel cercare di soddisfare le richieste avanzate dai cittadini in materia di diritti umani, come sociali ed economici<sup>433</sup>.

Nel secondo millennio, hanno altresì incominciato a riprendere piede teorie volte al riconoscimento del *demos* globale come unico legittimo dal punto di vista democratico<sup>434</sup>. A parere di cospicua parte della dottrina neo-kantiana cosmopolita<sup>435</sup>, infatti, la sovranità statale risulta ad oggi pregiudicata dagli obblighi morali, e in secondo luogo giuridici, derivanti dalla garanzia dei diritti umani. Sembrerebbe quindi potersi individuare una autorità legale internazionale alla quale tutti sono in ultima istanza soggetti, tale per cui il legame ancora oggi esistente tra individuo e Stato-Nazione risulta essere unicamente morale. Proliferando le sedi di discussione democratica a causa della contrattazione multipla di norme su vari livelli, anche i luoghi di rappresentanza sembrano essere incrementati, posto l'assunto per cui tutti coloro che sono interessati dalla legge debbono poter avere l'occasione di esprimersi riguardo ad essa. A fronte di ciò, risultano pertanto emergere dei nuovi meccanismi di rappresentanza, dettati dalle connessioni tra individui e ordini costituiti a livello extra-nazionale. Ecco che in tale nuovo

---

<sup>432</sup> Jean L. COHEN, "Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos", in Jo SHAW (edited by), *Citizenship and Constitutional Law*, Edward Elgar, 2018, pp. 15-16.

<sup>433</sup> Nigel DOWER, John WILLIAMS (a cura di), *Global Citizenship: A Critical Reader*, Edinburgh University Press, 2002, p.12.

<sup>434</sup> Si pensi, tra tutti, a Robert GOODIN, "Enfranchising all affected interests, and its alternatives", in *Philosophy and Public Affairs*, vol. 35, n. 1, 2007, pp. 40-68.

<sup>435</sup> Nell'opera *Per la pace perpetua*, difatti, Immanuel Kant presenta per la prima volta la teoria della legge della cittadinanza globale, concernente le relazioni intercorrenti tra tutti gli individui e gli Stati stranieri. Tale diritto pare altresì trarre fondamento dal concetto di "ospitalità", formulato dal filosofo tedesco quale diritto da riconoscersi ad ogni uomo in quanto potenziale partecipante alla repubblica mondiale. Si tratta in buona sostanza di un diritto a metà strada tra i diritti umani universali ed i diritti civili, estrinsecantesi nel diritto a non essere trattato da nemico in caso di ingresso pacifico nel territorio di un altro Stato ed espressione di una volontà e di un bisogno di associazione civile ed umana. Per tale ragione, tutti gli individui appaiono autorizzati a prendere parte all'ordine civile universale, a cui non corrisponde però un automatico riconoscimento dei diritti politici.

modello di cittadinanza perde di rilevanza la dimensione territoriale statale tradizionale, avendo elevato il discorso addirittura a tutto il globo<sup>436</sup>.

Seguendo tale ragionamento, inoltre, le preferenze accordate ai cittadini – in quanto membri di un popolo geograficamente e culturalmente situato - in punto di allocazione delle risorse e di riconoscimenti dei diritti (civili, politici e sociali) finiscono per essere immotivate e non giustificate<sup>437</sup>. La tenuta del rinnovato concetto di cittadinanza globale risulta quindi dipendere interamente dal grado di adesione ai diritti umani fondamentali nonché di coercizione – morale prima ancora che giuridica – che gli stessi possono essere in grado di esercitare.

Tale visionaria riflessione subisce però una battuta di arresto nel momento in cui ci si confronta con l'argomento della mancata corrispondenza tra una *global citizenship* e una *global polity* propriamente intesa. Non può infatti negarsi l'impossibilità di individuare a livello internazionale un'istituzione o comunque un organismo largamente inteso capace almeno di somigliare ad un'organizzazione politica come quella statale<sup>438</sup>, che finisce dunque per mantenere la propria preminenza e monopolio per quanto concerne la regolamentazione della cittadinanza.

Le difficoltà di affermazione di una cittadinanza globale risultano allora essere legate intrinsecamente alla persistente importanza rivestita dagli Stati-Nazione nel panorama internazionale, in cui paiono affacciarsi e affermarsi unicamente organizzazioni dotate di competenza limitata e specifica.

Ulteriore contestazione poi mossa alla cittadinanza globale è quella relativa alla sua vocazione cosiddetta “coloniale” posto che essa risulta essere foriera ed espressione di un modello di cittadinanza specificatamente situabile nel mondo occidentale e nello Stato liberale<sup>439</sup>. L'applicazione del medesimo paradigma giuridico su scala globale appare quindi essere il risultato di un'opera di esportazione concettuale che non tiene adeguatamente conto dei diversi modi di vivere e concepire lo *status* di cittadino nelle diverse esperienze giuridiche.

#### **4. La ricostruzione giurisprudenziale: multiculturalismo, diritti e corti**

Accanto al legislatore, la gestione del fenomeno multiculturale spetta in maniera significativa anche agli organi giurisprudenziali, i quali – sempre più frequentemente – si trovano a dover sciogliere nodi legati al mancato riconoscimento di diritti collegati all'esperienza culturale

---

<sup>436</sup> Seyla BENHABIB, *op. cit.*, pp. 213-220.

<sup>437</sup> Richard BELLAMY, *op. cit.*, 2008, p. 84.

<sup>438</sup> Andrea MORRONE, “op. cit.”, in *Quaderni costituzionali*, a. XXXV, n. 2, giugno 2015, pp. 303- 323.

<sup>439</sup> Charles T. LEE, “Decolonizing Global Citizenship”, in Engin F. ISIN, Peter NYERS (edited by), *Routledge Handbook of Global Citizenship Studies*, Routledge, 2014, pp. 79-84.

dell'individuo. Non può infatti negarsi come ogni ordinamento giuridico sia l'espressione ed estrinsecazione di una forma di vita particolare<sup>440</sup>, del suo modo di intendere e declinare i diritti fondamentali nonché dei programmi politici e di sviluppo di quella collettività stessa.

L'importanza della giurisdizione in seno alle società fattesi multiculturali deve ricondursi allora alla capacità della stessa di essere elastica e di adattarsi più reattivamente, rispetto al legislatore, alle situazioni concrete, operando caso per caso. L'attività giurisdizionale, infatti, procedendo in modo prudente ed equitativo, permette una riformulazione attualizzatrice degli enunciati normativi<sup>441</sup> in base alle risultanze del reale, bilanciando interessi concreti. Il giudice si fa pertanto mediatore imparziale tra gli interessi contrapposti e distanti tra loro, cercando una soluzione di compromesso che tenga conto della cultura delle parti in causa e possa permettere una integrazione della differenza. La risoluzione giudiziale si fa quindi fautrice di quell'incontro simpatetico con nuovi modi di percepire e affrontare la realtà<sup>442</sup>, necessario per la tenuta del sistema democratico multiculturale. Ebbene, in un contesto di cui plurime culture convivono, il giudice è invero chiamato a valutare se, ed eventualmente in che modo, il bagaglio culturale di una delle due parti processuali possa mettere in discussione l'applicabilità di una norma generale ed astratta dell'ordinamento, arrivando ad ipotizzarsi una implementazione differenziata rispetto a quella ipotizzabile per un cittadino membro del gruppo maggioritario<sup>443</sup>. Gli organi giudiziali hanno, per tale ragione, cominciato a fare uso di meccanismi e tecniche di risoluzione delle controversie assimilabili a dei veri e propri test, organizzati secondo passaggi consequenziali e logici capaci di guidare il giudice nell'argomentazione della decisione. In tal modo, dunque, sarà possibile esprimere in maniera chiara le motivazioni per cui una determinata giustificazione culturale può trovare accoglimento anche all'interno di un contesto comunitario altro<sup>444</sup>.

In particolare, diversi sono gli aspetti da tenere in considerazione nel garantire protezione alle pratiche del gruppo minoritario. Si va dall'essenzialità della pratica questionata alla sua natura di elemento tradizionale, caratteristico e valido per l'intera comunità; dalla necessità di dimostrare un potenziale rischio per la sopravvivenza del gruppo al fatto che la pratica non costituisca un danno per altri individui<sup>445</sup>.

---

<sup>440</sup> Cfr. Charles TAYLOR, Jürgen HABERMAS, *op. cit.*

<sup>441</sup> Cfr. Tecla MAZZARESE, *op. cit.*

<sup>442</sup> Cfr. Conrad WATSON, *op. cit.*

<sup>443</sup> Ilenia RUGGIU, *op. cit.*, p. 53 e ss.

<sup>444</sup> Giorgio REPETTO (a cura di), *The Constitutional Relevance of the ECHR in Domestic and European Law. An Italian Perspective*, Intersentia, 2013, p. 155.

<sup>445</sup> *Ivi*, pp. 155-157.

Ciò diventa particolarmente evidente nel caso in cui si prenda in considerazione l'argomento della "scriminante culturale"<sup>446</sup> adoperata nel diritto penale secondo cui – ai fini decisori – non può prescindere da una valutazione circa la situazione particolare dello straniero ed i tempi di educazione necessari per far superare allo stesso certe sue tradizioni, non ritenute accettabili dalla società ospitante; elementi che possono fungere appunto da attenuanti<sup>447</sup> se non da vere e proprie scriminanti<sup>448</sup>.

Tale relativismo giuridico appare comunque censurabile nel momento in cui conduca ad una esasperata frammentazione delle situazioni giuridiche, fautrice di differenziazioni e di trattamenti distinti a seconda della mera provenienza geografica della persona. Molto più opportuno appare invece il ricorso all'argomento della pari tutela dei diritti umani per ogni individuo, indipendentemente dall'esperienza culturale di riferimento.

Codesto ragionamento pare aver avuto particolare fortuna all'interno dei confini europei, anche grazie al proliferare di carte e convenzioni in materia di diritti fondamentali. A fronte di un panorama normativo così ricco e variegato, i giudici sovranazionali<sup>449</sup> non hanno pertanto incontrato particolari difficoltà nel giustificare prassi culturalmente orientate ed estendere il

---

<sup>446</sup> Si fa qui riferimento alla "cultural defense" che permetterebbe agli autori di crimini punibili ai sensi di legge di ottenere una riduzione della pena ovvero una completa assoluzione nel caso in cui il comportamento criminale sia stato dettato dalla volontà di agire in conformità con valori e tradizioni della propria cultura. Se da un lato tale argomento permetterebbe di dare adeguata rilevanza al ruolo rivestito dalla cultura nella vita quotidiana dell'individuo e di garantire un processo equo basato sul principio della "individualized justice", dall'altro però si potrebbe rischiare sia di pregiudicare la tutela di alcuni diritti fondamentali sia di offrire una rappresentazione di una certa cultura che non tenga conto dei cambiamenti e delle forme di evoluzione, dettati dal dissenso interno e dall'abbandono di alcune pratiche. Cfr. Marie-Claire FOLETS, Alison DUNDES RENTELN (edited by), *Multicultural Jurisprudence. Comparative Perspectives on the Cultural Defense*, Hart Publishing, 2009, pp. 392.

<sup>447</sup> Pasquale GIANNITI (a cura di), *op. cit.*, pp. 354-355.

<sup>448</sup> La possibilità che funga da scriminante o attenuante è stata invero ripetutamente esclusa dalla suprema Corte di Cassazione italiana la quale, con pronuncia del 1999 (ord. del 24/11/1999), aveva sostenuto l'inapplicabilità dell'eccezione culturale in materia di diritto di famiglia a fronte di consuetudini, prassi e costumi che suonano come "barbarici" a fronte dei risultati ottenuti nel corso dei secoli per realizzare l'affermazione dei diritti inviolabili della persona. Tornata recentemente sull'argomento, con sentenza n. 24084/2017 (Cass.penale), la Corte ha ribadito di fatto quanto sopra detto, in questi termini: "[...] la convivenza tra soggetti di etnia diversa richiede necessariamente l'identificazione di un nucleo comune in cui immigrati e società di accoglienza si debbono riconoscere. Se l'integrazione non impone l'abbandono della cultura di origine, in consonanza con la previsione dell'art. 2 Cost. che valorizza il pluralismo sociale, il limite invalicabile è costituito dal rispetto dei diritti umani e della civiltà giuridica della società ospitante. È quindi essenziale l'obbligo per l'immigrato di conformare i propri valori a quelli del mondo occidentale, in cui ha liberamente scelto di inserirsi, e di verificare preventivamente la compatibilità dei propri comportamenti con i principi che la regolano e quindi della liceità di essi in relazione all'ordinamento giuridico che la disciplina. La decisione di stabilirsi in una società in cui è noto, e si ha consapevolezza, che i valori di riferimento sono diversi da quella di provenienza ne impone il rispetto e non è tollerabile che l'attaccamento ai propri valori, seppure leciti secondo le leggi vigenti nel paese di provenienza, porti alla violazione cosciente di quelli della società ospitante. La società multietnica è una necessità, ma non può portare alla formazione di arcipelaghi culturali configgenti, a seconda delle etnie che la compongono, ostandovi l'unicità del tessuto culturale e giuridico del nostro paese".

<sup>449</sup> In particolare, si fa qui riferimento alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la quale avrebbe favorito l'attivismo dei propri giudici così da amplificare gli effetti diretti ed indiretti delle loro decisioni persino sugli ordinamenti nazionali. Più prudente risulta invece l'atteggiamento della Corte di Giustizia Europea la quale avrebbe optato per una valutazione attenta dei principi costituzionali nazionali degli Stati membri. In tal senso, Giuseppe MARTINICO, Oreste POLLICINO (a cura di), *The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws. A Comparative Constitutional Perspective*, Europa Law Publishing, 2010, p. 501.

godimento dei diritti, qualora giustificabili alla luce dei principi e libertà universali. Nel dettaglio, numerose sono le pronunce<sup>450</sup> della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in cui i giudici di Strasburgo hanno preferito fare ricorso ad un approccio fondato sulla tutela del principio universale della uguaglianza e dell'equità, piuttosto che sviluppare in maniera più completa la questione del rispetto delle tradizioni e delle culture dei gruppi minoritari<sup>451</sup>. Le richieste espressione del substrato pluralista della comunità sono state difatti ricondotte a principi e diritti fondamentali e generali, come la libertà di pensiero coscienza e religione<sup>452</sup>, imprescindibile e fondante l'ordine democratico<sup>453</sup>. Il riferimento ai diritti umani appare dunque funzionale non soltanto alla protezione delle libertà individuali ma anche a garantire ed evitare un uso del tutto arbitrario del potere statale<sup>454</sup>.

Dalla frangia più critica della dottrina, tali sentenze sono state viste come delle vere e proprie occasioni mancate per la Corte per interpretare in senso maggiormente pluralista la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, declinando dunque i diritti in essa contenuti in modo da adattarsi più facilmente alle istanze multiculturali provenienti dalla società europea e da renderla aderente alla condizione specifica del singolo quale appartenente ad un gruppo identitario minoritario.

Eppure, dai paragrafi precedenti, è emerso chiaramente come – almeno da un punto di vista giuridico-normativo – la questione (che maggiormente ci occupa) del riconoscimento dei diritti ai non cittadini sia ancora piuttosto dibattuta e incerta, in balia della volontà del legislatore nazionale e della sua sensibilità in materia.

Sul punto, diverso è apparso invece l'orientamento fatto proprio dagli organi giudiziari, i quali hanno di fatto contribuito ad un allargamento del novero dei soggetti ammessi al godimento dei diritti civili, sociali e politici, seppur non rientranti nella comunità dei *cives*. Significative sono sia le esperienze nazionali che quelle sovranazionali; a queste ultime – nel prosieguo – verrà

---

<sup>450</sup> Si citano, *ex multis*, i casi “Muñoz Díaz V. Spain” (n. 49151/07) e “Chapman v. The United Kingdom” (n. 27238/95).

<sup>451</sup> Eva BREMS, *Diversity and European Human Rights. Rewriting Judgments of the ECHR*, Cambridge University Press, 2012, pp. 401-417.

<sup>452</sup> Ad esempio, nel testo della sentenza del caso *Kokkinakis V. Greece* (n. 14307/88) si legge chiaramente: “As enshrined in Article 9 (art. 9), freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a “democratic society” within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it”.

<sup>453</sup> Alain ZYSSET, *The ECHR and Human Rights Theory. Reconciling the Moral and the Political Conceptions*, Routledge, 2016, p. 189 e ss.

<sup>454</sup> *Ivi*, p. 51. Non può comunque sul punto sottacersi come la Corte EDU si sia dimostrata rispettosa del cosiddetto “margine di apprezzamento” per cui – in caso di mancanza di un terreno comune europeo (da intendersi come l'uniformità tra i Paesi europei a proposito di determinate concezioni) – i giudici di Strasburgo dovrebbero limitarsi a recepire e rispettare le decisioni assunte dagli Stati membri a proposito di tali materie. È palese allora come, in suddetti casi, la Corte receda rispetto al suo slancio evolutivo, non potendo tracciare uno standard comune valevole a livello continentale. Cfr. Guido RAIMONDI, “Il multiculturalismo nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo”, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2017, pp. 159-166.



dedicata particolare attenzione, posto che, nei capitoli seguenti, verranno trattate nel dettaglio tre esperienze nazionali (Italia, Francia e Gran Bretagna), non solo da un punto di vista legislativo ma anche giurisprudenziale.

Ciò chiarito, deve sottolinearsi come le Corti abbiano – nel tempo – assunto un ruolo fondamentale non solo nel riconoscimento dei diritti culturali quanto anche nell'estensione dei diritti tradizionalmente ritenuti prerogativa del cittadino a chi di tale condizione giuridica non ne era in possesso. A seguito dello sviluppo di regimi ed ordinamenti sovranazionali di diritti umani, l'implementazione dei diritti di cittadinanza non appare però più confinata all'interno dei confini nazionali. L'apposizione di standard ulteriori rispetto a quelli applicati dal legislatore domestico ha fatto sì che le dispute circa le libertà e le prerogative collegate alla cittadinanza non fossero più circoscritte all'interno dei confini nazionali<sup>455</sup>.

Sia la Corte EDU che la Corte di Giustizia dell'Unione Europea sono state pertanto più volte interrogate circa il riconoscimento o meno dei diritti civili, sociali e politici ai non-cittadini<sup>456</sup>. Preme qui sottolinearsi come esclusa è invece la trattazione del diritto alla cittadinanza, posto che la Corte EDU stessa si è più e più volte espressa in merito alla impossibilità di riconoscere un diritto alla cittadinanza, non essendo stato ricompreso nel catalogo di cui alla Convenzione<sup>457</sup>. I giudici di Strasburgo si sono invero dichiarati incompetenti *ratione materiae* qualora interrogati sul diritto ad acquisire una cittadinanza (sia specifica che in generale), non avendosi alcuna previsione normativa in materia all'interno della CEDU<sup>458</sup>. Più di frequente invece la Corte di Giustizia è stata chiamata a pronunciarsi sul diritto alla cittadinanza europea così come prevista all'art. 20 del TFUE, o meglio sulla sua perdita. Ebbene, da ultimo, i giudici di Lussemburgo non hanno mancato di sottolineare come non vi siano impedimenti nel diritto europeo alla perdita della cittadinanza di uno Stato membro e conseguentemente dell'Unione, purché il

---

<sup>455</sup>Linda BOSNIAK, *The Citizen and the Alien. Dilemmas of Contemporary Membership*, Princeton University Press, 2008, p.25.

<sup>456</sup> Per i fini che ci occupano, per non-cittadini si intendono i cittadini di Stati terzi extra-UE, ovvero di individui non dotati né della cittadinanza dello Stato ospitante né della cittadinanza europea.

<sup>457</sup> Numerose sono le pronunce concordi in materia. Si possono brevemente citare, a titolo di esempio, i casi *X v. Austria* (n. 5212/71), *Family K. and W. v. the Netherlands* (n. 11278/84), *Poenaru v. Romania* (n. 51864/99) e *Slivenko v. Latvia* (n.48321/99) in cui la Corte ha sempre sostenuto la circostanza per cui il diritto di cittadinanza non trova alcun riconoscimento normativo né all'interno della CEDU né dei suoi Protocolli. Naturalmente tale ritrosia della Corte non può certo rinvenirsi nel caso in cui le norme statali in punto di cittadinanza siano atte a configurare delle vere e proprie lesioni dei diritti sanciti all'interno della Convenzione: in tal caso, riscontrandosi una violazione di un principio stabilito normativamente la Corte si pronuncia regolarmente sulla asserita violazione dei diritti causata dalla legge statale in materia di cittadinanza e non nel merito della *ratio* della concessione o meno della stessa, prerogativa statale. Il diritto alla cittadinanza non viene in ogni modo scandagliato. Nella maggior parte dei casi, ad essere stato oggetto di valutazione della Corte è stata la violazione del diritto alla vita privata di cui all'art. 8 CEDU come conseguenza dell'applicazione di talune norme domestiche in punto di legge di cittadinanza, o mancato riconoscimento di essa (p.e. in *Genovese v. Malta*, n. 53124/09).

<sup>458</sup> Giammaria MILANI, "Il diritto alla cittadinanza nella giurisprudenza della corte EDU e della corte IDU: le ragioni di un dialogo mancante", in *Rivista AIC*, n. 4/2017, pubblicato il 27/12/2017.

provvedimento sia stato assunto sulla base di un esame individuale circa le conseguenze di tale privazione, nel rispetto del principio di proporzionalità<sup>459</sup>.

Ciò chiarito, non può negarsi come il riconoscimento dei diritti di cittadinanza agli stranieri abbia oramai assunto una portata sovranazionale, tanto che le relative controversie sono state portate ad un livello più alto di discussione, da quello domestico a quello regionale, dicasi europeo. Lo stesso legislatore comunitario pare aver acquisito consapevolezza della portata del fenomeno, tanto da abbozzare un tentativo di regolamentazione dello *status* dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo<sup>460</sup>. Le questioni aperte sono – ad ogni modo – ancora molteplici, stante la mutevolezza e la varietà di approcci alla questioni adottati a livello nazionale, sede privilegiata per la definizione delle problematiche in punto di cittadinanza. Quel che emerge, però, è l'affacciarsi, a livello europeo, di un nuovo modo di declinare la tematica, per cui le richieste e le istanze avanzate dai non-cittadini in merito ai vari diritti appaiono piuttosto rivendicazioni in punto di appartenenza sociale che di cittadinanza stessa<sup>461</sup>.

Passando allora più nello specifico alla giurisprudenza circa i diritti di cittadinanza degli stranieri, deve innanzitutto osservarsi come – riguardo ai diritti civili – la tendenza sia stata quella di un universale riconoscimento del diritto di espressione, riunione e associazione, così come statuiti nelle carte di diritto internazionale e regionale<sup>462</sup> nonché in quelle costituzionali. Stesso dicasi poi del diritto all'uguale trattamento innanzi alla legge, il diritto ad un processo equo e a non essere sottoposto in maniera retroattiva alla legge penale. Peraltro, tale principio di uguaglianza trova ulteriore conferma nella clausola di non discriminazione disposta dall'art. 14 della CEDU, secondo cui il godimento dei diritti e libertà di cui alla Convenzione non può essere compresso da alcuna discriminazione di nessun genere. Eppure, guardando alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo emerge chiaramente come la questione – apparentemente pacifica – disveli le proprie zone d'ombra qualora tali diritti siano posti in relazione con la facoltà dello

---

<sup>459</sup> Corte di Giustizia, *Tjebbes e a. v. Minister van Buitenlandse Zaken*, C-221/17, decisa il 12 marzo 2019.

<sup>460</sup> Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. All'art. 14 della Direttiva vengono elencate una serie di garanzie in punto di parità di trattamento relative all'esercizio di attività lavorativa; di istruzione e formazione professionale; di prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale; di agevolazioni fiscali; di accesso all'alloggio popolare; nonché di libertà di associazione, adesione e partecipazione a organizzazioni di lavoratori o organizzazione professionale di categoria ed infine di libero accesso a tutto il territorio dello Stato, fatte salve eventuali ragioni di sicurezza. Nel prosieguo, la norma prevede però la possibilità per gli Stati membri di limitare il godimento degli stessi diritti riconosciuti ai cittadini ovvero di limitare la parità di trattamento in base, ad esempio, al requisito dell'adeguata conoscenza linguistica.

<sup>461</sup> Martijn VAN DEN BRINK, "EU citizenship and (fundamental) rights: Empirical, normative, and conceptual problems", in *European Law Journal*, vol. 25, 2019, pp. 21–36.

<sup>462</sup> Nei numerosi strumenti di diritto internazionale e sovranazionale tali diritti vengono infatti riconosciuti all'uomo in quanto tale, indipendentemente dallo *status* di cittadinanza. Ciò risulta chiaramente dalla CEDU, ove – agli art. 10 e 11, chiaramente si fa riferimento ad "ogni persona" nel tratteggiare l'esercizio della libertà d'opinione, la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee, la libertà di riunione pacifica, la libertà d'associazione, incluso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi.

Stato membro dell'Unione Europea di limitare l'ingresso ovvero di esercitare l'espulsione dello straniero dal territorio nazionale. In particolare, debbono innanzitutto tenersi in considerazione entrambi i secondi commi degli artt. 10 e 11 i quali prevedono delle possibili limitazioni motivate dalla necessità di adottare, *in una società democratica*, quelle misure volte alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'integrità territoriale o ancora dell'ordine pubblico<sup>463</sup>. Tali disposizioni debbono altresì essere lette in combinato disposto con il susseguente articolo 16 della Convenzione per cui gli Stati membri sono autorizzati ad apporre delle restrizioni all'attività politica degli stranieri<sup>464</sup>.

Orbene, muovendosi in un panorama normativo così delineato, la Corte EDU ha potuto pertanto giustificare limitazioni ovvero proibizioni di esercizio del diritto riconosciuto di espressione di manifestazione politica nei confronti dello straniero<sup>465</sup> in ragione del preminente ovvero prevalente interesse al mantenimento di buone relazioni con lo Stato terzo<sup>466</sup>, di cui lo straniero possiede la cittadinanza. Nel caso di specie, assoluta rilevanza assume la condizione di cittadinanza posseduta dallo straniero posto che la Corte ha avuto da sottolineare come – in tal tipo di fattispecie – non possano intendersi come stranieri i cittadini dell'Unione Europea<sup>467</sup>, finendo dunque – nei fatti - per limitare l'ambito di azione e applicazione dell'art. 16 ai soli cittadini non comunitari<sup>468</sup>. Lo spiraglio aperto dalla Corte di Strasburgo, seppur rilevante nel tempo, appare colmo di luci ed ombre, arrivando a giustificare ed autorizzare una compressione del diritto universalmente riconosciuto di manifestazione ed espressione del non-cittadino, a favore del mantenimento dell'ordine e delle relazioni internazionali.

Questione ugualmente complessa e dibattuta si profila essere quella circa il riconoscimento *tout court* del diritto di proprietà dello straniero, ai sensi dell'art. 1 Protocollo 1 (ovvero addizionale) alla CEDU. Tale norma stabilisce infatti un diritto generico quanto ampio di ogni

---

<sup>463</sup> Questo il testo delle norme: “[...] restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario”.

<sup>464</sup> Art. 16 CEDU: “Nessuna delle disposizioni degli articoli 10, 11 e 14 può essere interpretata nel senso di proibire alle Alte Parti contraenti di imporre restrizioni all'attività politica degli stranieri.”

<sup>465</sup> Così, ad esempio, in Corte EDU, *Agee v. the United Kingdom*, del 1976.

<sup>466</sup> Ryszard CHOLEWINSKI, *Migrant Workers in International Human Rights Law. Their Protection in Countries of Employment*, Oxford University Press, 1997, pp.538 e Hélène LAMBERT, *The position of aliens in relation to the European Convention on Human Rights*, Human rights files, no. 8, Council of Europe Publishing, 2007, p. 74.

<sup>467</sup> Corte EDU, *Piermont v. France*, (appl. nn. 15773/89 e 15774/89), decisa il 27 aprile 1995.

<sup>468</sup> Deve altresì precisarsi come sia oramai pacifico il fatto che il criterio della nazionalità non sia da considerarsi discriminante in materia elettorale. Ad ogni modo, alla luce dell'art. 16, deve invece ritenersi illegittima e non motivata la restrizione dei diritti politici all'interno di una medesima categoria dei cittadini di uno stesso Stato terzo per cui non appare giustificabile il riconoscimento di tali diritti solo ad alcuni di essi. In tal senso, Adam STANISLAS, “Electoral rights under the review of the European Court of Justice: judicial trends and constitutional weaknesses”, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, n. 3, 2007, pp. 415-441

persona al rispetto dei suoi beni, di cui non può essere legittimamente privato se non *per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale*. Il secondo comma prevede poi la possibilità per ciascuno Stato di prevedere comunque delle leggi limitative di tale libertà in ragione del preminente interesse generale ovvero per assicurare l'assolvimento di obblighi fiscali e tributari. Ebbene, la Corte, con la sentenza *Ilić v. Croatia* del 2000<sup>469</sup>, ha ritenuto che l'asserito diritto dello straniero - possidente della proprietà in uno Stato terzo – di risiedere in codesti territori al fine di godimento dei propri beni non possa essere ricondotto all'art. 1. Seppur dunque formalmente riconosciuto a tutti, indipendentemente dalla cittadinanza, in modo paritario il diritto alla proprietà, ciò che appare limitato è il suo godimento effettivo, considerato peraltro che più volte i giudici di Strasburgo non hanno esitato a dichiarare la legittimità di tutte quelle interferenze legislative motivate dall'interesse generale<sup>470</sup> di cui al secondo comma dell'articolo.

Per quanto riguarda invece i diritti cosiddetti sociali, deve innanzitutto precisarsi come la Convenzione del 1950 appaia lettera muta circa tali diritti, non espressamente previsti accanto a quelli politici e civili. L'operazione compiuta dalla competente Corte è stata quindi quella di superare e aggirare tale vuoto normativo insistendo sullo stretto legame che lega i diritti civili/politici a quelli economico/sociali: in tal modo è stato pertanto possibile – di fatto – offrire protezione e riconoscimento ai secondi di riflesso ai primi<sup>471</sup>.

Iniziando con il diritto all'educazione, questo trova specifico riconoscimento, con formulazione al negativo, all'interno della CEDU all'art. 2 del Protocollo 1 secondo cui a nessuno può essere rifiutato il diritto all'istruzione. Trovatisi a decidere in merito all'accesso dello straniero residente all'istruzione, la Corte ha chiaramente e fermamente sostenuto come tale diritto sia previsto all'interno della Convenzione in modo assoluto, senza possibilità di eccezione, andando a costituire uno dei valori più fondamentali delle società democratiche formanti l'Unione Europea, funzionale al godimento ed allo sviluppo degli altri diritti e libertà umane<sup>472</sup>. Per tali ragioni, il diritto all'educazione non è passibile di limitazioni o discriminazioni in ragione della cittadinanza dell'individuo.

Oltre a ciò, interessante appare la posizione assunta dalla Corte EDU in merito al riconoscimento del diritto all'accesso ai basilari mezzi di sostentamento, declinato alla luce

---

<sup>469</sup> Corte EDU, *Ilić v. Croatia*, (appl. n.42389/98), decisa il 19 settembre del 2000.

<sup>470</sup> La limitazione, controllo e perfino deprivazione della proprietà straniera da parte dello Stato membro è stata tradizionalmente analizzata dalla Corte EDU alla luce del trinomio: legittimità della interferenza; esistenza di uno scopo legittimo perseguito dallo Stato e proporzionalità dei mezzi impiegati; finendo di fatto per avallare un ampio margine di discrezionalità del legislatore nazionale in materia. Sul punto, vedasi, *ex multis*, *Beyeler v. Italy*, (appl. n.33202/96) del 2000.

<sup>471</sup> Alessandra ALBANESE, "La tutela della salute dei migranti nel diritto europeo", in *Rivista AIC*, n.4, 2017.

<sup>472</sup> Corte EDU, *Timishev v. Russia*, (appl. nn. 55762/00 e 55974/00), decisa definitivamente il 13 marzo 2006.

dell'art. 2 CEDU relativo al diritto alla vita. A tale proposito, difatti, la Corte ha preferito assestarsi su posizioni caute e adottare una interpretazione non estensiva della norma. Di base, il ragionamento dei giudici di Strasburgo può riassumersi nell'opinione resa nel caso *Pancenko v. Latvia*<sup>473</sup>, ove la Corte – pronunciando l'inammissibilità del ricorso avanzato – asseriva come la Convenzione non garantisca *per se* dei diritti socio-economici, incluso il diritto ad una abitazione, all'assistenza medico-sanitaria pubblica o il diritto a lavorare. Semmai, continuava la Corte, si potrebbe tutt'al più arrivare a prospettare una violazione dell'art. 3 CEDU qualora le condizioni di vita raggiungano un livello di gravità e serietà tali da configurare un trattamento inumano o degradante.

Anche la Corte di Giustizia ha adottato un atteggiamento restrittivo in materia. Ad esempio, sul tema delle prestazioni sociali garantite al lavoratore divenuto disoccupato, la Corte ha ritenuto la piena legittimità di trattamenti distinti e differenziati tra cittadini e non, dovendosi ritenere valevole il principio di non discriminazione solo tra cittadini dell'Unione<sup>474</sup>.

Ancora, meritevole di attenzione appare essere la giurisprudenza sovranazionale in tema di diritto alla salute. Nello specifico, la Corte di Giustizia è apparsa oscillare tra posizioni più aperte – qualora si trovasse a decidere in merito al diritto alla salute del genitore straniero affidatario di un minore avente cittadinanza comunitaria<sup>475</sup> – a pareri invece più limitativi, nel caso in cui fosse ad esempio questionato il diritto all'accesso alle cure mediche dello straniero richiedente permesso di soggiorno, facendo proprio l'argomento della effettiva disponibilità di risorse adeguate a che la copertura sanitaria del non cittadino non rappresentasse un onere eccessivo per lo Stato<sup>476</sup>.

Per quanto concerne i diritti politici, come sopra già visto, la difficoltà del riconoscimento del diritto di voto attivo e passivo ai cittadini riguarda la valenza politica, ideologica e teorica di tale azione piuttosto che la sua implementazione pratica. Chiamate ad esprimersi su controversie circa sia il diritto di voto ai cittadini non-residenti<sup>477</sup> sia ai non cittadini residenti, le Corti

---

<sup>473</sup> Corte EDU, *Pancenko v. Latvia*, decisione di inammissibilità resa il 28 ottobre 1999.

<sup>474</sup> Corte di Giustizia, *Athanasios Vatsouras e Josif Koupatantze contro Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900*, riuniti C-22/08 e C-23/08, decisa il 4 giugno 2009.

<sup>475</sup> Corte di Giustizia, *London Borough of Harrow c. Nimco Hassan Ibrahim e Secretary of State for the Home Department*, C-310/08, decisa il 23 febbraio 2010.

<sup>476</sup> Corte di Giustizia, *Mimoun Khachab v. Subdelegación del Gobierno en Álava*, C-558/14, decisa il 21 aprile 2016.

<sup>477</sup> Possono qui citarsi, a mero titolo di esempio, le seguenti decisioni in cui la Corte EDU si è pronunciata circa la presunta violazione dell'art. 3 Protocollo 1 alla CEDU (che stabilisce il diritto ad elezioni libere nonché – implicitamente – il diritto di voto attivo e passivo) in relazione a normative nazionali che prevedevano delle limitazioni ovvero dei trattamenti differenziati per i cittadini residenti all'estero: *Hilbe v Liechtenstein* del 1999, *Matthews v UK* del 1999, *Py v France* del 2005, *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v Greece* del 2012 e *Shindler v the United Kingdom* del 2013. La Corte, seppur aprendo timidamente a considerazioni in punto di opportunità per gli Stati membri di aprire all'adozione di sistemi che possano permettere ai cittadini di votare dall'estero, ha generalmente confermato la liceità del requisito della residenza ai fini dell'ammissione alle urne, alla luce del principio del margine di apprezzamento statale. Alcuna violazione del

sovrnazionali si sono trovate di fatto a incidere in modo significativo sul processo - costante e controverso - di costituzione del *demos*, vertente sulla interrelazione tra i tre elementi cardinali della cittadinanza, Stato e territorio<sup>478</sup>. Per quanto riguarda il filone che qui maggiormente ci occupa, la Corte di Giustizia ha offerto una opinione piuttosto estensiva a tale riguardo. Con una sentenza del 2006, infatti, i giudici lussemburghesi hanno rilevato come alcuna previsione di diritto comunitario pare opporsi alla concessione del diritto di voto ai cittadini di un Paese terzo, ancor più se si tiene in considerazione che i trattati fanno genericamente riferimento ai “popoli degli Stati riuniti nella Comunità”<sup>479</sup>. Tale formulazione parrebbe difatti ben aderirsi non tanto all’insieme dei cittadini degli Stati membri quanto piuttosto all’insieme di coloro che abitano lo stesso territorio. Alcuno ostacolo sembrerebbe dunque frapporsi tra la partecipazione alle elezioni europee e lo straniero residente.

La questione si rivela in realtà essere di difficile soluzione qualora si tenga in considerazione il diverso trattamento previsto dalle normative nazionali agli stranieri in materia di diritto di voto, per cui il panorama appare estremamente variegato e non uniforme nonché ulteriormente complicato dalla incompetenza dell’Unione in materia<sup>480</sup>. I diritti politici e la definizione delle loro soglie minime risultano quindi ancora oggi fortemente ancorati all’ordinamento nazionale, ragion per cui l’intervento giurisprudenziale sovranazionale sul punto non può che essere limitato. Molto più corposo è al contrario il catalogo giurisprudenziale delle corti domestiche<sup>481</sup>, i cui esiti dipendono ovviamente non soltanto dal quadro normativo di riferimento quanto anche dagli umori e sensibilità dell’organo giudicante.

Ulteriore libertà che merita di essere trattata è poi quella di circolazione e di soggiorno, presupposto necessario per l’integrazione dell’individuo straniero all’interno della comunità. Innestandosi sul filone iniziato dalle sentenze *Chen e Zambrano*<sup>482</sup>, caso molto interessante è stato deciso dai giudici di Lussemburgo nel settembre del 2016. Anche nell’*affaire Rendón*

---

summenzionato articolo 3 poteva pertanto essere individuata dai giudici di Strasburgo, tenuto anche conto del labile legame e dell’impatto ridotto che le decisioni parlamentari avrebbero avuto sulla vita del cittadino espatriato.

<sup>478</sup> Julie FRASER, “Inclusive Democracy: Franchise Limitations on Non-Resident Citizens as an Unjust Restriction of Rights under the European Convention on Human Rights”, in *Utrecht Journal of International and European Law*, 16, 33(84), 2017, pp.23-43.

<sup>479</sup> Corte di giustizia (Grande Sezione), *Regno di Spagna c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, C-145/04, 12 settembre 2006.

<sup>480</sup> Federico FABBRINI, *The right to vote for non-citizens in the European multilevel system of fundamental rights protection. A case study in inconsistency?*, The Eric Stein Working Papers, n.4, 2010, p. 13.

<sup>481</sup> Si pensi – ad esempio – alla sentenza del 13 ottobre 1990, del BundesVerfassungsGericht (8 3:37) con cui la Corte Costituzionale tedesca ha dichiarato illegittimo il provvedimento assunto dalla città di Amburgo di permettere l’accesso alle elezioni municipali agli stranieri che fossero stati in grado di dimostrare otto anni di residenza nel Paese. La Corte ritenne infatti che tale previsione fosse lesiva del principio secondo cui i risultati elettorali debbono essere rappresentativi del popolo, inteso quale insieme di cittadini tedeschi residenti nel territorio di una unità amministrativa. O ancora, ragionamento simile è stato fatto proprio dal Consiglio di Stato il quale – nel 2012 – ha ritenuto che l’estensione ai non-cittadini rappresentasse una violazione del principio di sovranità del popolo greco.

<sup>482</sup> Il rinvio in questo caso è al capitolo 1.

*Marín*<sup>483</sup>, infatti, la Corte si è pronunciata sul diritto di un non-cittadino (colombiano nel caso di specie) a restare sul territorio di uno Stato membro in virtù del suo rapporto di paternità con due minorenni di cui uno avente cittadinanza del luogo. In modo analogo a quanto già stabilito nelle altre due sentenze, è stato ritenuto preminente l'interesse del minore e pertanto del genitore a permanere all'interno dei confini nazionali per potersi prendere cura della propria prole<sup>484</sup>. Piuttosto che focalizzarsi sull'interpretazione dell'art. 20<sup>485</sup> del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea sulla cittadinanza europea, però, in questo caso la Corte ha preferito appigliare la propria motivazione giuridica all'art. 21 TFUE<sup>486</sup>. L'allontanamento del genitore dai confini statali avrebbe difatti causato una limitazione nonché perdita di effettività del diritto di soggiorno e di libera circolazione del minore il quale – senza genitore – avrebbe visto lesa il suo diritto di essere accompagnato dalla persona garante tutela<sup>487</sup>. È chiaro quindi come, anche in questo caso, il diritto di soggiorno e libera circolazione sia stato riconosciuto al cittadino di Stato terzo quale *diritto derivato*, posto che la relativa tutela appare configurabile unicamente se posto in correlazione con il diritto primario del cittadino europeo<sup>488</sup>.

Scorrendo tale carrellata di decisioni, appare dunque chiaramente come – se alla Corte di Lussemburgo debba essere riconosciuto di aver aperto scenari inusitati, seppure in alcuni casi di scarsa rilevanza e implicazione pratica - ai giudici di Strasburgo vada accordato il merito di aver elevato la valutazione della situazione personale del non-cittadino e del suo lungo periodo di permanenza all'interno dei confini del Paese ospitante quale elemento cardine ed imprescindibile

---

<sup>483</sup> Corte di giustizia (Grande Sezione), *Alfredo Rendón Marín c. Administración del Estado*, C-165/14, 13 settembre 2016.

<sup>484</sup> *Ivi*, paragrafi 51-52: “[...] Tuttavia, il rifiuto di consentire al genitore, cittadino di uno Stato terzo che abbia la custodia effettiva di un cittadino dell'Unione minorenne, di soggiornare insieme a tale cittadino nello Stato membro ospitante priverebbe di ogni efficacia il diritto di soggiorno di quest'ultimo, dal momento che il godimento del diritto di soggiorno da parte di un figlio minorenne implica necessariamente che tale minore abbia la facoltà di essere accompagnato dalla persona che ne garantisce effettivamente la custodia e, quindi, che detta persona possa risiedere con lui nello Stato membro ospitante durante tale soggiorno. Pertanto, se l'articolo 21 TFUE e la direttiva 2004/38 conferiscono un diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante al cittadino minorenne di un altro Stato membro, che soddisfi le condizioni fissate all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), di tale direttiva, tali medesime disposizioni consentono al genitore che abbia la custodia effettiva di detto cittadino di soggiornare con lui nello Stato membro ospitante.”

<sup>485</sup> Art. 20 TFUE sulla cittadinanza europea statuisce che: “È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. Essi hanno, tra l'altro: a) il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.”

<sup>486</sup> Art. 21 TFUE sulla libertà di circolazione e di soggiorno così recita: “Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi”.

<sup>487</sup> In termini parzialmente ancora più ampi, si è espressa poi più recentemente la Corte con la sentenza *H.C. Chavez-Vilchez and Others v Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank and Others*, C-133/15, del 10 maggio 2017 con la quale la CGUE ha ricollegato il diritto di permanenza del non-cittadino a quello del figlio cittadino europeo a rimanere sul territorio continentale, qualora l'allentamento del primo possa condurre alla fuoriuscita del minore dall'Europa, comportando una lesione del superiore interesse del fanciullo.

<sup>488</sup> Cfr. Alessia-Ottavia COZZI, “Un conflitto costituzionale silente: Corte di giustizia e deferenza verso il legislatore europeo nella più recente giurisprudenza sulla cittadinanza e sul riconoscimento di prestazioni sociali”, in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo n. 3/2016, pp. 159-196.

nel riconoscimento dei diritti tradizionalmente collegati alla cittadinanza. L'argomento della integrazione tramite la residenza è stato pertanto patrocinato dai giudici di Strasburgo per poter ampliare diritti e libertà precedentemente connessi unicamente a chi era già in possesso dello *status* di cittadino, prendendo in considerazione situazioni proliferanti nella prassi e nella realtà quotidiana ma ancora orfane da un punto di vista normativo.

Ampliando però lo sguardo prospettico, non può non vedersi come entrambi i consessi pretori, in molte occasioni, abbiano preferito arretrare timidamente qualora chiamate a decidere in merito alla posizione dei non-cittadini residenti all'interno degli Stati membri, ritenendo invece più opportuno privilegiare il controllo sovrano statale nel regolare l'entrata e la permanenza degli stranieri<sup>489</sup>. Ciò, da un punto di vista di tecnica giurisprudenziale, ha condotto ad una dilatazione dell'argomento del margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati<sup>490</sup>, lasciando così l'ultima parola al legislatore nazionale, chiamato – egli sì – a delineare e plasmare il proprio *demos*.

---

<sup>489</sup> Daniel THYM, “Residence as de facto Citizenship? Protection of Long-term Residence under Article 8 ECHR”, in Ruth RUBIO-MARÍN, *Human Rights and Immigration*, Oxford Scholarship Online, 2014, pp. 106-144.

<sup>490</sup> Scelta che è stata invero criticata da numerosi autori tra cui Alberto VESPAZIANI, “Teaching of Religion and Margin of Appreciation. The Reluctant Liberalism of the Strasbourg Court”, in Giorgio REPETTO, *op. cit.*, 2013, pp. 139-148, secondo cui (a proposito dell'educazione e della religione) lo strumento argomentativo del margine di apprezzamento è stato più volte impiegato dalla Corte per convalidare delle scelte operate a livello nazionale fuori di una particolare tradizione culturale/religiosa a discapito delle minoranze e della libertà di espressione individuale.



**SEZIONE SECONDA**  
**TRE ESPERIENZE NAZIONALI A CONFRONTO:**  
**ITALIA, FRANCIA E GRAN BRETAGNA**

*“Difference is not something we have only just noticed. What we can more usefully say is that the difference has been perceived in an overly cerebral fashion as difference in opinions and beliefs, and that the resulting emphasis on what I will call a politics of ideas has proved inadequate to the problems of political exclusion. The diversity most liberals have in mind is a diversity of beliefs, opinions, preferences and goals, all of which may stem from the variety of experience, but are considered as in principle detachable from this. Even the notion of interests, which seems most thoroughly grounded in differential material conditions, leads itself to a least semidetachment.”*

*Anne Philips, Dealing with Difference:  
A Politics of Ideas, or a Politics of Presence?, 1996.*

### **1. Introduzione**

La sensibile tematica del rapporto tra diritti di cittadinanza e società multiculturale appare quindi di preminente rilevanza nazionale, posto il ruolo assolutamente dominante calzato dallo Stato-Nazione in materia. La definizione e la concessione dello *status civitatis* risulta difatti dominio (pressoché) esclusivo del legislatore nazionale, seppure calato in contesti di confronto sovranazionale. Gli ordini e gli organismi internazionali non appaiono invero ancora pienamente autorizzati ad intervenire nel dibattito circa i labili confini della cittadinanza, da cui dipendono l'ammissione e l'esclusione del singolo dal contesto sociale di riferimento.

Già sul finire del XIX secolo cominciarono ad essere elaborati modelli teorici volti alla gestione del complesso e dinamico binomio cittadinanza-multiculturalismo. Il primo schema a fiorire fu quello Rawlsiano del “liberalismo procedurale”<sup>491</sup> secondo cui lo Stato – prendendo atto del pluralismo sociale suo interno e della varietà di principi e culture in capo a ciascun individuo - deve necessariamente rimanere neutro in termini teleologici, evitando di assumere scelte in merito ai fini e obbiettivi da perseguire, avendo cura di determinare unicamente degli standard collettivi e una gamma di diritti paradigmatici che non aderiscano ad alcun schema valoriale di riferimento. Lo Stato dunque si riduce ad essere garante dell'ordine pubblico e della

---

<sup>491</sup> John RAWLS, *A theory of justice*, Belknap Pr., 1971, pp. 538.

libertà privata, rischiando così di cancellare quella tensione verso il raggiungimento del bene comune, cardine però dello stesso sistema democratico-sociale. A tale teorizzazione hanno perciò risposto quegli autori che – come Charles Taylor – hanno individuato la soluzione nel “modello comunitario” tale per cui l’accento deve essere posto sul sentimento umano di appartenenza e riconoscimento, da cui deriva la necessità di valorizzare i diversi modi di vivere e di percepire il mondo esteriore, i credo e i valori culturali su dei quali si basa la coerenza di un gruppo e la sua tenuta. Come è stato però obiettato tale schema finisce per parcellizzare la comunità ed erodere la dimensione collettiva dello Stato, rendendo problematica la convivenza paritaria dei diversi gruppi e l’attaccamento dei singoli all’ordinamento<sup>492</sup>. Il terzo modello elaborato guarda invece alla soluzione di compromesso tra le due precedenti, escludendo soluzioni drastiche di neutralità o di estrema pluralità, incitando invece l’adozione di meccanismi che incorporino il valore della differenza multiculturale quale cifra caratteristica della cittadinanza contemporanea, senza perdere di vista la gestione collettiva e centralizzata della questione.

La cittadinanza continua difatti a costituire la porta di accesso al governo della nazione e il parametro capace di connettere tutte le persone uguali e libere, proprio perché in possesso di tale condizione giuridica. Rilevante nello spazio pubblico, la cittadinanza finisce per indicare una medesima identità, intesa quale volontà di impegnarsi per il raggiungimento di un medesimo bene comune<sup>493</sup>. Con l’irrompere del fenomeno multiculturale però viene definitivamente a rompersi tale omogeneità, mettendo in crisi anche la bipartizione netta - di Arendtiana formulazione – tra pubblico e privato, per cui la sfera pubblica sarebbe dominata dalla legge dell’uguaglianza mentre la sfera privata sarebbe basata sulla legge della diversità e differenziazione<sup>494</sup>. Uguaglianza garantita dalla uguale partecipazione al dibattito pubblico, ovvero nell’arena in cui si negozia il riconoscimento dei diritti ai membri della società. È evidente dunque come tale discussione, e con essa la deliberazione politica, vada a farsi più complicata nel momento in cui le istanze si moltiplicano non solo per l’accrescersi degli interlocutori quanto per il loro contenuto, arricchendosi di richieste e scenari espressione del bagaglio etnico-culturale di chi le avanza. La diversità si libera dalla prigionia in cui era stata relegata nella sfera privata per imporsi invece prepotentemente sulla scena pubblica, richiedendo - se non necessariamente un riconoscimento – almeno una discussione a riguardo.

---

<sup>492</sup> David Edward TABACHNICK and Leah BRADSHAW (edited by), *Citizenship and multiculturalism in Western liberal democracies*, Lexington Books, 2017, pp. vii-ix.

<sup>493</sup> Leah BRADSHAW, “Challenges to a Deliberative Model of Citizenship”, in David Edward TABACHNICK and Leah BRADSHAW (edited by), *op. cit.*, Lexington Books, 2017, pp. 24-25.

<sup>494</sup> Hannah ARENDT, *op. cit.*, p. 301.

Naturalmente i tre suesposti sono solamente alcuni dei modelli concepiti dalla dottrina, trattandosi peraltro di ricostruzioni teoriche che mutano e si contaminano nel loro passaggio dalla teoria all'applicazione pratica da parte dei governanti. Molteplici sono difatti gli atteggiamenti e le politiche adottate dai diversi Stati alle prese con le sfide imposte dal multiculturalismo: le scelte operate a livello nazionale sono frutto ed espressione del passato storico così come del portato tradizionale, culturale e giuridico di ogni Paese. Si può quindi affermare che la cittadinanza è strutturale, prima ancora che culturale, in considerazione del fatto che essa è influenzata dai fattori strutturali di ogni Paese e al tempo stesso influisce su tali strutture. In particolare, è strutturale poiché intrinsecamente correlata alle strutture politiche statali, le quali definiscono un potere specifico che ha come suo stesso prerequisito la presenza di una cittadinanza attiva<sup>495</sup>. Il valore aggiunto della cittadinanza consiste allora nello spingersi oltre rispetto alla mera presa d'atto dell'appartenenza in virtù della nazionalità oppure dell'etnia, così che - anche coloro che sarebbero esclusi sulla base dell'applicazione di questi due criteri - avvertano un senso di sicurezza ed appartenenza derivanti dall'essere inclusi in un gruppo sociale e politico. Ciò implica e necessita di uno sforzo congiunto, tale per cui le minoranze debbono cercare di adattarsi alla cultura politica della comunità ospitante e quest'ultima deve essere reattiva e plasmarsi in relazione alla pluralità dei suoi membri<sup>496</sup>.

Nazioni tradizionalmente chiamate ad interfacciarsi con la differenza culturale hanno difatti elaborato nel tempo soluzioni sempre più inclusive e volte alla convivenza pacifica delle molteplici frange sociali, mentre tale consapevolezza politica non può che essere più acerba nel sentimento e spirito dei legislatori che solo di recente, a seguito dell'incremento dei flussi migratori, hanno cominciato a confrontarsi ed interrogarsi sul punto.

In ragione della varietà e vastità dell'universo mondo, nelle pagine che seguono si è deciso di limitare il campo d'indagine a tre sole significative esperienze nazionali: l'Italia, la Francia e la Gran Bretagna. Accumunate dalla collocazione geografica all'interno dei medesimi confini continentali nonché dall'assenza di fenomeni riconducibili allo stato multinazionale (quanto piuttosto alla stato polietnico), i tre esempi paradigmatici mostreranno le variabilità e molteplicità di approcci alla questione, considerato che ciascuna nazione pare aver cercato di risolvere le problematiche in argomento in modo differente e sicuramente non conclusivo.

Per prima verrà trattata l'Italia, ove il moderno concetto di cittadinanza ha fatto il suo ingresso nell'ordinamento e nella scena politica nazionale in tempi tutto sommato recenti. L'esperienza

---

<sup>495</sup> Elizabeth F. COHEN & Cyril GHOSH, *Citizenship*, Polity Press, 2019, p. 23.

<sup>496</sup> Frederick COOPER, *Citizenship, inequality and difference. Historical perspective*, Princeton University Press, 2018, p. 13-14, qui riprendendo il pensiero di T.K. Oommen.

italiana è paradigmatica di uno Stato sotto questo punto di vista acerbo, ancora alla ricerca della strada da seguire per poter gestire il recente fenomeno del pluralismo culturale nel migliore dei modi. Diviso tra apertura e chiusura circa il riconoscimento dei diritti degli stranieri, il legislatore italiano risulta ancora saldamente legato ad una visione oramai datata della cittadinanza, dimostrata dalle politiche degli ultimi anni con cui sono state accordati (immotivati) privilegi ai discendenti degli immigrati italiani, senza chiedere in cambio alcuna condizione sostanziale, e allo stesso tempo sono state rese ancora più complesse le procedure di acquisto di tale *status* da parte degli stranieri<sup>497</sup>.

Eppure, sebbene la cittadinanza in Costituzione sia disciplinata solamente in chiave negativa<sup>498</sup> per affidare la sua completa regolamentazione alla penna abile del legislatore ordinario, è proprio nella Carta fondamentale stessa che albergano quei principi fondamentali – quali il principio di solidarietà, di uguaglianza e così via – capaci di guidare sapientemente i governanti nella gestione del novello fenomeno multiculturale così come nella rimodulazione dello *status civitatis*. Basilari e nodali si rivelano quindi essere i diritti costituzionali, in considerazione del fatto che i padri Costituenti paiono aver concepito una nozione di cittadinanza non preconstituita ma da ricavarsi e costruirsi dall’analisi delle disposizioni riguardanti le libertà costituzionali<sup>499</sup>.

Sarà poi il turno della Francia, paradigma del modello assimilazionista. La premessa concettuale di base è quella della universalità e incomprimibilità del principio della uguaglianza formale tale per cui non possono essere ammessi trattamenti differenziati, siano essi in positivo o in negativo. È però evidente come l’affermazione esasperata dell’universalismo dei diritti fondamentali possa difficilmente, se non per nulla, conciliarsi con il riconoscimento dei diritti e delle istanze dei gruppi minoritari<sup>500</sup>, i quali vengono invece spinti verso una adesione coatta ai valori predominanti e sposati dalla comunità ospitante. Lo stesso caso del 2010 relativo al divieto di indossare il burka<sup>501</sup> sta a dimostrare il permanere di una tensione non soltanto tra secolarismo e religione ma, più in profondo, tra sfera pubblica e sfera privata<sup>502</sup>, o meglio ancora, tra ciò che deve essere consentito manifestarsi in una o nell’altra dimensione della vita di ogni individuo. Le politiche francesi operano quindi una scelta forte in punto di compressione dei diritti: per la salvaguardia della omogeneità della società e per la tutela dei valori identificanti la comunità

---

<sup>497</sup> Ignazio SANNA, *op. cit.*, p. 89.

<sup>498</sup> Art. 22 Costituzione: “Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome”.

<sup>499</sup> Ignazio SANNA, *op. cit.*, p. 30.

<sup>500</sup> Giovanni CAVAGGION, *op. cit.*, pp. 159-160.

<sup>501</sup> Loi n°2010-1192 du 11 octobre 2010.

<sup>502</sup> Kostas A. LAVDAS, “The European Union as a Transnational Republic?”, in David Edward TABACHNICK and Leah BRADSHAW (edited by), *op. cit.*, Lexington Books, 2017, pp. 142.

francese, infatti, il legislatore non è apparso compassionevole nei confronti dei diritti culturali delle minoranze, compresi sotto il peso della forte identità nazionale<sup>503</sup>. L'intero impianto costituzionale e normativo francese sembra dunque erigersi sull'assunto secondo cui al cittadino non vengono riconosciuti determinati diritti e libertà in quanto membro di un gruppo, sia esso sociale, politico, etnico e così via, quanto piuttosto per il suo essere un individuo, un essere umano<sup>504</sup>. In virtù di ciò, allora, difficilmente potrà residuare dello spazio per il riconoscimento di quei diritti a vocazione multiculturale, poiché espressione di specifiche esigenze culturali e sociali.

Ultima ma non ultima, la Gran Bretagna, generalmente portata ad esempio dell'adozione ed applicazione del cosiddetto modello "pluralista", costruito sull'accettazione, la tolleranza e la convivenza delle culture altre accanto a quella maggioritaria. Lungi dal tentativo assimilazionista francese, il paradigma britannico riproduce la molteplicità e la disomogeneità sociale, fotografando una comunità in cui sono incorporati gruppi minoritari aventi tradizioni e valori differenziati ma in cui a tutti dovrebbero essere garantiti uguali opportunità<sup>505</sup>. Le basi per l'adozione di un tale modello sono state sostanzialmente poste dalla storia e dall'esperienza coloniale britannica, per effetto della quale si sono trovati a convivere - all'interno degli stessi confini - gruppi etnico-culturali diversi tra loro. Ebbene per garantire la tenuta di una situazione sociale così delineata si è fatto ricorso, originariamente, ad un'idea di appartenenza fondata su di un archetipo di identità nazionale che prescindesse dai connotati culturali, religiosi e linguistici della popolazione e guardasse invece alla affiliazione ad un medesimo Stato sovrano<sup>506</sup>, ad una medesima Corona. Col tempo però tale *modus operandi* è andato a modificarsi, adattandosi alle nuove esigenze contingenti. Analizzando l'esperienza britannica dagli anni Sessanta del Novecento ad oggi, infatti, si è arrivati a parlare di una *multicultural Britishness*, nata dalla volontà di celebrare l'identità storica del Paese e di preservare le istituzioni conservatrici e tradizionali, coniugata con la necessità di estenderle ed adattare in modo tale da includere i diversi gruppi etnico-religiosi e le identità plurali<sup>507</sup>. Tale modello risulta così fondato su di una implicita precedenza accordata alle strutture e ai connotati identitari della maggioranza, giustificata dal ruolo potenziale che quest'ultima e i suoi derivati possono svolgere

---

<sup>503</sup> Giovanni CAVAGGION, *op. cit.*, p. 166.

<sup>504</sup> Claudio MARTINELLI, "La Francia", in Federico FURLAN, Simone GIANELLO, Miryam IACOMETTI, Claudio MARTINELLI, Giulio Enea VIGEVANI, Maria Paola VIVIANI SCHLEIN, *Costituzioni comparate*, G. Giappichelli Editore, 2017, p. 223.

<sup>505</sup> René GALLISSOT e Annamaria RIVERA (a cura di), *Pluralismo culturale in Europa*, Edizioni Dedalo, 1995, pp. 63-64.

<sup>506</sup> Francesco POMPEO (a cura di), *La società di tutti. Multiculturalismo e politiche dell'identità*, Maltemi, 2007, p. 121.

<sup>507</sup> Tariq MODOOD, "Majoritarian Interculturalism and Multicultural Nationalism", in David Edward TABACHNICK and Leah BRADSHAW (edited by), *op. cit.*, Lexington Books, 2017, pp. 88-89.

nell'evoluzione di una identità nazionale improntata al multiculturalismo e in uno sviluppo sociale attento e rispondente alle logiche del pluralismo<sup>508</sup>. Ebbene, l'esempio britannico rivela candidamente le criticità del modello pluralista di tolleranza e di preservazione delle differenze, il quale avrebbe finito per esasperare le diversità e per isolare i gruppi minoritari dalla maggioranza, alimentando un senso di disaffezione dallo Stato nazionale e al contempo le frizioni etnico-sociali.

Lo studio dei due casi extranazionali offrirà l'occasione per riflettere sulla instabilità delle politiche di cittadinanza anche in quei Paesi tradizionalmente definiti liberali, con alle spalle una tradizione di politiche di integrazione, ove tali approcci non possano ancora oggi dirsi acquisiti completamente, assimilati e dunque immutabili<sup>509</sup>.

Deve altresì precisarsi che l'analisi verterà nello specifico sui diritti di cittadinanza, classicamente espressione della soggezione di una parte della popolazione alla sovranità del singolo Stato<sup>510</sup>. Diritti e doveri che insieme vincolano l'individuo sia alla consociazione formata dai suoi pari, poiché politicamente organizzati, sia allo Stato sovrano<sup>511</sup>. In particolare, verranno esaminati i diritti civili, i diritti politici nonché i diritti sociali, riservando particolare attenzione ad alcuni di essi più significativi di altri. Nella specie, si tratterà del diritto al lavoro, all'istruzione, alla sanità, alle prestazioni sociali ed assistenziali e all'alloggio popolare, vere e proprie cartine di tornasole non soltanto del grado di ammissione dello straniero al godimento dei diritti di cittadinanza ma anche della loro declinazione in chiave più o meno pluralista e multiculturalista. *Nulla questio* invece per quanto concerne il nocciolo duro dei diritti umani, ovvero sia quei diritti fondamentali ed – almeno teoricamente – inderogabili che spettano ad ogni individuo in quanto tale, poiché pacificamente garantiti allo straniero, anche qualora si trovi in posizione irregolare nel territorio dello Stato<sup>512</sup>. Ricompresi nel cosiddetto *ius cogens*, poiché ritenuta la loro natura convenzionale e consuetudinaria allo stesso tempo<sup>513</sup>, tali diritti non verranno trattati, meno condizionati dallo *status civitatis*.

---

<sup>508</sup> *Ivi*, p. 101.

<sup>509</sup> Mario RIBERI, "Acquisition of Citizenship in the Countries of the EU: Problems and Perspectives", in *Giornale di Storia Costituzionale*, n. 27, 2014, pp. 207-226.

<sup>510</sup> Marco COSSUTTA, "La persona fra diritti di cittadinanza e diritti fondamentali", in Enrico FERRI, *Nuove e vecchie cittadinanze nella società multiculturale contemporanea*, CEDAM, 2018, p.74.

<sup>511</sup> Paola B. HELZEL, "La solitudine del cittadino del terzo millennio", in Ventura Enrique MOTA FLORES e Flavio Vincenzo PONTE (a cura di), *La cittadinanza quale "valore": un approccio giuridico-economico*, CEDAM, 2018, p. 5.

<sup>512</sup> Riccardo PISILLO MAZZESCHI, "Sui rapporti fra i diritti umani ed i diritti degli stranieri e dei migranti nell'ordinamento internazionale", in Riccardo PISILLO MAZZESCHI, Pietro PUSTORINO, Alessandra VIVIANI (a cura di), *Diritti umani degli immigrati. Tutela della famiglia e dei minori*, Editoriale Scientifica, 2010, p. 16.

<sup>513</sup> Sul punto, si rimanda – *ex multis* – a Carlo FOCARELLI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto internazionale. Attori non statali, spazio virtuale, valori fondamentali e governo multinazionale di territori*, Morlacchi Editore, 2008, pp. 212.

Più consistenti sono difatti le interazioni tra l'esercizio di questi diritti e libertà di cittadinanza e la coscienza individuale e il bagaglio culturale dell'individuo a cui essi vengono riconosciuti. Si tratterà quindi di osservare il modo in cui il non-cittadino può essere ammesso al godimento dei diritti di cittadinanza e quali influenze può operare il proprio portato valoriale nel modo in cui lo Stato ospitante declina e adatta tali esperienze, dimostrandosi più o meno reattivo alle nuove istanze provenienti dalla comunità sociale. Il modo in cui ciascuno Stato-Nazione decide di affrontare la questione del pluralismo culturale non endogeno, ovvero di risultanza principalmente ai fenomeni migratori, impatta significativamente anche sulla misura ed estensione del riconoscimento dei diritti di cittadinanza a chi detentore di tale condizione giuridica non lo è.

Per dovere di completezza, si preannuncia già fin d'ora che l'analisi non tratterà la condizione dei cittadini comunitari presenti all'interno di uno dei tre Stati membri selezionati, concentrandosi piuttosto sugli stranieri provenienti da Paesi extra-continentali, i quali non godono certamente di tutta quella gamma di tutele e garanzie accordate invece ai cittadini europei<sup>514</sup>. In realtà, a fronte di una crescente estensione dei diritti accordati in virtù del possesso della cittadinanza europea, pare quasi potersi registrare una chiusura nei confronti dei cittadini extra-europei, tanto da arrivare a parlare di un vero e proprio declino dei diritti fondamentali degli stranieri nel Vecchio Continente<sup>515</sup>. Vero è però che gli individui provenienti da Stati terzi, in molti casi figli di tradizioni culturali e storiche lontane da quella europea, paiono altresì svolgere ed aver svolto un ruolo differente, e probabilmente più incisivo, nella trasformazione delle monolitiche società italiane, francesi e inglesi in comunità plurali dal punto di vista valoriale. È in tal modo che la cittadinanza diventa il prodotto di pratiche di negoziazione portate

---

<sup>514</sup> Si pensi, ad esempio, alla differenza di trattamento per quanto concerne il riconoscimento dei diritti politici in considerazione del fatto che ai cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea è garantito – in virtù dell'art. 22 TFUE e dell'art. 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE – il cosiddetto “*alien suffrage*”, ovvero il diritto di voto e di essere eletti alle elezioni comunali nello Stato europeo di residenza ma di cui non sia cittadino. La stessa tutela non è invece accordata ai cittadini degli Stati terzi, posto che la volontà di istituire una cittadinanza di residenza, che permettesse loro di esercitare i diritti politici nello Stato in cui soggiornano stabilmente, risulta essersi arrestata allo stadio della mera enunciazione di intenti programmatici, cui alcuna attuazione pratica è stata data. Cfr. Federico CASOLARI, “La partecipazione dello straniero alla vita pubblica dello Stato ospitante”, in Riccardo PISILLO MAZZESCHI, Pietro PUSTORINO, Alessandra VIVIANI (a cura di), *op. cit.*, pp. 392-399. O ancora alla piena libertà di circolazione riconosciuta ai cittadini europei su tutto il continente, libertà che non è invece accordata ai cittadini degli Stati terzi i quali – per trasferirsi da un Paese all'altro – sono sottoposti alle normative domestiche ed ai requisiti specifici da queste imposte per il controllo e la gestione dei fenomeni migratori. Cfr. Francesca STRUMIA, *La duplice metamorfosi della cittadinanza in Europa. Da cittadinanza sedentaria a cittadinanza itinerante da cittadinanza sociale a cittadinanza economica*, Jovene Editore, 2013, pp. 72-73. Inoltre, per una panoramica sulla cittadinanza europea quale “cittadinanza liquida” si rimanda a Massimo LA TORRE, “Liquid Citizenship - Citizen's Rights in the European Union”, in *The Italian Law Journal*, n.2, vol. 2, 2016, pp. 355-365.

<sup>515</sup> Étienne TASSIN, “Philosophie /et/ politique de la migration”, in *Raison publique*, n.21, vol.1, 2017, pp. 197-215.

avanti da attori civici (i singoli individui) in contesti locali e allo stesso tempo tali soggetti diventano essi stessi cittadini tramite la loro partecipazione attiva nelle attività civiche<sup>516</sup>.

Con il continuo evolvere del substrato sociale – perennemente rinnovato nella sua compagine – nonché del diritto e della giurisprudenza, le soluzioni adottate a livello nazionale sembrano comunque mutare di pari passo, cercando di adattarsi - o di resistere – a queste nuove istanze, rivelando che allora è ancora valido, anche nel Nuovo Millennio, il brocardo “*ubi civitas, ibi ius*”. Tutt’oggi appare infatti immanente la “negatività originaria” della cittadinanza, intesa quale capacità di escludere tutti coloro che non sono di riflesso inclusi sotto il suo ampio cappello, posto che alcun modello sembra essere ancora riuscito a teorizzare con successo il superamento ampio di tale conflitto<sup>517</sup>.

---

<sup>516</sup> James TULLY, “Two meanings of global citizenship”, in Jo SHAW (edited by), *op. cit.*, p. 84.

<sup>517</sup> Roberto CICCARELLI, *La cittadinanza. Una prospettiva critica*, Aracne, 2005, p. 128.



## CAPITOLO TERZO

### L'ITALIA

SOMMARIO: 1. Le leggi di cittadinanza italiane - 1.1 Il progetto di riforma del 2015 - 2. Le politiche nazionali e i diritti civili - 2.1 Il diritto al lavoro - 2.2 Sui diritti sociali - 2.3 Il diritto all'istruzione - 2.4 Il diritto alla salute - 2.5 Il diritto alle prestazioni e alle misure di assistenza sociali e il diritto all'abitazione - 2.6 Il doveri costituzionali - 3. Le Regioni alla prova del multiculturalismo - 4. Sui diritti politici - 5. Brevi considerazioni finali.

#### **1. Le leggi di cittadinanza italiane**

Appare opportuno iniziare questa trattazione da uno scandaglio della legislazione nazionale in materia di cittadinanza.

Partendo dagli albori, nel Regno d'Italia – neonato prodotto dell'opera di unificazione territoriale passata alla storia come Unità d'Italia<sup>518</sup> la quale ottenne prima formalizzazione nel 1861 con la legge n. 4761<sup>519</sup> del 17 marzo 1861 – la materia della cittadinanza trovava un'embrionale forma di regolamentazione all'interno dello Statuto Albertino<sup>520</sup>. In particolare, l'art. 24 dello Statuto stabiliva che: *“Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge<sup>521</sup>. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili, e militari, salve le eccezioni determinate dalle Leggi”*.

La portata di tale previsione può apparire però fuorviante se non correttamente integrata con quanto più esplicitamente affermato agli artt. 4-15 del Codice Civile del 1865, contenuti nel Titolo Primo del Codice rubricato “Della cittadinanza e del godimento dei diritti civili”. Tali norme, infatti, limitavano la trasmissione della cittadinanza alla prole solamente da parte del genitore di sesso maschile (art.4). Anche qualora il padre avesse perso la cittadinanza italiana

---

<sup>518</sup> Per una lettura critica del processo e dei risultati dell'Unità di Italia si rimanda a Emilio GENTILE, Simonetta FIORI (a cura di), *Italiani senza padri: intervista sul risorgimento*, Laterza, 2011, p.186, in cui chiaramente si legge che “L'unità d'Italia fu il risultato di un travaglio lungo e doloroso, che dopo il 1861 non fu affatto accettato pacificamente. L'Italia ha dovuto poi lottare per unificarsi moralmente, culturalmente e politicamente: un dramma che ha accompagnato il Paese fino ai giorni nostri”.

<sup>519</sup> Articolo unico: “Il Re Vittorio Emanuele II assume per sé e pei suoi successori il titolo di Re d'Italia. Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserita nella raccolta degli atti dal Governo mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato”.

<sup>520</sup> Con la legge n. 4761/1861 non soltanto il Regno di Sardegna diveniva il Regno d'Italia ma di fatto veniva stabilita la valenza delle previgenti leggi e la loro estensione su tutto il territorio del Regno. Tra questi anche lo Statuto Albertino, concesso il 4 marzo 1848 dal Re Carlo Alberto di Savoia ai regnicoli. Lo Statuto rappresentava la legge fondamentale dello Stato italiano, tanto da rimanere in vigore addirittura fino al 1946.

<sup>521</sup> A tale uguaglianza formale non corrispondeva però un'uguaglianza di fatto. Nella pratica, e donne erano subordinate all'autorità del marito tanto che qualsiasi vicenda riguardante la cittadinanza del capo famiglia si sarebbe inevitabilmente riversata anche su moglie e prole, fatto sicuramente rilevante in caso di acquisto o perdita del suddetto status. Cfr. Tommaso AUCELLO, “La cittadinanza italiana e la sua evoluzione”, in *Rivista di Diritto e Storia Costituzionale del Risorgimento*, n. 1/2017.

prima della nascita del figlio – venuto alla luce e residente nel territorio del Regno – quest’ultimo era da reputarsi cittadino italiano (art. 5), salvo la facoltà dello stesso di eleggere qualità di straniero una volta raggiunta la maggiore età. Differentemente, tale trattamento non era accordato al figlio nato all’estero dal fu cittadino italiano, il quale – al fine del riconoscimento della cittadinanza italiana – era obbligato a farne dichiarazione e a trasferire la propria residenza all’interno dei confini del Regno (art. 6). Trattamenti privilegiati erano garantiti a coloro che avessero, ad esempio, soddisfatto la leva militare seppur formalmente stranieri ovvero avessero ricoperto un pubblico impiego. La trasmissione della cittadinanza italiana dal lato materno era prevista quale ipotesi residuale di cui all’art. 7 nel caso di padre ignoto, fermi i principi di cui al summenzionato art. 5.

Disciplina particolare era prevista per il caso del figlio di genitore straniero. Stando allo Statuto, infatti, era “*reputato cittadino il figlio nato nel regno da straniero che vi abbia fissato il suo domicilio da dieci anni non interrotti: la residenza per causa di commercio non basta a determinare il domicilio*” (art. 8). La legge prevedeva dunque una primordiale forma di *ius soli*, in cui il vero limite era costituito dal periodo di permanenza stabile del genitore sul suolo italiano.

Gli articoli seguenti fissavano poi i criteri di attribuzione della cittadinanza italiana da parte dello straniero. Nello specifico, tale condizione era accordata alla donna straniera che avesse contratto matrimonio con un italiano ovvero al cittadino straniero con *naturalità concessa per legge o per decreto reale* (art. 10). Il raggiunto *status* si sarebbe poi trasmesso alla consorte ed alla prole del neo-cittadino, chiamato a fissare il suo domicilio nel territorio del Regno e a prestare giuramento di fedeltà al Re e di osservazione dello Statuto e delle altre leggi.

Gli articoli dall’11 al 15 erano invece dedicati alla regolamentazione della casistica della perdita ed eventuale riacquisto della cittadinanza italiana.

Il legislatore post-Unitario chiaramente, dunque, privilegiava il meccanismo di uno *ius sanguinis* potremmo dire “corretto”, posto che solamente il *pater familias* poteva trasmettere la cittadinanza alla prole, dovendosi tener conto anche dell’influenza esercitata all’epoca dalle correnti di pensiero politico (quanto filosofico e giuridico) per cui il legame tra Patria e popolo era prima di tutto l’estrinsecazione di un comune sentire culturale.

Scorrendo avanti la pellicola storica, fu solamente nel primo decennio del XX secolo che il legislatore nazionale avvertì la necessità di delineare precipuamente la materia della cittadinanza. Con la legge n.555 del 13 giugno 1912, infatti, si ribadirono innanzitutto i principi di cui agli artt. 5 e 7 del Codice Civile, con l’aggiunta di una terza ulteriore ipotesi concernente “*chi è nato nel [Regno] se entrambi i genitori o sono ignoti o non hanno la cittadinanza italiana, né quella di altro Stato, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori stranieri secondo la legge*

*dello Stato al quale questi appartengono*”, al quale veniva riconosciuta la cittadinanza italiana per nascita (art.1).

Oltre a ciò, la norma passava a chiarire come la trasmissione di cittadinanza avrebbe avuto effetto anche a seguito di riconoscimento ovvero di dichiarazione giudiziale di filiazione nei confronti del minore; condizione non replicabile invece per il figlio già maggiorenne. Peraltro, in tali casi di paternità riconosciuta posteriormente alla maternità, la cittadinanza del genitore di sesso maschile era da ritenersi prevalente agli effetti di legge<sup>522</sup>.

Andando poi a definire la condizione dello straniero, ai sensi dell’art. 3 *“Lo straniero nato nel Regno o figlio di genitori quivi residenti da almeno dieci anni al tempo della sua nascita, diviene cittadino: se presta servizio militare nel Regno o accetta un impiego dello Stato; se, compiuto il 21 anno, risiede nel Regno e dichiara entro il 22 anno di eleggere la cittadinanza italiana; se risiede nel Regno da almeno dieci anni e non dichiara nel termine di cui al n.2 di voler conservare la cittadinanza straniera.*

*Le disposizioni del presente articolo si applicano anche allo straniero del quale il padre o la madre o l’avo paterno siano stati cittadini per nascita*”. Emerge allora come la rinnovata disciplina segnava una retrocessione rispetto alla normativa previgente in cui l’unica condizione per il riconoscimento della cittadinanza al figlio dello straniero era il vincolo decennale di residenza del genitore sul territorio nazionale.

L’art. 4 prevedeva altresì – in continuità con il tessuto normativo esistente – la concessione della cittadinanza italiana con decreto reale in casi ben delimitati, quali la prestazione del servizio militare, la residenza almeno quinquennale, la prestazione di notevoli servizi al Regno e la contrazione di matrimonio con una cittadina italiana. Era infine rimessa al libero arbitrio e valutazione del Governo la facoltà di accordare tale condizione giuridica anche al di fuori delle ipotesi di legge, in casi eccezionali e di speciali circostanze.

In punto di perdita e di riacquisto della cittadinanza, la legge delineava inoltre la fattispecie (all’art. 12) dei *figli minori non emancipati di chi acquista o recupera la cittadinanza* i quali sarebbero anch’essi divenuti cittadini, salvo conservazione della cittadinanza straniera, nonché quello *del figlio dello straniero per nascita divenuto cittadino* autorizzato a richiedere - entro l’anno dal raggiungimento della maggiore età o dalla conseguita emancipazione - di eleggere la cittadinanza di origine. In aggiunta, medesimi automatismi venivano disciplinati per l’ipotesi della perdita della cittadinanza da parte del padre, per cui il figlio convivente sarebbe anch’egli divenuto straniero. Unica eccezione era rappresentata dal caso della inapplicabilità di tali norme

---

<sup>522</sup> Il co. II dell’art.2 l. 555/1912 è stato tuttavia dichiarato incostituzionale con sentenza n. 30 del 28 gennaio 1983 della Corte Costituzionale.

qualora la madre esercente la patria potestà avesse mutato la propria cittadinanza in conseguenza del passaggio a nuove nozze, rimanendo allora inalterata la cittadinanza di tutti i figli di primo letto.

La legge rifletteva in pieno i costumi dell'epoca, ispirandosi al principio dell'unicità della cittadinanza e della supremazia dell'uomo all'interno della famiglia, a cui spettava il privilegio di trasmettere la cittadinanza alla prole per via di sangue, aderendo ad un'ideale di nazione prettamente ottocentesco<sup>523</sup>.

Con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana del 1948 – improntata sui valori cardine della uguaglianza e della parità dei sessi – la legge venne pesantemente smantellata dalla istituita Corte Costituzionale, a far data dal suo insediamento e funzionamento nel 1956, la quale epurò dal testo normativo tutte quelle previsioni palesemente discriminatorie nei confronti della donna<sup>524</sup>. Per tali ragioni, nel 1983, venne emanata la legge n.123 recante disposizioni in materia di cittadinanza. La normativa, permeata del nuovo spirito costituzionale e rispondente alle dinamiche del giovane impianto repubblicano, chiariva in primo luogo (art.1) come la cittadinanza italiana sarebbe stata riconosciuta al coniuge (indifferentemente se sposo o sposa) solo dopo che lo straniero avesse risieduto da almeno sei mesi in Italia ovvero una volta trascorsi tre anni dalla data del matrimonio. Inoltre, veniva sancita la parità di trasmissione della cittadinanza tra i due genitori e veniva altresì introdotta la modalità di acquisto della cittadinanza *con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, a istanza dell'interessato, presentata al sindaco del comune di residenza ovvero alla competente autorità consolare* (art.3).

La materia venne poi nuovamente organicamente risistemata solamente nei primi anni Novanta del Novecento, in un panorama storico e sociale del tutto differente da quello che aveva ispirato e dettato la prima legge del 1912<sup>525</sup>.

---

<sup>523</sup> Bruno BAREL, "Cittadinanza", in Paolo MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, Asilo e Cittadinanza. Discipline e orientamenti giurisprudenziali*, Maggioli Editore, 2018, p. 354.

<sup>524</sup> Si pensi alla sentenza n.87 del 9 aprile 1975, con cui la Corte Costituzionale ha ritenuto la illegittimità costituzionale dell'art. 10, della legge n.555/1912 nella parte in cui stabiliva la perdita di cittadinanza italiana indipendentemente dalla volontà della donna.

<sup>525</sup> Non può infatti sottacersi come importanti novità in punto di cittadinanza fossero già state introdotte con la riforma del diritto di famiglia operata tramite l'approvazione ed entrata in vigore della legge. N.151/1975 in cui innanzitutto – all'art. 25 – veniva sancita la conservazione della cittadinanza italiana da parte della donna sposatasi con uno straniero ovvero in caso in cui lo sposo, originariamente anch'egli cittadino italiano, avesse assunto una nuova cittadinanza, fatto salvo comunque il diritto della donna a mutare il proprio status mediante espressa rinuncia. L'art. 219 stabiliva poi la facoltà – per la donna che si fosse vista modificare la propria cittadinanza italiana per effetto delle previsioni di cui alla legge n. 555/1912 – di riacquistare la cittadinanza italiana per mezzo di dichiarazione espressa all'autorità competente. Venivano altresì abrogate tutte quelle disposizioni di legge in materia di cittadinanza incompatibili con quanto previsto dalla riforma del diritto di famiglia.

Ebbene, la novella legge n.91/1992 – vigente tutt’oggi - andava a fissare i rinnovati principi cardine in materia di cittadinanza, a partire dall’art. 1 con il quale si conferma la regola dello *ius sanguinis* (“È cittadino per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini”), corretto da due previsioni residuali di *ius soli*, per cui la cittadinanza italiana viene attribuita anche al figlio di ignoti trovato sul territorio, se non già in possesso di altra cittadinanza, ovvero a colui che – nato all’interno dei confini nazionali – discenda da apolidi ovvero “non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono”. Gli articoli 4 e 5 fissano poi regole in punto di acquisto della cittadinanza da parte di determinate categorie di non-cittadini. Nel primo caso, è prevista la possibilità che lo straniero – *avente il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita* – possa acquisire la cittadinanza italiana ad esempio prestando servizio militare, assumendo pubblico impiego alle dipendenze dello Stato italiano nonché, infine, avendo risieduto per almeno due anni in Italia al compimento della maggiore età. In tutti tali casi, al verificarsi di suddette condizioni, imprescindibile risulta essere la dichiarazione di voler acquistare la cittadinanza italiana da parte dello straniero.

Il comma secondo della norma recita poi: “*Lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data*”, escludendo dunque qualsivoglia effetto automatico dettato dal raggiungimento del diciottesimo anno di età ovvero dall’aver trascorso un determinato lasso di tempo in Italia, in maniera continuativa, e lasciando invece preponderante spazio alla espressa dichiarazione di volontà da parte dello straniero.

Il secondo caso, ovvero quello delineato dall’art. 5, riguarda invece l’acquisto della cittadinanza da parte del coniuge straniero di cittadino italiano, che abbia legalmente risieduto da almeno sei mesi nel territorio della Repubblica, dopo tre anni dalla data del matrimonio, purché il negozio sia ancora valido ed in essere.

L’articolo 9 delinea poi ipotesi ulteriori di riconoscimento della cittadinanza italiana, questa volta per mezzo di un decreto emesso dal Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato e su proposta del Ministero dell’Interno. Questi i casi contemplati dalla norma: “*allo straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, o che è nato nel territorio della Repubblica e, in entrambi i casi, vi risiede legalmente da almeno tre anni, comunque fatto salvo quanto previsto dall’articolo 4, comma 1, lettera c); allo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano che risiede legalmente nel territorio della Repubblica da almeno cinque anni successivamente alla*

*adozione; allo straniero che ha prestato servizio, anche all'estero, per almeno cinque anni alle dipendenze dello Stato; al cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee se risiede legalmente da almeno quattro anni nel territorio della Repubblica; all'apolide che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica; allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica; allo straniero quando questi abbia reso eminenti servizi all'Italia, ovvero quando ricorra un eccezionale interesse dello Stato".* Affinché suddetto decreto sia valido, è comunque necessario che lo straniero presti giuramento<sup>526</sup> di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato, entro sei mesi dalla notifica del provvedimento a firma presidenziale<sup>527</sup>. L'autorità competente ad emettere provvedimenti di concessione della cittadinanza è la pubblica amministrazione a cui viene riconosciuta una ampia discrezionalità nell'indagare e valutare circa *"l'avvenuta integrazione dello straniero nella comunità nazionale che deve tener conto di un complesso di circostanze atte a dimostrare la suddetta integrazione in termini di condizioni lavorative, economiche, familiari, irreprensibilità della condotta e possibilità dello straniero di rispettare i doveri che derivano dall'appartenenza alla comunità nazionale"*<sup>528</sup>.

Tale riforma è stata invero interpretata come un tentativo di "re-etnizzazione" a seguito dell'ingente fenomeno di emigrazione novecentesco a causa del quale le seconde o terze generazioni della popolazione emigrata avevano di fatto perso ogni legame legale (nonché

---

<sup>526</sup> La Corte Costituzionale è stata recentemente chiamata a pronunciarsi in merito alla illegittimità incostituzionale degli artt. 10 e 23 della legge n.91/1992 nella parte in cui non prevedono alcuna esenzione dal prestare giuramento (adempimento imprescindibile e determinante al fine dell'acquisto della cittadinanza da parte dello straniero) per la persona a ciò incapace per grave ed accertata disabilità. Con la sentenza n. 258/2017, la Consulta – alla luce del combinato disposto degli artt. 2, 3 e 13 della Costituzione - ha ritenuto la illegittimità delle disposizioni censurate, pronunciandosi con sentenza additiva di regola con cui la Corte ha chiarito come, lungi da ogni automatismo, l'esenzione dal giuramento debba derivare da una valutazione della patologia e della impossibilità materiale di compiere tale gesto. Per un approfondimento si rimanda a Stefano ROSSI "Incapacitazione e acquisto della cittadinanza. Nota a prima lettura a Corte cost. n. 258/2017", in *Forum di Quaderni Costituzionali*, pubblicato online il 10 dicembre 2017.

<sup>527</sup> Art. 10 L. 91/1992.

<sup>528</sup> *Ex multis*, Consiglio di Stato, sez. III, ord. n. 802 del 15/02/2019. Tale granitico orientamento è altresì confermato in Consiglio di Stato, sez. III, sent. n. 3121 del 14/05/2019 ove si legge: "[...] l'inserimento dello straniero nella comunità nazionale è legittimo allorquando quest'ultimo dimostri di possedere ogni requisito atto ad inserirsi in modo duraturo nella comunità e sia detentore di uno status illesae dignitatis morale e civile, nonché di un serio sentimento di italianità che escluda interessi personali e speculativi sottostanti alla richiesta di naturalizzazione" e ancora Consiglio di Stato, sez. III, sent. n. 1726 del 18/03/2019 che ribadisce: "Come è noto, l'amplissima discrezionalità di cui gode l'Amministrazione nel procedimento di riconoscimento della cittadinanza italiana si concreta in un potere di valutare e di apprezzare l'opportunità circa lo stabile inserimento dello straniero richiedente nella comunità nazionale. Tale giudizio è adottato: -- in positivo, sulla base di un complesso di circostanze atte a dimostrare l'integrazione del soggetto interessato nel tessuto sociale, sotto il profilo delle condizioni lavorative, economiche, familiari e di irreprensibilità della condotta (cfr. Cons. Stato, sez. III, 6 settembre 2018, n. 5262). L'interesse pubblico sotteso al provvedimento di concessione della particolare capacità giuridica connessa allo status di cittadino impone che si valutino, anche sotto il profilo indiziario, l'ottimale inserimento del soggetto interessato nel contesto sociale del nostro Paese ospitante (cfr. Cons. Stato, sez. III, 5 giugno 2015, n. 2763); -- in negativo, può assumere rilievo la presenza di elementi di vulnus all'interesse pubblico e/o comunque di controindicazioni alla concessione. Tali situazioni, anche se non caratterizzate nell'immediato da efficienza lesiva dell'interesse primario, possono far apparire inopportune - anche solo su un piano potenziale e per il ruolo internazionale dell'Italia - il riconoscimento della cittadinanza".

affettivo) con il Paese di origine<sup>529</sup>. Tale “preferenza etnica” è stata da alcuni motivata facendo riferimento ad un certo senso di dovere avvertito dallo Stato italiano nei confronti di coloro che, ai tempi, furono costretti ad emigrare altrove per ragioni di povertà<sup>530</sup>, come se la concessione facilitata della cittadinanza alla discendenza potesse fungere da compensazione.

Dal 1992, il quadro normativo italiano in materia di cittadinanza è rimasto pressoché invariato, essendo stati piuttosto limitati gli interventi del legislatore in tale settore<sup>531</sup>. Le uniche due azioni normative degli anni Duemila sono state difatti volte a disciplinare situazioni rimaste aperte da tempo e precipuamente situate a livello territoriale<sup>532</sup>.

Con la legge n. 379/2000<sup>533</sup>, in particolare, è stata estesa la cittadinanza italiana a tutte le persone, e ai loro discendenti, originarie dei territori appartenuti all'impero austro-ungarico prima del 16 luglio 1920, sia attualmente ricompresi nei confini italiani sia che ceduti alla Jugoslavia<sup>534</sup>. Naturalmente tale riconoscimento è assoggettato alla dichiarazione manifestante una volontà del soggetto interessato in tal senso.

---

<sup>529</sup> Patrick WEIL, “From conditional to secured and sovereign: The new strategic link between the citizen and the nation-state in a globalised world”, in Jo SHAW (edited by), *op. cit.*, p. 216.

<sup>530</sup> Ennio CODINI and Marina D'ODORICO, “Acquisition of citizenship: comparing European legal frameworks”, in Ennio CODINI and Marina D'ODORICO, *Democracy and Citizenship in the 21st Century. Critical Issues and Perspectives*, McGraw-Hill Education, 2014, p. 52.

<sup>531</sup> In realtà, la necessità di una riforma della legge sulla cittadinanza dettata dall'incrementarsi del fenomeno migratorio è oramai cosa nota alle istituzioni democratiche. Ad esempio, durante la 16° legislatura, la Commissione Affari costituzionali della Camera aveva presentato una serie di proposte di legge di iniziativa parlamentare in materia (A.C. 103 e abbinate) su cui la discussione venne iniziata nel dicembre del 2008 (<http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/ac0216.htm#dossierList>). Tra le modifiche proposte vi erano: la diminuzione a 5 anni del periodo di permanenza in Italia per l'acquisto della cittadinanza; l'accertamento della reale integrazione linguistica e sociale dello straniero; la riduzione della discrezionalità del provvedimento di concessione della cittadinanza, che può essere negato solo per motivi di sicurezza; l'ampliamento dei casi di attribuzione della cittadinanza ai bambini stranieri nati in Italia o che, comunque, abbiano compiuto il percorso di studi in Italia (seconda generazione); l'introduzione della revoca della cittadinanza, in caso di condanna definitiva per gravi delitti; il riacquisto della cittadinanza da parte degli italiani residenti all'estero che l'abbiano perduta a seguito della naturalizzazione nei Paesi di accoglienza (<https://leg16.camera.it/465?area=10&tema=72&Cittadinanza>). La discussione sui punti venne portata in Assemblea nel dicembre del 2009 e successivamente dalla stessa rinviata in Commissione nel gennaio del 2010. Nel corso dello stesso anno, la Commissione decise di abbandonare parte del progetto per concentrarsi esclusivamente su una proposta di modifica dell'acquisto della cittadinanza per i minori stranieri. Tuttavia, l'esame della proposta di legge si è definitivamente interrotto nel novembre del 2012 posto che la Commissione non era riuscita a giungere alla definizione di un testo base.

<sup>532</sup> Meritano comunque di essere citate – seppur non di preminente importanza – le modifiche apportate con la legge n. 94 del 15 luglio 2009 recante “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica” con cui il legislatore è altresì intervenuto collateralmente in materia, aumentando i requisiti temporali per l'ottenimento della cittadinanza italiana da parte dello straniero per effetto del matrimonio con un cittadino italiano, fermo il temperamento di suddetto aumento in presenza di figli.

<sup>533</sup> Legge n. 379 del 14 dicembre 2000, recante “Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico e ai loro discendenti”

<sup>534</sup> Qui il riferimento è al Trattato di pace fra l'Italia e le Potenze Alleate ed Associate, firmato a Parigi in data 10 febbraio 1947 e al Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia, firmato ad Osimo il 10 novembre 1975.

Peraltro tale legge è stata recentemente oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige in relazione all'art. 1 della legge e all'art. 6 del d.l. n.286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), “nella parte in cui non prevedono l'utilizzazione dello speciale permesso per attesa di cittadinanza ai fini dello svolgimento di attività lavorativa», in relazione all'art. 3 della Costituzione, sia sotto il profilo della lesione del principio

Sulla scia della precedente, poi, la legge n. 124/2006<sup>535</sup> ha di fatto riconosciuto la cittadinanza italiana anche ai soggetti già cittadini italiani, residenti nei territori del Regno all'epoca della cessione degli stessi alla Repubblica jugoslava in forza del Trattato di pace del 1947. Identica prerogativa è stata altresì accordata anche alle persone di lingua e cultura italiane figli o discendenti in linea retta dei soggetti di cui al primo paragrafo della norma<sup>536</sup>. Anche in tal caso, per il riconoscimento dello *status civitatis* risulta essere prodromica la presentazione di un'istanza a ciò volta, corredata di documentazione comprovante il possesso delle condizioni richieste dalla norma<sup>537</sup>.

Più incisivo e significativo si è invece rivelato l'intervento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, le quali – con sentenza n. 4466 del 25 febbraio 2009 – hanno sancito il diritto al riconoscimento della cittadinanza alla donna privatane per effetto della l. n. 555/1912, ovvero sia per aver contratto matrimonio con uno straniero prima dell'entrata in vigore della Carta Costituzionale. La Corte ha sostenuto difatti che tale perdita non volontaria di cittadinanza era da ritenersi in contrasto con i principi fondamentali della parità tra i sessi e dell'uguaglianza giuridica e morale tra i coniugi, di cui agli artt. art. 3 e 29 della Costituzione, come già rilevato dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 87/1975 e 30/1983<sup>538</sup>. Il fatto che gli avvenimenti

---

di pari trattamento, sia sotto il profilo della ragionevolezza”. La Corte Costituzionale – con sentenza n. 149/2019 (consultabile integralmente al <http://www.giurcost.org/decisioni/2019/0149s-19.html>) – ha comunque dichiarato la inammissibilità della suddetta questione di legittimità costituzionale in quanto “il giudice rimettente avrebbe perciò dovuto verificare la praticabilità, in base alla ratio della legge n. 379 del 2000 e alla luce della Costituzione, di un'interpretazione che non trasformi l'imprevisto ritardo della procedura di verifica (anche considerando i termini generalmente previsti per la conclusione dei procedimenti per l'acquisto e la concessione della cittadinanza) in una lesione di diritti costituzionali essenziali, quale il diritto al lavoro. Lesione che assume connotati peculiari considerando, altresì, che essa avviene ai danni di un soggetto cui la legge, oltretutto, riconosce la cittadinanza, in caso di esito positivo della verifica, a decorrere dal giorno successivo in cui è stata resa la dichiarazione richiesta (art. 15 della legge n. 91 del 1992)”.  
<sup>535</sup> Legge n. 124 dell'8 marzo 2006, recante “Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, concernenti il riconoscimento della cittadinanza italiana ai connazionali dell'Istria, di Fiume e della Dalmazia e ai loro discendenti”.

<sup>536</sup> Interventi normativi di tal tenore hanno indotto alcuni commentatori a ritenere che – di fatto – il legislatore italiano sia più attento e preoccupato a mantenere le “radici italiane” e a tutelare i legami di sangue (pur in assenza di legami effettivi con il Paese) piuttosto che ad una progressiva integrazione dello straniero residente ed inserito all'interno della società italiana. Cfr. Laura FRANCESCHETTI, Gianfranco G. NUCERA (a cura di), *op. cit.*, p. 21.

<sup>537</sup> Art. 2 L. 124/2006: “all'istanza deve essere comunque allegata la certificazione comprovante il possesso, all'epoca, della cittadinanza italiana e della residenza nei territori facenti parte dello Stato italiano e successivamente ceduti alla Repubblica jugoslava in forza dei Trattati di cui al medesimo comma 1 dell'articolo 17-bis.

3. Al fine di attestare la sussistenza dei requisiti di cui alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 17-bis, all'istanza deve essere comunque allegata la seguente documentazione:

a) i certificati di nascita attestanti il rapporto di discendenza diretta tra l'istante e il genitore o l'ascendente;

b) la certificazione storica, prevista per l'esercizio del diritto di opzione di cui alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 17-bis, attestante la cittadinanza italiana del genitore dell'istante o del suo ascendente in linea retta e la residenza degli stessi nei territori facenti parte dello Stato italiano e successivamente ceduti alla Repubblica jugoslava in forza dei Trattati di cui al medesimo comma 1 dell'articolo 17-bis;

c) la documentazione atta a dimostrare il requisito della lingua e della cultura italiane dell'istante”.

<sup>538</sup> Sugli effetti a lungo termine di tale sentenza pare opportuno qui brevemente richiamare anche la sentenza *Canavan* della High Court of Australia ([2017] HCA 45) avente ad oggetto la situazione del senatore Matthew Canavan australiano il quale aveva scoperto di possedere la doppia cittadinanza australiana e italiana solo dopo l'avvenuta elezione parlamentare. V'è da dire come la legge australiana (art. 44 della Costituzione) preveda l'incandidabilità e la ineleggibilità di candidati in possesso di doppia cittadinanza, costringendo dunque Canavan alle dimissioni. Il caso prendeva in realtà



fossero da situarsi in un'epoca precedente all'entrata in vigore della Costituzione era irrilevante, a parere degli Ermellini, posto che *il riconoscimento dello status di cittadino, che ha natura permanente ed imprescrittibile, è giustiziabile in ogni tempo, salva l'estinzione per effetto della rinuncia del richiedente*<sup>539</sup>. Per effetto di tale pronuncia, lo *status* di cittadino italiano era allora da estendersi anche alla prole delle donne che avevano perduto la cittadinanza per aver contratto matrimonio con uno straniero, anche se antecedentemente al 1 gennaio 1948.

Nel 2012, il legislatore ha solo incidentalmente regolato la tematica del riconoscimento della cittadinanza italiana allo straniero, prevedendo – all'interno della legge n.98/2013<sup>540</sup>, anche detto “Decreto del fare” – l'art. 33 secondo cui: “*Ai fini di cui all'articolo 4, comma 2, della legge 5 febbraio 1992, n. 91, all'interessato non sono imputabili eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della Pubblica Amministrazione, ed egli può dimostrare il possesso dei requisiti con ogni idonea documentazione*”. L'intento chiaro, ed espresso altresì nella stessa rubrica della norma, è quello di cercare di almeno semplificare il procedimento, evitando che all'interessato possa essere preclusa la concessione della cittadinanza italiana per colpe o negligenze ad egli non riconducibili personalmente.

Poco dopo, la questione riottenne rinnovato interesse politico tanto da venir portata in discussione all'interno delle aule parlamentari nel 2015, avendo però scarso successo<sup>541</sup>.

---

le mosse dalla citata sentenza n.30/1983 per cui la madre del senatore (avente genitori italiani) era divenuta automaticamente cittadina italiana per nascita – pur essendo nata in Australia da discendenza italiana - e lo stesso meccanismo si era applicato retroattivamente anche a Canavan, divenuto anch'egli italiano a far data dalla propria nascita. Solo nel 2016 la donna aveva intrapreso però le azioni necessarie per la formalizzazione e registrazione di tale *status*, suo personale e dei suoi figli, senza però informarne questi ultimi. Canavan si era trovato ad essere dunque cittadino a sua insaputa tanto che la Corte – nel decidere sulla vicenda in favore del ricorrente – ha sottolineato come gli atti amministrativi, prodromici per il riconoscimento della cittadinanza italiana, siano da intendersi come prerequisite necessario all'attivazione di un potenziale diritto alla cittadinanza. Tali azioni non erano state però intraprese dal senatore Canavan, il quale non poteva dunque dirsi aver agito in contrasto con la Costituzione non avendo egli contezza – al momento della sua candidatura ed elezione - dell'automatismo applicatosi e non avendo iniziato di sua sponte alcun procedimento di concessione della duplice cittadinanza. La Corte australiana ha pertanto qui chiaramente in tal modo sposato la cosiddetta “concezione soggettiva della cittadinanza” secondo cui non può ignorarsi l'implicito elemento mentale e psicologico, ovvero volitivo, nel momento della acquisizione o rinuncia ad una cittadinanza ulteriore (in realtà la Corte si esprime parlando di “foreign citizenship”).

<sup>539</sup> Cassazione civile, SS.UU., sentenza del 25/02/2009, n.4466.

<sup>540</sup> Legge 9 agosto 2013, n. 98 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante “Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia”.

<sup>541</sup> Il riferimento in questo caso è alla proposta di legge d'iniziativa dei deputati La Marca, Garavini, Porta, Fedi, Gianni Farina e Tacconi recante “Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di riacquisto della cittadinanza da parte delle donne che l'hanno perduta a seguito del matrimonio con uno straniero e dei loro discendenti” del 16 novembre 2015 con cui si suggeriva l'inserimento del comma *1 bis* all'art.1 della legge per cui: “1-bis. È cittadino: a) la donna cittadina italiana per nascita che ha perduto la cittadinanza a seguito di matrimonio con uno straniero contratto prima del 1 gennaio 1948; b) il figlio della donna di cui alla lettera a), benché deceduta, anche se nato prima del 1 gennaio 1948; c) i figli di padri o di madri cittadini, anche se nati prima del 1 gennaio 1948”. La proposta non venne ad ogni modo approvata. [https://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori\\_testo\\_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0041100](https://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0041100).

## 1.1 Il progetto di riforma del 2015

In quello stesso anno vide invece la luce un più articolato progetto di riforma della disciplina normativa italiana in materia di cittadinanza. Tale proposta nacque dalla necessità di adattare e rendere la legge n. 91/1992 maggiormente aderente al crescente fenomeno della migrazione, intensificatosi notevolmente negli anni passati, che pare alimentare non soltanto nuovi bisogni di definizione sociale quanto anche nuove istanze in punto di cittadinanza.

Tale urgenza era già stata recepita nella proposta di legge del 2008 – poi abortita – all’interno della quale, ad esempio, si proponeva di ampliare il novero di casi di concessione della cittadinanza secondo il criterio dello *ius soli*<sup>542</sup>. Non soltanto, le stesse proposte di legge A.C. 457 (Bressa ed altri), A.C. 1048 (Santelli) andavano poi ad introdurre due ulteriori modalità di acquisto dello *status civitatis* da parte dello straniero: nello specifico, si trattava di un vero e proprio *ius domicilii* esercitabile dallo straniero che – entrato sul suolo italico prima del compimento dei cinque anni ed avendovi risieduto fino al compimento della maggiore età – avesse presentato richiesta di cittadinanza o ancora il caso dello straniero che avesse frequentato *corsi di istruzione presso istituti scolastici del sistema nazionale di istruzione o percorsi di formazione professionale per ottenere una qualifica professionale*<sup>543</sup>.

Ciò premesso, il disegno di legge di iniziativa popolare in questione venne presentato per la prima volta alla Camera dei Deputati il 6 marzo 2012<sup>544</sup> per essere poi assegnato alla I

---

<sup>542</sup> Andando a modificare l’art. 1, co. I L. 91/1992, l’art. 1 dell’A.C. 457 ampliava il novero dei casi in cui la cittadinanza è attribuita in base al criterio dello *jus soli*, introducendo due nuove ipotesi di cittadinanza per nascita nei confronti di: “coloro che nascono nel territorio italiano da genitori stranieri dei quali almeno uno vi risieda legalmente e in maniera continuativa da non meno di cinque anni; coloro che nascono nel territorio italiano da genitori stranieri dei quali almeno uno sia nato in Italia e vi sia legalmente residente, senza interruzioni, da almeno un anno”. In tali casi l’effetto si sarebbe prodotto solo a seguito di una dichiarazione di volontà del genitore, come riportato nell’atto di nascita. Entro l’anno dal compimento della maggiore età, i cittadini italiani nati da genitori stranieri avrebbero potuto rinunciarvi. Se invece non fosse stata espressa tale dichiarazione di volontà da parte dei genitori, compiuti i diciotto anni, il soggetto in questione avrebbero potuto acquistare la cittadinanza facendone richiesta entro due anni.

<sup>543</sup> L’art. 2 dell’A.C. 457, modificando l’art. 4 della L. 91/1992, prevede che, dopo il compimento del diciottesimo anno di età, lo straniero nato o entrato in Italia entro il quinto anno di età può acquistare la cittadinanza italiana se abbia risieduto legalmente in Italia fino al compimento della maggiore età, qualora manifesti entro un anno la volontà di diventare cittadino mediante un’apposita dichiarazione. Il medesimo articolo introduce inoltre un diritto all’acquisizione della cittadinanza *jure domicilii* per il minore figlio di genitori stranieri che abbia frequentato corsi di istruzione presso istituti scolastici del sistema nazionale di istruzione o percorsi di formazione professionale per ottenere una qualifica professionale. Esso costituisce un’alternativa sia allo *jus sanguinis*, sia allo *jus soli*, fornendo un’opportunità di conseguire la cittadinanza a coloro che, pur non essendo nati in Italia, vi abbiano trascorso il periodo decisivo della formazione della loro personalità. Per il conferimento della cittadinanza, in questo caso, è necessaria la presentazione di un’istanza da parte dei genitori ovvero del genitore che esercita la potestà genitoriale in base all’ordinamento del Paese di origine; resta comunque fissata la possibilità per gli interessati di rinunciare, entro un anno dal raggiungimento della maggiore età, alla cittadinanza italiana per mantenere quella dei genitori o un’altra cittadinanza.

L’art. 1 della p.d.l. A.C. 1048, intervenendo sull’art. 4 della L. 91/1992, aggiunge ai requisiti già richiesti dalla legislazione vigente allo straniero che sia nato in Italia e voglia divenire cittadino italiano (residenza legale e ininterrotta fino al raggiungimento della maggiore età) quello dell’aver frequentato scuole riconosciute dallo Stato italiano e di aver assolto il diritto-dovere all’istruzione, in [http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/ac0216.htm#\\_Toc216702545](http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/ac0216.htm#_Toc216702545).

<sup>544</sup> Atto Parlamentare n.9, 2012, consultabile al <http://documenti.camera.it/dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL000090.pdf>.

Commissione Affari Costituzionali in sede referente nel maggio del 2013. I lavori in Commissione si conclusero circa due anni dopo, dando via libera alla discussione in Assemblea, terminata nell'ottobre dello stesso anno con l'approvazione della riforma in un testo unificato. Da quel momento, il dibattito si spostò nelle aule del Senato, la cui ultima discussione sul tema si è tenuta nel dicembre 2017. Lo scioglimento delle camere il giorno 28 dello stesso mese ha tuttavia comportato la decadenza di tale disegno di legge, il quale non era stato ancora approvato in tale data. Nonostante tutto, la abortita proposta di riforma merita di essere analizzata perché eloquente circa un'acquisita consapevolezza del legislatore della mutazione avvenuta in seno al fenomeno migratorio, non più transitorio e passeggero quanto destinato allo stanziamento territoriale, e quindi incidente sulla composizione della compagine sociale nel lungo periodo.

Nella sua formulazione letterale, il disegno di legge n. 2092 recante “Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza” si focalizzava innanzitutto sulla opportunità dell’inserimento all’art. 1 della legge di un ulteriore comma *b-bis* per cui la cittadinanza italiana verrebbe automaticamente riconosciuta per nascita anche a “*chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, di cui almeno uno sia titolare del diritto di soggiorno permanente ai sensi dell’articolo 14 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, o sia in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all’articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*”<sup>545</sup>. Veniva poi ripresa l’idea della necessità di una dichiarazione scritta, cioè attestante, prodotta entro il compimento dei diciotto anni dell’individuo, da parte di un genitore o dell’esercente responsabilità genitoriale, da annotarsi a margine dell’atto di nascita. Lo straniero nato in Italia da genitori non cittadini, i quali non avessero manifestato la volontà di cui sopra, avrebbe potuto comunque prestare dichiarazione entro due anni dal raggiungimento della maggiore età.

Furono inoltre enucleate ulteriori possibilità di acquisto della cittadinanza foriere, in buona sostanza, dello *ius domicilii*, ovvero premianti la residenza di lungo corso dello straniero ovvero l’aver completato un ciclo di studi nel Paese, probabilmente sintomatico – a parere del legislatore – del raggiungimento di un sufficiente ed efficiente grado di integrazione. Le lettere d) ed f bis) dell’art. 1 della riforma sancivano difatti l’acquisto della cittadinanza da parte del minore straniero nato in Italia o che vi avesse fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età e che avesse frequentato regolarmente, per almeno cinque anni, cicli o percorsi di istruzione e formazione professionale<sup>546</sup>, con esito necessariamente positivo qualora si trattasse di corsi di

---

<sup>545</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00940816.pdf>.

<sup>546</sup> Così la lettera *f bis*): “*allo straniero che ha fatto ingresso nel territorio nazionale prima del compimento della maggiore età, ivi legalmente residente da almeno sei anni, che ha frequentato regolarmente, ai sensi della normativa vigente, nel medesimo territorio, un ciclo scolastico, con il conseguimento del titolo conclusivo, presso gli istituti scolastici*

istruzione primaria. Anche in tal caso – in maniera omologa per modalità a quanto sopra descritto – era necessaria la prestazione di una dichiarazione di volontà. Emergeva quindi chiaramente l'intento premiale del legislatore nazionale, concedendo la cittadinanza a coloro che si fossero impegnati a portare a conclusione un ciclo di studi o formazione professionale, prodromici all'inserimento ed inclusione dell'individuo all'interno del contesto sociale ed economico, quanto culturale, di riferimento<sup>547</sup>.

La riforma risultava dunque fortemente improntata dalla volontà di promuovere la cosiddetta “cittadinanza di residenza” posto che in tutti e tre i casi sopra delineati appariva imprescindibile il soggiorno – o, meglio, la residenza – stabile dell'interessato sul territorio italiano<sup>548</sup>. Anche, infatti, nelle ipotesi che tenevano in considerazione la frequentazione di corsi di studio (secondo il criterio dello *ius culturae*), ai fini della presentazione della domanda di avvio della procedura era indispensabile la presenza regolare<sup>549</sup> del non-cittadino (o del genitore nel caso di minorenni stranieri) sul suolo italiano<sup>550</sup>.

Com'era prevedibile il progetto di riforma – andando ad introdursi in un sistema normativo saldamente ancorato al principio dello *ius sanguinis* – ha innescato accesi dibattiti. Parte della dottrina si è difatti assestata su posizioni di apprezzamento della proposta, vista come una vera e propria soluzione di compromesso rispetto alle varie esigenze in ballo<sup>551</sup>. Da una parte, infatti, si sarebbe evitata la possibilità di introdurre nell'ordinamento degli sgraditi automatismi di

---

*appartenenti al sistema nazionale di istruzione, ovvero un percorso di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale con il conseguimento di una qualifica professionale”.*

<sup>547</sup> Possono qui citarsi – a completamento del quadro offerto – le normative in punto di insegnamento della educazione civica succedutesi in Italia. Tale materia di studio venne difatti introdotta con il decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 1958, n. 585, poi ribadito con le leggi nn. 53/2003 e 59/2004. Con la legge n. 169/2008, invece, venne introdotto l'insegnamento “Cittadinanza e Costituzione”. Più di recente, la legge n.92/2019 – recante disposizioni in materia di “Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica” – ha reintrodotta l'insegnamento con votazione in pagella della educazione civica; tali previsioni debbono comunque considerarsi in vigore dall'anno scolastico 2020/2021 come da parere reso dal Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione.

<sup>548</sup> Del resto, il rapporto privilegiato tra cittadino e territorio era già stato rilevato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 244/1974 secondo cui: “[...] l'essere il cittadino parte essenziale del popolo o, più precisamente, il "rappresentare, con gli altri cittadini, un elemento costitutivo dello Stato" comporta in capo allo stesso il "diritto di risiedere nel territorio del proprio Stato senza limiti di tempo" e il diritto di non poterne essere allontanato per alcun motivo. Al contrario, la mancanza nello straniero di un legame ontologico con la comunità nazionale, e quindi di un nesso giuridico costitutivo con lo Stato italiano, conduce a negare allo stesso una posizione di libertà in ordine all'ingresso e alla permanenza nel territorio italiano, dal momento che egli può "entrarvi e soggiornarvi solo conseguendo determinate autorizzazioni (revocabili in ogni momento) e, per lo più, per un periodo determinato”.

<sup>549</sup> Sull'imprescindibilità del rapporto tra cittadino e territorio dello Stato si cita inoltre la sentenza della Corte Costituzionale n. 62/1994 ove si legge che l'essere il cittadino parte essenziale del popolo, elemento costitutivo dello Stato, implica il riconoscimento del diritto di risiedere nel territorio dello stesso senza limiti di tempo. Tale libertà non può invece dirsi propria dello straniero - mancante di quel legame ontologico con la comunità nazionale ovvero di un nesso giuridico costitutivo con lo Stato italiano – tale per cui l'entrata ed il soggiorno all'interno dei confini nazionali necessitano di determinate autorizzazioni, revocabili e temporalmente circostanziate.

<sup>550</sup> Alessio RAUTI, “Lo *ius soli* in Italia: alla vigilia di una possibile svolta?”, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, pubblicato online il 25/09/2017.

<sup>551</sup> Claudia MARCHESE, “Cittadinanza e *ius soli*: una soluzione di compromesso”, in *FORUM DPCE Online – Cittadinanza*, pubblicato online il 19 luglio 2017, <http://www.dpce.it/forum-dpce-online-cittadinanza-e-ius-soli-una-soluzione-di-compromesso.html>.

riconoscimento generalizzato della cittadinanza, dall'altro si sarebbe tenuto debitamente conto della mutazione del contesto sociale italiano avvenuto negli ultimi anni per effetto del fenomeno migratorio, adottando una logica di sistema che avrebbe collegato tra loro i due argomenti della integrazione e della cittadinanza<sup>552</sup>. Plaudito in particolare era stato il tentativo di inclusione sociale dei minori stranieri più giovani mediante il requisito della frequentazione di un ciclo scolastico, considerata veicolo di trasmissione di un basilare bagaglio valoriale e culturale tale da permettere una positiva integrazione nella comunità di riferimento. Altre voci hanno invece contestato<sup>553</sup> tali previsioni in materia di *ius culturae* proprio perché ritenute eccessivamente vaghe e a fattispecie aperta. In particolare, non chiari sarebbero stati i contenuti culturali da vagliare, i parametri impiegati al fine di valutare le competenze linguistiche del giovane come pure la effettiva e reale integrazione del minore all'interno della società attraverso il canale scolastico. Ancora più critiche si sono altresì rivelate le opinioni di quegli studiosi i quali hanno innanzitutto osteggiato la visione di fondo - e premessa - della riforma per cui la cittadinanza sarebbe da declinarsi quale diritto fondamentale e strumento di integrazione<sup>554</sup>, trattandosi piuttosto rispettivamente del diritto ad avere una cittadinanza ed una scelta politica. E' stato difatti sottolineato come alla concessione della cittadinanza quale culmine di un processo di integrazione debba corrispondere un progetto politico di inclusione dello straniero che debba avere ben in mente quali siano le comunità destinatarie di tale disegno socio-politico<sup>555</sup>. Volendo difatti gestire il fenomeno migratorio, l'approccio consigliato parrebbe piuttosto essere quello dell'intraprendere un disegno di integrazione politicamente guidato che sappia rispondere e far fronte alle incompatibilità culturali e giuridiche derivanti dalle differenze insite nei diversi gruppi etnico-culturali.

A riprova della complessità del dibattito, deve pensarsi al fatto che la proposta non sia stata approvata in tempo prima dello scioglimento delle Camere, lasciata a giacere in un limbo fatto di lacune politiche, sociali, integrazioniste e infine culturali<sup>556</sup>. Ad ogni modo, la nota positiva di

---

<sup>552</sup> Stefano CECCANTI, "Cittadinanza: le due contraddizioni del collega Sbailò e una legge da approvare", in *FORUM DPCE Online – Cittadinanza*, pubblicato l'11 luglio 2017, <http://www.dpce.it/forum-dpce-online-cittadinanza-cittadinanza-le-due-contraddizioni-del-collega-sbailo-e-una-legge-da-approvare.html>.

<sup>553</sup> Ginevra CERRINA FERONI, "Ius soli. Surreale la tempistica, da ripensare i contenuti", in *FORUM DPCE Online – Cittadinanza*, pubblicato online il 18 luglio 2017, <http://www.dpce.it/forum-dpce-online-cittadinanza-ius-soli-surreale-la-tempistica-da-ripensare-i-contenuti.html>.

<sup>554</sup> Ciro SBAILÒ, "La cittadinanza non è un diritto. Qual è l'obiettivo della riforma?", in *FORUM DPCE Online – Cittadinanza*, pubblicato il 10 luglio 2017, <http://www.dpce.it/la-cittadinanza-non-e-un-diritto-qual-e-l-obiettivo-della-riforma.html>.

<sup>555</sup> Ciro SBAILÒ, "Le contraddizioni sono nella proposta di legge. Meglio chiarirsi le idee e, intanto, fare un "tagliando" alla legge esistente", in *FORUM DPCE Online – Cittadinanza*, pubblicato il 13 luglio 2017, <http://www.dpce.it/forum-dpce-online-cittadinanza-le-contraddizioni-sono-nella-proposta-di-legge-meglio-chiarirsi-le-idee-e-intanto-fare-un-tagliando-alla-legge-esistente.html>.

<sup>556</sup> La questione in realtà è stata nuovamente sollevata nel settembre 2019 a seguito dell'insediamento del governo cosiddetto Conte bis, ovvero sessantaseiesimo esecutivo sorto dalla coalizione tra Movimento 5 Stelle e Partito

tale esperienza può individuarsi nel tentativo, finora inusitato da parte del legislatore nazionale, di creare un ponte tra la normativa in punto di cittadinanza e le rinnovate necessità di integrazione sociale, determinando una diversione dal diritto *della* cittadinanza al diritto *alla* cittadinanza<sup>557</sup>, ovverosia il diritto a vedersi riconosciuto lo *status* di cittadino qualora siano soddisfatti tutti i requisiti prefissati dalla legge.

D'altro canto, però, le vicende della tentata riforma svelano i dubbi costanti e gli umori prevalenti che vedono nell'ampliamento dai canali di acquisto della cittadinanza italiana non solo una minaccia alla identità e coesione nazionale quanto un possibile incentivo alla immigrazione di massa.<sup>558</sup> D'altronde l'impronta della resistenza e persistenza di tali argomenti di fondo possono rinvenirsi nella disposizione introdotta dal cosiddetto *Decreto sicurezza* del 2018 (art. 14 lett. D) D. Lgs. n. 113/2018 convertito con la legge n. 132/2018 ) il quale prevede la revoca della cittadinanza italiana, acquisita dallo straniero, qualora quest'ultimo si sia macchiato di particolari fattispecie di delitti. Traspare infatti in controluce un'ideologia in materia di cittadinanza ancora fortemente incentrata sui concetti di valori, identità, matrice culturale e storica che permettono e giustificano la revoca del raggiunto *status civitatis* qualora ci si riveli indegni moralmente<sup>559</sup>.

## 2. Le politiche nazionali e i diritti civili

La normativa italiana vigente in materia di cittadinanza appare quindi, in fin dei conti, anacronistica, poiché formulata senza tener conto del crescente fenomeno migratorio verso l'Italia piuttosto che in direzione opposta. Il legislatore italiano si è di fatto dimostrato cieco nei confronti della rinnovata composizione sociale del Paese, in cui paradossalmente possono trovarsi ad interagire non-cittadini nati e cresciuti sul suolo nazionale con cittadini per discendenza che labili, se non inesistenti, legami hanno con la Nazione. Di fatto, è come se volontariamente e consapevolmente si sia deciso di rimanere ancorati a quella visione miope e novecentesca della cittadinanza quale "elemento diversificante" nella disciplina e nel

---

Democratico il 5 settembre 2019. La tematica pare comunque dibattuta all'interno della maggioranza quanto in seno ai diversi partiti, tanto da non poterne nemmeno predire l'esito. Si veda, ad esempio, [http://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2019/09/29/ius-culturae\\_e5836b38-c7a6-459b-b6f1-87b4b5bdd66d.html](http://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2019/09/29/ius-culturae_e5836b38-c7a6-459b-b6f1-87b4b5bdd66d.html). Ad ogni modo, il 4 ottobre 2019, la relativa proposta di legge *ORFINI: "Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza"* (920) è stata assegnata alla I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati in sede referente, <https://www.camera.it/leg18/126?tab=&leg=18&idDocumento=920&sede=&tipo=>.

<sup>557</sup> Giammaria MILANI, "Cittadinanza e integrazione. L'influenza del diritto comparato sulla disciplina italiana e sulle proposte di riforma," in *Federalismi.it*, n.4/2018, pubblicato online il 14/02/2018.

<sup>558</sup> Ennio CODINI, "Reform projects in Italy", in Ennio CODINI and Marina D'ODORICO, *op. cit.*, 135.

<sup>559</sup> Giovanni DI COSIMO, "Giudici e politica alle prese con i conflitti multiculturali", in *Rivista AIC*, n. 4/2019, pubblicato online il 26 novembre 2019.



riconoscimento di alcuni diritti, che si arresta alla lettera dell'art. 3 della Costituzione<sup>560</sup> senza esplorarne le potenzialità inclusive. Lo *status civitatis* continua dunque ad essere ancora oggi declinato quale vincolo rigido, che passa principalmente per il sangue e per la famiglia, ma dotato di scarsa consistenza sostanziale<sup>561</sup>. Quasi soffocante appare allora la connotazione identitaria della cittadinanza sposata dal legislatore nazionale, accordando preminenza al legame radicato nel tempo dell'individuo con la comunità e le sue tradizioni<sup>562</sup>. In secondo piano pare invece rilegato l'ideale racchiuso all'interno dell'art. 4 Cost. secondo cui – a ben vedere – ogni singolo avrebbe un “diritto soggettivo permanente ed imprescrittibile allo stato di cittadinanza”<sup>563</sup> dovendosi intendere quest'ultimo quale condizione personale che situa l'individuo – quale membro del popolo di un certo Paese – in una rete di rapporti e legami dai quali derivano diritti e doveri nei confronti sia dello Stato che delle altre persone che compongono la medesima comunità sociale<sup>564</sup>.

Volgendo ora lo sguardo alle politiche concrete portate avanti dal legislatore nazionale per far fronte alla necessità di armonizzare la presenza dello straniero sul territorio italiano e il riconoscimento di – almeno alcuni – diritti tradizionalmente collegati alla cittadinanza, non può non osservarsi come la questione si sia imposta solo recentemente nel dibattito pubblico domestico, appunto a seguito dell'intensificarsi del fenomeno migratorio. In particolare, è stato argomentato come abbia pesato – rallentandolo – sul processo di integrazione dello straniero l'assenza di una coerenza e determinatezza giuridica in materia, tanto che la prima legge sull'immigrazione venne approvata solamente nel 1986<sup>565</sup>.

A partire da tale data, la tendenza del legislatore in materia parrebbe essersi mantenuta costante, perseguendo quello che è stato definito un modello di “integrazione ragionevole”<sup>566</sup>, basato su di un progressivo affrancamento di alcuni diritti dal possesso della cittadinanza, grazie ad una lettura estensiva delle disposizioni che disciplinano situazioni soggettive di vantaggio quali i diritti civili, sociali e gli interessi economici<sup>567</sup>.

---

<sup>560</sup> Alessandro PACE, “Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo”, in *Rivista AIC*, n. 00 del 02.07.2010, <https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/Pace01.pdf>.

<sup>561</sup> Enzo COLOMBO, Lorenzo DOMANESCHI, Chiara MARCHETTI, *Una nuova generazione di italiani. L'idea di cittadinanza tra i giovani figli di immigrati*, FrancoAngeli, 2009, p. 33.

<sup>562</sup> *Ivi*, p. 99.

<sup>563</sup> Corte di Cassazione civile, sent. n. 22271 del 19 maggio 2016.

<sup>564</sup> Teresa RUSSO, “Profili genetali e modalità di acquisto della cittadinanza”, in Constantino DE ROBBIO, *Stranieri e diritto*, Pacini Giuridica, 2018, pp. 248-249.

<sup>565</sup> Marzia TODARO, “Dialogo interculturale e modelli teorici di integrazione”, in Luca BUSCEMA (a cura di), *Identità nazionale e multiculturalismo*, Editoriale Scientifica, 2016, p. 107.

<sup>566</sup> *Ivi*, p. 108.

<sup>567</sup> Luca ALBINO, “Diritti di cittadinanza e doveri della cittadinanza”, in Ventura Enrique MOTA FLORES e Flavio Vincenzo PONTE (a cura di), *op. cit.*, pp. 48-49.

A ben vedere, già nel testo costituzionale può essere rintracciato un primo “appiglio” normativo per il riconoscimento delle libertà civili al non-cittadino. L’art. 10 co. II<sup>568</sup> infatti – letto in combinato disposto con gli artt. 2, 3 e 117 Cost. – delinea un insieme di garanzie e di libertà che la Repubblica si impegna ad assicurare indipendentemente dalla cittadinanza dell’individuo, poiché ascrivibili al soggetto privato in quanto tale e facenti riferimento ai diritti inviolabili universali, ossia allo *status libertatis* dell’uomo generalmente inteso<sup>569</sup>. Se da una parte, dunque, la Costituzione – nel disciplinare le libertà fondamentali cui sono solitamente connessi i diritti civili – fa generalmente esplicito riferimento all’essere umano in quanto tale e nella sua universalità (“tutti”), dall’altro il succitato art. 10 funge da tramite e canale di riconoscimento di tali libertà anche nei confronti dello straniero, in virtù degli impegni assunti dallo Stato italiano nel contesto internazionale, prendendo parte al consesso sovranazionale e firmando Patti e Trattati per lo stesso vincolanti<sup>570</sup>. Si tratta infatti della regolamentazione dei diritti fondamentali dell’uomo, superiori allo stesso dettato costituzionale, tanto che la Consulta non si è lesinata dal ritenere la piena applicabilità del principio di uguaglianza di cui all’art. 3 Cost. (la cui fruizione è apparentemente garantita ai soli cittadini) qualora si ragioni sul godimento dei diritti inviolabili<sup>571</sup>. Per l’esercizio di questi, dunque, si è arrivati a sostenere che la problematica relativa all’estensione del principio di uguaglianza ai non cittadini fosse da considerarsi in realtà uno pseudo-problema, poiché – anche alla luce dell’art.2 Cost – l’uguaglianza fra cittadini è principio cardine della democrazia mentre l’uguaglianza fra uomini è il principio che qualifica un’intera civiltà<sup>572</sup>.

Peraltro, tale lettura ha permesso di fatto il superamento della condizione di reciprocità di cui all’art. 16 delle preleggi (ovvero disposizioni preliminari al codice civile) il quale sancisce che: “Lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti al cittadino a condizione di reciprocità e salve le disposizioni contenute in leggi speciali”. La norma – già vigente all’epoca della entrata

---

<sup>568</sup> Art. 10 co. II Costituzione: “La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.”

<sup>569</sup> Paolo STANCATI, “Le libertà civili del non cittadino”, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale*, Cagliari, 16-17 ottobre, 2009, Annuario 2009, 2010, p. 31.

<sup>570</sup> Per un approfondimento sulla ratifica dei trattati di diritto internazionale si rimanda a: <https://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/dspro102.html> e [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/625128/EPRS\\_STU\(2018\)625128\\_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/625128/EPRS_STU(2018)625128_IT.pdf).

<sup>571</sup> In tal senso, Corte Costituzionale, sent. n. 432/2005. È evidente come la Corte abbia deciso di elevare il proprio iter argomentativo rispetto al dato testuale dell’art. 3 Cost, che espressamente menziona “il cittadino”, proponendone invece una interpretazione plasmata sia dal diritto internazionale che dall’evoluzione storico-sociale in atto nell’epoca moderna.

<sup>572</sup> Così Augusto CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, 2009, p.461. In aggiunta, viene qui richiamata la sentenza della Corte Costituzionale n. 120/1967 con cui la Consulta ha affermato che l’art. 3 della Costituzione debba essere letto in connessione con gli artt. 2 e 10 della Carta Costituzionale, posto che – a parere dei giudici – il principio di uguaglianza ha valenza anche nei confronti degli stranieri qualora si ragioni di diritti fondamentali.



in vigore della Costituzione – appare invero piuttosto datata e in contrasto con l’apertura dimostrata dall’Assemblea Costituente e poi trasfusa nel testo della Legge fondamentale<sup>573</sup>.

V’è da dire comunque come tali libertà non debbano considerarsi esenti da restrizioni, posto che la Consulta ha ritenuto che il legislatore possa legittimamente operare delle limitazioni nei confronti degli stranieri qualora motivate da ragioni di ordine pubblico costituzionale prevalenti<sup>574</sup>. I giudici hanno difatti sottolineato come le situazioni debbano essere analizzate in concreto e non in astratto, avendo cura di valutare la posizione e condizione specifica del soggetto tale per cui divengono pienamente legittime quelle differenze in punto di godimento dei diritti tra cittadino e straniero che dipendano dal differente rapporto sussistente tra il primo e lo Stato. Per tale ragione, quindi, è stato correttamente affermato come l’art. 3 Cost. funga in questi casi da parametro per l’applicazione non tanto del principio dell’uguaglianza quanto di quello della razionalità/ragionevolezza<sup>575</sup>.

Pacifica è, per contro, l’ammissione del non-cittadino al godimento dei diritti civili coperti dall’ampio spettro dell’art. 2 Cost, quali ad esempio la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà religiosa, il diritto di difesa e la presunzione di innocenza. Tale riconoscimento trova peraltro specifica conferma all’interno del testo unico sull’immigrazione<sup>576</sup> ove – all’art. 2 – il legislatore ha parificato la posizione dello straniero a quella del cittadino per quanto concerne i diritti fondamentali e quelli in materia civile<sup>577</sup>. Il D. Lgs. 286/1998 rappresenta infatti la prima disciplina organica italiana in tema di immigrazione, la quale lascia trasparire la raggiunta consapevolezza del legislatore della non-straordinarietà del fenomeno migratorio – fattosi invece ordinario e permanente – nonché della necessità di dover regolamentare in modo completo tutti gli aspetti della vita dello straniero in Italia<sup>578</sup>. Inoltre, ulteriore merito del testo unico è – come già anticipato – quello di aver formalizzato gli insegnamenti della giurisprudenza in punto di diritti fondamentali, accordandone la titolarità a tutti gli individui a prescindere dalla loro nazionalità o cittadinanza. È chiaro dunque come lo spirito ispiratore della norma fosse quello inclusivo e di integrazione dello straniero presente regolarmente sul territorio, anche in virtù

---

<sup>573</sup> Cfr. Luigi CIAURRO, “I diritti fondamentali dello straniero”, in Paolo BENVENUTI (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Il Sirente, 2008, pp. 24-28.

<sup>574</sup> *Ex multis*, Corte Costituzionale sentenza n. 244/1974.

<sup>575</sup> Luigi CIAURRO, *op. cit.*, p. 30.

<sup>576</sup> Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*. Il Testo Unico recepisce in realtà il contenuto normativo della legge “Turco-Napolitano” (legge 6 marzo 1998, n. 40). In precedenza il legislatore nazionale era intervenuto collateralmente alla tematica, limitandosi di fatto a regolare e programmare i flussi di ingresso degli stranieri per motivi di lavoro (Legge Martelli, 28 febbraio 1990 n. 39 e Decreto Dini, del 18 novembre 1995, n.489, reiterato per ben tre volte senza essere di fatto mai convertito in legge).

<sup>577</sup> A cui devono poi aggiungersi altre disposizioni quali quella dell’art. 17 sul diritto di difesa.

<sup>578</sup> Gianpaolo FONTANA, “La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento costituzionale, internazionale e comunitario nella prospettiva delle fonti del diritto”, in Constantino DE ROBBIO, *op. cit.*, p. 45.

dell'estensione del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 della Costituzione al non-cittadino<sup>579</sup>.

Azioni più consistenti risultano invece essere state adottate in relazione ai diritti sociali, di cui al Titolo V T.U. recante "Disposizioni in materia sanitaria, nonché di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale", posta la natura maggiormente delicata di tale categoria.

## 2.1 Il diritto al lavoro

Volendo partire dall'ampio diritto al lavoro, la Costituzione italiana esplicitamente lo ricollega al possesso della cittadinanza, affermando – all'art. 4 – che: "*La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto*"<sup>580</sup>. Quest'ultimo non è dunque declinato in chiave universale, non potendosi parlare di un vero e proprio diritto umano fondamentale. Ciò non toglie, tuttavia, che anche agli stranieri – in virtù dei principi di cui agli artt. 3 e 10 della Costituzione – debba essere riconosciuto il rispetto della dignità umana, di cui il lavoro è strumento di piena realizzazione<sup>581</sup>, qualora ammessi all'esercizio di attività lavorativa da svolgersi in conformità con il valore cardine della uguaglianza.

Ad ogni modo, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, il legislatore ha dimostrato aver acquisito una nuova sensibilità sul tema, andando a regolare puntualmente il lavoro dello straniero in Italia. E' opportuno sottolineare come la legge n. 943/1986 (cosiddetta legge Foschi<sup>582</sup>) non andasse a riconoscere il diritto al lavoro del non-cittadino quanto a sancire una piena parità di trattamento e l'uguaglianza in punto di diritti tra i lavoratori italiani e non<sup>583</sup>,

---

<sup>579</sup> *Ivi*, pp. 46-47.

<sup>580</sup> Oltretutto, l'art. 35 co. IV della Costituzione ("*Riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero*") si limita a riconoscere il diritto alla emigrazione dei cittadini italiani per fini lavorativi, nulla prevedendo in punto di immigrazione degli stranieri in Italia per i medesimi scopi. Gli articoli seguenti, nn.36-37 della Costituzione, si riferiscono poi genericamente al lavoratore, potendo dunque trovare applicazione indipendentemente dallo *status civitatis* del lavoratore stesso.

<sup>581</sup> Lucia TRIA, *Il diritto al lavoro degli stranieri nella giurisprudenza delle Corti supreme nazionali ed europee (Corti di Strasburgo e Lussemburgo)*, Relazione tenuta al Seminario di studio su "I diritti dell'immigrato: profili normativi e giurisprudenziali" svoltosi l'11 novembre 2013 in Roma nella sala Europa della Corte d'appello, su iniziativa della Scuola superiore della Magistratura - Struttura didattica territoriale di Roma, p. 16.

<sup>582</sup> Legge 30 dicembre 1986, n. 943 recante "Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine".

<sup>583</sup> L'Italia già nel 1981 aveva peraltro ratificato - con legge del 10 aprile 1981, n. 158 - la Convenzione Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) n. 143 del 24 giugno 1975, *sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti*. Del resto, più recentemente, anche la Carta dei Diritti Fondamentali dell'unione Europea (2000/C 364/01) all'art. 15 co. III si limita a riconoscere che: "*I cittadini dei paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione*", tale per cui allo straniero non viene accordato il diritto al lavoro in sé quanto piuttosto il diritto ad un equo trattamento qualora ammesso all'esercizio di attività lavorativa all'interno del territorio dell'Unione.

garantendo i diritti relativi all'uso dei servizi sociali e sanitari, al mantenimento dell'identità culturale, alla scuola e alla disponibilità dell'abitazione (art.1)<sup>584</sup>. Un riconoscimento in tal senso si ebbe comunque a distanza di poco tempo, ossia con l'entrata in vigore della cosiddetta Legge Martelli (n. 39/1990) che permise per la prima volta l'accesso agli stranieri al mercato del lavoro liberamente e in condizioni di parità rispetto ai cittadini italiani<sup>585</sup>.

In seguito, la materia venne nuovamente riformata con l'approvazione del testo unico sull'immigrazione, il quale – fermo restando la regolamentazione dei flussi di ingresso e la previsione delle autorizzazioni amministrative previgenti – introduceva la possibilità per lo straniero di svolgere lavoro autonomo<sup>586</sup> nonché quella di varcare le frontiere nazionali anche al fine di cercare un'occupazione lavorativa, previa però prestazione di un'apposita garanzia da parte di soggetti terzi cosiddetti *sponsor*. La norma è stata poi completata dalla entrata in vigore del D.P.R. n. 394/1999 recante le norme di attuazione del testo unico, dalla lettura del combinato disposto delle quali emerge come allo straniero sia stata accordata una parità di trattamento – rispetto al cittadino italiano – nella tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi<sup>587</sup>. A ben vedere, però, il T.U. reca già in sé le prime embrionali disposizioni ispirate ad una maggiore regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno sul territorio statale, per cui il pieno godimento dei diritti spetta solamente a coloro che vivono in condizione di regolarità ed in possesso di determinati requisiti all'interno dello Stato<sup>588</sup>. Nello specifico, infatti, l'art. 5 bis del T.U. prevede uno strumento particolare che prende il nome di “contratto di soggiorno<sup>589</sup>” volto a regolamentare il rapporto esistente tra lo straniero ed il datore di lavoro, a seguito di nulla osta emesso dallo Sportello Unico per l'immigrazione. Prescindo qui dalla dibattuta natura giuridica di tale contratto, ciò che è stata più volte contestata è la conformità costituzionale stessa dell'istituto, a parere di alcuni in

---

<sup>584</sup> Differentemente regolato era difatti l'accesso al mondo del lavoro posto che – ai sensi della Circolare del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale n. 51/22/IV del 4 dicembre 1963 – era prevista la necessità per lo straniero di ottenere una “autorizzazione al lavoro” consistente in un permesso amministrativo a poter esercitare una determinata attività lavorativa, emesso dall'Ufficio del lavoro su richiesta del datore di lavoro intenzionato ad assumere lo straniero. Solo una volta ottenuta tale concessione, il datore di lavoro avrebbe potuto richiedere alla Questura di competenza un nulla osta all'ingresso del lavoratore nel territorio italiano per motivi di lavoro. Per un approfondimento, William CHIAROMONTE, *op. cit.*, pp. 100 e ss.

<sup>585</sup> Maurizio AMBROSINI, *Irregular Immigration in Southern Europe. Actors, Dynamics and Governance*, Palgrave Macmillan, 2018, p. 79.

<sup>586</sup> L'art. 26 T.U. pone comunque una condizione restrittiva posto che: “L'ingresso in Italia dei lavoratori stranieri non appartenenti all'Unione europea che intendono esercitare nel territorio dello Stato un'attività non occasionale di lavoro autonomo può essere consentito a condizione che l'esercizio di tali attività non sia riservato dalla legge ai cittadini italiani, o a cittadini di uno degli Stati membri dell'Unione Europea”.

<sup>587</sup> Armando MACRILLO' (a cura di), *Il diritto degli stranieri*, CEDAM, 2014, p. 263.

<sup>588</sup> Pierluigi CONSORTI, *Tutela dei diritti dei migranti*, Plus, 2009, p.28.

<sup>589</sup> Il quale deve contenere obbligatoriamente la garanzia da parte del datore di lavoro della disponibilità di un alloggio adeguato per il lavoratore e l'impegno, da parte del primo, a pagare le spese di viaggio per il rientro dello straniero nel suo Paese di origine.

contrasto con gli artt. 35-40 della Costituzione che non prevedono differenze tra lavoratori per quanto attiene la loro cittadinanza<sup>590</sup>.

L'impianto disegnato dal T.U., ed improntato da uno spirito di integrazione e di programmazione degli ingressi per motivi di lavoro, venne poi significativamente intaccato dalla legge "Bossi-Fini" del 2002<sup>591</sup>, rendendo maggiormente gravoso e complesso - dal punto di vista dell'*iter* amministrativo da seguire – l'accesso al lavoro dello straniero, in un'ottica di maggiore controllo del territorio.

Ciò chiarito, una prima problematica parrebbe porsi in relazione all'accesso alla funzione pubblica, alla luce del dettato costituzionale di cui agli artt. 51, 54 e 98 che fanno espressamente riferimento sia al cittadino/a che alla Nazione. Nonostante alcune normative di fine Novecento (dalla legge Martelli del 1990 alla Bossi-Fini del 2002) abbiano sporadicamente aperto all'assunzione di non-cittadini per supplire a carenze di personale in settori pubblici specifici, non può sottacersi la permanenza in vigore dell'art. 27 del T.U. che espressamente fa salve quelle disposizioni che prevedono il possesso della cittadinanza italiana per lo svolgimento di determinate attività lavorative. Ebbene, sulla stessa scia pare assestarsi anche l'opinione maggioritaria della giurisprudenza che in più occasioni ha avuto modo di ribadire come l'esclusione del non-cittadino dalla funzione pubblica non costituisca una discriminazione, non essendo altresì ravvisabile alcuna violazione della normativa costituzionale<sup>592</sup>. Preme comunque sottolinearsi come parte della dottrina ritenga invero oramai superato e da superarsi tale criterio della cittadinanza, soprattutto in virtù del mutato contesto storico-politico attuale che dovrebbe maggiormente valorizzare la cittadinanza amministrativa basata sulla residenza nel rapporto tra individuo e apparato statale<sup>593</sup>.

Caso che merita di essere in proposito menzionato è sicuramente quello originato a seguito dell'entrata in vigore della "Riforma Franceschini" del 2014 (D.L. n. 84/2014 poi convertito in L. n.106/2014). La stessa aveva difatti previsto l'apertura ai non-cittadini italiani alla selezione e dunque all'accesso a posizioni dirigenziali all'interno della pubblica amministrazione, nello specifico all'incarico di direttore di museo. Il relativo bando era stato per tale motivo sottoposto all'attenzione del TAR Lazio il quale con tre sentenze gemelle (nn. 6171/2017, 6719/2017 e 6170/2017) aveva accolto tali ricorsi, annullando il bando di gara e le eventuali procedure

---

<sup>590</sup> Livio NERI, "Il lavoro", in Paolo MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *op. cit.*, pp.208-209.

<sup>591</sup> Legge del 30 luglio 2002, n. 189, "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo".

<sup>592</sup> *Ex multis*, Corte di Cassazione, sent. n. 18523 del 2 settembre 2014.

<sup>593</sup> Matteo GNES, "L'accesso al lavoro nella pubblica amministrazione", in Paolo MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *op. cit.*, pp. 229-230.

concorsuali già avviate, ritenendo la violazione della normativa sul pubblico impiego<sup>594</sup> e la necessità del requisito della cittadinanza italiana. Tali pronunce sono state poi riformate dal Consiglio di Stato<sup>595</sup>, in virtù dei compiti di mera gestione tecnico-economica posti in capo ai profili dirigenziali banditi. Gli stessi giudici di Palazzo Spada decisero comunque di sottoporre all'attenzione dell'Adunanza Plenaria un quesito che non erano riusciti a sciogliere, ovvero se dovesse ritenersi possibile o meno per un cittadino straniero (specificatamente dell'Unione Europea) prendere parte alla selezione per il conferimento di incarichi di direttore museale<sup>596</sup>, considerata la vigenza e ritenuta supremazia dei principi costituzionali di cui agli artt. 56 e 57 che esplicitamente limitano tale *chance* ai soli cittadini italiani. Con sentenza resa nel giugno seguente<sup>597</sup>, l'Adunanza Plenaria ha chiarito l'arcano dilemma, propendendo per una disapplicazione della normativa domestica qualora in contrasto con quella sovranazionale<sup>598</sup>, aprendo così alla partecipazione dello straniero (europeo) alle selezioni per suddette posizioni dirigenziali. La vicenda mostra dunque chiaramente il peso ancora rivestito dallo *status civitatis* nei procedimenti concorsuali e nelle selezioni attinenti la pubblica amministrazione, in virtù di antichi sentimenti di affiliazione individuo-patria garanti di un più alto grado di fedeltà allo Stato.

Ulteriore questione particolarmente spinosa – questa volta in punto di multiculturalismo – che si è posta in relazione alla tematica qui in parola, è sicuramente quella del riposo settimanale in coincidenza con il giorno festivo stabilito in base ai precetti religiosi. La materia risulta invero ancora ad oggi regolata dalla legge n. 260/1949<sup>599</sup> la quale – all'art.2 – elenca i giorni da considerarsi religiosi, poiché aventi rilevanza per la fede cristiano-cattolica; lista che si apre con la previsione delle festività in tutte le domeniche<sup>600</sup>. Ebbene, il contenuto di tale disposizione

---

<sup>594</sup> Nello specifico, i giudici amministrativi avevano ritenuto la violazione disposta dall'art. 38 del D. Lgs. n. 165/2001 (TU sul pubblico impiego) e dall'art. 1, lett. a), del DPCM 174/1994 e richiamato l'art. 45, par. 4 TFUE nella parte in cui deroga al principio di libera circolazione dei lavoratori qualora si tratti di impieghi inquadrati all'interno della pubblica amministrazione.

<sup>595</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 3666/2017 del 24 luglio 2017.

<sup>596</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, sent. n. 677/2018 del 2 febbraio 2018. Per un commento alla sentenza si rimanda ad Amedeo ARENA, "Status civitatis ed accesso alla dirigenza pubblica: alcune considerazioni in vista della pronuncia dell'Adunanza plenaria sui direttori dei musei", in *Eurojus.it rivista*, pubblicato online il 12 febbraio 2018.

<sup>597</sup> Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza n. 9/2018 del 25 giugno 2018.

<sup>598</sup> "[...] L'articolo 1, comma 1 del d.P.C.M. 174 del 1994 e l'articolo 2, comma 1 del d.P.R. 487 del 1994, laddove impediscono in assoluto ai cittadini di altri Stati membri dell'UE di assumere i posti dei livelli dirigenziali delle amministrazioni dello Stato e laddove non consentono una verifica in concreto circa la sussistenza o meno del prevalente esercizio di funzioni autoritative in relazione alla singola posizione dirigenziale, risultano in contrasto con il paragrafo 2 dell'articolo 45 del TFUE e non possono trovare conseguentemente applicazione".

<sup>599</sup> L. 27 maggio 1949, n. 260, recante "Disposizioni in materia di ricorrenze festive".

<sup>600</sup> Invero, già l'art. 11 del Concordato del 1929 prevedeva quali giorni festivi tutte le domeniche, completate da un elenco di feste cattoliche espressamente indicate. Altresì l'art. 6 dell'Accordo di Villa Madama del 1984 confermava la regola generale per cui erano da considerarsi festività le domeniche e contemporaneamente lasciava spazio alla negoziazione tra le due parti – tramite apposite intese – al fine di determinare formalmente ulteriori giorni festivi, di cui la prima venne siglata il 23 dicembre 1985. Il testo delle intese è stato poi recepito all'interno dell'ordinamento italiano mediante la sua trasposizione all'interno di Decreti del Presidente della Repubblica.

pare scontrarsi con le necessità della società contemporanea fattasi multiculturale e dunque portatrice di istanze religiose differenti<sup>601</sup> per cui i lavoratori hanno coscienze e credi disparati, che possono imporre loro il riposo in giorni che non corrispondono necessariamente con la domenica.

La problematica è stata risolta solitamente attraverso la contrattazione collettiva<sup>602</sup> nonché per il tramite della stipulazione di apposite intese con le confessioni religiose – o meglio con i suoi rappresentanti – ai sensi del dettato costituzionale, nello specifico dell’art. 8 co. III Cost. Ne sono un esempio le intese stipulate sia con il culto ebraico che con quello avventista<sup>603</sup>. In entrambe è stato riconosciuto ai fedeli di tali religioni il diritto di godere, su loro espressa e personale richiesta, del riposo settimanale nel giorno di sabato, salvo poi dover recuperare le ore lavorative o la domenica o in altro giorno della settimana, indipendentemente dalla condizione lavorativo-contrattuale del fedele ma tenuto conto della flessibilità organizzativa del lavoro e della sua qualificazione o meno come servizio essenziale imprescindibile<sup>604</sup>.

La stessa giurisprudenza è intervenuta sul punto confermando l’apertura pluralista dell’ordinamento italiano in punto di libertà religiosa, anche alla luce dell’art. 19 della Costituzione la cui lettera prescinde da ogni riferimento alla condizione di cittadinanza del fedele. Ebbene, i giudici di legittimità non hanno mancato di sottolineare la piena legittimità del diritto del lavoratore di assentarsi osservando il riposo durante le festività sancite dalle religioni aventi stipulato un’intesa, “*in mancanza di una esigenza produttiva assolutamente preminente, relativa all’organizzazione dell’azienda, all’esigenza di conseguire i profitti o di assicurare alla collettività un servizio*”<sup>605</sup>.

Ad ogni modo, è evidente che l’ampiezza della tutela offerta in materia sia determinata solo in minima parte dall’applicazione dei principi di uguaglianza e non discriminazione, dovendosi piuttosto ricondurre alla caratterizzazione del fedele come lavoratore, qualifica assorbente rispetto a quella di individuo e scevra da connotati riconducibili allo *status civitatis*. È innegabile inoltre come a fare la differenza sia altresì la capacità della confessione di stipulare un’intesa con lo Stato italiano<sup>606</sup>.

---

<sup>601</sup> Maria Rosaria PICCINNI, *Il tempo della festa tra religione e diritto*, Cacucci Editore, 2013, p.276.

<sup>602</sup> *Ivi*, pp. 253 e ss.

<sup>603</sup> Rispettivamente legge n. 101 del 1989 e legge n. 516 del 1988.

<sup>604</sup> Pasquale LILLO, “Rilevanza civile delle festività religiose in Spagna e in Italia”, in *Diritto ecclesiastico*, fasc.n.2, 1995, pag. 415 e ss.

<sup>605</sup> Il riferimento in tal caso è all’ordinanza del Tribunale penale di Milano, del 7 aprile 1993 e alla decisione della Pretura di Monza, sez. dist. Desio, del 20 marzo 1992 n. 82.

<sup>606</sup> Stella COGLIEVINA, “Festività religiose e riposi settimanali nelle società multiculturali”, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, fasc.n.3, 2008, pag. 375 e ss.

## 2.2 Sui diritti sociali

Come già accennato precedentemente, inoltre, rivestono particolare rilevanza i diritti sociali, sospesi in equilibrio precario tra l'ampia tutela loro riconosciuta, almeno in linea di principio – soprattutto a livello sovranazionale da Patti e Trattati di diritto internazionale – e le preponderanti, nella pratica, esigenze di organizzazione e gestione delle risorse statali che giustificano una compressione degli stessi<sup>607</sup>, ancor di più se si guarda alla implementazione a livello locale ove le amministrazioni hanno propeso per una limitazione dell'accesso dello straniero al *welfare* per non incorrere in ulteriori aggravii ai loro bilanci<sup>608</sup>. Nel caso di specie, non appare difatti invocabile *tout court* l'art.2 della Costituzione, in quanto lo scudo ampio del principio di uguaglianza risulta essere dispiegabile prevalentemente con riferimento ai diritti fondamentali. Non può comunque sottacersi come parte della dottrina abbia ricondotto la categoria dei diritti sociali a quella dei diritti inviolabili partendo da una interpretazione estensiva dell'art. 117 co. I lett. m) della Carta fondamentale nella parte in cui indifferentemente si parla di diritti civili e sociali, ponendo in capo allo Stato il compito di determinare i livelli essenziali delle relative prestazioni. Da tale accostamento deriverebbe l'opportunità di considerare entrambi i *genus* di diritti come fondamentali, alla luce del principio di parità di trattamento<sup>609</sup>. Del resto, è stato altresì sottolineato come i diritti sociali – seppur figli di un legislatore “più giovane”, che li ha concepiti quali diritti programmatici<sup>610</sup>, dinamici e dunque perfettamente situati nella complessa moderna contemporaneità – siano fondamentali per la tenuta e la realizzazione dei diritti fondamentali tradizionalmente intesi. La *ratio* sottesa alla implementazione dei primi è difatti da individuarsi nella volontà di erodere quelle differenze economiche e sociali che possono incidere sull'uguale sviluppo della personalità dei consociati e quindi – in ultima istanza – sulla realizzazione di una società che possa dirsi realmente democratica<sup>611</sup>, alla luce del pervasivo principio di solidarietà di cui è impregnato il testo della costituzione repubblicana del 1948<sup>612</sup>. È

---

<sup>607</sup> È stato più volte infatti sottolineato come lo stesso principio di non discriminazione possa essere declinato in chiave differente in base al possesso o meno della cittadinanza, ovvero in relazione al criterio della residenza/soggiorno di lungo periodo nel territorio dello stato da parte dello straniero, tale per cui può legittimamente negarsi il riconoscimento di alcune prestazioni sociali nei confronti dei non cittadini. Cfr. Andreina SCOGNAMIGLIO, “Il diritto alla sicurezza sociale tra nazionalità e cittadinanza”, in Valerio TOZZI e Marco PARISI (a cura di), *op. cit.*, pp. 239 e ss.

<sup>608</sup> Graziella ROMEO, *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, CEDAM, 2011, p. 229.

<sup>609</sup> Antonio RUGGERI, “I diritti sociali al tempo delle migrazioni”, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2, 2018, pubblicato online il 9 luglio 2018. D'altra parte comunque il catalogo stesso dei diritti fondamentali non appare rigidamente e chiaramente definito – esclusi i diritti inviolabili della personalità la cui natura è oramai pacifica – tanto che neppure la giurisprudenza costituzionale ne ha fornito una specifica elencazione. Cfr. Letizia MANCINI, *Società multiculturale e diritto. Dinamiche sociali e riconoscimento giuridico*, CLUEB, 2000, p.64.

<sup>610</sup> Roberto BIN, Giovanni PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, 2015, pp. 581 e ss.

<sup>611</sup> Cfr. Annamaria POGGI, “Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'unione europea”, in *Rivista AIC*, n.1, 2017, pubblicato online il 2 febbraio 2017.

<sup>612</sup> Cfr. Antonio RUGGERI, “Per uno studio sui diritti sociali e sulla Costituzione come ‘sistema’ (notazioni di metodo)”, in *ConsultaOnline*, fasc. II, 2015, pp. 538-553, pubblicato online il 15 giugno 2015. In esso l'Autore sottolinea come il

stato pertanto correttamente osservato come tali diritti siano al contempo condizioni e fini della democrazia, posto che il loro effettivo godimento costituisce sia un obiettivo di politica sociale che la premessa per l'accesso e l'esercizio degli strumenti della sovranità popolare<sup>613</sup>. Sembrerebbe, a tale proposito, quasi profilarsi una ulteriore dimensione della cittadinanza – definibile come civico-repubblicana – in cui basilare importanza viene rivestita dalla partecipazione dell'individuo alla vita della comunità e dalla contribuzione attiva dello stesso nella promozione e raggiungimento del benessere collettivo, in cui il nuovo ruolo assunto dai cittadini è quello di coproduttori di *welfare*<sup>614</sup>.

Non è dunque un caso che nel 2005 la Corte costituzionale<sup>615</sup> abbia esortato gli organi di governo a non limitare l'intervento pubblico al controllo dell'ingresso e soggiorno degli stranieri in Italia, promuovendo invece delle necessarie azioni in ambiti ulteriori quali l'assistenza sociale, l'istruzione, la salute e l'abitazione. La giurisprudenza di legittimità ha pertanto colto – in anticipo sul legislatore - il crescente bisogno di riconoscimento delle tutele nei confronti dello straniero regolarmente residente, che passa per la concessione delle prestazioni sociali e assistenziali in modo pressoché uguale se non uniforme rispetto al cittadino italiano. Ebbene, tale parificazione potrebbe altresì condurre ad una riflessione ulteriore, ovverosia se da tale ampliata distribuzione delle risorse economiche non possa derivare – quale naturale conseguenza - anche una maggiore partecipazione del non-cittadino ai circuiti di partecipazione democratica, ove le decisioni in materia di politica sociale vengono peraltro assunte<sup>616</sup>.

### 2.3 Il diritto all'istruzione

Ciò detto, un primo diritto sociale da poter essere preso in considerazione è certamente il diritto all'istruzione la cui portata universale emerge chiaramente dall'art. 34 Cost. ove si legge che “*la scuola è aperta a tutti*”<sup>617</sup>. Avendo inoltre in mente le considerazioni di cui alle pagine

---

dovere di solidarietà dovrebbe essere impiegato e sfruttato non soltanto per ragioni di giustizia sociale – procedendo ad una redistribuzione delle ricchezze – ma altresì per un armonico sviluppo della persona umana in un contesto di effettivo e sostanziale appagamento dei diritti sociali.

<sup>613</sup> Alessandro MORELLI, “Il ruolo dei diritti sociali nella democrazia contemporanea”, Intervento al Seminario italo-argentino su «*I diritti sociali nello Stato contemporaneo. Costituzione, legislazione, amministrazione, politiche di bilancio*», Università di Messina, Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche, 2 febbraio 2018, altresì pubblicato online su *Forum di Quaderni Costituzionali*.

<sup>614</sup> Andrea BASSI e Giuseppe MORO (a cura di), *Politiche sociali innovative e diritti di cittadinanza*, FrancoAngeli, 2015, pp. 26-27.

<sup>615</sup> Corte Costituzionale, sent. n. 300 del 22 luglio 2005.

<sup>616</sup> Elisabetta FRONTONI, Giovanna PISTORIO, “Immigrazione e diritti umani”, in Constantino DE ROBBIO, *op. cit.*, pp. 64-65.

<sup>617</sup> Principio che ha trovato ulteriore specificazione nella legge delega n. 53/2003 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale) e dal D. Lgs. n.76/2005 (Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione).



precedenti, deve potersi concludere come il diritto all'educazione scolastica sia da considerarsi libero da ogni condizionamento in merito allo *status* giuridico del discepolo. Lo stesso art. 38 del D. Lgs. n. 286/1998<sup>618</sup> riconosce ai minori stranieri – presenti sul territorio – l'obbligo scolastico<sup>619</sup> in condizioni di parità con gli altri alunni<sup>620</sup>. Ebbene, l'impiego del termine *presenti* non può dirsi casuale quanto invece il frutto di un'accurata ponderazione del legislatore, il quale ha deciso di garantire tale diritto - fondamentale prima ancora che sociale - a tutti gli stranieri in età scolare<sup>621</sup>, indipendentemente dalla cittadinanza ovvero dalla regolare residenza degli stessi sul suolo nazionale<sup>622</sup>. Studi sociologici hanno peraltro rivelato la pluralità di significati che l'accesso all'istruzione racchiude per i minori stranieri e per le loro famiglie: da mezzo per la conquista dei mezzi basilari di cittadinanza attiva a strumento e possibilità di riscatto sociale nonché lavorativo e quindi socio-economico<sup>623</sup>. L'acquisizione di competenze linguistiche e la frequentazione di un percorso scolastico permettono altresì una maggiore incorporazione e una più efficace integrazione nelle comunità locali del non-cittadino, il quale inizierà così il suo percorso “da residente a cittadino”<sup>624</sup>.

La norma succitata prosegue poi prevedendo l'attivazione di corsi per l'insegnamento della lingua italiana nonché la promozione di attività di stampo inter e multiculturale. Peraltro, affrontando la tematica della lingua, deve rilevarsi come il proliferare di minoranze linguistiche non autoctone, ovvero non coperte - a prima vista - dalla garanzia costituzionale di cui all'art. 6<sup>625</sup>, abbia posto delle problematiche finora inesplorate, e probabilmente impensabili per la

---

<sup>618</sup> Da leggersi congiuntamente all'art. 2 del T.U., che riconosce allo straniero i diritti fondamentali della persona umana nonché *la parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge* (co. V).

<sup>619</sup> Sulla portata dell'obbligo scolastico, si segnala l'ordinanza del Tribunale di Milano, sez. I civile, n. 2380 dell'11 febbraio 2008, con cui il Giudice di primo grado ha ricompreso anche la scuola materna nei servizi educativi di cui all'art. 38 T.U.

<sup>620</sup> Art. 38 D. Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, ovvero Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero: “I minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico; ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica”. Pari diritto è previsto altresì all'art. 14 della legge 47/2017, anche detta Legge Zampa, nei confronti dei minori stranieri non accompagnati.

<sup>621</sup> Una spinosa questione si era posta in relazione allo straniero divenuto maggiorenne qualora in condizione di irregolarità sul territorio italiano. Sul punto fondamentale si è rivelato l'intervento della giurisprudenza (*ex multis*, Consiglio di Stato, sent. 1734/2007) quanto della Pubblica Amministrazione competente (note del MIUR del 7 giugno 2009 e del 13 giugno 2012), concordi nel ritenere il diritto dell'alunno di trarre vantaggio dal percorso di studi effettuato, accedendo agli esami finali e dunque ottenendo un riconoscimento ufficiale del positivo completamento degli stessi.

<sup>622</sup> Principio peraltro confermato all'art. 45 del D.P.R. N. 329/1999 recante le norme di attuazione del T.U. Lo stesso articolo fissa poi le norme in materia di iscrizione del minore straniero anche in assenza di documentazione anagrafica, prevedendo inoltre una serie di tutele per il minore straniero volte ad evitare fenomeni di discriminazione e promuovendo invece la integrazione e favorendone l'apprendimento. Si ricorda inoltre che l'art. 10 bis T.U. (Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato) non è applicabile nei confronti del minore di età.

<sup>623</sup> Maddalena COLOMBO, “I giovani migranti nelle scuole italiane: percorsi formativi, disuguaglianze, risorse”, in *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Ano XXII, n. 42, jan./jun. 2014, pp. 159-170.

<sup>624</sup> *Ibidem*.

<sup>625</sup> Art. 6 Costituzione: “La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche”.

costituente del 1946. Parte della dottrina ha difatti ritenuto possibile, e anzi auspicabile, una applicazione estensiva del summenzionato art. 6 in modo da ricomprendere anche le minoranze formate da stranieri, poiché parimenti configurabili come gruppo sociologicamente riconoscibile come tale<sup>626</sup>, indipendentemente dallo *status* giuridico dei suoi componenti. Ebbene, stante la natura eminentemente sociologica del concetto di minoranza, per cui i membri della stessa non necessariamente debbono godere della cittadinanza dello Stato con cui si trovano a raffrontarsi, le garanzie e tutele costituzionali in punto di lingua paiono ben riconoscibili anche ai non-cittadini. Ciò risulta ancora più vero nel caso in cui si tratti delle lingue parlate da comunità stanziali e diffuse sul territorio in modo pressoché stabile, ossia da diverse generazioni<sup>627</sup>. Anche in queste ipotesi, come per quello delle minoranze tradizionali, ci si trova a dover regolare una situazione di conflitto tra gruppo maggioritario e gruppo minoritario nella quale quest'ultimo richiede il riconoscimento di tutele positive e di garanzie<sup>628</sup> volte alla preservazione dei tratti loro caratteristici. Se da un lato, dunque, pregevole appare lo sforzo del legislatore e della pubblica amministrazione per quanto concerne l'attivazione di corsi di italiano – così da permettere una maggiore ed effettiva integrazione dello straniero nel contesto comunitario italiano – dall'altro appare miope, alla luce dell'inarrestabile evoluzione storica e sociale, il mancato riconoscimento delle libertà e dei diritti delle minoranze anche dal punto di vista linguistico, stante l'opportunità di riconoscere pari dignità a quei gruppi minoritari sorti dalla stabilizzazione di fenomeni migratori.

Inoltre, la questione del multiculturalismo pare essersi posta in relazione all'istruzione in termini di libertà religiosa, o meglio di laicità all'interno degli edifici scolastici<sup>629</sup>. Seppur non espressamente menzionato all'interno del testo costituzionale, infatti, il principio di laicità dello Stato italiano è desumibile dalla lettura congiunta degli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 Cost. da cui si ricava non una indifferenza della Repubblica nei confronti della questione religiosa quanto *la garanzia per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e*

---

<sup>626</sup> Alessandro PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Giuffrè, 1967, p. 165.

<sup>627</sup> Cfr. Valeria PIERGIGLI, "Rileggendo l'opera di Alessandro Pizzorusso sulle minoranze linguistiche: le "nuove minoranze" tra identità e integrazione", in *Nomos – Le attualità nel diritto*, vol.1, 2019.

<sup>628</sup> Si cita qui il pensiero di Luigi Ferrajoli secondo cui: "La democrazia è una costruzione laboriosa, faticosa e di lunghissimo periodo che consiste, essenzialmente, nella costruzione di garanzie e di istituzioni di garanzie". Luigi FERRAJOLI, "Universalismo dei diritti fondamentali e differenze culturali", in Giulio M. SALERNO, Francesco RIMOLI (a cura di), *Cittadinanza, identità e diritti. Il problema dell'altro nella società cosmopolitica*, Grafica Editrice Romana, 2008, p. 56.

<sup>629</sup> Ulteriore questione problematica risulta essere quella dell'insegnamento per sé della religione cattolica, per cui si rimanda brevemente a Alessandro ODDI, "L'ora infinita. L'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica", in *Rivista AIC*, n.00, del 2 luglio 2010, consultabile al <https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/Oddi01.pdf> e Rita BENIGNI, "La via stretta dell'educazione religiosa nel diritto e nell'azione del Consiglio di Europa. Tra competenza degli Stati ed opzione laica", in *Rivista AIC*, n.4, 2012, pubblicato online il 2 ottobre 2012.

*culturale*<sup>630</sup>. Vero è però che – nonostante l’entrata in vigore della Costituzione repubblicana – continuano ad avere valenza i decreti regi nn. 965/1924 (art. 118) e 1297/1928 (art.119) con i quali viene prescritta, come arredamento scolastico, la presenza obbligatoria del crocifisso all’interno delle aule. Se tali disposizioni non avevano originato alcun dibattito al momento della loro adozione, ovverosia in un’epoca in cui la società italiana era ancora di fatto omogenea e assestata su paradigmi culturali, tradizionali e religiosi uniformi, più di recente esse hanno animato il dibattito non solo dottrinale ma altresì giuridico. Senza poter scandagliare nel dettaglio le plurime vicende giudiziali che si sono susseguite sulla tematica<sup>631</sup>, le doglianze propugnate dai ricorrenti sono converse generalmente sulla lesione del principio di laicità e di libertà religiosa a fronte della esposizione coatta del simbolo religioso cattolico all’interno degli istituti. Il crocifisso avrebbe infatti rappresentato la estrinsecazione materiale dell’adesione implicita dello Stato ai valori propri di una sola frangia della popolazione (quella cattolica), dovendosi invece ritenere preferibile la scelta di non esporre alcuna raffigurazione religiosa nel pieno rispetto del pluralismo e dell’imparzialità delle istituzioni scolastiche<sup>632</sup>.

Ebbene, non solo le Corti italiane ma anche quelle sovranazionali si sono attestate su posizioni piuttosto caute e conservatrici, sostenendo la non lesione di alcun principio costituzionale ovvero del catalogo dei diritti contenuti all’interno della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo<sup>633</sup>. I giudici hanno difatti posto l’accento sulla interpretazione del crocifisso quale simbolo<sup>634</sup> non esclusivamente riferibile al culto cristiano-cattolico quanto veicolo di valori tradizionali e costituzionali. In un ambiente laico, quale quello scolastico, esso andrebbe infatti a caricarsi di una valenza educativa al pluralismo e alla tolleranza, alla difesa della dignità umana e al rispetto dell’altro in termini di uguaglianza, tutti principi ben compatibili con – se non addirittura fondanti

---

<sup>630</sup> Corte Costituzionale, sent. n. 203/1989. Per una panoramica sulla laicità nello Stato italiano si rimanda a Giuditta BRUNELLI, “La laicità italiana tra affermazioni di principio e contraddizioni della prassi”, in *Rivista AIC*, n.1, 2013, pubblicato online l’8 marzo 2013.

<sup>631</sup> *Ex multis*, Tribunale Di L’aquila, ordinanza 23 ottobre 2003, TAR Veneto, sezione III, 17.03.2005, n.1110, Consiglio di Stato, n. 556, 13.02.2006.

<sup>632</sup> Invero, anche nel rispetto della libertà religiosa negativa, cioè di non aderire e professare alcuna religione.

<sup>633</sup> Nel caso di specie, il riferimento è alla sentenza della Corte EDU, Grande Camera, sent. 28 marzo 2011 n. 30814 nel caso *Lautsi e altri c. Italia II*, in cui i giudici di Strasburgo hanno ritenuto che l’esposizione del crocifisso in aula non fosse da ritenersi lesivo dei diritti di cui agli artt. 9 (Libertà di pensiero, di coscienza e di religione) e 2 Prot. 1 (Diritto all’istruzione) CEDU. La controversia era stata in realtà già affrontata dalla seconda sezione della Corte la quale si era espressa in modo opposto alla Grande Camera, rilevando la violazione dei due summenzionati articoli in quanto l’esposizione del crocifisso poteva turbare la libertà di coscienza e religione degli studenti. La Grande Camera ha invece osservato – richiamando il margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati membri della Convenzione – come si trattasse di un simbolo essenzialmente passivo, ovvero incapace di condizionare e ledere il sentimento altrui. Cfr. Fioravante RINALDI, “‘Il segno della croce’. il caso dell’affissione del crocifisso nella scuola di Abano terme in Lautsi e altri c. Italia II ed il problema del ‘trapianto’ della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo nel nostro ordinamento”, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012, pubblicato online il 28 marzo 2012.

<sup>634</sup> Sul simbolo religioso si rimanda a Claudia Bianca CEFFA, “Sensibilità costituzionale e salvaguardia dei valori giuridici interni nella giurisprudenza italiana in tema di diversità religiosa nel contesto della società multiculturale”, in *Rivista AIC*, n. 4, 2017, pubblicato online il 13 ottobre 2017.

- quello di laicità dello Stato<sup>635</sup>. Si é fatto quindi ricorso all’argomento della laicità positiva, ovvero della apertura dell’ordinamento italiano – e di riflesso del sistema scolastico – a tutte le religioni e credo, posto che non è previsto alcun divieto di esposizione dei simboli da parte degli allievi, i quali possono ben indossare croci e coprire il capo con un velo. A fronte di ciò, quindi, la rimozione del crocifisso sarebbe stata illegittima<sup>636</sup>.

È stato altresì rilevato dalla giurisprudenza come suddetti principi prescindano dal grado di laicità dello Stato e siano invece riferibili alla coscienza individuale, cuore pulsante della dignità personale, alla cui difesa e tutela è volto l’ordinamento costituzionale personalista, ovvero incentrato sulla protezione del singolo in quanto uomo e alla sua realizzazione. Per non sfociare in un uso distorto della laicità positiva, potenzialmente incline a trasformarsi in “laicità asimmetrica<sup>637</sup>”, parrebbe quindi preferibile una valorizzazione del singolo e dell’individuo in quanto tale piuttosto che del simbolo, così da potersi rivalutare l’affermazione per cui non esistono valori dello Stato laico ma solamente valori dello Stato costituzionale<sup>638</sup>, maggiormente funzionale nonché confacente alla gestione del complesso quanto mutevole fenomeno del multiculturalismo. Legare la convivenza ai simboli finisce inevitabilmente per favorire un gruppo a discapito dell’altro, il quale difficilmente potrà smettere di associare tali segni ed emblemi con la cultura tradizionalmente di riferimento.

## 2.4 Il diritto alla salute

Procedendo nella rassegna, per quanto concerne invece il diritto alla salute di cui all’art. 32 Cost., la formulazione della disposizione costituzionale non lascia dubbi circa il riconoscimento e godimento di tale diritto a tutti gli individui, a prescindere dal loro *status civitatis*. A ciò deve poi affiancarsi la lettura dell’art. 2 del T.U. immigrazione il quale, si ribadisce, tutela e garantisce il rispetto dei diritti fondamentali anche allo straniero presente sul territorio<sup>639</sup>; diritti inviolabili nei quali può ben essere iscritto anche quello alla salute di cui in parola<sup>640</sup>.

---

<sup>635</sup> Marilisa D’AMICO, “Laicità costituzionale e fondamentalismi tra Italia ed Europa: considerazioni a partire da alcune decisioni giurisprudenziali”, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015, pubblicato online il 12 giugno 2015.

<sup>636</sup> Giovanni CAVAGGION, *op. cit.*, pp.327-328.

<sup>637</sup> *Ivi*, p. 329.

<sup>638</sup> Antonino SPADARO, “I valori dello Stato “laico” (...o “costituzionale”?)”, in *Rivista AIC*, n.2, 2011, pubblicato online il 3 giugno 2011.

<sup>639</sup> Con la sentenza n. 251/2002 la Corte Costituzionale ha sostenuto la tutela del nucleo inviolabile del diritto alla salute anche allo straniero in qualità di diritto fondamentale dell’uomo.

<sup>640</sup> Nonché la circolare del Ministero della Sanità n. 5/2000 recante “Indicazioni applicative del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 - Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero - Disposizioni in materia di assistenza sanitaria”.

Vero è però che il legislatore ha previsto un trattamento differenziato tra stranieri regolarmente soggiornanti e non, come disciplinato dagli artt. 34<sup>641</sup> e 35 D. Lgs. n. 286/1998. Diversa è difatti l'estensione della protezione assicurata. Se da un lato, allo straniero in possesso di regolare permesso di soggiorno è garantita la piena parità di trattamento e l'uguaglianza rispetto al cittadino italiano per quanto riguarda l'assistenza erogata dal servizio sanitario nazionale<sup>642</sup>; dall'altro allo straniero non regolare sono assicurate unicamente *le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva* (si pensi, ad esempio, alle vaccinazioni oppure alla profilassi). Anche allo straniero irregolare, quindi, è da riconoscersi un nucleo irriducibile del diritto alla salute, indipendentemente dalla sua posizione di ingresso e permanenza sul territorio nazionale<sup>643</sup>. Allo scoccare degli anni Duemila, l'Italia compiva una scelta di umanità che l'avrebbero portata ad essere la prima nazione al mondo a garantire il diritto alla salute per ogni persona comunque presente sul territorio, sia in modo regolare che irregolare<sup>644</sup>.

Questioni interessanti si sono poste, in merito al diritto alla salute, dal punto di vista del multiculturalismo, in particolare con riferimento al pluralismo religioso.

Sono infatti configurabili delle ipotesi in cui il rifiuto di cure mediche è dettato da motivazioni e convinzioni religiose del paziente. In tal caso la giurisprudenza si è dimostrata attenta al rispetto del principio della autodeterminazione della personalità umana, tramite cui si concretizza la dignità stessa<sup>645</sup>. Per tali ragioni, quindi, del tutto legittimo è stato ritenuto il rifiuto terapeutico per motivi religiosi, ad eccezione del caso in cui il paziente - in stato di incoscienza - non sia in

---

<sup>641</sup> Art. 34 T.U.: "Hanno l'obbligo di iscrizione al servizio sanitario nazionale e hanno parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'obbligo contributivo, all'assistenza erogata in Italia dal servizio sanitario nazionale e alla sua validità temporale: gli stranieri regolarmente soggiornanti [...] e in minori stranieri non accompagnati [...]". Lo straniero regolarmente soggiornante in Italia ma la cui condizione non sia riconducibile alle categorie di cui all'art. 34 T.U. ha comunque l'obbligo di iscriversi al SSN oppure di sottoscrivere una apposita polizza assicurativa.

<sup>642</sup> Tale principio è stato peraltro ribadito dalla Corte Costituzionale anche nel dichiarare la illegittimità dell'art. 80, co. XIX, della Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001") il quale escludeva dal godimento dell'indennità di accompagnamento per inabilità gli stranieri non titolari della carta di soggiorno nel territorio dello Stato, seppur regolarmente soggiornanti. La stessa norma è stata peraltro censurata nella parte in cui negava - per le medesime ragioni - l'indennità di accompagnamento (sent.n.11/2009) e l'assegno mensile di invalidità (sent. n.187/2010).

<sup>643</sup> Corte Costituzionale, sent. n. 61/2011 anticipata dalla sent. n. 269/2010. Cfr. Alberto RANDAZZO, "La salute degli stranieri irregolari: un diritto fondamentale 'dimezzato'?", in *ConsultaOnline*, <http://www.giurcost.org/studi/randazzo3.pdf>.

<sup>644</sup> Daniela PANIZZUT e Pierfranco OLIVANI, "Il diritto all'assistenza sanitaria in Italia per gli stranieri e la sua fruibilità", in Paolo MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *op. cit.*, p. 394.

<sup>645</sup> Cassazione civile, sez. I, 15 Maggio 2019, n. 12998. Il caso di specie trattava degli appartenenti al culto dei Testimoni di Geova, contrari - per motivi religiosi - alla sottoposizione a trasfusioni sanguigne. Per un approfondimento sul tema in relazione alla condizione di minore del paziente si rimanda altresì a Caterina DI COSTANZO, "Il dissenso alle emotrasfusioni a beneficio di una minore. Considerazioni in calce a un provvedimento del giudice tutelare del Tribunale di Firenze", in *Federalismi.it*, pubblicato online il 25 settembre 2019.

grado di esprimere il proprio volere, tale per cui il comportamento del personale medico – adottato al fine di salvargli la vita – non può considerarsi passibile di censura penale<sup>646</sup>.

Casi concreti si sono posti in relazione ai seguaci del movimento religioso dei Testimoni di Geova, contrari per precetto alle trasfusioni di sangue. Ebbene, la giurisprudenza ha chiarito come – nell’ipotesi in cui non si possa avere una manifestazione di volontà espressa, inequivoca, attuale e informata da parte del paziente – non si incorre in alcuna violazione del diritto costituzionalmente riconosciuto e tutelato al rifiuto terapeutico allorché venga disposta una terapia trasfusionale salvavita a favore dell’individuo in stato di incoscienza<sup>647</sup>. Circostanza invece dissimile è quella concernete l’esistenza di un rifiuto esplicito alle cure (sia da parte del paziente che del suo amministratore di sostegno). In tal caso, difatti, deve ritenersi prevalente la scelta dell’individuo, alla luce del “[...] principio personalistico che anima la nostra Costituzione (la quale vede nellapersona umana un valore etico in sè e guarda al limite del "rispetto della persona umana" in riferimento al singolo individuo, in qualsiasi momento della sua vita e nell'integralità della sua persona, in considerazione del fascio di convinzioni etiche, religiose, culturali e filosofiche che orientano le sue determinazioni volitive”<sup>648</sup>. La scelta consapevole e la volontà libera del singolo soggetto (in special modo se animate e sorrette da spirito e convinzioni religiose, filosofiche o di credo) debbono allora mantenere una posizione preminente, anche – se non soprattutto – nella fase terminale dell’esistenza umana.

## **2.5 Il diritto alle prestazioni e alle misure di assistenza sociali e il diritto all’abitazione**

Passando ora alla trattazione degli altri diritti sociali, l’art. 41 T.U. equipara al cittadino italiano lo straniero titolare di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno per quanto riguarda la *fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale*<sup>649</sup>. La norma traccia dunque nettamente il perimetro degli stranieri aventi diritto all’assistenza sociale, escludendo una fetta consistente di non-cittadini: nella specie, i titolari di soggiorno per motivi lavorativi<sup>650</sup> o familiari. Tale distinzione è stata

---

<sup>646</sup> Cassazione civile, sez. III, sentenza del 23/02/2007 n. 4211.

<sup>647</sup> Cassazione civile sez. III, sentenza del 15/09/2008, n. 23676.

<sup>648</sup> Cassazione civile sez. I, sentenza del 15/05/2019, n. 12998.

<sup>649</sup> Questa la formulazione della norma a seguito della riforma operata tramite l’art. 80 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)” con cui è stato introdotto il criterio della durata almeno annuale del titolo di soggiorno al fine della fruizione dell’assistenza sociale da parte dello straniero. Rientrano nei provvidenze economiche e agli assegni sociali di cui all’art. 80 il sostegno per l’inclusione attiva, la carta acquisti ordinaria, l’assegno di maternità, l’assegno di maternità per le lavoratrici atipiche, l’assegno per il nucleo familiare numeroso, l’assegno di natalità, l’assegno nucleo familiare per i familiari residenti all’estero, il bonus alla nascita e il bonus asilo nido. Cfr. Graziella ROMEO, “Il cosmopolitismo pragmatico della corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà”, in *Rivista AIC*, n.1, 2018, pubblicato online il 30 marzo 2018.

<sup>650</sup> Tanto più che l’art. 12 della Direttiva 2011/98/UE sul permesso unico di soggiorno riserva ai lavoratori dei Paesi terzi lo stesso trattamento riconosciuto ai cittadini comunitari in materia di sicurezza sociale, così come da Regolamento (CE)

però scardinata dalla Corte Costituzionale la quale è intervenuta plurime volte, ribadendo la irragionevolezza di un tale trattamento differenziato<sup>651</sup>.

Questo non significa però che la Corte stessa non abbia ammesso, in casi circoscritti, la possibilità di prevedere trattamenti differenziati tra italiani e stranieri in punto di godimento di alcune misure sociali. È questo il caso della paventata illegittimità del requisito della titolarità della carta di soggiorno CE per lungo periodo affinché gli stranieri residenti in Italia da almeno dieci anni potessero accedere all'assegno sociale di cui alla legge n. 335/1995. Ebbene – ivi decidendo – la Consulta ha ritenuto inammissibile la questione di illegittimità costituzionale che era stata sollevata in proposito dall'organo rimettente sostenendo che non vi era nel caso di specie alcuna disparità di trattamento, posto che il requisito temporale riguardava tutti i potenziali fruitori del beneficio<sup>652</sup>.

Il Testo Unico immigrazione prevede poi chiaramente – all'art. 40 – l'accesso dello straniero regolarmente soggiornante agli alloggi sociali<sup>653</sup>.

Quello che parrebbe un riconoscimento limpido di un diritto al non-cittadino, si offusca però guardando meglio alla moltitudine di norme in materia di edilizia popolare che – per quanto riguarda lo straniero – pongono criteri di fatto limitativi all'accesso all'edilizia popolare, prevedendo, tra gli altri, significativi requisiti di residenza stabile pregressa<sup>654</sup>. Ad esempio, per la concessione di alloggi di edilizia residenziale pubblica e l'accesso ai servizi di intermediazione sociale e di agevolazione creditizia la norma prevede criteri più stringenti limitandone l'accesso ai soli stranieri titolari di carta di soggiorno oppure di permesso di soggiorno almeno biennale che al contempo esercitino regolare attività lavorativa, autonoma o subordinata che sia. Di fatto, quindi, a fronte della recessione del criterio della cittadinanza, che assicurava quel legame solido esistente tra il fruitore dell'alloggio sociale e la comunità, il legislatore ha fatto ricorso al criterio della residenza, ovviando in tal modo alla tagliola della Corte Costituzionale ma perseguendo (ed ottenendo) il medesimo risultato. Tra l'altro, deve rilevarsi come tale criterio sia stato altresì

---

n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Tale principio ha trovato inoltre conferma di recente nella giurisprudenza della Corte di Giustizia europea la quale – con la sentenza “Kerly Del Rosario Martinez Silva c. Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e Comune di Genova” (C-449/16) del 21 giugno 2017 – ha incluso il diritto agli assegni ai nuclei familiari con tre figli alle prestazioni di sicurezza sociale di cui al succitato regolamento.

<sup>651</sup> Si citano le sentenze nn. 454/1998, 306/2008, 11/2009, 22/2015 e 230/2015 con cui la Corte ha riconosciuto il diritto all'assistenza sociale anche agli stranieri. Da ultima, con l'ordinanza n. 95/2017, la Corte Costituzionale ha riconosciuto l'assegno di maternità anche ai possessori di permesso unico di lavoro.

<sup>652</sup> Corte Costituzionale, ord. n. 180 del 15 luglio 2016. Si veda anche Elisabetta FRONTONI, Giovanna PISTORIO, *op. cit.*, p. 59.

<sup>653</sup> Per una panoramica sulla edilizia popolare in Italia si rimanda a Alvisè DIVARI, “DE SOCIAL HOUSING #an italian brief history”, in *Nomos - le attualità nel diritto*, n. 1, 2019.

<sup>654</sup> Art. 11 Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, istitutivo di un Piano nazionale di edilizia abitativa. Cfr. Francesco PALLANTE, “Gli stranieri e il diritto all'abitazione”, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo n. 3, 2016.

pensato in un'ottica di stabilità e reciprocità dei rapporti tra il singolo straniero e la collettività nella distribuzione di diritti e doveri.

Dunque, emerge come, per quanto concerne i diritti sociali nell'esperienza italiana, l'impiego deviato del criterio della cittadinanza (a volte mascherato da residenza) abbia finito in molti casi per disattendere due dei principi cardine di cui si nutre e su cui è costruito lo Stato democratico di cui la cittadinanza è simbolo e vessillo, ovvero l'equità e la giustizia sociale, generando nuove forme di conflitto e disattendendo i prefissati obiettivi di integrazione sociale<sup>655</sup>.

Degna di nota risulta altresì la questione dei cosiddetti diritti sociali speciali dello straniero<sup>656</sup>, poiché riconosciuti solamente al non cittadino in virtù della sua qualità di migrante. Orbene, nel T.U. vengono chiaramente sanciti due diritti sociali peculiari: l'assistenza ai valichi di frontiera (art. 10 co. V) e il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale (art. 18). Tali diritti racchiudono un *favor* nei confronti del non-cittadino pensato come rimedio per il superamento di quegli ostacoli – sociali, giuridici e politici – potenzialmente in grado di impedire una piena realizzazione e sviluppo dell'autonomia personale<sup>657</sup>, intrisi dunque del principio di uguaglianza di cui all'art.3 della Costituzione.

## 2.6 Il doveri costituzionali

In punto di doveri costituzionali, invece, la questione può restringersi fondamentalmente a tre articoli della Costituzione, ovvero alle disposizioni di cui agli artt. 52, 53 e 54 della Carta Fondamentale. Se piuttosto pacifica appare la applicabilità del dovere di concorrere alle spese pubbliche attraverso il prelievo tributario a prescindere alla cittadinanza del soggetto<sup>658</sup>, altrettanto non può dirsi a riguardo del dovere di difesa della patria – tradizionalmente collegata alla prestazione del servizio militare – ed al dovere di fedeltà alla Repubblica. Il fondamento dei doveri costituzionali sarebbe da individuarsi – secondo autorevole dottrina – addirittura all'art. 2 della Costituzione, il quale, del tracciare un progetto solidaristico su cui costruire la vita costituzionale o meglio repubblicana, presuppone l'assolvimento di quegli obblighi necessari per la tenuta della collettività e per la intessitura di relazioni sociali nonché civiche<sup>659</sup>.

É in tale ottica integrativo-relazionale che assume rilievo la configurabilità dei doveri del non-cittadino, calato all'interno di un contesto comunitario non originario ma al cui sviluppo risulta

---

<sup>655</sup>Giuseppe MONTEDURO “Dinamiche della globalizzazione: i conflitti sociali per i diritti di cittadinanza”, in *Rivista Italiana di Conflittologia*, Issue 34, 2017, pp. 48-77.

<sup>656</sup> In tal senso, Barbara PEZZIN, “Una questione che interroga l'uguaglianza”, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *op. cit.*, pp. 210 e ss.

<sup>657</sup> *Ibidem*.

<sup>658</sup> Valerio ONIDA, “Lo statuto costituzionale del non cittadino”, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *op. cit.*, p. 14.

<sup>659</sup> Enrico GROSSO, “I doveri costituzionali”, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *op. cit.*, p.234.



coinvolto dal semplice intrattenimento volontario di relazioni sociali. Eminente è allora la dimensione simbolica dei doveri costituzionali, che riguarda non tanto l'uomo quale detentore di una determinata cittadinanza quanto l'uomo calato all'interno di una comunità precipuamente situata.

Alla luce di quanto detto, il dovere di fedeltà pone allora interrogativi in relazione alla pretesa di adesione dello straniero ad una compagine di principi espressione del modello socio-tradizionale di riferimento<sup>660</sup>, oltre che all'insieme delle leggi vigenti ma culturalmente neutre. L'art. 52 Cost., infatti, evoca immediatamente la sua massima estensione possibile, ovvero quella del sacrificio della propria vita per la patria, situazione ben configurabile nella vigenza del servizio di leva obbligatoria. Proprio a tale proposito, la Corte Costituzionale nel 1999 era stata chiamata a pronunciarsi in merito all'assoggettamento dell'apolide al servizio militare<sup>661</sup> e la pronuncia resa fornì l'occasione alla Consulta per tratteggiare una nuova dimensione e una rinnovata concezione di comunità nazionale, aggiornata in relazione agli sviluppi sociali e non più fondata sul connotato della cittadinanza. Questa novella collettività si fonda, invece, sulle dinamiche sociali nascenti dall'intricato dispiegarsi dei diritti e doveri costituzionali, per cui il nucleo essenziale deve individuarsi nel principio di solidarietà capace di connettere gli individui tra loro e garantire il rispetto dei diritti fondamentali. La difesa della patria, pertanto, non può più essere concepita unicamente come sforzo eroico in caso straordinario di conflitto bellico, calandosi invece nella quotidianità ed estrinsecandosi nell'impegno sociale cui tutti – indipendentemente dallo *status civitatis* – siamo chiamati ad adempiere in virtù del vivere insieme.

Sulla stessa linea di pensiero si inserisce il dibattito circa la possibilità o meno per il non-cittadino di svolgere il servizio civile<sup>662</sup>, concepito quale nuova modalità di contribuire alla difesa non armata della patria di cui all'art. 52 Cost. Esso infatti dovrebbe essere letto congiuntamente all'art. 54 della Costituzione<sup>663</sup> per potersi arrivare ad affermare – come oramai pacificamente ritenuto sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza – che per difesa della patria debba sostanzialmente intendersi la fedeltà ed il rispetto dei valori fondamentali della Repubblica e

---

<sup>660</sup> *Ivi*, p. 252.

<sup>661</sup> Corte Costituzionale, sent. n. 172/1999.

<sup>662</sup> Se inizialmente, con le leggi nn. 772/1972 e 230/1998, il servizio civile era stato previsto in sostituzione del servizio di leva per coloro che si dichiaravano obiettori di coscienza, con la legge n. 64/2001 esso ha acquisito una propria autonomia concettuale, essendo peraltro nel frattempo venuto meno l'obbligo di leva, per cui l'espletamento del servizio civile è ad oggi del tutto volontario.

<sup>663</sup> Detto requisito di fedeltà e di rispetto delle virtù civiche pare combinare in sé due aspetti: quello della identificazione tramite l'appropriazione di valori comuni civici e quello della appartenenza etnica. Dal prevalere dell'uno sull'altro dipenderà la propensione per la concessione della cittadinanza in virtù del solo legame etnico-culturale ovvero per l'acquisto di tale condizione su basi strettamente giuridiche. Cfr. Ignazio SANNA, *op. cit.*, p. 26.

l'adesione sincera ai principi costituzionali fondanti l'intero ordinamento giuridico italiano<sup>664</sup>. In particolare, per tali ragioni, si è ben presto arrivati a interpretare la difesa della Patria non in quanto imposizione e affermazione della autorità statale quanto quale momento espressivo della socialità umana, posto che – mediante l'assolvimento del servizio civile – l'individuo volontariamente si prodiga e coopera per la tutela dei valori della comunità, anche qui alla luce del principio solidaristico<sup>665</sup>. Evidente diviene dunque il *fil rouge* che lega l'art. 52 all'art. 2 Cost. il quale espressamente *garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità*, e *richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*. La difesa della patria assume allora pieno significato solamente qualora si guardi al situarsi precipuo ed al relazionarsi del soggetto all'interno di una comunità, ragion per cui del tutto irragionevole diviene la esclusione dello straniero dal poter partecipare ai progetti di servizio civile. Come è stato correttamente osservato, dalla Consulta prima e dai giudici di legittimità poi<sup>666</sup>, l'unico requisito legittimamente prevedibile nel limitare l'accesso del non-cittadino al servizio civile è quello della regolarità del proprio soggiorno sul suolo italiano, non potendosi invece prevedere ulteriori criteri potenzialmente ostacolanti il pieno sviluppo e l'inclusione dell'individuo all'interno del contesto sociale ospitante<sup>667</sup>.

Si può quindi affermare che i doveri di cui agli artt. 52 e 54 Cost. necessitano di essere letti attraverso la lente della contemporaneità, tenendo in considerazione il mutare della compagine sociale nazionale e, soprattutto in un'ottica di inclusione e partecipazione civica imprescindibile per lo sviluppo e la tenuta della collettività in senso solidaristico, avendo cura di tutelare i valori fondamentali costituzionali.

### **3. Le Regioni alla prova del multiculturalismo**

Con la nota riforma del 2001 – operata per mezzo della legge costituzionale n. 3/2001<sup>668</sup> - che è andata a modificare il Titolo V della Costituzione, il legislatore è intervenuto consistentemente

---

<sup>664</sup> Francesca POLACCHINI, "il servizio civile universale: verso un nuovo concetto di patria e cittadinanza", in *Rivista AIC*, n.3, 2017, pubblicato online il 18 settembre 2017.

<sup>665</sup> In tal senso si espressa la Corte Costituzionale con la sentenza n. 228/2004.

<sup>666</sup> Il riferimento in questo caso è alle sentenze della Corte Costituzionale nn. 309/2013 e 119/2015 e della Corte di Cassazione n. 7951/2016.

<sup>667</sup> Tali pronunce hanno portato alla modifica del D. Lgs. 77/2002 che escludeva gli stranieri dal servizio civile e all'approvazione della legge n. 106/2016 istitutiva del servizio civile universale basato sui principi solidaristico e della promozione dei valori fondamentali. La Corte aveva già, con la sentenza n.119/2015, dichiarato la irragionevolezza del requisito della cittadinanza italiana per l'accesso al servizio civile volontario.

<sup>668</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione". La riforma era stata peraltro anticipata dalla precedente approvazione delle leggi nn. 1/1999 e 2/2001, relative rispettivamente alla elezione diretta del Presidente di Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni ed alla elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Cfr. Franco MODUGNO,

nel riparto delle competenze centro periferia, ovvero tra Stato e Regioni, di cui all'art. 117 Cost. Il novellato articolo prevede infatti una suddivisione per materie<sup>669</sup> della potestà legislativa tra i due attori, nel rispetto non solo della Carta fondamentale ma anche *dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*. La norma elenca innanzitutto gli ambiti di competenza esclusiva dello Stato per poi definire le materie di legislazione concorrente per cui *spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*. Infine, il testo del summenzionato articolo chiarisce come spetti alle Regioni ogni materia non espressamente riservata al legislatore statale tale per cui evidente è il fatto che i limiti alla potestà regionale debbano oggi considerarsi esclusivamente di legittimità<sup>670</sup>, essendo stato espunto ogni riferimento al superiore interesse generale ovvero delle altre Regioni<sup>671</sup>.

Al riparto della potestà legislativa corrisponde inoltre la suddivisione di quella regolamentare, spettante allo Stato nelle sole materie di legislazione esclusiva, eccezion fatta per i casi di delega alle Regioni, a queste ultime per ogni altra materia e ai Comuni, Province e Città metropolitane invece per quanto concerne la regolamentazione dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro proprie. A ciò deve infine coniugarsi la lettura dell'art. 118 Cost. il quale espressamente riconosce le funzioni amministrative in capo ai Comuni, salvo che – per far fronte ad esigenze di esercizio unitario – esse vengano avocate in progressione ascendente da Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Per i fini che qui ci occupano, deve rilevarsi come – all'art. 117 Cost - le materie della cittadinanza (lett. i), della condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea (lett.a), della immigrazione (lett. b), nonché – tra le molte – della istruzione (lett. n), previdenza sociale (lett. o) e legislazione elettorale (lett. p) spettino esclusivamente allo Stato. Tuttavia, seppure nella vigenza di tale monopolio di competenza da parte del legislatore statale, è incontrovertibile il ruolo centrale ricoperto dalle amministrazioni locali, comunali e altresì regionali, nel far fronte alle esigenze concrete della gestione del fenomeno multiculturale. Ciò è ancor più vero se si tiene in considerazione il monito di cui al comma IX dell'art. 117 secondo

---

Paolo CARNEVALE, Alfonso CELOTTO, Carlo COLAPIETRO, Marco RUOTOLO, Giovanni SERGES, Massimo SICLARI, Francesco RIMOLI, *Diritto pubblico*, G. Giappichelli Editore, 2017, p.543.

<sup>669</sup> Per una lettura critica di tale scelta del legislatore si rinvia a Paolo CAVALIERI, “La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione”, in *Atti del Convegno: Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Bilancio di un triennio - Pisa, 16-17 dicembre 2004*, consultabile al <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it>.

<sup>670</sup> Si rimanda sul punto, per aspetti problematici della questione, a Filippo BENELLI, Roberto BIN, “Prevalenza e ‘rimaterializzazione delle materie’: scacco matto alle Regioni”, in *Le Regioni*, n.6, 2009, pp. 1185-1212.

<sup>671</sup> Temistocle MARTINES, *op. cit.*, p.285.

cui: “Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica [...]”, che pare prescindere dalla condizione della cittadinanza dei destinatari di tali iniziative legislative. Oltre ad esse, il T.U. – all’art. 3 e al Titolo V – esplicitamente prevede il coinvolgimento del legislatore locale nella definizione di politiche e nell’adozione di provvedimenti volti ad assicurare il godimento dei diritti sociali agli stranieri<sup>672</sup>. È infatti interesse degli organi di governo locale amministrare delle collettività che si articolino nel rispetto del principio di solidarietà, tale per cui si assiste oggi ad una vera e propria “amministrativizzazione” delle politiche regionali di integrazione dello straniero, aventi ad oggetto le materie e gli ambiti più disparati<sup>673</sup>.

Particolare rilevanza assumono quindi tutte quelle normative che direttamente e significativamente incidono sui diritti di cittadinanza di chi in possesso di tale *status giuridico* non lo è, disvelando diversi gradi di estro e di sensibilità alla questione da parte del legislatore locale, in un sistema di diritto multilivello così delineato. Si può quindi osservare lo sdoppiamento di competenze tra Stato e Regioni per quanto attiene la cittadinanza, per cui se il primo continua ad essere competente esclusivo per la cittadinanza formale, le seconde sono oggi chiamate alla definizione della cittadinanza sociale/sostanziale, legiferando sulle modalità per il concreto accesso e godimento dei diritti da parte dei non-cittadini<sup>674</sup>.

Ebbene, in primo luogo, dopo anni in cui si era affermata una sorta di tradizione centralistica dello Stato<sup>675</sup>, si è registrato un accrescimento del ruolo svolto dalle Regioni nell’espletamento di funzioni collegate alla gestione del servizio scolastico<sup>676</sup>. In tal modo, gli enti locali si sono trovati a confrontarsi con le realtà sempre più pluraliste della scuola, riflesso in fondo

---

<sup>672</sup> La maggior parte delle normative in questione risultano essere state adottate all’inizio del Nuovo Millennio, eccezion fatta per il Molise e la Sicilia che ancora non hanno provveduto alla disciplina della materia dell’inclusione e integrazione sociale dello straniero. Per le altre si citano invece, a mero titolo di esempio, le leggi regionali della Basilicata n. 13/2016, del Friuli Venezia Giulia n. 99/2015, del Lazio n.10/2008, della Toscana n.29/2009, dell’Emilia-Romagna n.5/2004 e delle Marche n. 13/2009.

<sup>673</sup> Laura RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle regioni*, Giuffrè, 2012, p. 114.

<sup>674</sup> *Ivi*, pp. 29-30. Si richiama in proposito anche la già citata sentenza n. 300/2005 con cui la Consulta ha ribadito come l’intervento pubblico in materia di stranieri tocchi anche materie disciplinate dalla Costituzione sia di competenza dello Stato che delle Regioni, in forma esclusiva o concorrente.

<sup>675</sup> Si pensi, ad esempio, al regio decreto legislativo n. 3725 del 13 novembre 1859, anche noto come “legge Casati”, con cui si procedeva alla riorganizzazione dell’amministrazione e del sistema scolastico della penisola, o ancora alla Riforma Gentile tramite la quale il regime fascista provvedeva – con una serie di regi decreti emanati tra il 1922 e il 1923 – alla rimodulazione di programmi, amministrazione e organizzazione dell’istruzione italiana, dalle scuole medie alla formazione universitaria.

<sup>676</sup> Marco PARISI, “Parità scolastica, educazione religiosa e scuole islamiche: problemi e prospettive” in Valerio TOZZI e Marco PARISI (a cura di), *op. cit.*, p. 50. A fronte di quella che è stata definita una “equivoca dizione” normativa, la Corte Costituzionale – con la sentenza n. 200/2009 - ha chiarito come spetti allo Stato la definizione dei principi fondamentali, mentre alle Regioni spetti la disciplina di dettaglio, “salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale”. Cfr. Luigi FRANCO, “L’«equivoca dizione» dell’art. 33, c. 2, Cost. tra «norme generali», principi fondamentali e legislazione regionale alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale”, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013, pubblicato online il 19 aprile 2012.

dell'evoluzione e della trasformazione della compagine sociale su grande scala<sup>677</sup>. Innanzitutto, è facoltà delle Regioni organizzare corsi di cultura e di lingua italiana pensati per favorire l'integrazione dello straniero<sup>678</sup>. Forte in questo caso è il coinvolgimento delle istituzioni scolastiche, chiamate ad attivare corsi di alfabetizzazione nelle scuole elementari e medie nonché ad adottare programmi didattici pensati per fornire un'offerta culturale valida per gli stranieri adulti (art. 38 co. V T.U.). Si inseriscono su tale solco la legge regionale n.10/2008 del Lazio, quella della Liguria n. 7/2007 e quella provinciale di Trento n. 5/2006. Tutti gli esempi citati guardano a favorire la concreta partecipazione del non-cittadino alla vita pubblica locale<sup>679</sup> mediante la trasmissione di sapere in punto di ordinamento ed istituzioni italiane, di educazione interculturale e mediazione anche linguistica. In altri – forse maggiori - casi, la promozione della coscienza civile e dell'educazione in chiave multiculturale è stata però collegata a delle nuove necessità securitarie<sup>680</sup> a cui si è cercato di ovviare passando per lo sviluppo/incremento della legalità e del senso civico da impiegare per la costruzione del bene comune<sup>681</sup>.

Pertanto, analizzando il panorama locale italiano, si oscilla da normative particolarmente sensibili alla questione della integrazione dello straniero per il tramite dell'istituzione scolastica<sup>682</sup> a realtà non altrettanto virtuose<sup>683</sup>.

Più complesso appare invece il discorso in merito alla attribuzione delle cosiddette misure per il diritto allo studio, consistenti in provvidenze complementari di sostegno didattico. Numerosi enti locali hanno difatti disposto la stesura delle relative graduatorie adottando quale requisito o come criterio preferenziale la residenza. Tale regola, seppur non potenziale oggetto di scure di legittimità costituzionale, finisce per tramutarsi in una discriminazione indiretta, escludendo di

---

<sup>677</sup> Sulla querelle tra competenze statali e regionali in materia scolastica si rinvia alla sentenza della Corte Costituzionale n. 200/2009 con cui la Consulta ha chiarito come debba considerarsi materia esclusiva del legislatore statale la definizione delle “norme generali sull'istruzione” - riconducibili agli artt. 33 e 34 Cost. e contenenti gli elementi sostanziali del sistema italiano di istruzione – e materia concorrente Stato-Regioni la delimitazione dei “principi fondamentali in materia di istruzione”.

<sup>678</sup> Legge n. 943/1986, impegno ribadito nel T.U. Immigrazione del 1998.

<sup>679</sup> Il possesso di determinate conoscenze fondamentali è infatti da considerarsi imprescindibile per la crescita e la piena inclusione dell'individuo nella vita sociale e civile. Cfr. Stefania CAVALIERE, “I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi ‘diritti culturali’”, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, pubblicato online il 18 settembre 2017.

<sup>680</sup> Tra le molte, legge regionale Marche n. 11/2002, Emilia-Romagna n.24/2003 e Piemonte n. 23/2007.

<sup>681</sup> Vincenzo ANTONELLI, “Cittadini si diventa: la formazione alla democrazia partecipativa”, in *Astrid-online*, consultabile al link: [http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Anto/Antonelli\\_democrazia-partecipativa.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Anto/Antonelli_democrazia-partecipativa.pdf).

<sup>682</sup> Si pensi alla legge regionale della Toscana n.29/2009 con cui il legislatore locale ha accordato allo straniero - anche irregolare - ampi diritti in materia di diritto allo studio ed alla formazione professionale, in ragione dello sviluppo di una cittadinanza sociale.

<sup>683</sup> Si cita ad esempio la legge n. 12/2011 della Provincia autonoma di Bolzano con cui era stato stabilito il criterio della residenza quinquennale ininterrotta nel territorio provinciale per l'accesso degli alunni extracomunitari alle agevolazioni per la frequenza di scuole fuori provincia e per l'accesso degli stranieri alle prestazioni economiche per il diritto allo studio universitario. Con la sentenza n. 2/2013 la Consulta ha comunque dichiarato tali disposizioni illegittime poiché in contrasto con gli artt. 3 e 34 della Costituzione.

fatto dal godimento delle misure per il diritto allo studio i figli di stranieri irregolarmente presenti all'interno dei confini nazionali<sup>684</sup>.

Il criterio della residenza protratta risulta essere parimenti centrale nella legislazione regionale in materia di prestazioni assistenziali e sociali<sup>685</sup>.

Circa le prime, l'atteggiamento delle Regioni è apparso di parziale chiusura nei confronti del non-cittadino, ostacolato nei fatti nel godimento delle provvidenze in materia sanitaria<sup>686</sup>. In alcuni casi, infatti, la fruizione delle prestazioni assistenziali non solo era subordinato al possesso della carta di soggiorno ma altresì alla residenza nella regione interessata<sup>687</sup>. In altri, invece, solo il criterio della titolarità del titolo di soggiorno era stato previsto dal legislatore regionale<sup>688</sup>, andando però non di meno a rappresentare una violazione dei diritti fondamentali del non-cittadino bisognoso di cure e assistenza sanitaria specifica.

Merita qui di essere menzionata una recente sentenza della giurisprudenza di merito con cui è stato censurato l'obbligo imposto da un Comune – ligure nel caso di specie – in capo agli individui privi di fissa dimora e provenienti dalle aree geografiche africana, asiatica e sud americana di sottoporsi ad un controllo sanitario al fine di non vedersi negato sia l'accesso al territorio comunale sia alle strutture di accoglienza in esso dislocate. Ebbene, a parere dell'organo giudicante, tale previsione era da dichiararsi discriminatoria, violando gli artt. 2 e 3 della Costituzione e venendo meno al principio di parità e uguaglianza, recando immotivati svantaggi in ragione della sola etnia dell'individuo interessato da tali infelici disposizioni locali<sup>689</sup>.

Per quanto riguarda invece le prestazioni sociali, la Consulta non si è dimostrata eccessivamente *tranchant*, sostenendo la non illegittimità costituzionale né l'irragionevolezza di quelle previsioni normative che collegano alla fruizione di prestazioni sociali l'aver stabilito la propria residenza nel territorio regionale da un determinato periodo di tempo<sup>690</sup>.

---

<sup>684</sup> Alberta DE FUSCO, “Sul diritto all’istruzione come veicolo di integrazione delle seconde generazioni dell’immigrazione in Italia”, in *Osservatorio Costituzionale*, pubblicato online il 6 febbraio 2018.

<sup>685</sup> Si ricorda qui come i servizi sociali di cui in parola sono quelli regolati all’art.128 d.lgs 112/1998, dovendosi quindi intendere quelle attività concernenti l’erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, e prestazioni economiche pensate per il superamento delle situazioni di bisogno e di difficoltà umane. Sono escluse dal catalogo le prestazioni previdenziali, sanitarie e amministrazione della giustizia.

<sup>686</sup> Per una puntuale elencazione delle principali diatribe in materia si rimanda a Luca MEZZETTI, “I sistemi sanitari alla prova dell’immigrazione. L’esperienza italiana”, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018, pubblicato online il 12 marzo 2018.

<sup>687</sup> Ad esempio, Corte Costituzionale, sent. n. 4/2013 con cui la Consulta riteneva la illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria n. 44/2011 recante “Norme per il sostegno di persone non autosufficienti - Fondo per la non autosufficienza”.

<sup>688</sup> Si cita, Corte Costituzionale, sent. n.172/ 2013 relativa alla legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2012, n. 15 (Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie) sull’assegno di cura.

<sup>689</sup> Tribunale di Genova, sez. IV, sentenza del 28/07/2017.

<sup>690</sup> Cecilia CORSI, “Peripezie di un cammino verso l’integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici”, in *Rivista AIC*, n.1, 2018, pubblicato online l’11 gennaio 2018.

Si è arrivati pertanto a parlare di una vera e propria cittadinanza “sostanziale”, ovvero regionale, che si affianca a quella formale statale e sta ad indicare le modalità di integrazione e partecipazione alla vita ed alle vicende locali<sup>691</sup>. E’ qui evidente come il livello di raggiunta cittadinanza sostanziale dipenderà anche dalla variabile della stabilità di residenza o domicilio all’interno del territorio di una determinata regione. In tal modo, diventa evidente la duplice anima del requisito della residenza in cui convivono sia la dimensione includente – all’interno della collettività – sia quella escludente - in relazione all’accesso e godimento di specifici diritti sociali<sup>692</sup>-, considerazione peraltro classicamente riservata alla cittadinanza stessa.

Pari osservazioni possono essere mosse per quanto riguarda l’accesso alla abitazione, la cui disciplina viene esplicitamente demandata dal legislatore nazionale a quello regionale (art. 40 T.U.). La tendenza è difatti quella di legare l’accesso agli alloggi pubblici alla residenza prolungata nel territorio regionale. Chiamata a pronunciarsi in merito alla eventuale illegittimità costituzionale di tali previsioni regionali, la Corte Costituzionale si è prodigata nel delineare lo stretto nesso esistente tra esigenza abitativa, integrazione dello straniero nella comunità e garanzie di stabilità, tale per cui l’apposizione del criterio temporale della residenza doveva considerarsi generalmente legittimo purché contenuto entro i limiti della ragionevolezza<sup>693</sup>. La previsione di una certa anzianità di soggiorno o residenza é stata dunque giustificata e protetta dalla Consulta in ragione di garanzie di stabilità – aventi rilevanza, anche economica<sup>694</sup>, per l’amministrazione – tali da divenire preponderanti rispetto a un bene di primaria importanza quale la casa ed un bisogno sociale ineludibile quale quello all’alloggio<sup>695</sup>. Tale ragionamento non trova naturalmente applicazione nel caso in cui le prestazioni sociali ineriscano ai diritti fondamentali, qualora – ad esempio – lo straniero versi in condizioni di inabilità o di invalidità. In queste ipotesi, infatti, l’*iter* argomentativo adottato dalla giurisprudenza si fa più stringente, avendo cura di salvaguardare e tutelare la libertà del singolo e la sua facoltà di partecipare alla vita sociale della comunità<sup>696</sup>. Nello specifico, qualora l’azione statale possa dirsi determinata ed

---

<sup>691</sup> Laura RONCHETTI, “La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni”, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo n. 2, 2012.

<sup>692</sup> Laura MONTANARI, “La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri”, in *Federalismi.it*, numero speciale 2/2019 del 25 marzo 2019.

<sup>693</sup> Corte Costituzionale, sent. n. 222/2013.

<sup>694</sup> Comunque, se è vero che il legislatore ha nella propria disponibilità il potere di decisione sulle priorità di spesa, ancor più incontestabile è il perimetro all’interno del quale tale discrezionalità deve essere esercitata, coincidente con il dettato costituzionale.

<sup>695</sup> Cecilia CORSI, *op. cit.* Con le sentenze nn. 49/1987, 217/1988 e 404/1988, la Corte Costituzionale era giunta ad affermare il dovere collettivo ad impedire che vi siano delle persone prive di abitazione e a riconoscere la natura di diritto inviolabile dell’uomo al diritto sociale all’abitazione. Per una lettura critica del legame tra diritto all’alloggio e residenza stabile e duratura si rimanda a Massimo CAMPEDELLI, Paolo CARROZZA, Livio PEPINO (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Il Mulino, 2010, pp. 531 e ss.

<sup>696</sup> Esemplicative sono la sentenza della Corte Costituzionale n. 432/2005 e l’ordinanza n. 20/2012.

orientata dal principio di solidarietà sociale, la condizione giuridica e la cittadinanza del destinatario della misura divengono irrilevanti, posto che le prestazioni sociali in questione si rivelano essere - in ultima istanza – volte alla garanzia della libertà umana a valenza universale e alla rimozione degli ostacoli alla sua realizzazione.

La salvaguardia dei diritti fondamentali è allora sganciata da ogni condizionamento in merito alla partecipazione effettiva dell'individuo alla vita economica e sociale del Paese o di periodo minimo di residenza all'interno dello stesso, per cui non trovano asilo quelle logiche di inclusione e integrazione dello straniero alla comunità previste per il riconoscimento dei diritti di prestazione<sup>697</sup>. Altrimenti detto, in ossequio al principio fondamentale di uguaglianza, l'ordinamento non può ammettere discriminazioni che nascano dal possesso o meno della cittadinanza come pure dalla presenza sul territorio regolare o irregolare. Diversa è invece la situazione per quel che riguarda i “diritti eccedenti quelli fondamentali”, in cui è possibile – nel rispetto del principio di ragionevolezza – connettere l'erogazione di determinate prestazioni al requisito della residenza non episodico dello straniero all'interno dei confini nazionali<sup>698</sup>.

Stante la compresenza dei due, sarebbe allora magari più opportuno ragionare in termini di diritti di comunità, piuttosto che di diritti di cittadinanza, alla luce della sussistenza di un insieme di libertà assicurate per la mera appartenenza e partecipazione ad una collettività di cui si rispettano e condividono diritti e doveri<sup>699</sup>.

#### **4. Sui diritti politici**

Il riconoscimento dei diritti politici ai non-cittadini risulta essere questione dibattuta per la sua complessità da tempo immemore. Nel Novecento, autori autorevoli avevano limpidamente rifiutato qualsiasi opzione di inclusione politica dello straniero, ritenendo che la democrazia potesse fondarsi unicamente sull'eliminazione dell'eterogeneo e sulla autentica omogeneità del popolo<sup>700</sup>. L'asserita permanente validità della ricostruzione appare però oggi debole a fronte dell'inevitabile commistione sociale e del proliferare della mescolanza tra popoli, che impone dunque un ripensamento circa l'opportunità o meno di ammettere il non-cittadino all'esercizio e godimento dei diritti politici.

Per quanto riguarda l'Italia, l'ostacolo più evidente deve rintracciarsi nel testo costituzionale posto che l'art. 48 Cost. è lapidario nel riconoscere il diritto di voto attivo e passivo ai soli

---

<sup>697</sup> Graziella ROMEO, *op. cit.*, pp. 182-183.

<sup>698</sup> Laura RONCHETTI (a cura di), *op. cit.* 2012, p. 53.

<sup>699</sup> Andrea LOLLO, *op. cit.*, p. 216.

<sup>700</sup> Il riferimento è alla dottrina di Carl SCHMITT e in particolare al suo volume *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo* (1923). Cfr. Antonino SCALONE, “Comunità, identità e omogeneità fra Schmitt, Heller E Kelsen”, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1, 2019.



cittadini come pure il diritto di associazione partitica democratica di cui alla seguente disposizione<sup>701</sup>; situazione che pare complicarsi ulteriormente qualora si tengano in considerazione anche gli artt. 17 e 18 Cost che accordano il diritto di riunione e associazione ai soli cittadini. Non può comunque sottacersi come parte della dottrina abbia interpretato il combinato disposto dagli artt. 48 e 51 della Costituzione in chiave positiva, rintracciandovi unicamente una garanzia per cittadini e non una barriera per l'estensione dei diritti politici agli stranieri. È stato difatti argomentato come dal testo delle disposizioni non è possibile ricavare un divieto espresso di accordare il diritto di voto attivo e passivo ai non-cittadini, non potendosi rinvenire ermeneuticamente alcuna esplicita esclusione degli stranieri dal godimento da tale gamma di diritti<sup>702</sup>.

Se dal legislatore nazionale non sembrano essere state portate avanti iniziative degne di nota nella materia, più attivo si è invece rivelato il legislatore locale, ovvero regionale. Esempi significativi – su cui la Consulta è stata chiamata ad interrogarsi nel merito – sono rappresentati dalle previsioni normative di cui agli Statuti della Toscana, dell'Umbria e dell'Emilia Romagna con cui si è promossa l'estensione del diritto di voto agli immigrati (residenti, si specificava nel terzo caso), tentativi lungimiranti e ottimistici arrestati però dall'evidenza del dettato normativo in vigore<sup>703</sup>. Le questionate disposizioni sono state infatti analizzate dalla Corte Costituzionale in relazione agli artt. 1, 48, 117, 121 e 122 Cost. Nello specifico, le pronunce della Corte sono apparse piuttosto singolari, non tanto per l'*iter* argomentativo adoperato nel decidere sui diritti politici del non-cittadino quanto per l'esito finale complessivo. I giudici hanno in breve ritenuto che – sebbene ritenute legittime in qualità di espressione del ruolo politico delle Regioni anche in assenza di una competenza regionale in materia – le stesse disposizioni erano da considerarsi prive di efficacia giuridica poiché unicamente programmatiche<sup>704</sup>. Ebbene, la Consulta, in modo opinabile, è giunta ad accordare la piena legittimità alle *vexatae* disposizioni - seppur ribadendo la competenza esclusiva dello Stato nella definizione di quelle norme volte a disciplinare la

---

<sup>701</sup> Si può a tale proposito riportare alla memoria il cosiddetto “Caso Jean Fabre” per cui – nel 1979 – il Presidente della Repubblica Pertini si rifiutò di convocare a consultazioni il segretario del partito radicale poiché straniero (francese). Se difatti la legge non vieta allo straniero di iscriversi ad un partito, il Presidente ritenne che - per effetto del combinato disposto degli artt. 48 e 67 Cost. – allo straniero, seppure militante, non potessero essere riconosciuti i diritti politici espressamente riservati al cittadino.

<sup>702</sup> Silvia Antonella FREGO LUPPI, “Migrants’ voting rights: models of participation”, in Ennio CODINI and Marina D'ODORICO, *op. cit.*, p. 150.

<sup>703</sup> Corte Costituzionale, sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004.

<sup>704</sup> Renzo DICKMANN, “Le sentenze della corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni ‘programmatiche’ degli statuti ordinari (nota a Corte Cost., 2 dicembre 2004, n. 372, e 6 dicembre 2004, nn. 378 e 379)”, in *Federalismi.it*, n. 3, 2005; Antonio RUGGERI, “Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro”, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, pubblicato online il 9 dicembre 2004 e Adele ANZON, “L’ ‘inefficacia giuridica’ di norme ‘programmatiche’”, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2004, pubblicato online il 21 gennaio 2005.

condizione giuridica dello straniero – escludendo però che le summenzionate norme aprissero di fatto ad una partecipazione effettiva dello straniero alla vita pubblica e politica locale.

Stessa cattiva sorte risulta altresì essere toccata agli Statuti comunali di Genova e Forlì nella parte in cui disciplinavano il diritto di voto degli stranieri alle elezioni locali. In tali casi, la questione è stata posta all'attenzione del Consiglio di Stato il quale, con pareri, ha sostenuto la non sussistenza di limiti di rango costituzionale - ex art. 48 e 51 Cost. - alla estensione del diritto di voto tramite legge ordinaria<sup>705</sup>. Per completezza, appare infatti opportuno citarsi l'art. 8 del D. Lgs. 267/2000<sup>706</sup> - sulla partecipazione popolare - il quale esorta l'amministrazione comunale proprio a favorire il coinvolgimento dello straniero regolarmente soggiornante alla vita pubblica locale<sup>707</sup>. Il motivo per cui suddetti statuti dovevano comunque ritenersi illegittimi era invece da individuarsi nella competenza esclusiva statale in riferimento alla legislazione elettorale dei comuni, ai sensi dell'art. 117 Cost, prevalentemente per ragioni di uniformità diffusa su tutto il territorio nazionale<sup>708</sup>.

Procedendo oltre, deve rilevarsi come accanto alla dimensione rappresentativa della democrazia, la Costituzione repubblicana – seppur implicitamente – apra ad un'ulteriore dimensione della vita politica: la democrazia partecipativa. L'art. 3. co. II e l'art. 118 ultimo comma Cost. infatti chiaramente delineano un ruolo attivo dell'individuo nella determinazione della politica nazionale, prevedendo l'uno che il pieno sviluppo della *persona umana* passi anche attraverso la partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese e l'altro che gli enti locali si adoperino per favorire l'iniziativa autonoma dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale. Il testo della Legge fondamentale profila dunque chiaramente un terzo profilo, accanto a quello del cittadino elettore/rappresentato e del cittadino militante/rappresentante, ovvero quello del cittadino attivo, dovendosi con tale formula intendersi quei soggetti che in prima persona decidano di partecipare alla vita della comunità, ponendosi in rapporto diretto con le istituzioni<sup>709</sup>. Il riferimento è pertanto a quelle forme di associazionismo e alle iniziative di mobilitazione individuale volte alla sensibilizzazione delle

---

<sup>705</sup> Consiglio di Stato, sez. I, adunanza del 16 marzo 2005.

<sup>706</sup> Art. 8 Decreto Legislativo 18 Agosto 2000, N. 267 - Testo Unico Delle Leggi Sull'ordinamento Degli Enti Locali: "Lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203 e al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti."

<sup>707</sup> Sul punto, si rimanda al parere del Consiglio di Stato n. 11074/2005 che di fatto – nel negare la facoltà degli statuti comunali di estendere l'elettorato agli stranieri per le elezioni dei consigli circoscrizionali - apriva invece alla possibile estensione del diritto di voto agli stranieri tramite l'azione del legislatore nazionale, per le elezioni locali.

<sup>708</sup> Renato FINOCCHI GHERSI, "Immigrati e diritto di voto nell'attività consultiva del Consiglio di Stato", in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 5, 2006.

<sup>709</sup> Gregorio ARENA, "La cittadinanza attiva nella costituzione", in Fulvio CORTESE, Gianni SANTUCCI, Anna SIMONATI (a cura di), *op. cit.*, pp. 244-245.

autorità e della collettività riguardo ad un tema di interesse comune. Motivato è allora il richiamo al principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost, facendo riferimento ad un'accezione maggiormente pluralista e paritaria del termine, volto a valorizzare le potenzialità insiste nella convergenza degli sforzi e delle azioni portate avanti sia dai soggetti pubblici che da quelli privati nel perseguimento di interessi generali<sup>710</sup>.

La cittadinanza attiva, quindi, risulta essere epurata da ogni tradizionale residuo ontologico atto a richiamare alla mente i connotati classici della cittadinanza, quali l'appartenenza e la rappresentanza, per farsi invece artefice di un nuovo modo di intendere tale *status* giuridico, basato sulla cura e definizione degli interessi e del bene comuni e alla gestione solidale e partecipata della vita pubblica, perciò aperta alla inclusione dello straniero.

Tale venatura che attraversa il granitico testo costituzionale, appare però essere passato in secondo piano e non completamente sfruttato e valorizzato dal legislatore nazionale nel definire quelle politiche inerenti il riconoscimento dei diritti politici del non-cittadino. Deve difatti insistersi sul fatto che gli artt. 48 e 49 Cost. riservino chiaramente il diritto di elettorato attivo e passivo nonché la militanza partitica al cittadino, ergendo una barriera testuale alla partecipazione politica dello straniero, escluso *in toto* dalla possibilità di prendere parte alla vita politica nazionale.

A livello locale, come per il diritto di voto, il “paziente” sembrerebbe godere di migliore salute, stante probabilmente la maggiore prossimità tra governante e comunità. In ossequio all'articolo 2 del T.U. – che prevede la partecipazione dello straniero alla vita pubblica locale<sup>711</sup> - sempre più frequentemente si è fatto ricorso all'adozione di meccanismi che tendano ad includere il non-cittadino nella vita politica locale<sup>712</sup>, andando così a creare una duplicità di sistemi – locale e statale – in cui lo straniero vive una doppia vita lungo i binari dell'inclusione/esclusione dalla partecipazione politica. Ne sono un esempio gli strumenti di democrazia indiretta costituiti dalle Consulte per gli immigrati e dal Consigliere aggiunto (con titolo a partecipare senza diritto di voto alle sedute del Consiglio Comunale)<sup>713</sup>, deboli palliativi ad un problema di mancanza di rappresentanza e inclusione politica sicuramente più profondo.

---

<sup>710</sup> *Ivi*, p. 246-247.

<sup>711</sup> In realtà il d.d.l. Turco - Napolitano prevedeva il diritto di elettorato attivo e passivo allo straniero detentore di regolare carta di soggiorno. Tale disposizione venne però epurata in sede di approvazione tanto da essere rielaborata nella più ampia e sfumata formulazione attuale. Deve altresì menzionarsi la mancata ratifica da parte dello Stato italiano del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale. Tale capitolo dichiara infatti: “La Convenzione agevola la creazione di organismi consultivi a livello locali eletti da stranieri residenti, in comunità locali aventi sul loro territorio un significativo numero di stranieri residenti.”

<sup>712</sup> Beniamino CARAVITA DI TORITTO, “I diritti politici dei ‘non cittadini’: ripensare la cittadinanza”, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *op. cit.*, p. 144-145.

<sup>713</sup> Paolo COLASANTE, “L'attribuzione del diritto di voto ai non cittadini: prospettive di riforma e fonte competente”, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016, pubblicato online il 15 maggio 2016.

Ardua questione, alla quale né la dottrina né la giurisprudenza hanno saputo fornire una soluzione unitaria, risulta essere quella della partecipazione dello straniero alla consultazione referendaria. Da un lato, infatti, in un'ottica di inclusione e integrazione tramite la partecipazione attiva alla vita locale, sembrerebbe opportuno permettere anche al non-cittadino di esprimersi in sede di referendum consultivo; dall'altro, però, la partecipazione dello straniero diviene più controversa qualora di tratti di referendum abrogativi o approvativi di norme elaborate da organi alla cui elezione essi sono di fatto esclusi per legge<sup>714</sup>.

In conclusione, emerge quindi chiaramente come ancora oggi vi sia una resistenza al riconoscimento dei diritti politici allo straniero che finisce però per cozzare con i principi stessi della rappresentanza democratica<sup>715</sup>. Escludendo una fetta consistente della compagine sociale dai circuiti democratici, infatti, si rischia di arrestare le potenzialità rappresentative del Parlamento e degli altri organi legislativi, non riproducendo a pieno e fedelmente i reali interessi, idee e istanze che animano e fermentano nella collettività di riferimento.

## 5. Brevi considerazioni finali

L'Italia alle prese con il multiculturalismo e i diritti di cittadinanza riconosciuti agli stranieri appare dunque un Paese insicuro, ostaggio di un moto oscillante tra apertura e chiusura dettata da ragioni economiche e di tradizione giuridica. L'esito di tale processo di ricerca di un nuovo equilibrio - alla luce della neo-impostasi realtà pluralista all'interno del panorama giuridico e sociale nazionale - appare quindi ancora incerto, alla mercé delle forze politiche dominanti e del modo in cui le stesse sceglieranno di gestire e affrontare la questione, guidate dal cosiddetto "spirito del tempo"<sup>716</sup>. Ciò che manca davvero è un dibattito pubblico circa i cambiamenti che stanno interessando la compagine sociale italiana, inevitabilmente alle prese con la diversità ed il pluralismo<sup>717</sup>, lasciando la questione in balia della repentina mutevolezza del non detto e dell'innominabile.

A complicare ulteriormente il quadro sembrano poi porsi i diversi sentire e le differenti posizioni assunte dal legislatore statale e da quelli locali, prima di tutto regionali. Se è ancora vero che *la cittadinanza codifica i criteri in base ai quali la comunità identifica se stessa alla luce delle percezioni diffuse e dominanti e attiene alle scelte generali con le quali la comunità*

---

<sup>714</sup> Luigi CIAURRO, *op. cit.*, p. 40.

<sup>715</sup> Per un approfondimento sulla rappresentatività si rimanda a Omar CHESSA, "Voto popolare e sistema elettorale nella costituzione italiana", in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, pubblicato online il 23 settembre 2017.

<sup>716</sup> Gaetano AZZARITI, "Cittadinanza e multiculturalismo: immagini riflesse e giudizio politico", in *Diritto Pubblico*, Il Mulino, n.1, 2008, pp. 185-196.

<sup>717</sup> Christopher HILL, Sara SILVESTRI and Elif CETIN, "Migration and the Challenges of Italian Multiculturalism", in *Italian Politics. Governing under Constraint*, vol. 31, 2015, pp. 225-242.

*interpreta i legami tradizionali ed i profili evolutivi che connotano l'essere o meno parte integrante della stessa*<sup>718</sup>, l'accesso ai diritti ad essa collegati dovrebbe considerarsi come un tramite privilegiato e premio per l'inclusione dello straniero nella collettività. Soprattutto in relazione alla sfera pubblica, la partecipazione politica dovrebbe essere vista come consapevole e volontaria adesione alla realizzazione di un progetto generale volto alla conquista delle rivendicazioni democratiche<sup>719</sup> provenienti da un popolo sensibile agli sviluppi dettati dalle variabili storiche e politiche<sup>720</sup>, tale per cui oramai confutato deve dirsi il fondamento assoluto dei diritti, storicamente situati<sup>721</sup>.

In un mondo in continua evoluzione, dai confini nazionali labili e sistemi di diritti multilivello, verrebbe quindi da chiedersi se, in fondo, la cittadinanza non sia realmente null'altro che "proprietà ereditata" (come definita da Ayelet Shachar), ovvero frutto di un sistema di regolamentazione di accesso alle scarse risorse disponibili rivolto a coloro che naturalmente vi appartengono in quanto eredi del corpo politico<sup>722</sup>. O ancora si potrebbe parlare di mera casualità determinata dalla nascita<sup>723</sup>, in virtù del quale non possa ritenersi un dovere garantire un livello minimo di opportunità anche a coloro che da tale comunità sono esclusi.<sup>724</sup> Finché non si procederà ad una discussione più puntuale circa l'apertura dei diritti politici ai non-cittadini, il processo di integrazione portato avanti attraverso la sola garanzia dei diritti civili e (in parte) sociali rimarrà in buona sostanza incompiuto, mancando nell'area pubblica la voce di parte della comunità.

---

<sup>718</sup> Daniele PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, G. Giapicchelli Editore, 2011, pp. 87-88.

<sup>719</sup> Andrea LOLLO, *op. cit.*, pp. 177-178.

<sup>720</sup> Daniele PORENA, *op. cit.*, pp. 169-170.

<sup>721</sup> In tal senso, Norberto BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, 1990.

<sup>722</sup> Ayelet SHACHAR, Ran HIRSCHL, "Citizenship as Inherited Property", in Jo SHAW (edited by), *op. cit.*, p. 298.

<sup>723</sup> Si rimanda, sul punto, tra i molti, a Robert YENGIBARYAN, "Civilization, Ethnicity and Citizenship as Key Factors Shaping Human Personality and Behavior", in *Giornale di Storia Costituzionale*, n. 27, 2014, pp. 199-206.

<sup>724</sup> Edoardo GREBLO, *Ai confini della democrazia. Sovranità democratica e diritti umani*, Meltemi linee, 2018, p. 97.

## CAPITOLO QUARTO

### LA FRANCIA

SOMMARIO: 1. Sulla disciplina normativa della cittadinanza francese - 1.1 Due casi particolari: la cittadinanza nella colonia algerina e lo stato di emergenza - 2. Le politiche nazionali e i diritti civili - 2.1 Il diritto al lavoro - 2.2 Il diritto all'istruzione - 2.3 Il diritto alla salute - 2.4 Il diritto alle prestazioni ed alle misure di assistenza sociali - 2.5 Il diritto all'abitazione - 2.6 I doveri costituzionali - 3. Sui diritti politici - 4. Brevi considerazioni finali.

#### **1. Sulla disciplina normativa della cittadinanza francese**

Per comprendere a pieno la sostanza che anima e colma la cittadinanza francese deve innanzitutto volgersi lo sguardo alla esperienza rivoluzionaria di fine Settecento, destinata a produrre cambiamenti significativi e incisivi. Il testo della Dichiarazione del 1789 faceva infatti chiaro riferimento all' "uomo e al cittadino", riconoscendo a quest'ultimo specificatamente una serie di diritti – prevalentemente di matrice civile – come l'uguaglianza di fronte alla legge (art.6), il diritto di espressione, di scrittura e di stampa libera (art. 11) nonché il diritto di constatare la necessità della contribuzione pubblica (art. 14). Il riferimento al concetto di "cittadinanza" serviva ai fautori della Rivoluzione per rompere nettamente con la storia e l'ordine preesistenti, andando a sostituire la condizione di sudditanza dell'individuo con quella di soggetto politico chiamato a concorrere alla formazione della legge e dell'ordinamento. Il cittadino a cui fa riferimento la Dichiarazione del 1789 è allora una astrazione<sup>725</sup>, un ideale, piuttosto che una figura concreta operante nel mondo reale. Il cittadino di cui alla Dichiarazione era allo stesso tempo erede della storia della Francia e uomo in quanto tale, scevro da ogni connotato storico. Il *cives* del 1789 era dunque in equilibrio tra universalismo e storicismo, poiché testimone del passato comune e partecipe dell'umanità, affinché i diritti inalienabili elencati nella Dichiarazione non avessero valenza unicamente nazionale ma potessero essere ritenuti validi ovunque<sup>726</sup>. Lo spirito rivoluzionario si faceva altresì partigiano di una rinnovata concezione di cittadinanza e di un innovativo modo di concepire il cittadino, nelle sue dinamiche sia orizzontali – tra individui nella collettività – sia verticali, ovvero nel rapporto con l'autorità; entità il cui profilo doveva però essere ancora delineato nel dettaglio<sup>727</sup>. Ad ogni modo erano già

---

<sup>725</sup> Anne-Sophie MICHON-TRAVERSAC, *La citoyenneté en droit public français*, L.G.D.J., 2009, pp. 60-61.

<sup>726</sup> Sophie DUCHESNE, *Citoyenneté à la française*, Presses de Sciences Po, 1997, pp. 304-306.

<sup>727</sup> L'influenza di tale nuovo modo di concepire la cittadinanza è chiara nella formulazione della relativa voce enciclopedica formulata da Diderot, il quale negava lo status di cittadino sia all'individuo non più residente all'interno di un contesto sociale una volta portato a compimento della propria attività sia al soggetto stabilmente residente in una

all'epoca presenti *in nuce* i cardini della concezione francese moderna di nazionalità di matrice statocentrica, costruita sui concetti basilari di unità politica e culturale – visti sia come presupposto che come fine - a cui pertanto accompagnare politiche volte al raggiungimento di tale uniformità fondate su logiche assimilazioniste adottate sia nei confronti delle minoranze culturali regionali sia nei confronti degli immigrati stranieri<sup>728</sup>.

L'anno seguente vide infatti la luce una storica normativa in punto di regolamentazione dello *status civitatis*, con il “*Décret Target*”<sup>729</sup> dal nome del suo propositore. In esso venivano fissate le condizioni necessarie affinché le persone nate al di fuori del Regno potessero esercitare i diritti dei cittadini attivi. In particolare, la legge garantiva allo straniero - oramai residente in Francia da almeno cinque anni continuativi - l'esercizio dei diritti di cittadinanza, a seguito della prestazione di un giuramento civico. Accanto al requisito della residenza erano poi previste delle altre condizioni supplementari, quali l'aver acquistato degli immobili; l'aver contratto matrimonio con una francese; l'aver avviato una attività commerciale o l'essere stato destinatario delle cosiddette “*lettres de bourgeoisie*”<sup>730</sup>. Si trattava di fatto di una vera e propria apertura alla naturalizzazione del non-cittadino, tanto che la giurisprudenza si spinse a ritenere che il decreto fosse competente sia in materia di nazionalità che di cittadinanza<sup>731</sup>. La legge distingueva infatti due condizioni derivanti dalla naturalizzazione sostenendo che “[...] *seront réputés Français et admis, en prêtant le serment civique, à l'exercice des droits de citoyen actif* [...]”, tale per cui l'essere reputati francesi stava ad indicare un acquisto di nazionalità mentre l'ammissione all'esercizio dei diritti del cittadino attivo – ovverosia politici – serviva a esprimere un riconoscimento della cittadinanza.

Le carte costituzionali che si susseguirono sul finire del XVIII secolo ebbero altresì cura di definire la condizione e le modalità di acquisto della cittadinanza d'Oltralpe. La Costituzione del 1791, *in primis*, agli artt. 2-9, ossia Titolo II “*De la division du royaume, et de l'état des citoyens*”, fissava al contempo il criterio dello *ius soli* e quello dello *ius sanguinis*, posto che era da considerarsi cittadino francese sia il nato in Francia da padre francese sia il nato e residente in Francia avente padre straniero (art.2). La disposizione continuava prevedendo altresì la

---

comunità il quale non vi esercitava però alcun diritto o libertà. Si veda a proposito Denis DIDEROT, voce “Citoyen”, in *Encyclopédie*, vol. 3.

<sup>728</sup> Rogers BRUBAKER, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, 1992, p. 1.

<sup>729</sup> Loi des 30 avril – 2 mai 1790, concernant les conditions requises pour être réputé Français et pour être admis à l'exercice des droits citoyens actifs.

<sup>730</sup> Inizialmente con tale espressione si intendevano quegli atti – emessi dal giudice – con il quale il re o altro signore riconosceva un individuo quale borghese, accordandogli dunque i privilegi dell'uomo libero (vedi [http://portail.atilf.fr/cgi-bin/getobject\\_?a.67:148:34./var/artfla/encyclopedie/textdata/image/](http://portail.atilf.fr/cgi-bin/getobject_?a.67:148:34./var/artfla/encyclopedie/textdata/image/)). Con il passare del tempo esse arrivarono ad indicare delle lettere “patenti” con cui il sovrano ammetteva lo straniero nel novero dei suoi sudditi.

<sup>731</sup> Cour de cassation, section des requêtes, arrêt du 27 avril 1819, *Comte d'Alsace c. de Caraman*. In essa, la Corte di Cassazione francese ha ritenuto che

cittadinanza francese anche per coloro che fossero nati all'estero da padre francese e avessero prestato giuramento nonché il caso particolare del nato all'estero discendente di un cittadino o di una cittadina francese espatriati per motivi religiosi, sempre a fronte della prestazione del giuramento e della fissazione della residenza in Francia. L'art. 3 riportava poi fedelmente il contenuto del *Décret Target* in punto di naturalizzazione, avendo espulso solamente il riferimento alle oramai datate "lettere di borghesia". A tale proposito, però, la Legge fondamentale provvedeva introducendo una soluzione normativa quasi consequenziale e aggiornata rispetto a quella eliminata, consistente nel prevedere la possibilità per lo straniero di essere naturalizzato con atto del Parlamento (art. 4), e lasciando quindi un margine di discrezionalità all'autorità nel decidere la composizione del proprio popolo.

Le ipotesi di perdita della cittadinanza erano poi compiutamente elencate all'art.6 mentre l'art.8 passava ad indicare una delle conseguenze più significative ed immediate dell'essere cittadino, ovverosia l'andare a formare i Comuni, intesi quali organi di organizzazione e amministrazione locale.

La Costituzione del 1795 (du 5 Fructidor An III) poi aggiungeva un importante tassello al mosaico incompleto della condizione giuridica del cittadino francese. Il Titolo II recava infatti l'intestazione "*État politique des citoyens*", andando così a sviluppare dettagliatamente la dimensione politica della cittadinanza e stravolgendo i criteri precedentemente stabiliti. In particolare, dovevano considerarsi francesi – ai sensi degli artt. 8 e 9 – tutti coloro che, avendo compiuto i ventuno anni e residenti in Francia, si fossero fatti iscrivere nel registro civico del proprio cantone e avessero pagato una contribuzione diretta allo Stato nonché tutti coloro che – a prescindere dalla contribuzione – avessero partecipato alle campagne per l'istituzione della Repubblica. All'art. 10 si riproponeva poi, ancora una volta, il testo del *Décret Target*, prevedendo però delle interessanti modifiche. Il legislatore costituzionale del 1795, infatti, nel disciplinare le condizioni di naturalizzazione, eliminava qualsiasi riferimento ai diritti del cittadino attivo (menzionando unicamente lo *status* di *citoyen français*), introduceva il requisito dell'età di anni ventuno, innalzava a sette anni la durata della residenza pregressa nel Paese ed infine inseriva il necessario requisito del pagamento della contribuzione erariale.

Oltre a ciò, la Costituzione non solo elencava una serie di casi di perdita o sospensione della cittadinanza, ma decretava – all'art.15 – che il cittadino che avesse risieduto all'estero per sette anni consecutivi sarebbe stato considerato come straniero, evidenziando dunque lo stretto legame avvertito in seno alla costituente tra cittadinanza e diritti politici, esercitabili unicamente mediante una presenza ed un soggiorno stabile e duraturo sul territorio. Con la nascita della nazione, vi era sviluppato quindi un fisiologico e non aggressivo nazionalismo di fondo, figlio



della Rivoluzione stessa per cui – abolite le divisioni interne – acquisivano ora importanza le frontiere morali e legali esterne, ovvero tra i membri dei differenti stati, tra francesi e stranieri<sup>732</sup>. Straniero era chi non aveva partecipato ai moti rivoluzionari, chi era estraneo ai suoi ideali e valori, chi dunque non era meritevole di godere di certi diritti.

Procedendo cronologicamente, la Costituzione del 1799 (du 22 Frimaire An VIII) restringeva la disciplina della cittadinanza a soli tre articoli, posti in apertura. L'art.2, di fatto, semplificava quanto già previsto all'art. 8 sopra menzionato, riconoscendo la cittadinanza francese a tutti gli uomini nati e residenti da almeno un anno in Francia, oramai ventunenni, che si fossero fatti iscrivere al registro civico del loro distretto comunale. Pure asciugata appariva la normativa in materia di naturalizzazione posto che la cittadinanza francese veniva accordata allo straniero ventunenne il quale avesse dichiarato l'intenzione di fissare la propria residenza stabile nel Paese e vi avesse soggiornato per almeno dieci anni consecutivi. Palpabile era ancora l'influenza giacobina, pertanto, per cui la cittadinanza si caricava di ideali e valori politici e non più etnici, dunque vocazionalmente universale ma capace di escludere chiunque non aderisse al modello di virtù rivoluzionario<sup>733</sup>. La novella *allegeance* sussistente tra l'individuo e il nuovo ordine post-rivoluzionario era dunque da rinvenirsi nella scelta volontaria del singolo di stabilire la propria residenza nel Paese, intesa quale volontà di partecipare attivamente alla società e alla realizzazione del progetto politico ad essa collegato. La concezione francese di nazione – in divenire – si basava quindi fortemente sull'idea di cittadinanza comune e sulla figura del cittadino, sul *demos*, andando così a formare uno stato nazione<sup>734</sup>. Com'è stato sottolineato dalla dottrina, infatti, prima della Rivoluzione del 1789 non poteva dirsi esistente alcuna nazione francese – nel suo significato propriamente politico -, venutasi a creare solo grazie l'esercizio del potere costituente da parte del terzo stato. Basti pensare che, peraltro, all'epoca, la maggior parte della popolazione non era nemmeno solita parlare il francese, lingua la cui diffusione su tutto il territorio statale fu necessaria sia per poter creare una sfera pubblica ove i cittadini potessero confrontarsi e dibattere sia per permettere loro di comprendere il significato delle leggi<sup>735</sup>.

Ulteriori norme in materia di cittadinanza vennero inserite, alcuni anni dopo, all'interno del Codice Civile Napoleonico del 1804, ed in particolare nel Capitolo I sul godimento dei diritti civili. In relazione a ciò, il Titolo si apriva con l'affermazione circa la portata universale dei diritti

---

<sup>732</sup> Rogers BRUBAKER, *op. cit.*, pp. 47-48.

<sup>733</sup> Daniele PORENA, *op. cit.*, pp.54-55.

<sup>734</sup> Ulrich K. PREUSS, "Constitutional powermaking for the new polity: some deliberations on the relations between constituent power and the constitution", in Jo SHAW (edited by), *op. cit.*, p. 33. L'Autrice fa inoltre il paragone con il caso tedesco, paradigma opposto, per cui invece il concetto di nazione fa riferimento all'elemento etnico, tanto da non potersi propriamente parlare di stato-nazione quanto di *culture-nation*.

<sup>735</sup> *Ivi*, p. 35.

civili, il cui esercizio era da considerarsi indipendente dalla condizione giudica dell'individuo, considerato che l'acquisto e la perdita della cittadinanza restavano saldamente ancorate alle previsioni costituzionali<sup>736</sup>.

Ciò chiarito, il codice passava comunque alla delineazione delle condizioni di trasmissione, acquisto e perdita della nazionalità francese. L'art.9 stabiliva difatti che il nato in Francia da genitori stranieri avrebbe potuto richiedere – entro un anno dal compimento della maggiore età – la nazionalità francese, purché avesse fissato o la residenza stabile o il domicilio sul territorio del Paese. Ai sensi dell'art. 10 c.c., era invece da considerarsi di nazionalità francese il nato all'estero da un francese (*ius sanguinis a patre*) mentre l'art.12 garantiva alla straniera che avesse sposato un francese di seguire la condizione del marito. Venivano quindi stabilite due tipi diversi di appartenenza francese: la prima potenziale, la seconda attuale. Entrambe erano però espressive del sentire dell'epoca circa l'attaccamento e la sempiterna fedeltà dei francesi alla madrepatria, dimostrata sia dalla concessione della cittadinanza al nato all'estero da padre francese sia dal fatto che veniva del tutto omesso - poiché dato per implicito e scontato – l'acquisto della cittadinanza francese da parte del nato in Patria da genitore francese<sup>737</sup>. La trasmissione della cittadinanza pareva dunque radicarsi nel sentimento di attaccamento dell'individuo alla Francia, alla nazione e al suo territorio, sentimento che riusciva a trasmettersi via sangue di padre in figlio, indipendentemente dal posto effettivo di nascita, e che presupponeva un desiderio di fare ritorno al luogo di origine.

Gli artt. 11 e 13 Cost. si prodigavano invece nell'assicurare il pieno godimento dei diritti civili dello straniero in condizioni di reciprocità, ovvero riflettendo i diritti civili accordati dal suo Stato di provenienza ai cittadini francesi, così come stabiliti nei trattati bilaterali contratti tra le Nazioni. Inoltre, allo straniero - al quale il Governo avesse concesso di stabilire il proprio domicilio in Francia - sarebbero stati riconosciuti tutti i diritti civili, fintantoché avesse continuato a risiedervi.

Le disposizioni seguenti passavano poi a regolare le ipotesi di perdita della cittadinanza disponendo, tra le altre, quella della cittadina francese che avesse contratto matrimonio con uno straniero, acquisendo per effetto di ciò la sua condizione giuridica. Solo per la vedova veniva previsto un meccanismo di riacquisto al cui fine erano comunque necessarie o la residenza sul suolo gallico ovvero un'apposita autorizzazione del Governo (art. 19).

È stato argomentato come, di fatto, l'estesa ed espansiva idea di cittadinanza racchiusa nel Codice napoleonico fosse frutto di un insieme di presunzioni marcatamente francocentriche,

---

<sup>736</sup> Art. 7 Code Civil (1804): "L'exercice des droits civils est indépendant de la qualité de Citoyen, laquelle ne s'acquiert et ne se conserve que conformément à la loi constitutionnelle".

<sup>737</sup> Rogers BRUBAKER, *op. cit.*, p.89.

facenti leva sul sentimento di lealtà che avrebbe legato l'individuo nato in Francia o avente dei legami di parentela con il Paese<sup>738</sup>. Non può peraltro dimenticarsi come l'epoca napoleonica fosse costruita intorno ad una retorica della grandezza (*grandeur*) della nazione che l'estensione imperiale non fece altro che alimentare.

Il punto di svolta si ebbe però a metà dell'Ottocento con l'approvazione – il 7 febbraio del 1851 – della legge con cui venne previsto il criterio del cosiddetto “*doppio ius soli*” per effetto del quale deve considerarsi cittadino francese per nascita colui che sia nato sul territorio francese da genitori stranieri di cui almeno uno dei due sia anch'egli nato nel Paese. È stato correttamente osservato come lo *ius soli* in sé non fosse estraneo alla normativa francese precedente, posto che prima della Rivoluzione e soprattutto durante l'*Ancien Régime* tale meccanismo era stato impiegato per assicurare un più ampio controllo del sovrano sulla popolazione residente all'interno dei confini sottoposti al suo comando. Solo in epoca rivoluzionaria esso venne abbandonato, temendo non potesse assicurare quel sentimento di fedeltà e lealtà nei confronti della Repubblica necessario invece a garantire la coesione richiesta alla tenuta del nuovo sistema post-rivoluzionario<sup>739</sup>. Le rinnovate necessità – economiche prima ancora che politiche – del XIX secolo indussero comunque il legislatore a ricorrere nuovamente a tale automatismo normativo, posto che alcuna condizione ovvero formalità è richiesta da parte dell'interessato, il quale acquista appunto automaticamente la cittadinanza francese al verificarsi delle condizioni suddette alla nascita. È ad ogni modo prevista la facoltà del soggetto di rinunciare alla cittadinanza francese acquisita per effetto del doppio *ius soli* o sei mesi prima del compimento della maggiore età ovvero nell'anno successivo a tale compleanno (artt. 19 e 20 del Codice civile), salvo il caso in cui l'individuo divenga apolide a causa di suddetta rinuncia.

L'esperimento normativo ebbe evidentemente successo tale da indurre il legislatore francese – a pochi anni di distanza - ad intervenire nuovamente sulla materia. Con la legge del 26 giugno del 1889, infatti, venne introdotto l'acquisto della cittadinanza per *ius soli* “semplice”, potremmo dire, in considerazione del fatto che – a far data dall'entrata in vigore della legge – tale condizione giuridica sarebbe stata riconosciuta a tutti gli stranieri nati sul territorio che – al compimento dei diciotto anni – fossero domiciliati nel Paese. Seppure a prima vista anche tale ipotesi paia configurare una sorta di automatismo dilazionato nel tempo, poiché facente riferimento al raggiungimento della maggiore età dell'interessato, in realtà tale acquisto della cittadinanza appare condizionato ad una vera e propria espressione di volontà dello straniero, sia in positivo

---

<sup>738</sup> Luigi LACCHE, “Granting Citizenship following Caracalla - the French Experience and the Code Napoleon”, in *Giornale di Storia Costituzionale*, n. 27, 2014, pp. 179-198.

<sup>739</sup> Sara FABIANELLI, “Le radici dello *ius soli*: il criterio territoriale di acquisto della cittadinanza negli ordinamenti di Italia e Francia”, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, pubblicato online il 26 settembre 2017.

che in negativo. Il minorenni, intenzionato ad attivare il meccanismo dello *ius soli*, deve infatti rendere una dichiarazione in tal senso dopo aver compiuto tredici anni e prima di divenire maggiorenne; solo così – allo scoccare dei diciotto anni – l’individuo verrà automaticamente riconosciuto come cittadino francese. D’altro canto, lo stesso è chiamato – ai sensi dell’art. 21 c.c. – ad esternare formalmente la sua volontà di declinare la cittadinanza francese, o sei mesi prima la maggiore età o nei dodici mesi successivi, fatta salva comunque l’ipotesi della eventuale apolidia.

Le riforme del secondo ‘800 rispondevano quindi ancora al mantra socio-politico che aveva animato la Rivoluzione del “*nation une et indivisible*”, ragion per cui era necessario impedire la pericolosa formazione e la crescita di “nazioni” all’interno della nazione, rappresentate dai gruppi minoritari. Rompendo il vincolo solidale esistente all’interno delle comunità di stranieri tramite la concessione dello *status civitatus* individuale ai suoi singoli membri, la nazione francese poteva dirsi pertanto salva, incorporando al suo interno dei nuovi cittadini<sup>740</sup>. Incorporazione che avveniva gradualmente e al fine della assimilazione del soggetto, iniziando con la concessione della cittadinanza alla nascita, passando poi per l’istruzione ricevuta presso la scuola pubblica e che trovava il suo culmine nel servizio militare obbligatorio per tutti i francesi.

I primi anni del Novecento registrarono invece un cambio di rotta del legislatore francese, il quale – per far fronte alle ingenti perdite di popolazione che la Prima Guerra mondiale aveva causato – decise di battere la strada della naturalizzazione, avendo oramai puntualmente disciplinato lo *ius soli*. Con la legge del 10 agosto 1927 venne infatti disposta la cittadinanza francese per tutti coloro che fossero figli di madre francese e di padre straniero, capovolgendo altresì il tradizionale paradigma della trasmissione della cittadinanza per linea paterna; riducendo al contempo il periodo di residenza pregressa nel Paese a tre anni al fine dell’acquisto dello *status civitatis*.

Suddette norme vennero, invero, fortemente questionate e contrastate negli anni Quaranta del Novecento, periodo in cui a farla da padrone era il Governo di Vichy, animato da spiriti fortemente nazionalistici. In particolare con la legge del 22 luglio 1940 il Governo dispose una revisione generale di tutte quelle cittadinanze che erano state rilasciate per naturalizzazione dal 1927 ad allora<sup>741</sup>. A tal fine, veniva istituita una commissione apposita, incaricata dal Ministro della Giustizia Alibert di vagliare tali concessioni, la quale dispose numerosi ritiri in virtù di un parere dalla stessa emesso, di natura fortemente discrezionale. Non può dunque sorprendere

---

<sup>740</sup> Rogers BRUBAKER, *op. cit.*, p. 106.

<sup>741</sup> Peraltro un provvedimento simile era stato adottato con la legge del 7 aprile 1915 era stata disposta la revisione e la possibilità di revoca di tutti i provvedimenti di naturalizzazione emanati precedentemente a favore di individui originari dei Paesi in guerra contro la Francia, durante il Primo Conflitto Mondiale.

come la maggior parte di tali revoche avessero interessato francesi di origine ebraica o ancora oppositori del regime<sup>742</sup>. Fortunatamente, la norma venne espunta dall'ordinamento nel 1944, a cui fece poi seguito il Codice della Nazionalità francese, promulgato il 19 ottobre del 1945. In chiara opposizione all'esperienza passata, il Codice ritornava sulla naturalizzazione dello straniero, sancendo il riconoscimento premiale della cittadinanza francese nei confronti di tutti quegli stranieri che avessero preso parte attiva nel processo di resistenza al nazi-fascismo, contribuendo così alla rinascita della Repubblica democratica. La concessione di tale condizione giuridica risultava quasi determinata dalla condivisione degli interessi e dei valori democratici, da quel comune sentire che ben permetteva e legittimava la partecipazione politica dello straniero (naturalizzato) alla vita comune nazionale. Deve qui inoltre sottolinearsi come il Codice fu oggetto di una profonda opera di modifica nel 1973 (legge del 9 gennaio 1973), dettata in parte dalla recente riforma della famiglia che parificava i coniugi e necessitava quindi di una equiparazione anche in punto di trasmissione della cittadinanza e in parte dalla conquistata indipendenza di territori fino ad allora sottoposti alla dominazione francese e costituenti l'*Union française*<sup>743</sup>.

Tornando alla metà del XX secolo, la Costituzione del 27 ottobre 1946 riconosceva agli artt. 80-82 pari titolo di cittadinanza a coloro che, non aventi la nazionalità francese, provenivano dai territori di Oltremare. A tutti gli individui appartenenti all'*Union française* era infatti garantita la cittadinanza di quest'ultima, dalla quale derivavano i diritti ed i doveri di cui al Preambolo alla Costituzione. La Carta fondamentale della IV Repubblica sanciva poi, all'art. 82, che per i cittadini non aventi statuto civile francese si sarebbe continuato ad applicare il loro proprio statuto.

La Costituzione della V Repubblica, datata 1958, sorprende invero per la rarità dei termini "cittadino" e "straniero" all'interno del testo<sup>744</sup>. Significativa è la formulazione dell'art. 3 il quale afferma che "*Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques*"<sup>745</sup> come pure quella

---

<sup>742</sup> Nota è, ad esempio, la vicenda del Generale De Gaulle al quale – con decreto dell'8 dicembre 1940 – venne revocata la cittadinanza francese poiché illegalmente espatriato all'estero. A seguito di tale provvedimento, De Gaulle si trovò di fatto ad essere apolide, privato della sua unica cittadinanza. Sulla revoca della cittadinanza quale strumento politico sotto il Governo Vichy, si rimanda a Alain LARCAN (sous la direction de), *Charles de Gaulle et la justice: actes du colloque, Palais du Luxembourg, Paris, 29-30 Novembre 2001*, Cujas, 2003, p.201.

<sup>743</sup> L'*Union française* era formata dalla Francia insieme agli altri Paesi di oltremare, tale per cui – dal punto di vista costituzionale e giuridico, era da intendersi quale insieme territoriale fondato sulla parità di diritti e doveri, senza distinzioni di razza e religione. Lo scopo dell'Unione era quello di condividere le proprie risorse per sviluppare il benessere e la sicurezza collettiva. Vedi Général CATROUX, "L'UNION FRANÇAISE: Son concept, son état, ses perspectives", in *Politique étrangère*, Vol. 18, No. 4, Septembre-October 1953, pp. 233-266.

<sup>744</sup> Anne-Sophie MICHON-TRAVERSAC, *op. cit.*, p. 18.

<sup>745</sup> Peraltro, appare opportuno richiamare come il Conseil Constitutionnel – con la sentenza n. 82-146 del 18 novembre 1982 – abbia chiarito che è la condizione di cittadino stessa ad assicurare il diritto di elettorato attivo e passivo in

dell'art. 72-1 Cost<sup>746</sup>. Nei casi di specie è evidente la interscambiabilità tra le parole “elettore” e “cittadino”, non espressamente però menzionato dalla Carta fondamentale. Esplicito riferimento al cittadino si ha invece all'art. 34, dovendosi comunque osservare come la disciplina della cittadinanza sia riservata alla legge ordinaria<sup>747</sup>.

È alla luce di ciò che nel 1984 il legislatore poté eliminare – il 7 maggio – quelle odiose differenziazioni e limitazioni ancora sussistenti per il naturalizzato in punto di riconoscimento e godimento dei diritti civili, tale per cui – ad esempio – a tale categoria di cittadini era impedito di concorrere quale candidato politico in condizioni di parità rispetto ai cittadini a “tutto tondo”.

Avanzando lungo la linea cronologica, il 1993 segnò una tappa importante, registrando la reintroduzione del Codice della nazionalità all'interno del Codice civile per effetto della legge del 22 luglio. Nel fare ciò, importanti modifiche venivano apportate ai meccanismi di acquisto della cittadinanza francese<sup>748</sup>, espressione degli umori e della sensibilità del popolo francese alla tematica, profondamente influenzata dall'incremento, durante questo periodo, dei flussi migratori in entrata nel Paese. Ebbene, innanzitutto venne disposta la non applicabilità dello strumento del doppio *ius soli* per gli stranieri provenienti da Stati in precedenza sottoposti al dominio francese; veniva poi portato a due anni il periodo di attesa prima di vedersi riconosciuta la cittadinanza per effetto di matrimonio con un/una francese; per finire con la previsione dell'obbligatorietà – ai fini del riconoscimento dello *status civitatis* –, in capo agli stranieri nati e residenti nella Nazione, di effettuare una manifestazione di volontà in tal senso tra i sedici ed i ventuno anni. La previsione di una tale dichiarazione di volontà trapelava l'adesione del legislatore alla teoria elettivo-contrattuale<sup>749</sup> della cittadinanza, per cui quest'ultima viene declinata quale scelta di appartenenza dell'individuo, come frutto della volontarietà del singolo di aderire ad una determinata collettività<sup>750</sup>. Veniva dunque reintrodotta la naturalizzazione dello

---

condizioni di parità tra tutti coloro che godono di tale condizione giuridica, eccezion fatta per le condizioni di esclusione espressamente previste dalla legge.

<sup>746</sup> Art. 72-1 Constitution 1958: “La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence”.

<sup>747</sup> Art. 34 Const.: “La loi fixe les règles concernant: les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens; la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités”.

<sup>748</sup> Come ben espliciti ed analizzati nel volume di Patrick COURBE, *Le nouveau droit de la nationalité*, Dalloz, 1998, pp. 149.

<sup>749</sup> Riferimento privilegiato può essere fatto alla dottrina di André WEISS il quale riteneva che il fondamento giuridico della cittadinanza fosse da individuarsi in un rapporto sinallagmatico tra cittadino e Stato per cui da una parte il consenso dell'individuo è da individuarsi nella manifestazione di volontà di acquisire una certa cittadinanza mentre il consenso statale trova estrinsecazione nella legge in materia di cittadinanza, la quale esprime *pro futuro* se ed in che termini lo Stato è d'accordo all'instaurazione di tale legame.

<sup>750</sup> Anne-Virginie MADEIRA, *Nationaux et étrangers en droit public français*, L.G.D.J., 2018, p. 34.

straniero, espellendo però l'automaticità<sup>751</sup> originariamente prevista e ritrovata solamente nel 1998. Fu difatti solamente con la legge del 16 marzo che venne nuovamente inserito il principio della acquisizione a pieno titolo della cittadinanza francese per i giovani ivi nati e residenti da almeno cinque anni, autorizzati a presentare domanda – al raggiungimento dei sedici anni – per divenire francese. Tale istanza poteva altresì essere avanzata dai genitori qualora la prole avesse compiuto tredici anni. Inoltre, lo spazio temporale per poter richiedere la cittadinanza francese per matrimonio veniva ridotto ad un anno.

L'anno seguente, con la norma del 29 dicembre 1999, venne disposta la concessione della cittadinanza ai legionari stranieri che avessero riportato delle ferite per aver combattuto per la Francia su proposta del Ministro della Difesa; in caso di morte la acquisizione avrebbe riguardato la prole minorenni della vittima.

Procedendo oltre, solo quattro anni dopo, il legislatore si è dimostrato maggiormente rigido in merito alla estensione della cittadinanza francese allo straniero<sup>752</sup>. In primo luogo, infatti, venne stabilito, quale criterio imprescindibile, la conoscenza dei diritti e doveri nonché di un adeguato livello di lingua francese<sup>753</sup>. In maniera restrittiva si è intervenuti anche sulla cittadinanza per matrimonio, disponendo un periodo di comunanza di vita obbligatorio di almeno due anni, elevabile a tre qualora la coppia non avesse risieduto per almeno dodici mesi in Francia.

Ad oggi, quindi, le norme cardine per la determinazione della cittadinanza francese sono da rinvenirsi all'interno del Codice civile, agli artt. 17-33, in cui si opera una prima distinzione tra la cittadinanza francese di origine e l'acquisizione della stessa<sup>754</sup>. Per quanto concerne la prima,

---

<sup>751</sup> Sul punto si rimanda alla sentenza del Conseil Constitutionnel n.93-321 DC del 23 luglio 1993 con cui i giudici hanno escluso la portata fondamentale della previsione dell'automaticità per lo *ius soli* semplice posto che si tratta di un mero criterio previsto dal legislatore in modo progressivo e per ragioni contingenti.

<sup>752</sup> Loi du 26 novembre 2003. Suddette previsioni sono poi state confermate e rinforzate dalle leggi del 24 luglio 2006 e 16 giugno 2011, prevedendo la parificazione tra gli stranieri provenienti dai territori originariamente sotto la tutela francese e non, stabilendo il periodo necessario di residenza nel Paese ad anni cinque. Inoltre, sono stati innalzati ed ampliati i livelli di conoscenze richieste in punto di cultura civica francese.

<sup>753</sup> Tale test venne introdotto per la prima volta nel 1927 con il nome di “procès-verbal d'assimilation”, trattandosi di un colloquio volto ad accertare il livello di assimilazione dello straniero il quale era chiamato a dimostrare di possedere un buon livello di lingua nonché di avere adeguate conoscenze culturali francesi. Ad oggi lo scopo di tale test deve individuarsi nella volontà dell'amministrazione di accertarsi che lo straniero abbia ben compreso il significato di divenire cittadino francese, tanto che l'esame verte sui valori e principi della Repubblica, sul governo locali, sulla storia francese, sulla Francia quale potenza europea e mondiale, sulla geografia, sui diritti umani e infine anche su alcuni personaggi famosi naturalizzati francesi. Per tale ragione si è arrivati ad affermare che tale modalità di verifica delle conoscenze dello straniero presuppone un concezione della cittadinanza intrisa di cultura, andando a valutare la preesistente assimilazione dello straniero e la sua adesione ai valori della maggioranza. Il superamento del test rappresenta quindi il momento conclusivo e certificativo di un percorso di assimilazione e integrazione intrapreso precedentemente e portato a conclusione con successo. Cfr. Stella BURCH ELIAS, “Testing Citizenship” in *Boston University Law Review*, vol. 96, 2016, pp.2093-2169.

<sup>754</sup> Esiste di fatto una equiparazione tra il cittadino naturalizzato e il francese di nascita in punto di diritti e doveri collegati a tale qualifica. A seguito dell'acquisto della cittadinanza diviene possibile l'iscrizione nelle liste elettorali e scompaiono quelle preclusioni previste per lo straniero circa l'esercizio di alcune professioni (inerenti l'esercizio della funzione e della sovranità pubblica). D'altro canto, il naturalizzato non potrà poi avvalersi delle convenzioni e trattati bilaterali sottoscritti tra la Francia e lo Stato di origine. Oltre a ciò, deve poi rilevarsi come dalla naturalizzazione si faceva altresì derivare

una ulteriore suddivisione è rinvenibile tra le righe del Codice, in considerazione del fatto che il legislatore francese ha di fatto accolto all'interno dell'ordinamento sia il criterio dello *ius sanguinis* che quello dello *ius soli*. Nello specifico, ai sensi dell'art. 18 c.c., è francese chiunque abbia almeno uno dei due genitori francese, prevedendo poi la possibilità – all'art. 18-1 c.c. – per il nato all'estero e avente un solo genitore francese, di ripudiare tale cittadinanza manifestandone la volontà o sei mesi prima il compimento dei diciotto anni o nei dodici mesi successivi. L'art. 19 e ss c.c. disciplina invece la materia dello *ius soli*. Invero la norma si apre accordando la cittadinanza francese al nato nel territorio nazionale da genitori sconosciuti, apolidi o che – in base alla loro legge nazionale – non trasmettono tale condizione giuridica alla prole. L'art. 19-3 c.c. tratta poi il peculiare caso del già menzionato doppio *ius soli*, tale per cui è cittadino francese “*l'enfant né en France lorsque l'un de ses parents au moins y est lui-même né*”. Condizione necessaria per l'applicazione del “diritto del suolo” è pertanto il fatto che almeno uno dei due genitori, non di meno entrambi stranieri, sia nato anch'egli sul territorio francese. Non appare dunque necessaria alcuna manifestazione di volontà dell'interessato, se non in senso di rinuncia a tale condizione giuridica, posto che il cittadino francese – avente un solo genitore straniero nato in Francia – può decidere di abdicare il suo *status civitatis* sempre nel semestre precedente alla maggiore età e nell'anno successivo. Naturalmente, al fine di evitare situazioni di apolidia, per far ciò l'individuo deve dimostrare di avere la cittadinanza per filiazione di un altro Paese (art. 20-3 c.c.).

Le disposizioni successive trattano invece le ipotesi di acquisto della cittadinanza francese successive alla nascita. Tale parte si apre con l'esclusione della trasmissione della cittadinanza per semplice adozione (art. 21 c.c.), proseguendo con l'elencazione di ulteriori casi di naturalizzazione. Si inizia dall'acquisto per matrimonio, passando poi per la naturalizzazione per residenza. In particolare, la legge stabilisce che lo straniero – nato in Francia da genitori stranieri – acquisisce automaticamente la cittadinanza francese al compimento della maggiore età qualora vi abbia abitato abitualmente per cinque anni ininterrotti e dall'età almeno di dodici anni (art. 21-7 c.c.)<sup>755</sup>, riconoscimento che il soggetto può anticipare tramite una espressa manifestazione di volontà che lo stesso può volontariamente rendere all'autorità al compimento dei sedici anni (art. 21-11 c.c.). La disposizione crea dunque un automatismo che l'interessato può arrestare

---

l'obbligo al servizio militare da adempiere qualora l'acquirente cittadinanza francese non avesse compiuto i ventinove anni alla data di tale riconoscimento. Così in Paul LAGARDE, *La nationalité française*, Dalloz, 1989, pp. 180-183.

<sup>755</sup> È chiaro dunque come la combinazione tra requisito di residenza e dell'età sia volta ad assicurare che lo straniero abbia compiuto gran parte del suo percorso di istruzione in Francia, elemento atto a garantire un determinato livello di condivisione dei valori culturali e sociali tali da assicurare una migliore assimilazione dello stesso nella comunità. Cfr. Antonia BARAGGIA, *op. cit.*



solamente dichiarando di rifiutare tale riconoscimento; in tal caso il soggetto sarà considerato come straniero fin dalla nascita.

L'art. 21-15 chiarisce comunque come la naturalizzazione per decisione della autorità pubblica, che va allora a costituire un *tertium genus*, assuma la forma di un decreto di decisione sulla domanda dello straniero, il quale è legittimato a richiederla solo avendo risieduto per almeno i cinque anni precedenti alla richiesta sul territorio francese. Tale periodo può essere ridotto ad anni due nel caso in cui l'interessato abbia completato due anni di studi superiori; abbia reso un servizio importante alla Repubblica per le sue capacità e talenti ovvero abbia intrapreso e concluso un percorso eccezionale di integrazione. Ai sensi dell'art. 21-19, non è invece stabilito un periodo minimo di stabile presenza sul territorio qualora il non-cittadino abbia compiuto il servizio militare con l'esercito francese; abbia reso dei servizi eccezionali allo Stato; appartenga alla entità culturale e linguistica francese; abbia contribuito con la sua opera alla prosperità delle relazioni economiche internazionali; sia un rifugiato ovvero nel caso in cui la naturalizzazione del soggetto rappresenti un interesse straordinario per la Francia stessa.

L'art. 21-24 c.c. è la norma che meglio incarna quello che è stato definito come approccio assimilazionista francese al multiculturalismo. La disposizione, infatti, esplicitamente subordina la naturalizzazione dello straniero alla sua integrazione nella comunità francese, valutabile in base al raggiunto grado di conoscenza della lingua<sup>756</sup> e dei diritti e doveri del cittadino nonché della sua adesione ai principi e valori fondamentali della Repubblica<sup>757</sup>. Lo stesso articolo – a far data dal 2012<sup>758</sup> - impone al naturalizzato di firmare, in occasione della cerimonia formale di attribuzione della cittadinanza<sup>759</sup>, una Carta dei diritti e dei doveri del cittadino francese<sup>760</sup>, contenente i principi, valori e simboli fondamentali della Repubblica. Lo scopo di tale formalità

---

<sup>756</sup> È da precisarsi come – con il *Décret n° 2011-1265 du 11 octobre 2011 relatif au niveau de connaissance de la langue française requis des postulants à la nationalité française au titre des articles 21-2 et 21-24 du code civil et à ses modalités d'évaluation* - il riferimento generico alla conoscenza della lingua francese sia stato sostituito con la necessità per il richiedente l'acquisto della cittadinanza di produrre un diploma ciò attestante, di livello almeno pari al B1.

<sup>757</sup> Questa la formulazione testuale a seguito delle due riforme operate con le leggi del 26 novembre 2003 e del 16 giugno 2011.

<sup>758</sup> Riforma introdotta con l'entrata in vigore della legge n°2011-672 du 16 juin 2011.

<sup>759</sup> Dal 2007, per garantire la partecipazione dell'interessato alla cerimonia, è stato istituito uno speciale congedo lavorativo non retribuito di mezza giornata da garantirsi in occasione di tale evento. Tale riforma è stata apportata dalla legge n. 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, anche detta Loi Hortefeux, che nessuna novità significativa ha apportato in materia di cittadinanza (modalità di acquisto e perdita), andando invece ad intervenire sulle disposizioni previgenti relative al diritto di asilo/protezione internazionale; migrazione per motivi di vita privata, familiari e professionali nonché sulle modalità di integrazione dello straniero.

<sup>760</sup> La legittimità dell'art. 21-24 c.c. proprio in relazione alla Carta era stata peraltro questionata innanzi al Conseil Constitutionnel. La Corte si è in proposito espressa rigettando sia la censura di violazione del principio dell'uguaglianza sia della incompetenza negativa, posto che – a parere dei giudici – la Carta ha una valenza meramente ricognitiva, limitandosi a ricordare i valori, i principi e i simboli fondamentali della Repubblica. Così in Conseil Constitutionnel, Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

deve rintracciarsi – a parere del legislatore – nel “*issue du contrôle de son [del naturalizzato] assimilation*”.

Ad eccezione del criterio linguistico, non può però certo passare inosservata la difficoltà - nella pratica - di operare una tale misurazione, inerente la coscienza e la sfera interiore dell'individuo, attenendo strettamente alla sua identità personale. Per tali ragioni, è stata correttamente osservata e criticata la volubilità e la discrezionalità di tale valutazione, che può condurre a risultati differenti in base al singolo individuo<sup>761</sup>.

Il Codice prevede altresì il cosiddetto effetto collettivo della acquisizione<sup>762</sup> grazie al quale la naturalizzazione ottenuta dal genitore si estende anche al figlio minore – menzionato nel decreto - purché i due abbiano la stessa residenza abituale. Nel caso di separazione o divorzio dei genitori, inoltre, al minore verrà accordata la cittadinanza francese a condizione che risieda abitualmente o alternativamente col genitore avente tale *status* (art. 22-1 c.c.).

Con il passare del tempo, quindi, la concezione “contrattualista” della cittadinanza pare quindi retrocedere a fronte della previsione di – seppur timidi - meccanismi di acquisizione automatica della cittadinanza, inseriti in un sistema giuridico in cui perdurante risulta essere l'importanza centrale rivestita dalla manifestazione della volontà individuale al fine dell'ammissione allo *status civitatis* francese di aderire ad una comunità che si auto-identifica per la sua portata sociale, politica e culturale. A parere di alcuni autori, però, l'imprescindibile senso di appartenenza comunitaria – da maturare per assimilazione - richiesto all'aspirante cittadino ha finito per trasformare la cittadinanza in un “neutro contenitore” colmo di valori generalissimi che hanno portato tale *status* agli estremi della razionalità e universalità, finendo per perdere di vista la pluralità e la varietà di provenienze etniche<sup>763</sup>.

### **1.1 Due casi particolari: la cittadinanza nella colonia algerina e lo stato di emergenza**

Il passato coloniale ed espansionista francese impose al legislatore di effettuare scelte ed adottare politiche specifiche in punto di riconoscimento o meno della cittadinanza agli abitanti dei territori controllati. Oltralpe, la questione pare essere stata affrontata mediante la creazione di una terza categoria, a metà strada tra quella dello straniero e il cittadino, ovvero sia dell'indigeno (*indigène*). Seppure tale distinzione fosse del tutto inesplorata nel codice civile del

---

<sup>761</sup> Anne-Virginie MADEIRA, *op. cit.*, p. 164. La situazione parrebbe inoltre ulteriormente complicata dall'entrata in vigore – nel 2012 – del decreto n. 2010-725 del 29 giugno del 2010, il quale ha decentralizzato il procedimento di naturalizzazione oggi in carico ai prefetti delle regioni, andando così a moltiplicare gli orientamenti in materia, a seconda della sensibilità della singola autorità chiamata a decidere in merito a tali richieste.

<sup>762</sup> Camera dei Deputati, Servizio Biblioteca - Ufficio Legislazione straniera, *L'acquisizione della cittadinanza*, AC N. 103/XVI, Materiali di legislazione comparata, n. 9, 23/01/2009, pp. 59, <https://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/MLC16009.html>.

<sup>763</sup> Daniele PORENA, *op. cit.*, p.67.

1804 che accordava la cittadinanza (e la nazionalità) francese ai soli nati all'interno dei confini francesi, pochi anni dopo – con l'emanazione del decreto del 5 aprile del 1848 – si decise di riconoscere i diritti politici agli indigeni, i quali restavano tali in forza del mantenimento del loro statuto personale. Non vi era dunque alcuna concessione di cittadinanza o di nazionalità: semplicemente agli individui originari dei territori sottoposti alla dominazione coloniale francese, veniva accordato il godimento dei soli diritti politici.

Terreno di prova si dimostrò essere l'Algeria. Il 14 luglio del 1865 venne infatti promulgato un *Sénatus-consulte* da parte del Ministero della Giustizia francese con cui si disciplinava lo stato e la naturalizzazione degli algerini. Nel fare ciò, netta era la ripartizione tra Francesi e cittadini francesi, disponendo che anche gli indigeni erano da considerarsi appartenenti alla prima categoria<sup>764</sup>, pur continuando ad essere regolati dai propri statuti personali i quali cozzavano, invece, con il riconoscimento della cittadinanza francese. L'indigeno avrebbe potuto essere ammesso al godimento dei diritti di cittadinanza solo su sua esplicita domanda e in base alla relativa decisione presa dal potere esecutivo; una risposta positiva in tal senso avrebbe determinato la soggezione completa dell'individuo alla legge francese. Di base, quindi, la popolazione francese veniva a suddividersi in due categorie intestine: da un lato, i francesi – dotati di pieni diritti di cittadinanza – e dall'altro gli indigeni a cui tale condizione era invece preclusa<sup>765</sup>. Questi ultimi dovevano dirsi francesi non per le conseguenze giuridiche di tale riconoscimento ma solamente poiché sostanzialmente assoggettati al controllo indiretto ed immediato della Francia che dunque determinava il loro modo di vivere<sup>766</sup>.

La condizione degli indigeni risultava quindi divisa tra due mondi e soggetta a due padroni: lo Stato coloniale francese e la legge determinante lo statuto personale; l'uno determinante la nazionalità del soggetto, l'altra la sua cittadinanza effettiva<sup>767</sup>. In tal modo, si finì allora per slegare ogni pretesa in merito sia ai diritti civili che politici alla nazionalità, posto che potevano dirsi governati dal codice civile solamente i cittadini e non i “francesi” largamente intesi. Le due figure potevano comunque ben riunirsi solo a seguito del completamento del procedimento di naturalizzazione dell'indigeno, possibilità prevista dal Senato-consulto stesso ma non menzionata come tale dal testo della norma.

---

<sup>764</sup> Tale previsione era stata in qualche modo anticipata da una sentenza della Corte di Alger del 24 febbraio 1862 con la quale si asseriva che “gli indigeni musulmani o ebrei algerini erano francesi”.

<sup>765</sup> Anne-Virginie MADEIRA, *op. cit.*, p. 41.

<sup>766</sup> Patrick WEIL, “Le statut des musulmans en Algérie coloniale. Une nationalité française dénaturée”, in *Histoire de la justice*, n.16, 1/2005, pp. 93-109.

<sup>767</sup> Parzialmente differente è il caso degli ebrei algerini ai quali – con il *Décret Crémieux* del 24 ottobre 1870 – venne accordata la cittadinanza francese, così che il loro statuto civile e personale era da considerarsi regolato dalla legge francese. Cfr. Richard AYOUN, “Le décret Crémieux et l'insurrection de 1871 en Algérie”, in *Revue d'Histoire Moderne & Contemporaine*, n. 35-1, 1988, pp. 61-87.

Le contraddizioni insite all'interno di tali disposizioni cominciarono ad emergere solamente nei primi del Novecento, soprattutto a partire da un ragionamento più strutturato e profondo in merito al principio dell'uguaglianza e della sua applicabilità/valenza nei confronti del problematico binomio cittadino francese-indigeno. Tale principio non trovava infatti il proprio fondamento e ragione all'interno del Codice civile, applicabile ai soli cittadini, essendo invece uno dei cardini dello Stato stesso, valore rivoluzionario e pilastro del nuovo ordine repubblicano.

Nonostante ciò, imprescindibile per il riconoscimento della cittadinanza francese appariva essere il ripudio dello statuto personale da parte dell'indigeno, il quale – rinunciandovi – aderiva formalmente e fedelmente alla legge e ai valori nazionali francesi. Ecco dunque affacciarsi l'idea che – al fine della acquisizione della cittadinanza – fosse necessaria l'integrazione alla comunità, dimostrata dalla volontà di vivere insieme e di sottomettersi ad un insieme di regole espressione di un condiviso progetto sociale e politico<sup>768</sup> nonché culturale.

Fu comunque solamente nel 1944 che si giunse ad una riforma della materia segnando – con l'ordinanza del 7 marzo – un'evoluzione di quel terzo genere che era stato l'indigeno, riconoscendo ad alcuni algerini lo *status* di cittadini, senza però imporre loro di rinunciare al loro statuto personale. Nasceva così la speciale categoria dei cittadini francesi a titolo personale, poiché non sottoposti alle regole del diritto comune francese ma godenti dei medesimi diritti politici<sup>769</sup>. Tale decreto aprì poi la strada ad ulteriori iniziative significative in materia, come ad esempio la legge “*Lamine Gueye*<sup>770</sup>” con la quale si riconosceva la cittadinanza francese a tutti gli abitanti dei territori d'oltremare (Algeria inclusa) allo stesso titolo che i residenti nella Francia metropolitana<sup>771</sup>. La fissazione delle condizioni per l'esercizio di tale condizione giuridica veniva poi affidata alla legge, lasciando dunque il compito di definire le modalità di esercizio dei relativi diritti al legislatore ordinario. Questo si dimostrò non troppo in linea con lo spirito che aveva portato alla approvazione della legge *Lamine Gueye*, adottando invece provvedimenti che di fatto mantenevano sostanziali differenze tra il cittadino francese continentale e quello delle colonie. Nello specifico, la discriminazione si faceva evidente in materia di esercizio dei diritti politici posto che la rappresentanza – tra i banchi dell'Assemblea nazionale - dei rappresentanti eletti nella colonia algerina era di molto inferiore numericamente rispetto a quelli eletti nella Francia

---

<sup>768</sup> Anne-Virginie MADEIRA, *op. cit.*, p. 45.

<sup>769</sup> Bénédicte FORTIER, “L'indigène algérien: du sujet au citoyen (1944-1947)”, in *Le Genre humain*, n. 32, 1997, pp. 53-61.

<sup>770</sup> Loi n° 46-940 du 7 mai 1946, tendant à proclamer citoyens tous les ressortissants des territoires d'outre-mer.

<sup>771</sup> Il contenuto della legge venne poi trasposto all'interno della Costituzione del 1946 ove, all'art. 80, si leggeva: “Tous les ressortissants des territoires d'outre-mer ont la qualité de citoyen, au même titre que les nationaux français de la métropole ou des territoires d'outre-mer. Des lois particulières établiront les conditions dans lesquelles ils exercent leurs droits de citoyens”.

metropolitana<sup>772</sup> o ancora non vi era equa redistribuzione dei seggi all'interno della Assemblea territoriale algerina i cui membri erano eletti per metà da coloro in possesso dello statuto francese e per l'altra metà da coloro aventi statuto locale, nonostante questi ultimi costituissero la stragrande maggioranza della popolazione<sup>773</sup>.

Le vicende a seguire furono principalmente legate alla Guerra di indipendenza che ebbe inizio nel 1954 e si protrasse fino al 1962, dando vita peraltro alla V Repubblica francese. Per quanto riguarda la materia qui in oggetto, tramite l'ordinanza del 21 luglio 1962<sup>774</sup>, venne disposta la conservazione della nazionalità francese per coloro la cui condizione giuridica fosse stata regolata dallo statuto civile di diritto comune francese, indipendentemente dalla loro situazione in relazione alla nazionalità algerina. Agli individui originari dell'Algeria e sottoposti allo statuto civile di diritto locale veniva invece revocata la nazionalità francese, fatta salva la possibilità per essi di vedersela riconosciuta ai sensi di quanto disposto nel codice della nazionalità, ovvero facendo ricorso al meccanismo della naturalizzazione.

La annosa vicenda algerina svela dunque chiaramente non solo la particolarità concettuale e semantica della distinzione tutta francese tra cittadinanza e nazionalità ma anche l'uso strumentale che è stato fatto negli anni di tale condizione giuridica, piegata molto spesso al raggiungimento di fini politici e di definizione sociale.

Ulteriore vicenda degna di nota per quanto riguarda la normativa francese in materia di cittadinanza ci riporta ai giorni nostri e trae origine dalla constatazione del legislatore – e prima ancora delle autorità di governo - di una situazione di emergenza tale da indurre alla dichiarazione del cosiddetto “*état d'urgence*”<sup>775</sup> nel 2015.

La risposta alla emergenza dettata dai plurimi episodi di terrorismo di matrice islamica verificatisi nei mesi precedenti all'interno dei confini della Nazione<sup>776</sup>, infatti, fu ricercata dall'Esecutivo in un progetto di riforma costituzionale, materializzatosi nel *Projet de loi*

---

<sup>772</sup> Loi du 5 octobre 1946.

<sup>773</sup> Loi du 20 septembre 1947.

<sup>774</sup> Ordonnance n° 62-825 du 21 juillet 1962 relative à certaines dispositions concernant la nationalité française, prises en application de la loi n° 62-421 du 13 avril 1962.

<sup>775</sup> Con tale espressione vuole indicarsi uno stato eccezionale in cui il Ministro dell'Interno ed i Prefetti sono autorizzati a prendere provvedimenti particolarmente limitativi anche delle libertà civili, quali quella di movimento o di residenza nel Paese. Lo stato di emergenza è ancora oggi regolato dalla legge n°55-385 du 3 avril 1955 *instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie*, in cui all'art.1 chiaramente si sostiene come esso possa essere applicato sul scala nazionale ovvero con riferimento ad aree specifiche della Nazione ed inoltre come la finalità sia quella di rispondere a “*péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique*”. Cfr. Francis Lamy, “Les attaques terroristes et l'état d'urgence en France”, in Wolfgang HEUSELJEAN, Philippe RAGEADE (edited by), *The Authority of EU Law*, Springer, 2019, pp. 291-300, nonché Giovanna DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, Jovene, 2016, pp.360.

<sup>776</sup> Si porta qui alla memoria il discorso dell'allora Presidente della Repubblica Hollande il quale solennemente affermava alla Nazione “*nous sommes en guerre*”, disponendo contestualmente l'*état d'urgence* così come disciplinato dalla legge 55-385. In quella stessa occasione il Presidente palesava già la volontà di operare una modifica della Carta fondamentale volta alla costituzionalizzazione dello stato di emergenza.

*constitutionnelle de protection de la Nation* n. 3381/2015 sottoposto all'Assemblea Nazionale il 23 dicembre 2015. Tale proposta verteva di base sulla costituzionalizzazione della disciplina emergenziale di cui alla legge n. 385 del 1955, modificando l'art. 36 della Legge fondamentale<sup>777</sup>. Il progetto prevedeva inoltre l'immissione di un nuovo art. 3-1 in Costituzione con il quale si sarebbe sancita la revoca della nazionalità francese<sup>778</sup> a tutti i cittadini – nati in Francia e aventi doppia nazionalità (di cui quindi quella francese era stata acquisita tramite il meccanismo del doppio *ius soli*) – condannati in via definitiva per aver commesso crimini lesivi dei fondamentali interessi della Nazione o di atti di terrorismo<sup>779</sup>. La riforma non riuscì comunque a vedere la luce, abortita dalla discussione parlamentare per le criticità emerse sia circa la formulazione testuale dello stato emergenziale<sup>780</sup> sia in punto di revoca della cittadinanza che avrebbe potenzialmente trasformato in apolidi gli individui dotati di un solo passaporto.

L'esito nefasto della tentata riforma del 2015 è in parte espressivo della sensibilità di fondo del legislatore nazionale, il quale aveva pressoché contemporaneamente portato avanti altri interventi in materia di cittadinanza, meno incentrati sul filone dello stato emergenziale e con un approccio sensibilmente differente rispetto alla guardinga chiusura dimostrata nei confronti dello straniero in ottica securitaria.

Nello stesso periodo, infatti, su impulso del Primo Ministro francese Valls, veniva costituito – in data 6 marzo 2015 - un comitato interministeriale sull'uguaglianza e la cittadinanza (*à l'égalité et à la citoyenneté* - CIEC), incaricato di elaborare delle misure volte alla riaffermazione dei valori repubblicani nel quotidiano. Il progetto prese il nome di "*La République en actes*" e si componeva di circa sessanta disposizioni, volte a reprimere le disuguaglianze e le discriminazioni. Il 13 aprile del 2016 veniva poi depositato un progetto di legge<sup>781</sup> in cui venivano trasposte e prolungate alcune di tali misure, decisione motivata dalla riscontrata necessità di

---

<sup>777</sup> Art. 36 Constitution 1958: "L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement."

<sup>778</sup> Per quanto concerne la revoca della cittadinanza è opportuno sottolineare come il Codice civile francese chiaramente distingue tra la *retrait de la nationalité française* (di cui agli artt. 23 – 23-9 c.c.) e la *déchéance de la nationalité* (artt. 25 – 25-1 c.c.). La prima può essere disposta nei soli confronti dei cittadini francesi di origine, qualora il suo comportamento non sia in linea con la fedeltà alla Repubblica; mentre la seconda interessa unicamente coloro che abbiano acquisito la cittadinanza dopo la nascita, per una serie di ipotesi disciplinate dalla legge tra cui la commissione di particolari crimini. Deve comunque rilevarsi come entrambe possano essere disposte unicamente nel caso in cui non derivi una situazione di apolidia per l'individuo privato della cittadinanza francese.

<sup>779</sup> Chiara D'ALESSANDRO, "Revoca della cittadinanza, (primo) successo di Salvini, l'insuccesso di Hollande", in *Associazione DPCE*, pubblicato online il 27 settembre 2018, consultabile al [www.dpce.it/revoca-della-cittadinanza-primo-successo-di-salvini-l-insuccesso-di-hollande.html](http://www.dpce.it/revoca-della-cittadinanza-primo-successo-di-salvini-l-insuccesso-di-hollande.html).

<sup>780</sup> Nello specifico, il *Conseil d'État* aveva sollevato una questione prioritaria di costituzionalità nel dicembre del 2015 proprio lamentando l'assenza – nel testo della norma - di un nesso giustificante la dichiarazione emergenziale in relazione al singolo episodio in cui fossero state applicate misure repressive. Chiamato ad esprimersi sul punto, il *Conseil Constitutionnel* ritenne – con la *Decision* n. 2015-527 QPC del 22 dicembre 2015 – la legittimità di tali previsioni facendo ricorso all'argomento della cosiddetta "necessità operativa"; decisione aspramente criticata posto che l'estrema cautela dei giudici finiva per lasciare molti punti in sospeso ed interrogativi ancora aperti.

<sup>781</sup> *Projet de loi « Égalité et citoyenneté »*, n. 3679/2016, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl3679.asp>.

istituzionalizzarle per via legislativa per poterne apprezzare i risultati sul lungo periodo. Suddetta proposta di legge si componeva di tre titoli: il primo relativo alla cittadinanza e all'emancipazione dei giovani, puntando – tra le altre – sullo studio dell'educazione civica; il secondo volto invece ad accompagnare i giovani verso l'autonomia, promuovendo la mescolanza sociale e l'uguaglianza di possibilità nell'accesso alla edilizia popolare; il terzo infine dedicato all'uguaglianza reale, prevedendo azioni di repressione dei crimini di stampo razziale e di promozione della formazione professionale, soprattutto in alcuni quartieri prioritari per la complessità della situazione concreta. A seguito di una lunga discussione parlamentare, il testo n. 878 venne finalmente approvato dall'Assemblea nazionale il 22 dicembre 2016 per essere poi sottoposta al *Conseil Constitutionnel* il quale - rendendo un giudizio di parziale conformità - rilevava la illegittimità costituzionale di alcuni articoli della legge per salvaguardarne invece degli altri<sup>782</sup>.

Tenuto conto di detta pronuncia, il Parlamento francese procedeva alla promulgazione della legge n.86 nel gennaio del 2017<sup>783</sup> e ad oggi la sua implementazione è ancora in atto, considerato che l'applicazione della stessa passa attraverso il canale necessitato dell'adozione di misure regolamentari a firma del Governo. Di fondo, il testo della legge riproduce fedelmente quello che era lo spirito – e in parte il testo – delle misure del 2015, lo scopo ed obiettivo principali, ovvero lo sviluppo della fratellanza, della coesione sociale e della eterogeneità sociale. Proposito certamente pregevole, se non fosse che lo straniero trova asilo nella legge solamente in relazione al titolo I del Capitolo I in rapporto al servizio civile e alla cosiddetta *réserve citoyenne*. Le altre disposizioni paiono difatti avere come interlocutore privilegiato il cittadino, il francese in quanto tale.

In aggiunta a ciò, all'interno del quadro normativo rappresentato dal Codice di entrata e soggiorno dello straniero e del diritto di asilo (CESEDA<sup>784</sup>) e a seguito delle modifiche apportate al sistema con la legge 29 luglio 2015, veniva altresì promulgata la legge n. 274 del 7 marzo 2016 la quale – oltre a disciplinare nuove ipotesi di allontanamento e permanenza del cittadino di uno Stato terzo sul territorio francese – fissava delle regole significative a proposito dell'acquisto della cittadinanza francese tramite dichiarazione di nazionalità<sup>785</sup>.

Di fatto la legge istituisce due nuove modalità di acquisto della cittadinanza attraverso tale canale dichiarativo. La prima (art. 21-13-2 c.c.) riguarda le persone che abbiano abitato

---

<sup>782</sup> Conseil constitutionnel n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017.

<sup>783</sup> LOI n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

<sup>784</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

<sup>785</sup> *Décret n. 2016-872 du 29 juin 2016 relatif aux modalités de réception et de l'instruction des déclarations de nationalité souscrites en application des articles 21-2, 21-13-1 ou 21-13-2 du code civil* qui prévoit (art.9) l'entrée en vigueur des articles 21-13-1 et 21-13-2 du code civil.

stabilmente sul suolo francese dall'età di sei anni, che ivi abbiano frequentato un percorso di istruzione scolastica pubblica obbligatoria e che abbiano un fratello o una sorella a cui sia stata riconosciuta la cittadinanza francese in applicazione degli artt. 21-7 o 21-11 del Codice civile<sup>786</sup>. Tale meccanismo di acquisizione della cittadinanza necessita però di essere attivato su impulso dell'interessato, chiamato a presentare una dichiarazione autografa presso l'autorità amministrativa competente. La seconda opzione (art. 21-13-1 c.c.) concerne invece gli adulti che abbiano compiuto almeno i sessantacinque anni i quali abbiano vissuto regolarmente e abitualmente in Francia per un periodo minimo di venticinque anni precedenti alla richiesta di riconoscimento della cittadinanza e che siano ascendenti diretti di un cittadino francese. La norma non pone inoltre alcuna preclusione sul modo in cui i discendenti in questione abbiano acquisito la cittadinanza francese, potendo ben trattarsi di casi di naturalizzazione come di dichiarazione dell'autorità a ciò preposta. Unica condizione prevista è quella della presentazione di documenti attestanti il possesso delle caratteristiche prescritte dalla norma nonché la sottoposizione dell'interessato ad un colloquio volto a valutare la sussistenza di elementi che possano ostacolare il riconoscimento dello *status civitatis*, quali ad esempio l'indegnità e la mancanza di assimilazione nella società per ragioni ulteriori rispetto alle carenze linguistiche<sup>787</sup>.

Anche tale recente modifica appare dunque improntata a quella che è la cifra caratteristica della gestione del fenomeno multiculturale in Francia, ovvero la necessità assimilazione dello straniero alla società locale<sup>788</sup>.

## **2. Le politiche nazionali e i diritti civili**

Se è vero, come è stato detto, che le politiche di cittadinanza sono soprattutto politiche concernenti la nazionalità, deve concordarsi sul fatto che la normativa francese suesposta ben incarna e trasmette l'approccio francese alla nazionalità, detto civico. Adottando tale angolo prospettico, la appartenenza civica deve farsi derivare dalla volontà soggettiva dell'individuo,

---

<sup>786</sup> Il richiamo è ai casi di acquisizione della cittadinanza da parte del figlio nato in Francia da genitori stranieri che – al compimento della maggiore età – divenga automaticamente francese ovvero che acquisti tale condizione giuridica a sedici anni tramite dichiarazione anticipata.

<sup>787</sup> GISTI, *Droit des étrangers en France. Ce que change la loi du 7 mars 2016*, Expressions II, 2017, pp.88-89.

<sup>788</sup> Sulla assimilazione valoriale come requisito necessario per la concessione della cittadinanza ai sensi dell'art. 21-4 c.c. si rimanda alla sentenza del Conseil d'État del 27/06/2008, n.286798, con la quale non veniva riconosciuta la cittadinanza ad una donna straniera sposata con un francese la quale era solita – per motivi religiosi – indossare stabilmente il burqa. Nel testo della sentenza i giudici argomentarono quanto segue: “Si la requérante possède une bonne maîtrise de la langue française, elle a cependant adopté une pratique radicale de sa religion, incompatible avec les valeurs essentielles de la communauté française et notamment avec le principe d'égalité des sexes ; elle ne remplit pas la condition d'assimilation posée par l'article 21-4 du code civil et le gouvernement a pu légalement fonder sur ce motif une opposition à l'acquisition de la nationalité française par l'intéressée. Le décret lui refusant la nationalité française pour défaut d'assimilation n'a ni pour objet, ni pour effet de porter atteinte à sa liberté religieuse”, consultabile al <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000019081211>.



dalla sua prontezza ad adattarsi ai valori della comunità a cui essere fedele<sup>789</sup>. Necessario è pertanto l'assorbimento da parte dell'individuo dei principi e contenuti qualificanti il contesto sociale di riferimento, così da poter egli stesso entrarne a far parte. Significativo in tal senso è certamente il fatto che solamente nella seconda metà del 1800 l'endiadi "*nationalité française*" sia andata a sostituire l'espressione "*qualité de Français*" all'interno dei testi giuridici<sup>790</sup>.

In linea con ciò, come è stato fin qui più volte argomentato, l'esperienza francese appare infatti paradigmatica per l'analisi della gestione del fenomeno del pluralismo culturale in chiave assimilazionista, ovvero di progressiva omogeneizzazione dello straniero al contesto sociale, giuridico e culturale vigente nella comunità ospitante; processo che passa non solo attraverso la conoscenza linguistica quanto anche mediante la osmotica accettazione dei principi e valori prevalenti<sup>791</sup>. Nell'adottare un tal tipo di soluzione paiono però fondersi e scontrarsi al contempo le due anime dell'ordinamento francese: da un lato la fede laica e di stampo rivoluzionario nella libertà individuale accompagnata dal rifiuto di ogni dominazione spirituale<sup>792</sup>, dall'altro la preservazione della nazione e della sua coesa unità. È stato difatti osservato come la formulazione dell'art. 3 della Costituzione del 1958<sup>793</sup> intesse un legame indissolubile tra la sovranità, definita nazionale, e il popolo, di questa titolare. Ciò induce dunque a ritenere che il legislatore francese abbia voluto istituire una connessione tra due livelli, uno spirituale e l'altro concreto, per cui la nazione dovrebbe intendersi quale soggetto ideale prodotto della storia, delle esperienze passate e future nonché del bagaglio culturale e valoriale della popolazione francese mentre il popolo starebbe a significare la *longa manus*, il braccio armato di tale nazione spirituale, atto ad esercitare nella pratica le prerogative del potere sovrano<sup>794</sup>.

Ebbene, il sopra menzionato connubio si rivela essere di complessa realizzazione nel passaggio dalla sfera interiore a quella esteriore, ovvero sia nell'organizzazione degli spazi pubblici e della società. Tutelare la libertà del soggetto dovrebbe infatti implicare anche la garanzia per lo stesso di potersi comportare e mostrare al mondo circostante secondo i propri

---

<sup>789</sup> Oliver SCHMIDTKE and Saime OZCUREMEZ (edited by), *Of States, Rights, and Social Closure. Governing Migration and Citizenship*, Palgrave MacMillan, 2008, p.115.

<sup>790</sup> Fabienne JAULT-SESEKE, Sabine CORNELOUP, Ségolène BARBOU DES PLACES, *Droit de la nationalité et des étrangers*, Thémis, 2015, p. 21.

<sup>791</sup> Si pensi a tale proposito all'art. L311-9 CESEDA, rubricato *Dispositions relatives à l'intégration dans la société française*, ove viene illustrato il percorso di integrazione repubblicana a cui lo straniero – avente intenzione di stabilirsi sul territorio – deve sottoporsi. Tale percorso ha come obiettivo finale quello della comprensione da parte dello straniero dei valori e principi della Repubblica, dell'apprendimento della lingua francese e infine dell'integrazione sociale e professionale, per raggiungere una propria autonomia.

<sup>792</sup> Sabine CHOQUET, *Identité nationale et multiculturalisme. Deux notions antagonistes?*, Classiques Garnier, 2015, pp. 299-305.

<sup>793</sup> Art. 3 Constitution 1958: "La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum".

<sup>794</sup> Pasquale COSTANZO, *La "nuova" costituzione della Francia*, G. Giappichelli Editore, 2009, p. 105.

valori e principi, originando così situazioni a dir poco problematiche qualora si abbia a che fare con esponenti di gruppi minoritari i cui costumi e usi possano in qualche modo – se estrinsecati – compromettere il monolitico assetto culturale nazionale. È per tale ragione che in Francia si è pensato di risolvere la questione operando una netta distinzione tra sfera privata e sfera pubblica<sup>795</sup>: così facendo, l'individuo continua ad essere libero di preservare le proprie tradizioni nella sua intimità, sottostando invece nella sfera pubblica ad un ideale repubblicano fondato sull'assenza di dominazione culturale<sup>796</sup>, volto alla silente salvaguardia del sistema di autentici principi e valori nazionali<sup>797</sup>.

Ciò chiarito, come per l'esperienza italiana, appare opportuno procedere ad una ricostruzione che prenda in considerazione la triplice dimensione del cittadino e dei suoi diritti: civile politica e sociale, scoprendo se davvero il modello assimilazionista non si sia ridotto oggi a mera ideologia e retorica politica a cui non corrisponde poi – nella pratica – l'uguaglianza sostanziale nelle opportunità e nel riconoscimento dei diritti che si potrebbero (o dovrebbero) ritenere pacificamente garantiti a fronte dell'affermazione di una (apparente) uguaglianza sostanziale<sup>798</sup>.

Un primo e principale appiglio per il riconoscimento di alcuni diritti allo straniero è stato individuato nell'attenta lettura ed estensiva interpretazione del testo costituzionale<sup>799</sup>. Capostipite di tale apertura risulta essere la sentenza del *Conseil d'État* "GISTI" dell'8 dicembre 1978<sup>800</sup> con la quale i giudici riconobbero allo straniero – regolarmente residente in Francia<sup>801</sup> – il diritto ad

---

<sup>795</sup> Significativa è ad esempio la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, caso *S.A.S. contro Francia*, del 2014 in cui i giudici di Strasburgo erano stati chiamati a pronunciarsi sulle doglianze di una donna musulmana che affermava che la legge francese n. 1192/2010 che vietava di indossare indumenti che potessero coprire il viso, nei luoghi pubblici. Ebbene la Corte EDU ha ritenuto la non violazione della Convenzione da parte del legislatore francese in virtù dell'uso proporzionato che era stato fatto del margine di apprezzamento nel disciplinare tale sensibile materia. Nello specifico, si osservava come la ratio della norma fosse da individuarsi nel rispetto dei valori democratici, tra cui il vivere insieme nonché la protezione dei diritti e delle libertà altrui.

<sup>796</sup> Ivi, p. 307.

<sup>797</sup> Si ricorda infatti come – nelle politiche assimilazioniste – ciò che conta è il raggiungimento della conformità culturale e identitaria, tale per cui le minoranze sono eterodirette verso un processo unilaterale di adattamento alla maggioranza. Cfr. Marco MARTINIELLO, *La démocratie multiculturelle. Citoyenneté, diversité, justice sociale*, Presses de Sciences Po, 2011, p.68.

<sup>798</sup> Davide FIUMICELLI, "Spunti di riflessione in tema di cittadinanza: l'azione di integrazione degli stranieri extracomunitari tra profili comparatistici, progetti in discussione e *best practices*", in *Costituzionalismo.it*, fascicolo n.3, 2013, pubblicato online il 20 gennaio 2014.

<sup>799</sup> È stato peraltro sostenuto da alcuni autori come il godimento dei diritti fondamentali, previsti dall'ordinamento francese, siano state estese anche agli stranieri ad esclusiva opera delle Corti. Tale riconoscimento non è stato quindi frutto e conseguenza diretta di un dibattito pubblico sul tema quanto il prodotto dell'interpretazione giurisprudenziale, che ha imposto il rispetto integrale dei diritti e libertà fondamentali anche in relazione al non-cittadino. Per tali ragioni, quindi, questa tutela appare estremamente fragile poiché fondata, si ribadisce, sulla sola opera ermeneutica dei giudici, non avendo alcun fondamento testuale e non emanando da una inclusione e partecipazione dello straniero al patto sociale fondante la comunità sociale, politica e giuridica della Nazione. In tal senso, Vincent TCHEN, *Les droit des étrangers*, Dominos. Flammarion, 1998, pp.64-65.

<sup>800</sup> Conseil d'État, Assemblée, 8 décembre 1978, *Gisti, CFDT, CGT*, n° 10097, 10677, 10679, publié au Lebon.

<sup>801</sup> È rintracciabile infatti una esigenza generale di regolarità dello straniero sul territorio affinché egli possa beneficiare dei diritti riconosciuti dall'ordinamento giuridico francese. La presenza regolare sul suolo francese è altresì legata – o meglio subordinata – all'assenza di potenziali pericoli per l'ordine pubblico configurabili in relazione al non-cittadino. Non è possibile, quindi, escludere lo straniero, residente regolarmente in Francia, dal novero dei beneficiari di prestazioni

una vita familiare normale senza distinzione alcuna rispetto al cittadino, posto che tale diritto deriva direttamente dai principi generali di cui al Preambolo della Costituzione e dunque afferisce alle libertà universali. Tale approccio venne poi confermato con maggiore vigore, alcuni anni dopo, nuovamente dal Consiglio di Stato il quale – trovandosi a decidere sulle differenze di attribuzione di una prestazione di assistenza sociale – fece richiamo al solo principio di uguaglianza<sup>802</sup>, sostenendo che eventuali differenze di trattamento possono essere giustificate unicamente alla base di una diversità di situazioni materiali o di interessi generali, essendo del tutto irrilevante il possesso o meno dello *status civitatis*<sup>803</sup>. Anche nella giurisprudenza d’Oltralpe torna quindi l’argomentazione fondata sul principio dell’uguaglianza costituzionale, stabilito però nella Costituzione del 1958 in relazione al solo cittadino davanti alla legge<sup>804</sup>. Sarebbe, in realtà, un ingabbiamento concettuale quello di sviluppare l’uguaglianza solo lungo tale filone posto che come – come osservato da parte della dottrina – esistono tre possibili scenari complementari: l’uguaglianza davanti la legge, l’uguaglianza nella legge e l’uguaglianza attraverso la legge. Quest’ultima in particolare appare funzionale a rimediare a quelle situazioni di disparità nei confronti di alcune categorie della popolazione<sup>805</sup>, mentre le prime due attengono alla sfera dell’uguale possibilità che si oppone alla logica del privilegio e della limitazione della libertà personale<sup>806</sup>.

La vera pietra miliare di tale filone giurisprudenziale può essere tuttavia individuato nella sentenza del *Conseil Constitutionnel* del 1993<sup>807</sup> con cui i giudici chiarirono che, se da un lato non erano configurabili dei diritti di ingresso e soggiorno dello straniero nel territorio francese aventi copertura costituzionale, non di meno le libertà e di diritti fondamentali ivi stabiliti erano da considerarsi vevoli anche nei confronti del non-cittadino<sup>808</sup>. Nello specifico, la Corte procedeva ad una elencazione di quelli più significativi, come il diritto alla libertà individuale e

---

sociali in virtù del doveroso rispetto del principio costituzionale di parità di trattamento e degli impegni internazionali sottoscritti dallo Stato. Seppure lo Stato possa adottare delle disposizioni specifiche nei confronti dello straniero, appaiono ingiustificate e ingiustificabili eventuali violazioni del principio di uguaglianza motivate dalla differenza di situazione personale dei beneficiari. Così in Vincent TCHEN, *Le droit des étrangers. 10 ans de jurisprudence 1989-1999*, Editions du Juris-Classeur, 1999, pp. 69-72.

<sup>802</sup>Il principio di uguaglianza è ravvisabile nel combinato disposto dell’art.1 della Costituzione e della disposizione della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789 secondo cui “*Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit*”.

<sup>803</sup> Conseil d’État, *Ville de Paris c. M. Levy*, req. n. 78113, 30 juin 1989.

<sup>804</sup> Art. 1 Constitution 1958: “La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l’égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d’origine, de race ou de religion. ”

<sup>805</sup> Claude FRANCK, “Le principe d’égalité”, in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, n.1-1985, 1987, pp. 191-197.

<sup>806</sup> Justin KISSANGOULA, *La Constitution française et les étrangers. Recherches sur les titulaires des droits et libertés de la Constitution sociale*, L.G.D.J., 2001, pp. 130-133.

<sup>807</sup> Conseil Constitutionnel, n. 93-325, 13 août 1993, “Maîtrise de l’immigration”.

<sup>808</sup><sup>808</sup> L’applicabilità e la valenza dei principi fondamentali della Repubblica nei confronti dello straniero vennero poi ribadite dal *Conseil d’État* il quale, tre anni più tardi, negava l’extradizione del non-cittadino se richiesta per motivi politici, in spregio dunque del dettato costituzionale. Vedi, Conseil d’Etat, *Assemblée*, du 3 juillet 1996, n. 169219.

alla sicurezza, il diritto ad una vita familiare, la libertà di contrarre matrimonio e quella di movimento, a cui dovevano poi aggiungersi il diritto alla protezione sociale per quegli stranieri residenti in pianta stabile sul suolo francese. Ebbene, con tale pronuncia il *Conseil* chiaramente apriva al riconoscimento nei confronti del non-cittadino non solo dei diritti fondamentali, in gran parte coincidenti con quelli civili, ma altresì ai più dibattuti diritti sociali.

Innanzitutto per quanto concerne la sfera dei diritti civili, infatti, è lo stesso Preambolo alla Costituzione del 1946 ad affermare limpidamente che l'esercizio delle libertà e dei diritti ivi dichiarati (sia individuali che collettivi) veniva riconosciuto dalla Repubblica a tutti gli abitanti dell'Unione francese. Non trapelavano quindi distinzioni, in punto di diritti costituzionali ovvero fondamentali, tra stranieri e francesi, purché però residenti nel Paese. È stato quindi correttamente sottolineato come possa in proposito parlarsi di una sorta di cittadinanza giuridica, che equipara il *cives* a colui che non lo è, e riunisce tutti coloro che conducono la loro esistenza all'ombra della bandiera tricolore<sup>809</sup>.

In aggiunta a ciò, anche il Codice civile affronta la questione dei diritti civili dello straniero - all'art. 11<sup>810</sup> - accordandoli in modo apparentemente restrittivo. In particolare, la disposizione normativa parrebbe ricollegare il riconoscimento alla condizione di reciprocità rispetto allo Stato di provenienza del non-cittadino. Una tale formulazione - a prima vista - di chiusura è stata però eclissata grazie all'opera interpretativa di quegli autori che hanno promosso una lettura del testo normativo alla luce del permeante ed intrinseco spirito inclusivo e di apertura di matrice rivoluzionaria, così come risultante dalle Costituzioni che si sono susseguite dal 1789 ad oggi, per quanto concerne le libertà ed i diritti fondamentali, accordati all'uomo in quanto tale<sup>811</sup>. Nello specifico, già a metà del XIX secolo, alcuni commentatori del Codice Civile non esitarono ad interpretare la lettera dell'art. 11 alla luce del principio di uguaglianza tale per cui allo straniero dovevano essere accordati tutti i diritti privati, salvo quelli espressamente a lui preclusi dalla legge francese<sup>812</sup>. Tale superamento venne poi decretato in maniera ancora più netta nella sentenza della *Cour de Cassation* del 27 luglio 1948<sup>813</sup> in cui i giudici riconobbero allo straniero il godimento in Francia di tutti i diritti che non sono loro espressamente negati<sup>814</sup>. Al non-cittadino, dunque, al pari del cittadino debbono essere garantiti quei diritti e libertà fondamentali,

---

<sup>809</sup> Justin KISSANGOULA, *op. cit.*, p. 123.

<sup>810</sup> Art. 11 Code civil: "L'étranger jouira en France des mêmes droits civils que ceux qui sont ou seront accordés aux Français par les traités de la nation à laquelle cet étranger appartiendra."

<sup>811</sup> Così Justin KISSANGOULA, *op. cit.*, pp. 147-149 riportando il pensiero dell'Autore Charles DEMANGEAT, *Histoire de la condition civile des étrangers en France dans l'Ancien et dans le nouveau droit*, Joubert, 1844.

<sup>812</sup> Questa la definizione elaborata da DEMANGEAT e VALETTE in *Explication sommaire du Code Civil*, 1859, p. 408.

<sup>813</sup> *Cour de Cassation, Société des Galeries Saint-Denis contre Lefait*, du 27 juillet 1948.

<sup>814</sup> Fred PFLOESCHNER, *Les dispositions de la Constitution du 27 octobre 1946 sur la primauté du droit international et leur effets sur la situation des étrangers en France sous la IVe République*, E.Droz, 1961, p. 86.

così come affermati nella Dichiarazione Universale dei diritti dell’Uomo del 1789, nel Preambolo alla Costituzione del 1946 e nelle carte di diritto internazionale. Si pensi qui al diritto di opinione e di espressione (art. 11 DUDU), il diritto alla proprietà privata (art. 17 DUDU) o ancora al diritto alla difesa e ad adire la giustizia. Entrambi questi ultimi non appaiono essere condizionati dal possesso o meno in capo alla parte giudiziale dello *status civitatis* e neppure dal soggiorno irregolare o meno all’interno dei confini nazionali.

Tutte queste prerogative sono state allora declinate quali veri e propri diritti fondamentali dell’individuo, aventi carattere costituzionale ai sensi dell’art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino<sup>815</sup>. In tale campo, dunque, alcuna distinzione può essere operata tra le tre categorie che popolano il panorama giuridico francese, ovvero il cittadino, l’avente nazionalità e lo straniero<sup>816</sup>.

## 2.1 Il diritto al lavoro

Passando poi alla trattazione dei diritti sociali, il diritto al lavoro<sup>817</sup> viene incontrovertibilmente riconosciuto allo straniero nel Preambolo alla Costituzione del 1946 – poi trasposto in quella del 1958 – posto che la disposizione fa riferimento genericamente a “ciascuno” e a “tutti gli uomini”, nel definire tale diritto e quelli ad esso connessi, come il diritto di sciopero e di associazione sindacale<sup>818</sup>.

Pari *favor* si rinviene poi sia nel Codice del lavoro che nel CESEDA. Nel primo, infatti, il legislatore ha dedicato il Titolo II del Libro II al lavoratore straniero, avendo cura di sancire come il non-cittadino sia ammesso all’esercizio di una professione salariata solo se in possesso di una conoscenza sufficiente della lingua francese (art. L5221-3) e di una autorizzazione al lavoro<sup>819</sup> disciplinata dal medesimo codice<sup>820</sup> (art. L5221-5) ovvero di un permesso di soggiorno<sup>821</sup>.

---

<sup>815</sup> Art. 16 Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino: “Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution”.

<sup>816</sup> Anne-Sophie MICHON-TRAVERSAC, *op. cit.*, pp. 82-83.

<sup>817</sup> Deve qui sottolinearsi come gli individui di nazionalità algerina siano solo in parte interessati dalla normativa in materia di esercizio e diritto di lavoro prevista per i non-cittadini posto che gli algerini aventi certificato di residenza decennale oppure scientifico o per vita privata e familiari possono lavorare senza necessità di ottenere l’autorizzazione lavorativa, in virtù dell’accordo franco-algerino del 27 dicembre 1968 e della legge del 17 luglio 1984.

<sup>818</sup> Preambule: “Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances. Tout homme peut défendre ses droits ou ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix. Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises”.

<sup>819</sup> Risultano essere dispensati gli agenti diplomatici e consolari, i ministri di culto, i giornalisti, i rappresentanti commerciali di una filiale di azienda multinazionale, le maestre d’asilo, i lavoratori stagionali o temporanei e infine gli stranieri che collaborano alla gestione di un esercizio commerciale portato avanti dal coniuge o dal genitore. Si veda inoltre *Circulaire N°DPM/DMI2/2007/323 du 22 août 2007 relative aux autorisations de travail*.

<sup>820</sup> Peraltro subordinata dal superamento di una visita medica effettuata sullo straniero.

<sup>821</sup> Preme qui ricordarsi come la *loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie* abbia introdotto dei nuovi titoli di soggiorno conferenti diritto a lavorare regolarmente allo straniero. Degna di nota è altresì la legge del 17 ottobre 1981 ha comunque accordato al lavoratore sfornito di

Parimenti il Codice dello straniero, all'art. L322-1 accorda tale diritto al non-cittadino purché in linea con i summenzionati requisiti di cui al Codice del lavoro<sup>822</sup>. L'art. R5221-20 del Codice del Lavoro fissa poi gli elementi valutabili al fine del diniego allo straniero dell'autorizzazione a lavorare, tra cui compare l'analisi della situazione occupazionale in riferimento alla professione ed alla zona geografica di esercizio del mestiere praticato dal forestiero. Stando al dettato dell'*Arrêté* del 18 gennaio 2008<sup>823</sup>, infatti, tale beneplacito non può infatti essere negato allo straniero qualora si tratti di un ambito ovvero di un'area del Paese caratterizzati da difficoltà di reclutamento e scarsità di offerta nazionale. La giurisprudenza di merito ha comunque avuto cura di chiarificare come – nel prendere una decisione in merito all'emissione di un'autorizzazione a lavorare allo straniero – l'autorità competente sia tenuta non soltanto alla valutazione dei criteri summenzionati di cui al Codice ma anche della situazione complessiva del richiedente<sup>824</sup>.

Questo è però il quadro vigente per quanto concerne il lavoro subordinato, dovendosi rilevare come le professioni liberali nonché il pubblico impiego continuino ad essere precluse allo straniero in virtù dei sempiterni requisiti della cittadinanza e – per il primo caso - del possesso di un diploma d'istruzione francese<sup>825</sup>.

Per quanto concerne eventuali spunti riflessivi sulle interazioni tra diritto al lavoro dello straniero e multiculturalismo, deve rilevarsi come cardinale si riveli essere la dimensione simbolica della cultura di cui si accennava sopra. Il Codice del lavoro infatti consente al lavoratore di indossare simboli o abiti esplicitanti il proprio credo religioso in virtù del combinato disposto degli artt. L1121-1<sup>826</sup> e L. 1132-1 sul principio di non discriminazione, il quale contemporaneamente apre però ad un eventuale e legittimo divieto in tale senso per ragioni di

---

permesso di soggiorno alcuni diritti in relazione alla rottura del rapporto contrattuale/licenziamento, nonostante la irregolarità del contratto di lavoro stesso, consistente in un indennizzo. Cfr. Nathalie FERRE, "Les droits des travailleurs sans papiers", in *Plein droit*, vol. 94, no. 3, 2012, pp. I-VIII.

<sup>822</sup> Il legislatore è altresì intervenuto nel delineare i titoli di soggiorno regolare che permettano allo straniero di lavorare tramite il *Décret no 98-1172 du 22 décembre 1998 relatif aux titres ou documents attestant de la régularité du séjour et du travail des étrangers en France pour être affiliés à un régime de sécurité sociale et pour bénéficier des prestations de sécurité sociale et modifiant le code de la sécurité sociale*.

<sup>823</sup> Art.1 *Arrêté* du 18 janvier 2008 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux étrangers non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse: " La situation de l'emploi ou l'absence de recherche préalable de candidats déjà présents sur le marché du travail n'est pas opposable à une demande d'autorisation de travail présentée pour un étranger non ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse souhaitant exercer une activité professionnelle dans un métier et une zone géographique caractérisés par des difficultés de recrutement et figurant sur la liste annexée au présent arrêté."

<sup>824</sup> *Conseil d'État, Shanavas, req. n. 170747, du 16 octobre 1998*. Ciò è ancora più vero a seguito della circolare del Ministero della Giustizia del 28 novembre 2012 che impone alla Prefettura di tenere in considerazione ulteriori criteri quali l'anzianità di soggiorno nel Paese ovvero l'aver lavorato precedentemente per almeno 8 mesi. [http://www.justice.gouv.fr/publication/mna/circ\\_conditions\\_demandes\\_admission\\_sejour\\_2012.pdf](http://www.justice.gouv.fr/publication/mna/circ_conditions_demandes_admission_sejour_2012.pdf).

<sup>825</sup> François JULIEN-LAFERRIÈRE, *Droit des étrangers*, Presses Universitaires de France, 2000, pp. 188-191.

<sup>826</sup> Art. L1121-1: "Nul ne peut apporter aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives de restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché."

sicurezza, di igiene ovvero di possibile rischio per il dipendente<sup>827</sup>. È operando in un quadro normativo di tal tenore che, nel 2017, la Corte di Cassazione ha potuto qualificare come discriminazione indiretta il provvedimento di licenziamento di una lavoratrice la quale si era rifiutata di conformarsi alla clausola di neutralità che impediva di indossare simboli religiosi a quei dipendenti dell'azienda a contatto diretto con la clientela.<sup>828</sup> Ebbene, in tal caso, stando al parere dei giudici, non trattandosi di clausola generale aziendale, il datore di lavoro avrebbe piuttosto dovuto cercare di reimpiegare la lavoratrice in una posizione che non prevedesse un rapporto visuale con i clienti, prima di ricorrere all'estrema *ratio* del licenziamento. In realtà la posizione dei giudici francesi si è dimostrata a dir poco prudente. Portato all'attenzione della Corte di Giustizia Europea<sup>829</sup>, l'Avvocato Generale non aveva esitato a definire tale licenziamento come una vera e propria discriminazione diretta su base religiosa, precisando come la volontà di un cliente di non proseguire nella prestazione concordata - poiché fornitagli da un'impiegata indossante il foulard islamico - non possa essere considerata alla stregua di un'esigenza essenziale e determinante atta a giustificare una discriminazione diretta. La decisione del 2017 della Corte di Cassazione riflette quindi una certa influenza esercitata dal diritto sovranazionale nella sfera domestica, rivelando comunque un residuo grado di cautela da parte dei giudici, che – pur avendone l'occasione - non hanno osato esprimersi in termini di discriminazione. Suddetta giurisprudenza sovranazionale è stata però più volte citata nel corpo della sentenza della Corte di Appello di Versailles a cui la Corte di Cassazione nel 2017 aveva rimesso il caso a seguito della propria sentenza. Nel provvedimento reso il 18 aprile del 2019<sup>830</sup>, i giudici di secondo grado hanno difatti ampiamente attinto alle parole dei giudici di Lussemburgo, dichiarando infine nullo il licenziamento poiché discriminatorio.

La stessa Corte di Versailles si era peraltro trovata ad affrontare una questione simile solamente un anno prima, in sede di ricorso avanzato da un'inferiera, anch'ella solita indossare un velo islamico che le lasciava comunque il viso scoperto. Nel caso di specie, il datore di lavoro

---

<sup>827</sup> Parimenti ai sensi nell'art. L1321-2-1 del Codice si legge – a seguito dell'entrata in vigore della loi du 8 août 2016 – che il regolamento interno del luogo di lavoro può prevedere delle disposizioni limitanti la manifestazione delle convinzioni personali dei lavoratori solo qualora siano giustificate dall'esercizio delle libertà altrui e dei diritti fondamentali, ovvero per il buon funzionamento dell'azione, purché siano proporzionate allo scopo della norma.

<sup>828</sup> Cour de cassation - Chambre sociale, n° 2484 du 22 novembre 2017, 13-19.855. Deve qui sottolinearsi come la Corte si sia tradizionalmente attestata su posizioni sostenenti il non ingresso dei dettami religiosi nel campo contrattuale del lavoratore, salvo convenzione espressa, e non fanno sorgere in campo ai contraenti alcuna obbligazione espressa. Cfr. Pierre-Henri PRELOT, Jean-Claude RICCI, *Droit des libertés fondamentales*, Hachette, 2010, pp. 320.

<sup>829</sup> CGUE, *Asma Bougnaoui and Association de défense des droits de l'homme (ADDH) v. Micropole SA*, C-188/15. Si rimanda altresì, per un'analisi più completa, a Katayoun ALIDADI, "Cultural diversity in the workplace: personal autonomy as a pillar for the accommodation of employees' religious practices?", in Marie-Claire FOBLETS, Michele GRAZIADEI and Alison DUNDES RENTELN, *Personal Autonomy in Plural Societies. A principle and its Paradoxes*, Routledge, 2018, p. 120.

<sup>830</sup> Cour d'appel de Versailles, 18 avril 2019, n. rg. 18/021898, affaire F. B. c. SA MICROPOLE.

aveva provveduto al licenziamento della dipendente (avvisata del divieto di non indossare il velo), motivato dalla natura di servizio pubblico della mansione in oggetto (svolta nel quadro della sanità pubblica) per cui può giustificarsi l'interdizione ad indossare qualsiasi simbolo religioso<sup>831</sup>. Anche in questo caso i giudici d'appello avevano dichiarato nullo, poiché operato in modo discriminatorio, il licenziamento della ricorrente, considerato che il datore di lavoro non era riuscito a dimostrare l'esistenza di un'esigenza di natura professionale giustificante una tale interdizione; tenuto altresì conto del fatto che un divieto di tale tenore pareva essere rivolto unicamente verso il velo islamico, non essendo invece prevista alcuna sanzione per altre manifestazioni di appartenenza religiosa, politica o filosofica. Anche in questo caso, dunque, il provvedimento doveva essere considerato lesivo della libertà religiosa del lavoratore.

Stando alle ultime pronunce, pertanto, parrebbe ancora tutt'oggi valido il principio più volte ribadito dalla Corte di Cassazione francese secondo cui: *“la laïcité, principe constitutionnel d'organisation de l'Etat, fondateur de la République, qui, à ce titre, s'impose dans la sphère sociale ne saurait fonder une éthique philosophique dont une entreprise pourrait se prévaloir pour imposer à son personnel, de façon générale et absolue, un principe de neutralité et une interdiction de porter tout signe ostentatoire de religion”*<sup>832</sup>; dando invece luogo a delle vere e proprie discriminazioni, soprattutto nel caso in cui la restrizione non sia giustificata da un'esigenza professionale essenziale e determinante, proporzionata ad un obiettivo legittimo.

## 2.2 Il diritto all'istruzione

Può essere poi trattato il diritto all'istruzione garantito allo straniero sempre in virtù del preambolo costituzionale<sup>833</sup> tanto da essere stato ricompreso nel cosiddetto *“bloc de constitutionnalité”*. Tale espressione sta ad indicare un sistema di parametri<sup>834</sup> (norme e valori) che la legge deve rispettare al fine della sua legittimità così come valutata dal *Conseil Constitutionnel*. Nonostante la terminologia impiegata, il riferimento non è solamente al testo costituzionale, dovendosi ritenersi inclusi in tale catalogo anche il Preambolo alla Costituzione del 1946, la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, i principi fondamentali riconosciuti attraverso la legge della Repubblica, la Carta dell'ambiente del 2004 e infine le

---

<sup>831</sup> Cour d'appel de Versailles, 29 novembre 2018, n. rg. 17/012498, affaire C.X. c. SAS FACILITESS.

<sup>832</sup> Cour de Cassation, Assemblée plénière, 25 juin 2014, n. de pourvoi 13-28369.

<sup>833</sup> Preambule: *“La nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat.”*

<sup>834</sup> Vedi Denis BARANGER, *“Comprendre le « bloc de constitutionnalité »”*, in *Jus Politicum*, n° 21, consultabile al <http://juspoliticum.com/article/Comprendre-le-bloc-de-constitutionnalite-1237.html>.



norme del diritto internazionale ed europeo, tanto che alcuni autori sono arrivati ad interrogarsi se non fosse più corretto parlare piuttosto di “fonti” del diritto costituzionale<sup>835</sup>.

Ebbene, con l’apertura del blocco di costituzionalità anche alle norme sovranazionali e con l’integrazione espressa del principio di uguaglianza, il giudice ha oggi la facoltà anche di riferirsi a norme aventi ad oggetto diritti sociali<sup>836</sup>, incluso quello all’istruzione.

In verità, la portata universale e generale del diritto all’educazione scolastica – indipendentemente dalla cittadinanza, nazionalità e regolarità sul territorio del discepolo – risulta essere stata confermata dalla legge ordinaria in materia. Nello specifico, può citarsi l’art. L111-1 del Codice dell’educazione ove chiaramente si legge: “*Le droit à l’éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d’élever son niveau de formation initiale et continue, de s’insérer dans la vie sociale et professionnelle, d’exercer sa citoyenneté*” e che “*L’acquisition d’une culture générale et d’une qualification reconnue est assurée à tous les jeunes, quelle que soit leur origine sociale, culturelle ou géographique*” o ancora all’art. L111-2 che stabilisce che: “*Tout enfant a droit à une formation scolaire qui, complétant l’action de sa famille, concourt à son éducation*”. Pertanto, il legislatore francese – in ossequio ai principi nazionali nonché a quelli di origine extranazionale – ammette pacificamente anche lo straniero al godimento del diritto di istruzione, percorso peraltro funzionale e prodromico all’inserimento del non-cittadino nella società ospitante in vista della sua auspicata assimilazione.

Preme comunque circoscrivere l’estensione di tale diritto, visto che la Repubblica si impegna a garantirlo fino al ciclo delle scuole medie superiori, facendo esplicito riferimento ai soli “*école, collège ou lycée*”. Come per quanto riguarda l’Italia, allora, deve dirsi esclusa la formazione universitaria.

Ebbene, la scuola diviene luogo di scambio e di interazione tra minoranze e maggioranza, tra cittadini e stranieri, tale per cui questioni identitarie vecchie e nuove emergono con forza nella vita quotidiana degli studenti, essi stessi (a volte inconsapevoli) portatori di istanze culturali specifiche. In relazione alla tematica del pluralismo culturale, invero, una questione molto nota in Francia è quella della laicità all’interno degli edifici scolastici avente il proprio fondamento normativo nell’art. 28 della Legge del 9 dicembre 1905 con la quale venne dichiarata la separazione tra Stato e Chiesa<sup>837</sup>. La laicità - intesa quale rigida e netta scissione tra i due – può

---

<sup>835</sup> Agnès ROBLOT-TROIZIER, “Le Conseil constitutionnel et les sources du droit constitutionnel”, in *Jus Politicum*, n° 21, consultabile al <http://juspoliticum.com/article/Le-Conseil-constitutionnel-et-les-sources-du-droit-constitutionnel-1261.html>.

<sup>836</sup> Jean-Marc THOUVENIN, Anne TREBILCOCK, *Le droit international social. Droits économiques, sociaux et culturels*, Bruylant, 2013, pp. 2072.

<sup>837</sup> Art. 28 loi du 9 décembre 1905: “Il est interdit, à l’avenir, d’élever ou d’apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit, à l’exception des édifices servant au culte, des

essere difatti concepita in Francia quale risultato di lungo termine di un annoso processo che parte dalla Rivoluzione settecentesca e passa per il momento dell'emancipazione della neonata Repubblica dalla Chiesa cattolica durante il XIX secolo, tale per cui deve riconoscersi un ruolo cruciale alla laicità nella definizione dell'identità francese stessa<sup>838</sup>.

Ebbene, tornando all'ambito dell'istruzione, tale principio trovò poi conferma nella legge n. 253 del febbraio 2004 la quale proibisce all'interno delle scuole, fino a quelle medie superiori incluse<sup>839</sup>, l'esibizione di simboli o di abbigliamento manifestanti – o meglio, ostentanti – l'appartenenza ad una specifica confessione religiosa. Tale normativa ben si inserisce nel quadro generale del sistema scolastico francese fortemente improntato dall'ideale della “cittadinanza repubblicana” in cui il soggetto umano si fa universale ed il legame tra singolo e nazione prevale su quello esistente tra individuo e comunità particolari<sup>840</sup>. In un ordinamento così delineato, la religione non può che essere relegata alla sfera privata, non assumendo rilevanza pubblica, terreno privilegiato dei valori ed ideali repubblicani e quindi laici.

Pioniere in materia fu il l'episodio del 1989 passato alla storia come “*l'affaire des foulards*” relativo al divieto imposto da un preside a due studentesse di fede musulmana di fare ingresso in classe avendo indosso il velo islamico<sup>841</sup>. La problematica venne inizialmente trattata dal *Conseil d'État* il quale rese un parere<sup>842</sup> - certamente non risolutivo – con cui riconosceva alle singole scuole, in base al caso concreto, di valutare se si versasse nel caso di necessità tale per cui fosse necessario sanzionare i singoli episodi di contravvenzione alla regola di non sfoggiare simboli di appartenenza religiosa<sup>843</sup>. L'esposizione di questi ultimi doveva quindi dirsi negata nel caso in cui rappresentassero una forma di pressione, di attentato all'altrui libertà, di proselitismo e di propaganda atta ad influire sul corretto funzionamento degli istituti scolastici. Risolutorio appare

---

terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires, ainsi que des musées ou expositions”. In combinato con la stessa dovrebbe poi leggersi la legge del 28 marzo 1883 la quale stabiliva che l'educazione religiosa era da effettuarsi al di fuori degli edifici scolastici, qualora prevista dai genitori per il minore.

<sup>838</sup> Anne-Françoise WEBER, “Teaching About Religion in a Spirit of Laïcité. The Case of France”, in Theodor HANF, Karim EL MUFTI (edited by), *Policies and Politics of Teaching Religion*, Nomos, 2014, p. 101.

<sup>839</sup> La problematica non si pone invece per l'insegnamento universitario per cui gli studenti possono liberamente indossare simboli ed indumenti esprimenti il proprio credo religioso e la propria appartenenza culturale (naturalmente purché in linea con le prescrizioni in materia di ordine pubblico). Tale distinzione deve essere giustificata in ragione della presunzione di una oramai raggiunta istruzione civica dell'allievo, formato nel corso del ciclo scolastico obbligatorio ai valori fondamentali della Repubblica, tra cui la laicità dello Stato.

<sup>840</sup> Pascale GARNIER, “Towards a Pragmatic Approach to Children's Citizenship: The Case of School Social Work in France”, in Hanne WARMING and Kristian FAHNØE (edited by), *Lived Citizenship on the Edge of Society. Rights, Belonging, Intimate Life and Spatiality*, Palgrave Macmillan, 2017, p. 135.

<sup>841</sup> Preme qui sottolinearsi come, all'epoca dei fatti, non fosse ancora stata varata la summenzionata legge n. 253/2004 che vieta negli istituti scolastici l'esibizione dei simboli cosiddetti “*ostensibles*”. Il divieto veniva allora giustificato a partire dal superiore e generale principio della laicità dello Stato.

<sup>842</sup> Conseil d'État, avis n. 346893 du 27 novembre 1989.

<sup>843</sup> Gianluca BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Jovene Editore, 2007, pp. 347- 351.

quindi il ruolo delle istituzioni, chiamate a valutare la portata ostensiva<sup>844</sup> o meno del simbolo in questione, dovendo condurre un'analisi caso per caso e non potendo procedere ad una generalizzata messa al bando dei vessilli religiosi.

Episodio simile si verificò nuovamente nel 1994, quando una ragazza venne espulsa da scuola non volendo rinunciare al proprio velo. Anche in tal caso, la soluzione fu trovata facendo appello alla capacità valutativa degli insegnanti, rafforzata però da una circolare<sup>845</sup> del Ministero dell'istruzione pubblica con cui l'amministrazione centrale esortava gli istituti scolastici – o meglio i loro direttivi – ad adottare delle previsioni nei loro regolamenti interni volte a interdire i simboli religiosi ostensivi e i comportamenti provocatori nei confronti dell'altrui libertà e soprattutto della laicità. La circolare si spingeva oltre quanto affermato dal *Conseil d'État* pochi anni prima, andando a colpire quelli che dovevano essere considerati come *signes eux-mêmes ostensives*, sradicando quindi quella componente di valutazione caso per caso che invece era stata sottolineata dai giudici<sup>846</sup>. Da tale dibattito, sorse così l'esigenza di regolamentare il complesso rapporto tra scuola e laicità – complicato dall'accrescersi delle componenti minoritarie della società – che venne poi incanalata nella suddetta legge del 2004 che di fatto vieta l'esposizione di simboli aventi un tale potenziale “comunicativo”. Deve comunque menzionarsi il fatto che – in occasione del varo della legge del 2004 - le autorità preposte, affermando saldamente la preminenza del principio di laicità, ebbero cura di sottolineare come le scuole comunque non sarebbero dovute diventare dei luoghi anonimi di uniformità in cui ignorare del tutto “il fatto della religione”<sup>847</sup>.

La vicenda mostra chiaramente la volontà di preservare quell'ossatura neutrale su cui è stata costruita l'istruzione pubblica francese, la quale – attenta a non intaccare né il principio di uguaglianza né la libertà di coscienza degli allievi – si astiene dal trasmettere qualsiasi contenuto ideologicamente orientato, sia attraverso il comportamento di insegnanti ed alunni sia attraverso la programmazione scolastica<sup>848</sup>.

A ben vedere, la questione parrebbe invero ben più complessa della semplice definizione degli spazi pubblici all'interno dei quali il velo (o altro simbolo religioso) può essere o meno indossato<sup>849</sup>, andando invece a lambire altri terreni dell'azione statale. In particolare, si è osservato come tali divieti rispondano al contempo ad una strategia governativa di lotta contro

---

<sup>844</sup> Termine che verrà poi ripreso, fatto proprio e cristallizzato dal legislatore nel 2004.

<sup>845</sup> Circulaire Bayrou (Ministre de l'Éducation nationale) n. 1649 du 20 septembre 1994.

<sup>846</sup> Pascale BERMON-FARAGO, “CONTROVERSE: Le Foulard Islamique Ou La Laïcité Dévoilée”, in *Esprit*, n. 209 (2), 1995, pp. 174–186.

<sup>847</sup> Anne-Françoise WEBER, *op. cit.*, p.104.

<sup>848</sup> Pasquale COSTANZO, *op. cit.*, p. 150.

<sup>849</sup> Sul punto si rimanda altresì a Françoise LORCERIE, “La « loi sur le voile » : une entreprise politique”, in *Droit et société*, vol. 68, no. 1, 2008, pp. 53-74.

gli estremismi e fondamentalismi religiosi, offrendo una via di fuga al singolo individuo dalle dinamiche oppressive di alcuni gruppi e comunità autoreferenziali<sup>850</sup>. O ancora, è stato sottolineato come il dibattito francese circa il velo possa in realtà situarsi e ricondursi alla logica pienamente liberale per cui non può trovare legittimazione democratica quell'opzione idonea a indurre chi sceglie ad accettare uno stato di subordinazione che fisiologicamente si colloca al di fuori del novero di scelte possibili in una società liberale<sup>851</sup>. Al di là del secolarismo e dell'identità nazionale, quel che verrebbe messo in discussione in ultima istanza appare dunque essere l'ideale liberale su cui si regge l'ordinamento.

### 2.3 Il diritto alla salute

Trattando poi nello specifico il diritto alla salute, il Preambolo alla Costituzione del 1946, al co. X, afferma che “*La Nation garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé [...]*”. Il contenuto di tale diritto era in realtà già stato anticipato dalle ordinanze del 4 e 19 ottobre del 1945 con le quali veniva istituito il sistema unico di assistenza medica (*securité sociale*) a cui se ne aggiungeva un'altra parallela (*aide médicale*) gratuita per gli indigenti, senza distinzione di nazionalità. Con il passare del tempo, però, si è potuto assistere ad una restrizione di tale godimento ampio<sup>852</sup> tanto che oggi l'art. 124 del *Code de l'action sociale et des familles* non pone alcuna distinzione in base alla cittadinanza, sostenendo tuttavia che possono beneficiare dell'assistenza sanitaria statale tutti i residenti in Francia qualora posseggano le condizioni legali previste per l'attribuzione. La legge finisce in breve per assicurare un diritto alla salute pieno solamente ai non-cittadini residenti regolarmente nel Paese, collegando allora il godimento di tale diritto sociale alla presenza fisica e stabile dell'individuo all'interno dei confini nazionali<sup>853</sup>. Più di recente il legislatore è tornato sulla tematica, istituendo - con legge n. 2015-1702 - la *Protection universelle maladie* che – se da un

---

<sup>850</sup> Riva KASTORYANO, “French secularism and Islam: France’s headscarf affair”, in Tariq MODOOD, Anna TRIANDAFYLIDOU and Ricard ZAPATA-BARRERO (edited by), *Multiculturalism, Muslims and Citizenship. A European Approach*, Routledge, 2006, p.60.

<sup>851</sup> Ryan HILL, “Respecting Religious Freedom and Freedom Itself: How ‘on Earth’ Do We Raise Our Children?”, in Dorota GOZDECKA and Magdalena KMAK (edited by), *Europe at the Edge of Pluralism*, Intersentia, 2015, pp. 149-150.

<sup>852</sup> La prima ad apporre il criterio della residenza per l'accesso al sistema sanitario nazionale fu la legge Pasqua del 1993, passando poi per la legge n. 99-641 del 27 luglio con la quale è stata istituita la *Couverture Maladie Universelle* (CMU) volta a garantire comunque l'assistenza sanitaria senza però dover necessariamente sottoscrivere una assicurazione medica.

<sup>853</sup> Si pensi, ad esempio, che anche lo stesso diritto all'interruzione di gravidanza di cui all'art. L162-11 del Codice menziona espressamente la residenza fissa in Francia come condizione per la donna straniera per potersi sottoporre ad intervento abortivo.

lato garantisce una più ampia copertura sanitaria – dall'altro reitera quale condizione imprescindibile di godimento la residenza regolare in Francia<sup>854</sup>.

Ad ogni modo, deve comunque tracciarsi un nocciolo duro di codesto diritto fondamentale tale per cui anche all'individuo presente irregolarmente sul territorio, ovvero che non vi risieda (pur essendo regolare), deve accordarsi il diritto a ricevere cure urgenti – tramite *l'Aide médicale d'État*<sup>855</sup> - qualora lo straniero sia in pericolo di vita oppure qualora senza un intervento terapeutico la condizione di salute del soggetto sia destinata ad alterarsi e peggiorare in modo grave e permanente<sup>856</sup>, nonché inoltre nell'ipotesi di malattie contagiose e di cure destinate all'infanzia e alla maternità<sup>857</sup>. In realtà, *l'Aide médicale d'État* provvede anche a garantire ad alcuni stranieri senza documenti una copertura medica per la durata di un anno. È unicamente necessario che il non-cittadino presenti domanda corredata da documento identificativo, un indirizzo, un documento attestante la sua presenza nel Paese da almeno tre mesi e l'attestazione di avere delle entrate economiche inferiori ad un ammontare periodicamente rivisto. Qualora ammesso a tal tipo di garanzia, lo straniero avrà accesso ai servizi medici, non a tutti però posto che alcuni non risultano essere coperti (come le cure odontotecniche). Nonostante le previsioni normative, però, l'accesso all'AME risulta essere ancora difficile, complicato dalla mancanza di documenti da parte del richiedenti ovvero da una non uniforme interpretazione delle norme sul territorio<sup>858</sup>. Le numerose formalità burocratiche finiscono per rappresentare un ostacolo concreto all'accesso all'assistenza sanitaria da parte dello straniero, tanto da potersi affermare che – nella realtà – l'uguale diritto alla salute previsto a livello costituzionale non può dirsi garantito a tutti gli effetti<sup>859</sup>.

---

<sup>854</sup> Veronica FEDERICO, “I sistemi sanitari alla prova dell'immigrazione. La Francia”, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018.

<sup>855</sup> Art. L251-1 Code de l'action sociale et des familles: “Tout étranger résidant en France de manière ininterrompue depuis plus de trois mois, sans remplir la condition de régularité mentionnée à l'article L. 160-1 du code de la sécurité sociale et dont les ressources ne dépassent pas le plafond mentionné à l'article L. 861-1 de ce code a droit à l'aide médicale de l'Etat [...]. En outre, toute personne qui, ne résidant pas en France, est présente sur le territoire français, et dont l'état de santé le justifie, peut, par décision individuelle prise par le ministre chargé de l'action sociale, bénéficier de l'aide médicale de l'Etat dans les conditions prévues par l'article L. 252-1. De même, toute personne gardée à vue sur le territoire français, qu'elle réside ou non en France, peut, si son état de santé le justifie, bénéficier de l'aide médicale de l'Etat, dans des conditions définies par décret.” L'AME è stato introdotto con l'Act n. 99-641 del 27 luglio 1999.

<sup>856</sup> In tal senso si è espresso il *Conseil Constitutionnel* con la sentenza n. 2003-488 del 29 dicembre 2003.

<sup>857</sup> Bradford H. GRAY and Ewout VAN GINNEKEN, “Issues in International Health Policy - Health Care for Undocumented Migrants: European Approaches”, in *Commonwealth Fund*, pub. 1650, Vol. 33, December 2012.

<sup>858</sup> *Ibidem*.

<sup>859</sup> Diane ROMAN, “France”, in Stefano CIVITARESE MATTEUCCI, Simon HALLIDAY (edited by), *Social rights in Europe in an age of austerity*, Routledge, 2017, pp. 32-33.

Oltre a ciò, gli stranieri irregolari che siano presenti all'interno del Paese da almeno tre anni continuativi possono accedere ad un'ulteriore forma complementare, cosiddetta *aide médicale hospitalière*, consistente nella possibilità di consultare medici generici gratuitamente<sup>860</sup>.

Ebbene, ad oggi, solo la potenziale lesione del nocciolo duro della salute pare ovviare pienamente alla mancanza di un'entrata economica per il valore stabilito dalla legge oppure alla residenza inferiore al trimestre sul suolo francese, per cui anche a chi non è cittadino e non è in possesso di documenti regolari è acconsentito l'accesso alla sanità pubblica francese.

Ciò detto, per quanto riguarda le possibili interazioni tra diritto e pluralismo culturale, rilevante anche per il caso francese appare l'ipotesi del rifiuto di cure per motivazioni religiose. Gli artt. 16-3 del Codice civile<sup>861</sup> e L111-4 del *Code de la santé publique*<sup>862</sup> ben prevedono infatti la possibilità per il paziente di rifiutare<sup>863</sup> i trattamenti sanitari necessari, imponendo contemporaneamente al personale medico di rispettare la libera volontà espressa dal degente<sup>864</sup>.

Tale diritto in negativo di non accettazione delle cure non deve però intendersi quale diritto assoluto, incontrando limiti di ordine etico quanto sociali. In relazione al rifiuto a ricevere delle trasfusioni di sangue da parte di pazienti testimoni di Geova, infatti, la giurisprudenza francese ha ritenuto la necessità di procedere al trattamento sanitario, indipendentemente dalle convinzioni religiose dell'interessato, al verificarsi di alcune condizioni quali il pericolo di morte per il paziente, l'assenza di alternative terapeutiche, l'indispensabilità del trattamento per la sopravvivenza dell'individuo e infine la proporzionalità tra la cura da praticarsi e lo stato di salute del soggetto<sup>865</sup>. Al verificarsi di tali fattispecie, dunque, i giudici hanno valutato il dovere del personale medico di salvare la vita del malato prevalente sul rispetto della volontà di quest'ultimo, qualora fosse in gioco la sua stessa sopravvivenza<sup>866</sup>, non incorrendo in alcuna violazione della libertà religiosa del paziente<sup>867</sup>.

---

<sup>860</sup> Sylvie DA LOMBA, "Fundamental social rights for irregular migrants: the right to health care in France and England", in Barbara BOGUSZ, Ryszard CHOLEWINSKI, Adam CYGAN and Erika SZYSZCZAK (edited by), *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Brill, 2004, pp. 363-373.

<sup>861</sup> Art. 16-3: "Il ne peut être porté atteinte à l'intégrité du corps humain qu'en cas de nécessité médicale pour la personne ou à titre exceptionnel dans l'intérêt thérapeutique d'autrui. Le consentement de l'intéressé doit être recueilli préalablement hors le cas où son état rend nécessaire une intervention thérapeutique à laquelle il n'est pas à même de consentir."

<sup>862</sup> Così come modificato dalla legge n° 2016-87 du 2 février 2016 *créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie*.

<sup>863</sup> La possibilità di rifiutare le cure è altresì prevista all'art. 11 della legge n° 2002-303 du 4 mars 2002 *relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé*.

<sup>864</sup> Principio inoltre confermato dalla *Charte de la laïcité dans les services publics*, [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/charte\\_laicite.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/charte_laicite.pdf).

<sup>865</sup> Conseil d'Etat, Assemblée, du 26 octobre 2001, 198546, publié au recueil Lebon.

<sup>866</sup> Tale principio di diritto è stato più volte confermato dalla giurisprudenza sia di merito che di legittimità. Si consulti, *ex multis*, Conseil d'Etat, ordonnance du 16 août 2002, affaire F. c/ CHU de Saint-Etienne, n° 249552 in cui la Corte ha ribadito come il rifiuto delle cure sia qualificabile come libertà fondamentale e che la stessa può essere sorpassata legittimamente qualora il trattamento debba essere posto in essere – quale misura indispensabile - al fine di salvare la vita del paziente.

<sup>867</sup> Così come già chiarito dalle sentenze della Corte di Appello di Parigi del 9 giugno 1998.

Volontà che non può comunque essere del tutto ignorata, soprattutto a seguito delle modifiche apportate della legge del 4 marzo del 2002, con cui è stato introdotto il già menzionato art. 111-4 del CSP, la cui *ratio* pare doversi ricercare direttamente nei principi costituzionali della libertà individuale e della salvaguardia della persona umana. Pertanto, qualora non ricorra un pericolo immediato per la vita stessa del paziente, capace di giustificare il rifiuto da parte del personale medico di seguire le volontà del degente, sarà quest'ultima a dover prevalere, incorrendo altrimenti in un attentato grave e manifestamente illegale alle libertà fondamentali del malato<sup>868</sup>. È stato pertanto osservato come, a seguito delle modifiche normative del 2002, il paziente sia oggi da considerarsi come un *soggetto* di cure e non un *oggetto* delle stesse, divenendo attore del trattamento medico<sup>869</sup> e andando a ricoprire un ruolo attivo estrinsecantesi nell'ampio margine di autodeterminazione riservato allo stesso, arrestabile solamente di fronte all'urgenza dell'intervento sanitario.

#### **2.4 Il diritto alle prestazioni ed alle misure di assistenza sociali**

Continuando poi nell'analisi, per quanto riguarda l'accesso dello straniero alla protezione sociale, deve innanzitutto richiamarsi la pronuncia del *Conseil Constitutionnel* del 1990<sup>870</sup> attraverso la quale è stata censurata una disposizione normativa<sup>871</sup> con cui si operava una discriminazione tra francesi e stranieri in merito all'accesso ad una determinata prestazione sociale, da erogarsi solamente in applicazione del criterio della reciprocità con lo Stato d'origine del non-cittadino. Tale criterio è stato però ritenuto lesivo del principio di uguaglianza e dunque espunto dalla disposizione normativa. Con l'occasione, la Corte ha proclamato più propriamente il "principio costituzionale di uguaglianza" vigente tra cittadini francesi e stranieri in materia di prestazioni sociali<sup>872</sup>.

Pochi anni dopo, la stessa Corte ha emesso la sentenza n.325 del 13 agosto 1993 con la quale i giudici hanno ribadito come anche lo straniero – residente in modo regolare e stabile sul territorio – abbia diritto al godimento delle prestazioni sociali previste per il cittadino, andando così a fissare due importanti condizioni per tale riconoscimento, ovverosia la regolarità della sua presenza all'interno dei confini francesi e la residenza duratura<sup>873</sup>.

---

<sup>868</sup> Tribunal administratif de Lille, 25 août 2002.

<sup>869</sup> Comité Consultatif National d'Éthique pour les Sciences de la Vie et de la Santé, *Avis n°87 - Refus de traitement et autonomie de la personne*, 14 aprile 2005, p. 38.

<sup>870</sup> Conseil constitutionnel, n. 89-269 du 22 janvier 1990.

<sup>871</sup> Loi n° 90-86 du 23 janvier 1990 portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé.

<sup>872</sup> Fabienne JAULT-SESEKE, Sabine CORNELOUP, Ségolène BARBOU DES PLACES, *op. cit.*, p. 639.

<sup>873</sup> Immediata fu in realtà la risposta del legislatore, il quale con la legge del 24 agosto 1993 recepì immediatamente quanto sostenuto dalla Corte collegando il diritto di essere associato alla previdenza ed assistenza sociale al possesso di un titolo di soggiorno valido stante a testimoniare la regolarità del non-cittadino sul suolo francese.

L'influenza di tali pronunce della giurisprudenza è ancora oggi tangibile nel panorama giuridico francese. In particolare, assodato è il riconoscimento anche al non-cittadino assicurato sociale delle prestazioni della copertura per malattia, per maternità, per invalidità<sup>874</sup>, per rischi professionali e morte del lavoratore. Parimenti riconosciuti allo straniero regolarmente soggiornante sono anche la pensione da attività lavorativa e gli assegni familiari, questi ultimi accordati ai soli stranieri aventi a carico uno o più figli<sup>875</sup> residenti in Francia.

Il vero discrimine in campo sociale pare quindi risiedere nella regolare – o più ancora, duratura – residenza del non-cittadino in Francia, tendendo così ad escludere dal godimento di tali diritti una fetta cospicua della popolazione, a cui le precarie condizioni esistenziali impediscono di assumere e portare avanti un progetto di vita stabile che abbia come proprio caposaldo la residenza all'interno dei confini francesi.

Dal punto di vista normativo, il perimetro viene tracciato dagli artt. L.111-1<sup>876</sup>, L161-8<sup>877</sup> e 311-7 del *Code de la Sécurité sociale*<sup>878</sup> e dall'art. L.111-1 del *Code de l'action sociale et des familles*<sup>879</sup>, riconoscendo l'uno il diritto dello straniero a ricevere prestazioni di previdenza sociale, l'altro il godimento degli aiuti sociali (ovverosia di welfare anche detto *État-providence*<sup>880</sup>) a cui deve altresì aggiungersi l'art. 186 del *Code de la famille et de l'aide sociale*<sup>881</sup>.

---

<sup>874</sup> In tal caso, lo straniero dovrà dimostrare il possesso di ulteriori criteri quali l'immatricolazione almeno annuale anteriore al riconoscimento dell'invalidità, l'aver lavorato almeno 800 ore nei dodici mesi precedenti e il non aver ancora compiuto di sessanta anni di età.

<sup>875</sup> Nello specifico, è necessario che i minori siano nati in Francia oppure vi abbiano fatto ingresso come membri del nucleo familiare del lavoratore; abbiamo meno di sedici anni oppure meno di venti qualora esercenti attività remunerata, stage professionalizzante o apprendistato oppure siano incapaci di svolgere attività lavorativa poiché affetti da handicap o malattia cronica invalidante.

<sup>876</sup> Art. L111-1: “La sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale. Elle assure, pour toute personne travaillant ou résidant en France de façon stable et régulière, la couverture des charges de maladie, de maternité et de paternité ainsi que des charges de famille.”

<sup>877</sup> Art. L161-8: “Tant qu'elles continuent de remplir les conditions de résidence et de séjour mentionnées à l'article L. 111-2-3 et ne viennent pas à justifier de nouveau des conditions d'ouverture du droit aux mêmes prestations dans ce régime ou un autre régime, les personnes qui cessent de remplir les conditions d'activité requises pour l'affiliation à l'assurance maladie, maternité, invalidité, décès d'un régime dont elles relevaient jusqu'alors bénéficient du maintien de leur droit aux prestations en espèces pour ces risques pendant une durée déterminée par décret.”

<sup>878</sup> Art. 311-7: “Les travailleurs étrangers et les personnes mentionnées à l'article L. 161-1 du présent code qui leur sont rattachées bénéficient des prestations d'assurances sociales. A l'exception des prestations d'assurance vieillesse, le bénéfice de ces prestations est subordonné à la justification de leur résidence en France”.

<sup>879</sup> Art. L.111-1: “Sous réserve des dispositions des articles L. 111-2 et L. 111-3, toute personne résidant en France bénéficie, si elle remplit les conditions légales d'attribution, des formes de l'aide sociale telles qu'elles sont définies par le présent code”.

<sup>880</sup> Per un approfondimento sullo stato sociale francese si rimanda a François-Xavier MERRIEN, “L'État-providence”, in *Que sais-je?*, 2007, pp. 128, <https://www.cairn.info/1-etat-providence--9782130539353.htm> e François EWALD, *L'Etat providence*, Grasset, 1986, pp. 609.

<sup>881</sup> Art. 186: “Les personnes de nationalité étrangère bénéficient dans les conditions prévues aux titres II, III et III bis :

1° Des prestations d'aide sociale à l'enfance ;  
2° De l'aide sociale en cas d'admission dans un centre d'hébergement et de réadaptation sociale ;  
3° De l'aide médicale de l'Etat:



In tale ambito, seppure in molti casi esplicito sia il richiamo al criterio della residenza nel Paese, la giurisprudenza ha con il tempo optato per un riconoscimento a maglie larghe, alla luce dei principi di uguaglianza, di parità di trattamento e di non discriminazione<sup>882</sup>, in virtù di quella sensibilità in materia già dimostrata agli inizi degli anni Novanta del secolo scorso. Ciò diventa tanto più evidente quanto più essenziali si rivelano essere le prestazioni discusse, posto che, qualora dalle misure sociali dipenda la vita stessa (o ancora meglio il *minimum vital*) della persona, del tutto ingiustificate risultano essere delle eventuali differenziazioni operate sulla base dello *status civitatis* del fruitore<sup>883</sup>.

Tale argomentazione non deve comunque indurre a ritenere che non siano configurabili situazioni differenziate come risultato dell'opera del legislatore, posto che la Corte Costituzionale ha ritenuto non sussistente alcuna violazione del principio di uguaglianza qualora la disparità di trattamento risponda a ragioni di interesse generale e sia giustificata e in rapporto diretto con l'oggetto della legge<sup>884</sup>. Sono stati altresì ritenuti possibili e prevedibili meccanismi di selezione, posto che la giurisprudenza più recente continua ancora a ritenere pienamente legittimo ed in linea con il dettato costituzionale quello della residenza<sup>885</sup>, ferma restando la necessità di trattamento differenziato<sup>886</sup>. Emblematico è apparso il caso del - negato - accesso dello straniero ad una prestazione di assistenza sociale, tale RSA cioè *Revenu de Solidarité Active*, qualora il non-cittadino non sia residente in Francia da almeno cinque anni. Si tratta, in sostanza, di una prestazione assistenziale, consistente in un reddito minimo, emesso a favore di tutti coloro che si trovano in una situazione di disoccupazione, purché i beneficiari si impegnino a cercare un lavoro ovvero ad avviare un percorso di formazione professionale. Ebbene, interrogata sul punto, la Suprema Corte francese ha ritenuto la non violazione dei principi costituzionali, visto che, nel caso di specie, si trattava non di una prestazione essenziale bensì di

---

a) Pour les soins dispensés par un établissement de santé ou pour les prescriptions ordonnées à cette occasion, y compris en cas de consultation externe;

b) Pour les soins de ville, lorsque ces personnes justifient d'une résidence ininterrompue en France depuis au moins trois ans ;

4° De l'aide médicale à domicile, à condition qu'elles justifient soit d'un titre exigé des personnes de nationalité étrangère pour séjourner régulièrement en France, soit d'une résidence ininterrompue en France métropolitaine depuis au moins trois ans ;

5° Des allocations aux personnes âgées et aux infirmes prévues aux articles 158 et 160, à condition qu'ils justifient d'une résidence ininterrompue en France métropolitaine depuis au moins quinze ans avant soixante-dix ans.”

<sup>882</sup> È questo ad esempio il caso della sentenza n. 89-269 del 1990 con cui il *Conseil Constitutionnel* dichiarò non conforme a Costituzione l'art. L. 815-5 del *Code de la sécurité sociale* il quale poneva stringenti condizioni per l'emissione di prestazioni non contributive di invalidità nei confronti degli stranieri, arrivando di fatto a garantirne il godimento ai soli cittadini. Nell'argomentare la decisione, la Corte sottolineò come la disparità di trattamento operata ed i criteri adoperati dal legislatore non erano affatto in linea o giustificati dalla finalità della norma.

<sup>883</sup> Il rimando è qui alle sentenze del 2010 del *Conseil Constitutionnel* nn. 1, 18, 93 QPC.

<sup>884</sup> *Conseil Constitutionnel*, n. 1996-375 du 9 avril 1996.

<sup>885</sup> Elena Valentina ZONCA, “Multiculturalismo e protezione sociale dei “non cittadini”. Uno studio comparativo della giurisprudenza costituzionale italiana e francese”, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, n. 3, 2012.

<sup>886</sup> Fabienne JAULT-SESEKE, Sabine CORNELOUP, Ségolène BARBOU DES PLACES, *op. cit.*, p. 645.

un aiuto all'inserimento professionale. In virtù di tali considerazioni, dunque, il criterio della residenza quinquennale doveva valutarsi appropriato al fine perseguito dal legislatore e pertanto la conseguente diversità di trattamento in linea con l'oggetto della disposizione normativa<sup>887</sup>.

Pertanto, il ricorso al criterio della residenza deve essere letto come il risultato della applicazione classica dei diritti sociali per cui si ritiene presupposta una obbligazione positiva dello Stato nei confronti del beneficiario, in virtù del suo essere individuo situato all'interno di una società determinata. La protezione dei diritti sociali si fonda infatti su di una duplice premessa: da un lato, la volontà dello Stato di intervenire direttamente per assicurare il benessere della collettività e, dall'altro, l'impegno solidale assunto dalla collettività stessa, i cui membri sono mossi dallo spirito di fraternità reciproca. Per tali ragioni, dunque, la residenza assume una valenza fondamentale, andando non solo a collocare il singolo all'interno di uno spazio geografico fisso ma altresì stando a rappresentare la sua appartenenza ad una comunità sottoposta al potere statale<sup>888</sup>. La protezione dei diritti sociali supera quindi il mero possesso della cittadinanza richiedendo però l'effettiva appartenenza dell'individuo – straniero o non – ad un contesto comunitario che incoraggi l'azione interventista dello Stato.

Nella medesima direzione paiono andare anche quelle misure speciali poste in essere dallo Stato francese al fine di favorire l'integrazione dello straniero all'interno della società ospitante<sup>889</sup>.

## 2.5 Il diritto all'abitazione

Infine, peculiare è la questione del diritto dello straniero alla abitazione. Tale diritto, oltre ad aver assunto una dimensione potremmo dire fondamentale, trova specifico riconoscimento in diversi testi normativi. Si ha innanzitutto l'art. 1 della legge del 1990<sup>890</sup> il quale garantisce a *toute personne ou famille* – in situazione di difficoltà - il diritto ad un aiuto della collettività che permetta l'accesso ad un alloggio decente e indipendente, anche detti Fondi di solidarietà abitativa. Complementare è poi la previsione di cui all'art. L.345-2-2 del *Code de l'action sociale et des familles* con il quale è stato istituito il cosiddetto *hébergement d'urgence*, rispondente ad esigenze e necessità emergenziali, ugualmente da riconoscersi a tutti gli individui indipendentemente dalla cittadinanza. Il quadro è stato poi completato con l'entrata in vigore

---

<sup>887</sup> Conseil Constitutionnel n. 2011-137, QPC, du 17 juin 2011.

<sup>888</sup> Anne-Virginie MADEIRA, *op. cit.*, pp. 324-325.

<sup>889</sup> Si pensi ad esempio ai *Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations* creati nel 1958, ancora oggi esistenti sotto il nome di *Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille*, e a cui – dal 2006 – si è aggiunta *Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances*, competente per tutte quelle questioni che esulano dall'immigrazione.

<sup>890</sup> Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

della legge del 7 marzo 2007<sup>891</sup>, volta a migliorare la gestione dell'edilizia popolare, garantendo così un effettivo godimento del diritto alla abitazione ai fruitori di tali misure ed istituendo il *droit au logement opposable* (DALO), ovverosia un diritto ad un'abitazione dignitosa opponibile da coloro che si trovano a vivere in condizioni precarie o problematiche. Perché proprio di dignità umana si tratta. Come chiarito dal Conseil Constitutionnel negli anni Novanta<sup>892</sup>, infatti, la fornitura statale di abitazioni alle persone svantaggiate deve essere vista come una risposta ad una richiesta dotata di interesse nazionale nonché come un obiettivo avente valore costituzionale poiché aderente al principio della dignità umana di cui al Preambolo della Costituzione del 1946<sup>893</sup>.

Le condizioni per l'accesso a tali soluzioni abitative sono state poi allineate dal legislatore nel 2012<sup>894</sup>, ricollegando – sia per le misure di cui alla legge del 1990 che per quella del 2007 - la possibilità di usufruire di un alloggio alla regolarità del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale<sup>895</sup>. Naturalmente tale criterio non può invece trovare applicazione con riguardo all'*hébergement d'urgence*, facendo riferimento ad una situazione di disagio abitativo che deve essere tutelata incondizionatamente, a prescindere dal possesso o meno di un titolo di soggiorno nel Paese. Per quanto riguarda invece le altre due, esse continuano ad essere collegate alla regolare presenza del non-cittadino nel Paese, essendo stata ritenuta la legittimità costituzionale di previsioni di tale natura e contenuto, almeno fintantoché non contravvengano al principio di uguaglianza e non discriminazione nella loro applicazione concreta. In particolare, la giurisprudenza<sup>896</sup> ha ritenuto legittima la previsione di condizioni distinte per l'accesso all'edilizia popolare a seconda del titolo di soggiorno detenuto dall'interessato, censurando allo stesso tempo la distinzione operata in base alle condizioni di permanenza sul territorio, poiché non rispondente ad un interesse generale e costituente quindi null'altro che una pura e semplice violazione del principio supremo di uguaglianza.

I diritti sociali ampiamente intesi risultano quindi abbracciare una medesima concezione del rapporto tra straniero e comunità di riferimento, fondata sulla fondamentale importanza della residenza, tanto da essere eletta a condizione preclusiva al godimento di alcuni diritti stessi. La presenza stabile sul territorio funge ancora una volta da emblema della potenziale durevolezza

---

<sup>891</sup> Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

<sup>892</sup> Conseil Constitutionnel, nn. 90-274 del 29 maggio 1990 e 34-359 del 19 gennaio 1995.

<sup>893</sup> Diane ROMAN, *op. cit.*, pp. 42-43.

<sup>894</sup> Décret n° 2012-1208 du 30 octobre 2012 pris en application de l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation et modifiant les articles R. 300-1 et R. 300-2.

<sup>895</sup> Stesso principio trova peraltro conferma anche all'art. R441-1 du Code de la construction et de l'habitation.

<sup>896</sup> Conseil d'État, Assemblée, 11/04/2012, 322326, Publié au recueil Lebon.

del rapporto instauratosi tra Stato e non-cittadino, aprendo a scenari di progressiva inclusione ed integrazione atti a “giustificare” l’investimento governativo in chiave solidaristica.

## 2.6 I doveri costituzionali

In conclusione, meritano una breve riflessione i doveri costituzionali. Una espressa estensione dei doveri costituzionali al naturalizzato è stata ufficializzata con il decreto n. 127 del 2012<sup>897</sup>, o meglio dalla “Carta dei diritti e doveri del cittadino francese” ad esso annesso. Tale carta infatti – sottoposta alla firma del naturalizzando in occasione della cerimonia di acquisto della cittadinanza – afferma chiaramente come “*à la qualité de citoyen français s'attachent en outre des droits et devoirs particuliers, tels que le droit de participer à l'élection des représentants du peuple et le devoir de concourir à la défense nationale ou de participer aux jurys d'assises*”. Dal nuovo *status civitatis* l’ordinamento fa dunque derivare non soltanto diritti particolari ma anche l’indispensabile e necessario rispetto di doveri aventi valenza costituzionale, ritenuti fondamentali per la tenuta della comunità. Si pensi altresì al dovere di concorrere alle spese pubbliche tramite il pagamento di tasse e tributi<sup>898</sup>, posto in capo al solo cittadino. Nella dottrina francese non mancano difatti riferimenti al pagamento delle imposte quale forma di partecipazione, quale contropartita per i beni materiali pubblici messi a disposizione di ogni cittadino, quale rimborso per ciò di cui si usufruisce gratuitamente, onerando i propri doveri nei confronti della collettività<sup>899</sup>.

Ebbene, per il naturalizzato non paiono prospettabili particolari problematiche sul punto, stante l’acquisita nazionalità e dunque la fuoriuscita dal limbo giuridico in terra in cui si trova lo straniero.

Con riguardo a quest’ultimo, deve invece osservarsi come la leva obbligatoria sia stata abolita in Francia nel 1997<sup>900</sup>, tale per cui ad oggi l’arruolamento avviene su basi volontarie. Ebbene, prima di tale data risultavano essere obbligate alla prestazione del servizio militare anche alcune categorie specifiche di stranieri, ovvero gli ammessi alla protezione internazionale<sup>901</sup>. Nella non

---

<sup>897</sup> Décret n° 2012-127 du 30 janvier 2012 approuvant la charte des droits et devoirs du citoyen français prévue à l'article 21-24 du code civil.

<sup>898</sup> Art. 13 DUDU: “Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.”

<sup>899</sup> Sophie DUCHESNE, *op. cit.*, p. 137.

<sup>900</sup> LOI no 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.

<sup>901</sup> Décret-loi du 12 avril 1939 relatif à l'extension aux étrangers bénéficiaires du droit d'asile des obligations imposées aux Français par les lois de recrutement et la loi sur l'organisation de la nation en temps de guerre. La norma era ovviamente figlia del suo tempo, un tempo di guerra, tale per cui si riteneva giusto che i beneficiari di protezione internazionale partecipassero e contribuissero agli oneri gravanti sulla comunità nazionale. Cfr. Arsène STOUPNITZKY, “L'obligation de certains étrangers à des prestations militaires”, in *Travaux du Comité français de droit international privé*, n. 6, 1946, pp. 56-66.

sussistenza, nell'epoca moderna, di tale dovere, ovviamente anche tale prescrizione risulta essere decaduta. Ciò che è invece interessante rilevare è come la legge preveda e regoli la partecipazione volontaria dello straniero all'esercito francese, in particolare nella cosiddetta "*légion étrangère*"<sup>902</sup>. Guardando bene il testo della norma viene però spontaneo chiedersi quanto le previsioni di cui all'art. 6 influiscano sulla scelta dello straniero di compiere un tale gesto. La disposizione citata prevede infatti che, a conclusione ed in virtù dei servizi resi con l'esercito, lo straniero possa beneficiare dei meccanismi di naturalizzazione di cui al paragrafo 5 (*Acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique*) del Codice civile. In particolare, l'art. 21-14-1 c.c. suggella la possibilità per lo straniero di acquisire la cittadinanza francese, tramite decisione dell'autorità pubblica, a fronte del proprio impegno nelle truppe nazionali. L'art. 21-16 c.c. precisa comunque la necessità del requisito della residenza al fine dell'ammissione del militare volontario (come per gli altri casi di naturalizzazione) al *corpus* dei *cives*.

Non si nasconde come qualche stupore e perplessità possa sollevare la decisione del legislatore del 2008, il quale di fatto ha aperto un'ulteriore strada per l'acquisto della cittadinanza in chiave quasi premiale, per i servizi resi; riconoscimento che può certamente svolgere una funzione promotrice e di spronata all'arruolamento volontario dello straniero. Dall'altro lato, però, ci si potrebbe domandare se tale soluzione non sia stata tanto dettata da logiche di inclusione quanto di necessità numerica di personale, andando così a scontrarsi con l'essenza ed il significato stesso dell'atto della coscrizione per la difesa della patria, gesto volto alla difesa dei valori di una comunità che non necessariamente sono condivisi dal soggetto.

### 3. Sui diritti politici

L'art. 3 della Costituzione delimita precisamente la comunità politica francese riconoscendo la qualifica di elettore ai francesi (*nationaux français*) – ai sensi dell'art. 88-3 Cost. – aventi almeno diciotto anni e che possano regolarmente godere dei loro diritti civili e politici<sup>903</sup>. Tale disposizione trova peraltro conferma all'interno del Codice elettorale (artt. L. 2, 44 e 335) nel disciplinare il diritto di voto e l'eleggibilità di deputati, consiglieri generali, consiglieri regionali e consiglieri municipali, previsioni normative poi completate dall'art. L.280 dello stesso Codice

---

<sup>902</sup> Décret n° 2008-956 du 12 septembre 2008 relatif aux militaires servant à titre étranger.

<sup>903</sup> Del tutto opposta era invece la previsione in materia (art. 4) contenuta all'interno della Costituzione del 1793 con la quale si riconosceva il diritto di voto a tutti gli uomini residenti in Francia che avessero compiuto i ventuno anni; a coloro che fossero residenti nel Paese da almeno un anno per ragioni di lavoro, di matrimonio, di acquisto di proprietà immobiliari o comunque per motivi familiari nonché infine allo straniero giudicato dal corpo legislativo di aver "*bien mérité de l'humanité*".

in cui si dispone che i senatori siano designati da un collegio composto unicamente da cittadini francesi.

Emerge dunque come – nel lessico giuridico francese – il termine cittadino racchiuda al suo interno due anime che hanno finito per fondersi insieme, quella della appartenenza politica e quella della appartenenza nazionale, ovvero della partecipazione alla autorità pubblica e al vivere insieme comunitario<sup>904</sup>. L'esercizio di voto attivo e passivo appare quindi precluso allo straniero in ragione della sua “estraneità” di fatto alla compagine sociale e collettiva nazionale, il cui superamento – e quindi la raggiunta integrazione – risulta essere testimoniata dal riconoscimento della cittadinanza attraverso la naturalizzazione, momento conclusivo di un percorso di assimilazione positivamente conclusosi<sup>905</sup>. È stato inoltre sottolineato come, in Francia, il voto sia una questione di nazionalità e non di territorialità<sup>906</sup>, tale per cui risulta ancora oggi più facilmente accettabile il riconoscimento del diritto di voto al connazionale espatriato piuttosto che allo straniero stabilmente residente all'interno dei confini statali.

Nonostante le frequenti intersezioni e compenetrazioni i due termini “*nationalité*” e “*citoyenneté*” non possono difatti essere usati indistintamente, conservando entrambi una propria autonomia ontologica quanto terminologica fatta di sfumature di significato. Il primo indica più propriamente l'appartenenza giuridica dell'individuo ad un gruppo territorialmente circoscritto mentre il secondo fa riferimento alla partecipazione del singolo all'esercizio del potere politico<sup>907</sup>. Espressiva di tale sentire era sicuramente la previsione normativa in vigore dal 1938 al 1973 per cui i francesi naturalizzati non potevano esercitare immediatamente i propri diritti politici – nello specifico, quello di voto attivo – ma dovevano attendere cinque anni prima di prendere parte alle consultazioni elettorali<sup>908</sup>.

Significativa, a tale proposito, è altresì la mancata ratifica da parte della Francia della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita politica a livello locale del 1992, il cui scopo era quello di incoraggiare e garantire un maggiore coinvolgimento del non-cittadino alla definizione della politica locale al fine di una maggiore integrazione dello stesso, più attivo nella spazio pubblico e capace di far sentire la propria voce nel dibattito collettivo.

---

<sup>904</sup> Claire MARZO, “L'accès des étrangers aux droits de vote”, in Marie-Pierre LANFRANCHI Olivier LECUCQ, Dominique NAZET-ALLOUCHE (sous la direction de), *Nationalité et citoyenneté. Perspectives de droit comparé, droit européen et droit international*, Bruylant, 2012, pp. 312-313.

<sup>905</sup> Si ribadisce infatti come – ai fini della emissione di un provvedimento di naturalizzazione (cittadinanza per dichiarazione) sia necessario, tra le altre, che lo straniero dimostri di aver abbracciato i valori e principi francesi nonché di possedere una adeguata conoscenza della lingua.

<sup>906</sup> Christian LE BART, *Citoyenneté et démocratie*, La documentation française, 2016, p.45.

<sup>907</sup> Fabienne JAULT-SESEKE, Sabine CORNELOUP, Ségolène BARBOU DES PLACES, *op. cit.*, p. 28.

<sup>908</sup> Bernard DELEMOTTE, “Le droit de vote des étrangers en France. Historique et état des lieux”, in *Migrations Société*, vol. 114, no. 6, 2007, pp. 205-217.

In realtà, il dibattito politico in materia si era fatto molto acceso negli anni Ottanta del secolo scorso, posto che l'argomento sembrava ritornare ciclicamente nei programmi e in occasione delle propagande pre-elettorali<sup>909</sup>. Di fatto, però, tutte le numerose proposte vennero poi abbandonate nel corso delle legislature, tanto che la tematica ha continuato ad essere presente nelle campagne elettorali dei primi anni Duemila.

A ben vedere, quindi, al di là della barriera – superabile tramite un complesso intervento del legislatore<sup>910</sup> – rappresentata dall'art. 3 della Costituzione che indissolubilmente lega cittadinanza e diritti politici, a rendere ancora più problematica la questione sembrerebbe essere la mancata e sincera adesione politica ad un progetto di riforma diretto in tal senso. Anche in occasione del ciclo di riforme del 2017, che hanno fatto appello a dei nuovi meccanismi partecipativi al fine del rinvigorimento della democrazia e della rappresentanza oramai in crisi<sup>911</sup>, nulla risulta essere stato disposto in merito ad una maggiore inclusione dei non-cittadini nella scena politica così da, eventualmente, meglio perseguire i prefissati scopi di una più fedele rappresentanza della popolazione francese.

Più sfumata appare invece la questione a livello territoriale, in cui invero si registrano delle esperienze e tentativi interessanti di inclusione e partecipazione politica dello straniero. Prima di tutto, meritevole di essere citata é la vicenda dei cosiddetti “consiglieri associati (*conseillers associés*)”. Per la prima volta nel 1983, infatti, nel comune di Mons-en-Barœul, vennero iscritti nelle liste dei candidati alle elezioni dei consiglieri associati stranieri, eletti poi effettivamente per la prima volta nel 1985. Veniva così istituita una nuova figura ibrida all'interno del Consiglio Comunale la quale era chiamata a partecipare agli organi municipali con facoltà di parola, ma non poteva esercitare il proprio diritto di voto nelle sedute plenarie<sup>912</sup>. L'idea fu poi progressivamente adottata in altre sei realtà comunali, nella specie: Amiens nel 1987; Cerizay nel 1989; Les Ulis nel 1990; Longjumeau nel 1990; Vandœuvre-lès-Nancy nel 1990 e infine Portes-lès-Valence nel 1992. Non era certamente mancato chi – nell'analizzare tali operazioni elettorali – aveva visto un avvicinamento alla logica sottesa ed inerente al riconoscimento di una

---

<sup>909</sup> Si pensi ad esempio alle 110 punti del programma del candidato socialista Mitterrand per le elezioni presidenziali del 1981. Il punto 80, infatti, prevedeva chiaramente: “Droit de vote aux élections municipales après cinq ans de présence sur le territoire français. Le droit d'association leur sera reconnu”, aprendo dunque al riconoscimento dei diritti politici ai lavoratori stranieri presenti sul territorio francese da almeno cinque anni.

<sup>910</sup> Art. 89 Constitution: “[...] Le projet ou la proposition de révision doit être examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42 et voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale. [...]”.

<sup>911</sup> Paola PICIACCHIA, “La via francese delle riforme tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa”, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3, 2017.

<sup>912</sup> Bernard DELEMOTTE, *op. cit.*

effettiva cittadinanza<sup>913</sup>, avendo ad oggetto la partecipazione politica e il godimento (seppur troncato) dei relativi diritti.

La felice esperienza comunale ebbe però vita breve dal momento che il *Conseil d'État* – chiamato ad esprimersi sulla legittimità di tali forme di inclusione politica – ne ritenne la incostituzionalità<sup>914</sup>. In particolare, i giudici reputarono che l'istituzione di una rappresentanza permanente di stranieri all'interno del consiglio municipale – in virtù della loro residenza nel Comune – fosse in contrasto con il dettato costituzionale di cui agli artt. 34<sup>915</sup> e 72<sup>916</sup> secondo cui è competenza esclusiva del legislatore la definizione di norme regolanti il regime elettorale delle assemblee locali e la previsione di condizioni in base alle quali vengano amministrate le collettività territoriali. Ebbene, secondo il Consiglio di Stato, con la previsione di “consiglieri municipali associati”, seppur aventi solamente potere consultivo e non di voto, gli organi locali erano andati a modificare le regole sul funzionamento delle assemblee comunali (così come disciplinate dal Codice dei comuni, artt. L. 121-1 e ss<sup>917</sup>), operando al di là della propria sfera di competenze.

Gli enti locali furono dunque costretti a tornare sui propri passi, mettendo fine ad una – seppur breve – esperienza di inclusione politica e partecipazione dello straniero residente alla vita della comunità di riferimento, assimilabile ad una sorta di “cittadinanza amministrativa”.

Ulteriore esempio da menzionare appare essere quello offerto dal *Conseil de la Citoyenneté des Parisiens Non-Communautaires* (CCPNC), creato nel 2001 a Parigi. Sotto la guida del sindaco socialista Bertrand Delanoë, l'Assemblea comunale si espresse difatti a favore della creazione di un comitato consultivo di stranieri, da mantenersi fino a che agli stessi non fosse riconosciuto il diritto di voto. L'iniziativa divenne formalmente operativa nel dicembre del 2002 e fu pensata per colmare quei vuoti di rappresentanza democratica esistenti in relazione ai non-cittadini, istituzionalizzando strumenti atti a facilitare l'espressione e la partecipazione alla vita

---

<sup>913</sup>Bertrand PAUVERT, *L'intégration des étrangers en France: étude de droit public*, Presses universitaires du Septentrion, 2001, p. 267.

<sup>914</sup> Conseil d'Etat, 3 / 5 SSR, du 2 avril 1993, 127020.

<sup>915</sup> Art. 34 Constitution: “La loi fixe les règles concernant: les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens; [...] le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ; [...] de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; [...] Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique”.

<sup>916</sup> Art. 72 Constitution: “[...] Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences”.

<sup>917</sup> Code des Communes, Titre 2 - Organes de la commune.



comunale<sup>918</sup>. I membri di tale organo consultivo, scelti dal sindaco su candidatura volontaria del soggetto, sono infatti chiamati a presentare proposte e avanzare istanze che verranno poi discusse e votate durante le sedute comunali<sup>919</sup>. Di base, quindi, permane una sorta di controllo di suddetto comitato da parte dell'amministrazione comunale, tenuto conto dell'importanza fondamentale della scelta diretta dei suoi componenti da parte del sindaco stesso. Risulta allora ancora preponderante la dimensione della rappresentanza piuttosto che quella della partecipazione<sup>920</sup>, posto che i non-cittadini appaiono "legittimati" solamente ad esporre idee e questioni così che possano essere affrontate e dibattute dai membri eletti dell'ente comunale, assicurando in tal modo che le politiche adottate siano rappresentative della società municipale ad ampio spettro. Carente continua invece ad essere l'aspetto della partecipazione, in considerazione della permanente intermediazione sopra esposta, per cui i membri del Consiglio non prendono parte attiva ai lavori, siano essi politici, sociali, amministrativi. Ciò pare però essere altresì in controtendenza rispetto alla direzione assunta dal legislatore nazionale in punto di democrazia di prossimità attinente la consultazione e la inclusione dell'elettorato locale nel processo decisionale delle autorità municipali<sup>921</sup>, anche alla luce di un recente rinnovato interesse per la differenziazione territoriale e circa il ruolo e poteri da conferirsi a tal fine alle collettività<sup>922</sup>.

Suddette considerazioni non debbono però sorprendere, posto che – nonostante la nobiltà e il pregio di tali soluzioni alternative volte comunque a garantire un grado, seppure minimo, di partecipazione dei non-cittadini alla vita politica locale - gli stessi potrebbero arrivare a contribuire effettivamente alla determinazione delle politiche comunali (come di quelle nazionali) solamente qualora ammessi al godimento e all'esercizio dei diritti politici poiché definitivamente percepiti, riconosciuti e legittimati come cittadini nel senso pieno del termine.

Anche a seguito della istituzione dei *conseils citoyens* (consigli cittadini) di cui alla legge n. 2017-86, la situazione sotto l'ottica della partecipazione non pare essersi di molto modificata. Anche nell'istituire questi nuovi organi di consultazione<sup>923</sup>, infatti, il legislatore è apparso cieco

---

<sup>918</sup> Linda CHAIB, *Immigration and Local Urban Participatory Democracy: A Boston-Paris Comparison*, The Fondazione Eni Enrico Mattei Note di Lavoro Series, febbraio 2004, <http://www.feem.it/Feem/Pub/Publications/WPapers/default.htm>.

<sup>919</sup> Il Comitato può essere infatti consultato sulle materie più disparate, dai piani di urbanizzazione cittadina all'organizzazione di manifestazioni culturali. Cfr. *Foreigners' Integration and Participation in European Cities, Proceedings*, Stuttgart (Germany), 15 and 16 September 2003, Studies and Texts, n. 90, Council of Europe Publishing, pp. 70-73.

<sup>920</sup> *Ibidem*.

<sup>921</sup> Assemblée Nationale, *Loi relative à la Démocratie de Proximité*, N°2002-276, 27 février 2002, con la quale è stato modificato il *Code général des collectivités territoriales*.

<sup>922</sup> Paola PICIACCHIA, "Dall' «*unité-uniformité*» alla «*diversité-unité*»: l'evoluzione del potere di sperimentazione locale in Francia nella prospettiva della differenziazione territoriale", in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n.1, 2019.

<sup>923</sup> Così come risulta dall'art. 7 (neo-aggiunto) della legge n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

innanzi alla presenza stabile dei non-cittadini nelle realtà urbane, di fatto non prevedendo una loro inclusione in qualità di membri e facendo esclusivo riferimento ai cittadini. Coloro che non rientrano nella categoria blindata dei *cives*, quindi, continuano ad essere esclusi dalla discussione ed elaborazione di progetti ed iniziative aventi ricaduta diretta sulle micro-realtà comunali e, pertanto, sulla vita quotidiana di tutta la popolazione. L'assenza di strumenti atti a recepire le differenti domande ed istanze provenienti dal composito tessuto sociale comporta pertanto una crisi della rappresentanza<sup>924</sup>, non tenendo in considerazione una parte importante della comunità la quale invece necessiterebbe di essere inclusa nel processo di rimodulazione di un rinnovato contratto sociale che sia capace di unire la collettività nelle sue sfaccettate forme.

Sempre nell'ottica della partecipazione e della consultazione democratica, degna di nota pare altresì l'esperienza del *Conseil français du culte musulman* (CFCM), istituito nel 2003. Lo scopo di tale organizzazione – la cui creazione venne promossa dal Ministro dell'Interno Vaillant – era quello di favorire l'integrazione degli stranieri di fede islamica, rappresentando al contempo un interlocutore per lo Stato e per gli organi governativi nonché per i gruppi religiosi locali desiderosi di ricevere una qualche forma di legittimazione. Parte della dottrina ha difatti interpretato la creazione di tale consulta come il frutto di un duplice (o meglio bilaterale) riconoscimento: da un lato, si ha l'ammissione da parte della Repubblica della presenza di una considerevole comunità islamica nel Paese, dall'altro si ha l'accettazione delle leggi laiche e statali da parte dei ministri di culto musulmani<sup>925</sup>. Ad ogni modo, ciò che qui rileva è il canale utilizzato dallo Stato francese per includere i residenti stranieri e per diffondere i principi democratici, ovverosia il canale della religione. Etichettando infatti i membri di tale organizzazione come “Musulmani” la dimensione identitaria religiosa è stata utilizzata quale veicolo di promozione dei principi democratici tra i non-cittadini. Da una parte, quindi, si tentava di integrare gli stranieri nella struttura statale democratica, dall'altra però l'impiego del suddetto aggettivo stava a significare il riconoscimento implicito del fatto che tale frangia della popolazione costituisse una comunità a sé, indipendentemente dalla nazionalità<sup>926</sup>. Il paradosso si è era dunque compiuto, creando ambiguità nel modo di percepire tale consiglio.

Ad oggi, quindi, pare essersi perso ed oramai svanito il binomio nazione-costituzione, ben esplicitato in particolare nelle parole di Renan il quale definiva appunto la nazione come “*un plébiscite de tous les jours*” tale per cui la cittadinanza è data dal plebiscito perennemente

---

<sup>924</sup> Jean-Loup AMSELLE, *Vers un multiculturalisme français. L'empire de la coutume*, Aubier, 1996, pp. 170-171.

<sup>925</sup> Malika ZEGHAL, “La constitution du Conseil Français du Culte Musulman: reconnaissance politique d'un Islam français?”, in *Archives de sciences sociales des religions*, n.129, 2005, pp. 97-113.

<sup>926</sup> Benjamin BRUCE, “Promoting belonging through religious institutionalisation?”, in Leila Simona TALANI, *Globalisation, Migration and the Future of Europe. Insiders and outsiders*, Routledge, 2012, pp. 26-28.

rinnovato da quanti sono soggetti alla costituzione, cioè alla legge e alla rappresentanza comune<sup>927</sup>.

#### 4. Brevi considerazioni finali

L'esperienza francese di stampo assimilazionista – fondata su una sorta di contratto tra lo straniero e lo Stato, o meglio la Nazione - pare quindi ancora congelata in un chiaroscuro giuridico e sociale fatto di luci ed ombre, di politiche inclusive ed altre escludenti. La forzata assimilazione di valori, tradizioni e costumi pare dunque di complessa realizzazione e di esito incerto. La conoscenza della lingua francese o l'apprendimento a menadito dei diritti e doveri contenuti nella Carta della cittadino sicuramente risultano essere fattori di facilitazione del processo di integrazione dello straniero all'interno della collettività ospitante. Tali requisiti necessitano però di tempo per poter essere maturati dal non-cittadino, come dimostrato dalla rilevanza assunta in pressoché tutti i campi dal criterio della residenza regolare e stabile all'interno del Paese. In tale lasso di tempo, lo straniero sempre più membro della e incluso nelle dinamiche della comunità continua però a pagare lo scotto dell'essere nato altrove, estromesso dai meccanismi di rappresentanza politica e democratica.

Inoltre, è stato rilevato come – in buona sostanza – la cittadinanza francese sia geneticamente inaccessibile a determinate categorie di persone. Seppure, infatti, si presenti come un modello universale e pertanto a tutti confacente, lo stesso si rivela essere “particolare” poiché modellato sull'individuo francese e sul suo portato valoriale, tanto da generare il paradosso della “fallita integrazione”<sup>928</sup>. Non pare infatti opportuno parlare di fallimento quando le premesse stesse sono per alcuni versi contrarie all'obbiettivo che ci si è posto.

La soppressione coatta dei diritti dei gruppi minoritari a vantaggio di quelli nazionali, ritenuti vessilli della condizione dell'uomo libero e del principio di uguaglianza universalmente intesi, finisce poi per produrre esclusione e ghettizzazione di quelle frange della popolazione privata dei propri valori e riferimenti culturali e contemporaneamente non ammessa a pieno all'esercizio e godimento dello *status* di cittadino. La neutralità a tutti i costi finisce altresì, in alcuni casi, per creare spazi sociali asettici alla luce del sole, a cui corrispondono – nell'ombra – il rifiorire di sentimenti radicali e tristemente estremisti. In situazioni di limbo esistenziale, infatti, la soluzione

---

<sup>927</sup> Massimo LA TORRE, *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, G. Giappichelli Editore, 2004, p. 293 in cui l'Autore richiama il celebre discorso tenuto all'università La Sorbonne l'11 marzo del 1882 da Ernest RENAN, dal titolo “Qu'est-ce qu'une nation?”.

<sup>928</sup> Jennifer FREDETTE, *Constructing Muslims in France. Discourse, Public Identity, and The Politics of Citizenship*, Temple University Press, 2014, p. 171.

più naturale pare quella di un ritorno e di una involuzione verso i paradigmi culturali di origine, visti come porto sicuro e di appartenenza.

## CAPITOLO QUINTO

### LA GRAN BRETAGNA

SOMMARIO: 1. La normativa britannica alle prese con la cittadinanza – 1.1 Lo scandalo Windrush del 2018 - 2. Le politiche nazionali e i diritti civili - 2.1 Il diritto al lavoro - 2.2 Il diritto all’istruzione - 2.3 Il diritto alla salute - 2.4 Il diritto alle prestazioni ed alle misure di assistenza sociali - 2.5 Il diritto all’abitazione - 2.6 I doveri costituzionali - 3. Sui diritti politici - 3.1 La politica e il multiculturalismo: il caso dei giovani musulmani britannici - 4. Diritti di cittadinanza dello straniero e *devolution*: cenni - 5. Brevi riflessioni conclusive.

#### **1. La normativa britannica alle prese con la cittadinanza**

Trattare della cittadinanza in Gran Bretagna significa essere consapevoli delle radici profonde e antiche della questione, testimoniate dal fatto che fin dal XVIII cominciarono a fiorire le prime normative volte a regolare la condizione giuridica del cittadino nonché dello straniero<sup>929</sup>.

Il primo atto significativo è rappresentato dal *British Nationality Act* del 1772<sup>930</sup> con cui veniva sancita la trasmissione della cittadinanza britannica ai figli dei cittadini (o meglio *natural-born Subjects of the Crown of England, or of Great Britain*) nati al fuori dei territori del regno, così che anch’essi potessero vivere *under the Allegiance of His Majesty* al pari dei nati all’interno dei confini del reame. La norma chiariva poi come essere soggetto alla corona britannica significasse godere di una serie di diritti, libertà e privilegi altrimenti preclusi agli stranieri. Veniva quindi stabilito l’acquisto di quella che si potrebbe definire cittadinanza *jure sanguinis a patre*, posto che solamente al genitore di sesso maschile veniva riconosciuta tale prerogativa. La

---

<sup>929</sup> Si pensi ad esempio allo *Act of Aliens* del 1705, con cui il Parlamento inglese sanciva che gli scozzesi – presenti sul suolo inglese – sarebbero stati trattati come stranieri, di fatto perdendo tutti i privilegi e prerogative riconosciuti agli inglesi dalla legge per quanto concerneva la proprietà privata. Se in un primo momento la questione del rapporto con lo straniero pareva limitata alle altre popolazioni che abitavano i confini geografici dell’isola – progressivamente sottoposti al reame inglese con dimostra la promulgazione dello *Union Act* del 1 maggio 1707 con cui Inghilterra e Scozia si univano originando la Gran Bretagna - la questione divenne ancora più complessa con l’espandersi dell’impero britannico per cui la Corona inglese estese il proprio dominio su popolazioni e territori extra-insulari. L’esperienza coloniale inglese si deve invero collocare in epoca anteriore al 1700, posto che le prime colonie e possedimenti d’oltremare vennero istituiti già nel XVI secolo. Con lo stesso veniva istituita una embrionale forma di cittadinanza, o meglio di condizione giuridica del suddito nei confronti del Regno Unito, posto che si stabilivano una serie di diritti e libertà ad essi riconosciuti. Ad esempio, l’art. IV dell’*Union with England Act* del 1707 del Parlamento scozzese chiaramente riconosceva “full Freedom and Intercourse of Trade and Navigation to and from any port or place within the said United Kingdom and the Dominions and Plantations thereunto belonging And that there be a Communication of all other Rights Privileges and Advantages which do or may belong to the Subjects of either Kingdom except where it is otherways expressly agreed in these Articles”.

<sup>930</sup> Due atti precedenti non sono stati citati. Il *Sophia Naturalization Act* (ovvero *Act for the Naturalization of the Most Excellent Princess Sophia, Electress and Duchess Dowager of Hanover, and the Issue of her Body*) del 1705 con cui venne naturalizzata la Duchessa Sophia di Hanover e tutta la sua progenie così da permetterle la salita al trono. Si tratta pertanto di un atto *ad personam*, non propriamente istitutiva delle norme in materia di cittadinanza generalmente valide per la popolazione, quanto concedente tale status giuridico ad una singola persona/discendenza. L’ “*Act for naturalising Foreign Protestants*” del 1708 invece naturalizzava tutti i protestanti europei che fossero stati perseguitati in patria, aprendo dunque la cittadinanza britannica per motivi prettamente religiosi.

legge prevedeva inoltre che tale trasmissione di cittadinanza potesse avvenire fino a due generazioni, ovviamente sempre e solo in linea maschile.

Nello stesso tempo continuava a sopravvivere quella che era una pratica già diffusasi negli anni precedenti, ovvero il ricorso alle ordinanze del sovrano per il riconoscimento allo straniero di uno stato intermedio tra la non e la piena cittadinanza, definita come *denizenship*. In virtù di tale concessione, l'individuo era relegato in una condizione mediana in cui poteva godere di alcuni diritti e libertà accordate al suddito britannico<sup>931</sup>, ad esclusione di prerogative importanti come quella di accedere alle cariche elettive (vedi quelle parlamentari), di ottenere terreni a titolo di concessione o di ricoprire incarichi pubblici, sia civili che militari<sup>932</sup>. Al contempo, al *denizen* spettava il pagamento dei tributi, tasse e oneri mercantili previsti dalla legge in capo al cittadino britannico.

Accanto ad essi era poi individuabile una terza situazione, cioè quella del naturalizzato. Per lo straniero ammesso - posteriormente alla nascita - a godere del *ligamen* ("allegiance") intercorrente tra il sovrano ed il suddito per nascita, il passaggio di *status* era possibile solo attraverso un atto del Parlamento<sup>933</sup>. In sostanza, la condizione del naturalizzato era assimilabile a quella del *denizen* poiché ad entrambi era concesso l'esercizio di alcuni diritti ed esclusa la fruizione di altri.

Al contrario della *denizenship*, espressione del potere sovrano e dunque svincolato da ogni ingombrante briglia normativa, la naturalizzazione venne sempre di più formalizzata nel corso dell'Ottocento, come dimostrato dal susseguirsi di norme in materia. Il primo *Naturalization Act*, risalente al 1844, stabiliva che il richiedente cittadinanza britannica (cosiddetto "*memorialist*") dovesse presentare una serie di documenti - costituenti di fatto una memoria - da sottoporre al segretario di Stato tale per cui la relativa decisione era assunta dal Ministero degli Interni del regno, divenendo così un atto amministrativo e perdendo ogni connotato proprio del provvedimento legislativo. A seguito dell'emissione del provvedimento, l'interessato era da considerarsi parificato al cittadino per nascita, fatta eccezione per la permanente impossibilità di divenire membro del Parlamento ovvero del Consiglio della Corona<sup>934</sup>. Oltre a ciò, l'*Act* del 1844

---

<sup>931</sup> Tra, cui, la più importante era quella di detenere delle proprietà acquisite solamente per acquisto e alienazione ma non per via ereditaria.

<sup>932</sup> Cfr. William BLACKSTONE, *The Commentaries of Sir William Blackstone, Knight, on the Laws and Constitution of England*, American Bar Association, 2010, pp. 36-37.

<sup>933</sup> John ANTHON, *An analytical abridgement of the commentaries of Sir William Blackstone on the laws of England*, Isaac Riley, 1809, pp. 40-41. Inoltre, a seguito dell'emissione di tale atto da parte del Parlamento, l'interessato era chiamato a prestare giuramento di fedeltà alla corona, in un tribunale, secondo il cosiddetto "Oath of Allegiance and Supremacy".

<sup>934</sup> Home Office, *Historical background information on nationality*, 21 July 2017, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/650994/Background-information-on-nationality-v1.0EXT.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/650994/Background-information-on-nationality-v1.0EXT.pdf).

prevedeva per la prima volta anche l'acquisto della cittadinanza per matrimonio, possibilità prevista però unicamente per la donna straniera che avesse sposato un cittadino britannico e non viceversa. All'epoca, dunque, come già dimostrato in realtà dal contenuto del *British Nationality Act* del 1772 la cittadinanza e la sua trasmissione era considerata affare – o meglio, privilegio – maschile, così che le donne erano escluse da tale circuito.

Nel 1847 il legislatore britannico tornò nuovamente sulla questione della naturalizzazione precisando come le disposizioni dell'*Act* del 1844 non si applicassero agli abitanti delle colonie, tanto che erano distinguibili due tipi diversi di naturalizzazione: quella locale, avente efficacia solamente all'interno dei confini della colonia in cui abitava il naturalizzato e quella imperiale, conferita sul suolo britannico e valevole su tutto il territorio dell'Impero<sup>935</sup>. Contemporaneamente, quindi, il legislatore britannico incoraggiava l'adozione di meccanismi di naturalizzazione a livello locale - prima semplicemente tollerati - con effetto solamente all'interno delle colonie, a cui non corrispondeva quindi l'acquisto della cittadinanza britannica. Se da un lato, allora, la Corona britannica appariva meno desiderosa di quanto era stata finora di intervenire nella gestione degli affari delle colonie, dall'altro si mostrava meno incline ad offrire protezione diplomatica ai soggetti naturalizzati dalle colonie<sup>936</sup>. Ciò deve probabilmente ricondursi al presunto legame - nella mente del legislatore britannico - tra naturalizzazione in uso nei domini d'oltremare e residenza, tale per cui l'acquisto della cittadinanza si riduceva ad un mero effetto della presenza stabile del territorio senza poter contare su alcun sotteso legame di affiliazione e fedeltà alla Corona.

Deve qui sottolinearsi come, all'epoca, due fossero gli atteggiamenti predominanti nelle colonie: da un lato, cominciava a soffiare un forte spirito autonomistico, che permise a tali territori di raggiungere una progressiva indipendenza ed autogoverno<sup>937</sup>; dall'altro invece un numero considerevole dei membri delle *élite* continuava a sentirsi parte del macro-sistema britannico, tenuto insieme da una supposta eredità comune e dall'essere bianchi, andando ad alimentare il mito della "Greater Britain" che si diffuse a macchia d'olio sul finire del XIX secolo nei circuiti imperiali<sup>938</sup>.

---

<sup>935</sup> *Ibidem*.

<sup>936</sup> Jeremy B. BIERBACH, *Frontiers of Equality in the Development of the EU and US Citizenship*, Springer, 2017, pp. 265-266.

<sup>937</sup> Deve precisarsi come a tale proposito il riferimento sia prevalentemente alle cosiddette *self-governing colonies* (anche dette *settled*) le quali erano state in grado di autonomia dal Parlamento inglese e di autogestione, tale per cui il legame con la madrepatria era da ricondursi esclusivamente alla soggezione al medesimo sovrano. Ad ogni modo, non può neppure negarsi come anche alcune delle colonie non ancora *self-governing* si dotarono comunque di sistemi locali di naturalizzazione dello straniero, come ad esempio Trinidad. Cfr. Jeremy B. BIERBACH, *op. cit.*, Springer, 2017, p. 267.

<sup>938</sup> Frederick COOPER, *op. cit.*, Princeton University Press, 2018, p. 58.

Una riforma più completa della procedura di naturalizzazione dello straniero si ebbe solamente alcuni anni dopo, nel 1870, con il *Naturalization Act*. In esso, veniva per la prima volta introdotta – alla Section 4 - la *declaration of alienage* attraverso la quale il nato all'interno dei territori dell'Impero ovvero colui che fosse nato all'estero da padre britannico avrebbe potuto espressamente rinunciare alla cittadinanza albionica, indipendentemente dal possesso di una doppia cittadinanza, ben potendo quindi incorrere nel rischio di divenire apolide. La legge prevedeva altresì un'ipotesi di perdita automatica della cittadinanza per il caso in cui il cittadino britannico ne avesse acquisita un'altra per naturalizzazione, ossia per sua spontanea volontà di rinuncia. Inoltre, l'*Act* stabiliva dei meccanismi a favore del minore dei 21 anni nato da padre naturalizzato britannico: il giovane avrebbe, difatti, potuto essere considerato naturalizzato qualora avesse dimostrato di risiedere stabilmente nel territorio dell'Impero con il genitore ovvero con la madre vedova. Si affacciava in tal modo nella legislazione britannica in materia il criterio della residenza stabile e prolungata sul territorio quale criterio per l'accesso allo *status civitatis*, requisito che – come visto per le altre due esperienze nazionali – era destinato ad avere un grande successo normativo negli anni a venire. Infine, un'ulteriore innovazione andava a colpire il genere femminile. Si affermava difatti che la cittadina britannica avrebbe perso tale condizione giuridica per l'effetto del matrimonio con uno straniero, prevedendo contemporaneamente l'ipotesi del riacquisto nel caso in cui la donna fosse divenuta vedova. L'*Act* del 1870 – per le sue innovazioni contenutistiche – è stato considerato come prototipo ed embrionale forma di legge sulla cittadinanza britannica, rappresentando un esperimento di regolamentazione di tale condizione giuridica fino ad allora intentato. La stessa disposizione circa la rinuncia volontaria della cittadinanza britannica era difatti in tal senso significativa: il legame immutabile di fedeltà e sottomissione del suddito al sovrano<sup>939</sup> lasciava ora spazio ad un rapporto di tipo relazionale tra governante e governato, variabile e basata su di un potere autoritativo del primo di tipo territoriale invece che personale come era stato in precedenza<sup>940</sup>.

Procedendo oltre, le diverse fattispecie di acquisto e perdita della cittadinanza vennero compiutamente organizzate e trattate nel *British Nationality and Status of Aliens Act* del 1914<sup>941</sup>. Il documento suddivideva chiaramente le diverse categorie di sudditi: coloro che erano cittadini britannici dalla nascita (art.1), i naturalizzati (artt. 2-9), gli stranieri (artt.17-18), per poi regolare

---

<sup>939</sup> Tale legame era stato infatti considerato come la cifra caratteristica della cittadinanza britannica fin dal cosiddetto Calvin's Case del 1608 [Calvin v Smith (1608) 77 ER 377] con il quale si statui per la prima volta che il diritto di cittadinanza per nascita sul territorio trovasse il suo fondamento nel fatto che "*they (the citizens) that are born under the obedience, power, faith, ligealty, or ligiance of the King, are natural subjects, and no aliens*". Per una ricostruzione più approfondita del caso si rimanda peraltro al capitolo primo.

<sup>940</sup> Jeremy B. BIERBACH, *op. cit.*, p. 266.

<sup>941</sup> Per il testo completo si rimanda a [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1914/17/pdfs/ukpga\\_19140017\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1914/17/pdfs/ukpga_19140017_en.pdf).



alcune situazioni specifiche come quelle della donne, delle vedove e dei bambini (artt. 10-12). Erano altresì disciplinate le ipotesi di perdita (artt. 13-16) e di revoca (art.7) della cittadinanza, per poi passare a delineare la procedura di acquisizione della cittadinanza per naturalizzazione. Deve inoltre osservarsi come – seppur espunta dall’ordinamento – la *denizenship* continuava a sopravvivere in forma residuale e ad esaurimento, potremmo dire, posto che l’art. 25 faceva salvi gli effetti giuridici degli ordini del sovrano emessi a tal fine.

Ebbene, la cittadinanza per nascita seguiva il meccanismo dello *ius soli* in via principale, riconoscendo tale condizione giuridica a tutti i nati all’interno i domini della corona e, in via residuale, dello *ius sanguinis*, riproponendo la disciplina previgente per cui avrebbe acquisito la cittadinanza anche l’ascendente - fino a due generazioni del cittadino britannico - nato all’estero. Vi era poi la terza ipotesi costituita dalla nascita su di una nave battente bandiera britannica, indipendentemente dal fatto che si trovasse in acque territoriali, straniere o internazionali.

L’art. 2 trattava invece l’acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, possibile unicamente qualora il profilo dell’individuo che avesse presentato istanza rispondesse ai seguenti tre requisiti: aver risieduto nel territorio imperiale<sup>942</sup> ovvero aver prestato servizio al soldo della Corona per almeno i cinque anni precedenti alla domanda; avere una buona moralità (*good character*)<sup>943</sup> e padronanza della lingua inglese; infine avere intenzione di continuare a vivere all’interno dei confini dell’Impero oppure di entrare/continuare a lavorare per la Corona a seguito della riconosciuta cittadinanza. La decisione di merito era lasciata nelle mani del Segretario di Stato il quale aveva – stando alla lettera della norma – un potere del tutto discrezionale, senza dover nemmeno motivare la propria decisione. Si precisava inoltre come l’avvenuta naturalizzazione avrebbe avuto effetto solo a seguito di prestazione del giuramento di fedeltà al sovrano e l’art. 3 elencava pertanto le conseguenze giuridiche di tale ammissione tra le fila dei *cives*, quali il riconoscimento dei diritti civili e politici e dei privilegi spettanti al cittadino per nascita, la sottoposizione agli obblighi, doveri e responsabilità in capo allo stesso nonché l’esercizio dei pubblici uffici. Si prevedeva dunque una maggiore parificazione tra le due categorie, andando ad elidere una discriminazione che per molti anni era sopravvissuta. L’avvenuta naturalizzazione all’interno di un dominio dell’impero britannico non garantiva però che tale gamma di diritti e doveri ottenesse uguale riconoscimento all’interno delle altre colonie.

---

<sup>942</sup> Di cui almeno un anno necessariamente in Gran Bretagna. Peraltro il criterio della residenza risultava non applicarsi al caso della vedova che avesse precedentemente perso la cittadinanza britannica per effetto del matrimonio con uno straniero.

<sup>943</sup> In realtà cosa si dovesse considerare nel valutare la sussistenza di tale requisiti è stato chiarito solamente nel 2013 come da documento dell’Home Office, titolato Home Office, *A collection of guidance documents used by UK Visas and Immigration when deciding applications for British nationality. Chapter 18, Annex D: The Good Character Requirement*, ove vengono elencati i criteri da tenere in considerazione tra i quali la fedina penale del richiedente, la regolarità contributiva e l’aver partecipato attivamente alle attività sociali o collettive della propria comunità.

Se la valenza dell'acquisito stato di suddito della Corona poteva dunque dirsi generale e universale – almeno all'interno del macrocosmo britannico –, diverso era il discorso circa i diritti di cittadinanza i quali potevano essere ben negati al naturalizzato, in un territorio diverso da quello che aveva proceduto a tale riconoscimento, in virtù delle leggi locali e particolari sull'immigrazione<sup>944</sup>.

La condizione giuridica dello straniero veniva invece tratteggiata in relazione a due aspetti: la proprietà privata e la perseguibilità penale. Per quanto concerne la prima, allo straniero era consentito di acquisire e disporre della proprietà reale e personale nella stessa maniera consentita al cittadino, specificando altresì la possibilità di ereditare dallo straniero nel medesimo modo previsto per il cittadino (art. 17). In merito alla seconda fattispecie, invece, il legislatore telegraficamente si limitava a sottolineare la perseguibilità dello straniero innanzi alla legge.

La materia della cittadinanza venne nuovamente rimodulata a conclusione della Seconda Guerra Mondiale, con l'entrata in vigore del *British Nationality Act* del 1948<sup>945</sup>. Con tale legge venne per la prima volta istituito uno *status* di cittadinanza generale, valevole per tutti gli abitanti del Commonwealth<sup>946</sup>. Molti attivisti dei domini imperiali avevano difatti cominciato ad avanzare istanze di inclusione all'interno di quell'unità politica nella quale erano stati forzatamente incorporati, chiedendo di potervi rivestire un posto uguale a quello dei cittadini britannici. Cominciarono perciò a prendere forma e sostanza delle teorie di cittadinanza inclusiva, che prescindesse dalla razza, dalla religione, dall'etnia e dalla *Britishness* e che valorizzasse invece la relazione sussistente tra l'individuo e lo Stato<sup>947</sup>. Oltretutto, è stato giustamente sottolineato come fino al 1948 gli abitanti dell'impero fossero unicamente soggetti

---

<sup>944</sup> Jeremy B. BIERBACH, *op. cit.*, p. 269.

<sup>945</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/11-12/56/enacted>. Tra il 1914 e il 1948, ad onore del vero, altri atti in materia di cittadinanza di susseguirono apportando modifiche collaterali. Ad esempio, il *British Nationality and Status of Aliens Act* del 1918 sancì la trasmissione della cittadinanza nei confronti del nato all'esterno da parte del padre, anch'egli genitore per discendenza, che avesse prestato servizio militare per la Corona all'epoca della nascita della prole. In aggiunta, l'*Act* del 1922 introdusse la trasmissione per discendenza illimitata quanto a numero di generazioni, purché la nascita fosse stata registrata presso il Consolato britannico entro un anno e l'interessato avesse confermato la volontà di mantenere la cittadinanza britannica una volta compiuti i ventuno anni. Infine, l'*Act* del 1933 eliminava la perdita automatica della cittadinanza in capo alla cittadina britannica che avesse sposato uno straniero, mantenendola per le sole ipotesi in cui la stessa fosse conseguenza legale del matrimonio, mentre l'*Act* del 1943 prevedeva la trasmissione di cittadinanza postuma (ovvero in favore dei figli nati dopo la morte del loro padre) nonché introduceva per la acquisizione della cittadinanza per trasmissione la procedura della registrazione obbligatoria presso il Consolato, al fine di formalizzare tale riconoscimento. Cfr. Home Office, *op. cit.*

<sup>946</sup> Tale iniziativa è stata letta da molti come una presa di posizione ed un rimedio della Corona britannica a fronte del proliferare – nelle colonie e protettorati – di normative nazionali istituenti cittadinanze locali, germe di un maturato desiderio di autodeterminazione e autogoverno. Nel 1931 infatti il Parlamento inglese abrogava il *Colonial Laws Validity Act* del 1865, abolendo il potere di revisione sulle leggi delle colonie detenuto dal Regno Unito, lasciandole libere di dotarsi di una propria normativa anche non in linea con la codificazione comune valevole nell'Impero. A seguito di ciò furono numerosi i domini che adottarono delle proprie leggi in materia, come l'Irlanda con l'*Irish Nationality and Citizenship Act* del 1935 e il Canada con il *Canadian Citizenship Act* del 1946.

<sup>947</sup> Frederick COOPER, *op. cit.*, p. 59-61.

al re o alla regina, uniti tra di loro da un legame verticale ad un'entità superiore – la Corona – tale per cui può arrivare a sostenersi che, prima di tale data, non vi fosse nell'ordinamento britannico una definizione e riflessione intorno alla cittadinanza in quanto tale<sup>948</sup>. La riforma del Secondo Dopoguerra deve pertanto essere inquadrata in un'opera più grande di ridefinizione e aggiustamento politico generale dell'Impero, prima del suo declino, in cui il legame di *allegiance* non poteva più trovare spazio. Ad ogni modo, non può negarsi come la riforma abbia altresì prestato il fianco al governo britannico per la definizione costituzionale di un concetto di cittadinanza che andasse a sostituire la – anacronistica – dicotomia suddito-cittadino<sup>949</sup>.

*In primis*, l'art. 1 stabiliva come fosse da riconoscersi la cittadinanza britannica a tutti i cittadini del Regno Unito ovvero delle Colonie per poi andare a precisare come essere un suddito britannico ovvero un cittadino del Commonwealth<sup>950</sup> fosse di fatto equivalente, posto che entrambe le espressioni avevano lo stesso significato giuridico<sup>951</sup>. La norma passava inoltre a delineare i modi di acquisto di tale novella cittadinanza, prevedendo sia quello per nascita – per tutti coloro che fossero nati sul territorio del Regno Unito e delle Colonie<sup>952</sup> - che per diritto di sangue, ovvero per discendenza da padre possedente tale *status*. Era altresì prevista l'ipotesi particolare della cittadinanza per registrazione (art.6) in virtù della quale era cittadino del Commonwealth colui che ne avesse fatta esplicita richiesta al Segretario di Stato essendo o residente nel territorio britannico da almeno dodici mesi prima della presentazione dell'istanza o al servizio della Corona inglese. Parimenti, la cittadinanza per registrazione poteva essere accordata anche alla donna che fosse stata sposata ad un cittadino britannico, che avesse fatto domanda e prestato giuramento di fedeltà.

---

<sup>948</sup> *Ivi*, p. 55.

<sup>949</sup> Michelle EVERSON, “‘Subjects’, or ‘Citizens of Erewhon’? Law and Non-Law in the Development of a British Citizenship”, in Jo SHAW, *op. cit.*, pp. 352-353.

<sup>950</sup> Per Commonwealth deve intendersi un insieme di domini britannici dotati di potere di auto-governo. Nello specifico, i domini, a differenza delle colonie, erano dotati di statualità, così che quelli ricompresi dall'interno del Commonwealth avevano giurisdizione propria in materia di difesa e di politica estera. Il termine venne coniato nel 1926 all'interno del Dichiarazione Balfour elaborata dal Comitato per le relazioni inter-imperiali il quale aveva elaborato un report “Proceedings and Memoranda”. Qui si chiariva per la prima volta come il Regno Unito e i domini fossero da intendersi come comunità autonome all'interno dell'Impero Britannico, “equal in status, in no way subordinate one to another in any aspect of their domestic or external affairs, though united by a common allegiance to the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth”. Si passava quindi da un impero basato sulla sottomissione di territori e popoli ad un'unica nazione ad un'associazione intergovernativa di Stati liberi ed uguali. Cfr. Laurie FRANSMAN, “Commonwealth, Subjects and Nationality Rules”, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, November 2009.

<sup>951</sup> Tra I diritti garantiti dallo status di cittadino vi erano quelli di entrare, risiedere e lavorare nei territori delle Isole del Regno Unito – in senso stretto – seppure la Gran Bretagna non avesse il potere di imporre ai domini di riconoscere questi stessi diritti.

<sup>952</sup> Fatta eccezione per i due casi disciplinati dalla legge, ovvero: “Provided that a person shall not be such a citizen by virtue of this section if at the time of his birth:

(a) his father possesses such immunity from suit and legal process as is accorded to an envoy of a foreign sovereign power accredited to His Majesty, and is not a citizen of the United Kingdom and Colonies; or

(b) his father is an enemy alien and the birth occurs in a place then under occupation by the enemy.”

Di fatto quindi, sotto mentite spoglie, veniva riproposta la procedura della naturalizzazione già precedentemente regolamentata dal diritto britannico, che si svolgeva secondo una procedura amministrativa. La *ratio* di una disposizione specifica nei termini sopra delineati deve rinvenirsi nei destinatari di tale previsione. La cittadinanza per registrazione poteva infatti essere ottenuta solamente dagli abitanti delle colonie e domini facenti parte del Commonwealth, nella specie Canada, Australia, Nuova Zelanda, l'Unione del Sud Africa, Terranova, India, Pakistan, Sud Rhodesia e Ceylon. Alla luce dell'art. 13, infatti, gli abitanti di tali zone non potevano considerarsi immediatamente ed automaticamente cittadini, tale per cui venne creato un regime transitorio in virtù del quale essi dovevano considerarsi *British subject without citizenship*, prima dell'acquisto della condizione giuridica piena.

Ulteriore fattispecie di cittadinanza per registrazione, riguardava esplicitamente i minorenni i quali potevano essere riconosciuti come cittadini del Commonwealth qualora fosse stata presentata un'istanza in tal senso dal genitore ovvero dall'esercente potestà genitoriale, come ad esempio un tutore legale (art.7).

La norma dedicava poi una specifica sezione ai casi di naturalizzazione dello straniero, avendo questa volta in mente quale interlocutore l'individuo che fosse nato al di fuori dei territori del Commonwealth. L'art. 10 disponeva in realtà una procedura assimilabile – se non identica – a quella di cui agli artt. 6-9. Era, ancora una volta, necessaria una istanza da parte dell'interessato – avente piena capacità giuridica e maggiorenne - da indirizzarsi al Segretario di Stato con cui dimostrare di possedere le qualità e requisiti richiesti dalla legge, come ad esempio l'aver risieduto nel territorio o l'aver servito la Corona britannica per almeno dodici mesi nei sette anni precedenti; l'essere di specchiata moralità; l'aver una sufficiente conoscenza della lingua inglese e l'essere intenzionato – una volta ottenuta la cittadinanza – a continuare a risiedere in un luogo ricompreso nei confini ampi del Commonwealth oppure a servire il governo di Sua Maestà<sup>953</sup>.

L'*Act* del 1948 aveva quindi il merito di parificare i cittadini britannici con i cittadini delle Colonie e protettorati, poiché di fatto tutti riuniti sotto l'ampio cappello della cittadinanza del Commonwealth<sup>954</sup>, tanto che fortunata diffusione ebbe il motto di antica derivazione “*Civis Britannicus sum*” per indicare la condizione di tutti i cittadini dell'Impero<sup>955</sup>. La cittadinanza del

---

<sup>953</sup> L'art.11 prevedeva altresì una ulteriore ipotesi di acquisto della cittadinanza di scarsissima applicazione pratica però, ovvero sia la cittadinanza “per incorporazione del territorio”, facendosi qui riferimento al caso in cui un nuovo territorio o nazione fosse stata inglobata all'interno del Commonwealth.

<sup>954</sup> Deve qui sottolinearsi come la riforma venne in parte criticata all'epoca poiché ritenuta responsabile dell'aumento dei flussi migratori verso i territori sottoposti al controllo britannico. Cfr. Nicholas DEAKIN, “The British Nationality Act of 1948: A Brief Study in the Political Mythology of Race Relations”, in *Race*, vol. 11, no. 1, July 1969, pp. 77–83.

<sup>955</sup> Frederick COOPER, *op. cit.*, p. 103.

Commonwealth rinvia dunque ad uno stato di appartenenza che si sovrapponeva alla cittadinanza di Stato ovvero alla nazionalità culturale<sup>956</sup>, in virtù della quale era consentito accesso libero ed incondizionato all'interno dei confini dell'isola albionica. Tali flussi non venivano pertanto percepiti quali movimenti migratori di stranieri verso uno Stato sovrano, quanto piuttosto di cittadini all'interno degli spazi dell'Impero<sup>957</sup>.

Nonostante il proposito di armonizzazione ed omogeneizzazione dei diversi tipi di cittadinanza, nella applicazione pratica, tale scopo non venne pienamente raggiunto, tanto che il concetto di cittadinanza del Commonwealth venne applicato in modo difforme, non riuscendo a dare vita ad un sistema organico e coerente di leggi sulla cittadinanza<sup>958</sup>.

L'espressione "British citizen", o meglio *Citizen of United Kingdom and the Colonies*, era difatti allo stesso tempo includente ed escludente. Erano ivi ricompresi tutti gli abitanti del Regno Unito e delle Colonie ma erano estromesse altre tre categorie distinte di individui soggetti alla Corona ma dotati di differente *status* di cittadinanza: i cittadini dei Paesi indipendenti del Commonwealth, i summenzionati *British subject without citizenship* ed infine le *British protected persons*, così qualificate poiché provenienti non da domini ma da protettorati britannici, sottoposti ad un minor livello di controllo imperiale. L'Act è stato pertanto interpretato come un riconoscimento implicito da parte del Parlamento inglese dei suoi limiti di competenza, potendo regolare e legiferare solo con riguardo ad una cittadinanza, la *Citizenship of United Kingdom and the Colonies*.<sup>959</sup>

L'anno seguente venne poi emanato l'*Ireland Act* del 1949 con cui si specificava l'applicabilità del *British Nationality Act* del 1948 anche all'EIRE, nonostante il legislatore avesse avuto cura di chiarire – in apertura – il fatto che l'Irlanda non facesse parte dei domini sottoposti al controllo della Corona britannica, pur non essendo comunque considerabile come uno Stato straniero ai fini dell'applicazione di legge.

Ulteriore tappa nello studio della regolamentazione britannica della materia della cittadinanza è rappresentata dal *Commonwealth Immigrants Act* del 1962 con cui si disciplinava formalmente il fenomeno dell'ingresso nel Paese per motivi di lavoro stagionale, andando però a gettare il seme di quella che sarebbe poi divenuta la cittadinanza britannica successiva. La legge riconosceva infatti ai cittadini del Commonwealth - sia nati nel Regno Unito sia all'estero da

---

<sup>956</sup> Alioune BADARA THIAM, "Citoyenneté et nationalité dans le Commonwealth", in Jean-Denis MOUTON, Péter KOVACS, *Le concept de citoyenneté en droit international*, Brill, 2018, p. 463.

<sup>957</sup> James HAMPSHIRE, *Citizenship and belonging. Immigration and the politics of demographic governance in postwar Britain*, Palgrave Macmillan, 2005, p. 10.

<sup>958</sup> Nicola MONTAGNA, "Refugees and citizenship in the UK", in Ennio CODINI and Marina D'ODORICO, *op. cit.*, p. 119.

<sup>959</sup> Jeremy B. BIERBACH, *op. cit.*, p. 272.

genitori britannici; sia naturalizzati nel Regno Unito che ivi registrati quali *CUKC* – i diritti di ingresso e soggiorno nel Paese, senza correre il rischio di venire espatriati. Ciò li distingueva dal resto dei cittadini del Commonwealth residenti nel Paese per almeno due anni i quali – pur potendo facilmente entrare in Gran Bretagna potevano sempre essere espulsi. Tale *Act* deve essere concepito come il frutto di una politica e di un clima sociale sempre più insofferente all’incrementato flusso in entrata di individui provenienti dai territori d’Oltremarica, spesso di etnie differenti. Si cominciò infatti a diffondere la retorica basata sulla contrapposizione teorica sussistente tra “citizenship” and “belonging” usata per distinguere ed istituire due categorie differenti di popolazione. I *belonging citizens* erano, nello specifico, coloro che fossero nati o discendenti di un avo nato in Gran Bretagna, i quali non erano soggetti alle limitazioni e controlli a cui erano invece sottoposti i *non-belonging citizens*, ovverosia gli abitanti del Commonwealth i quali non fossero stati in grado di reclamare una discendenza diretta britannica. È stato argomentato, altresì, come tale suddivisione non avesse unicamente un proposito di contenimento del fenomeno migratorio quanto anche una venatura razziale, mossa da considerazioni demografiche appunto di tipo razziali; considerazione avvalorata dall’esonazione prevista nei confronti degli irlandesi<sup>960</sup>.

Solo due anni dopo entrò poi in vigore il *British Nationality (No. 2) Act* del 1964<sup>961</sup>. La legge introduceva degli ulteriori motivi di presentazione della domanda di cittadinanza per registrazione, volti in particolare ad evitare casi di apolidia. Nello specifico, potevano fare richiesta colui la cui madre fosse stata cittadina britannica al tempo della nascita dell’interessato e colui venuto alla luce sul suolo di una località entrata a far parte dell’impero britannico al momento della domanda. Venivano altresì disciplinate delle ipotesi aggiuntive di cittadinanza per nascita. Per la prima volta, infatti, trovava dignità legale la cittadinanza *iure sanguinis a matre* in quanto erano cittadini britannici i nati prima del 1949 all’interno dei confini del Commonwealth la cui madre fosse stata cittadina britannica e che avessero altrimenti rischiato di essere apolidi, come pure i figli di ignoti nati sul suolo dell’impero. Finalmente cominciava allora ad essere presa tiepidamente in considerazione anche la donna nella trasmissione dello *status civitatis* alla prole, seppur ancora percepita come misura estrema a cui fare ricorso solamente in casi residuali.

Nel periodo che intercorse tra il *British Nationality Act* succitato e quello successivo, datato 1981, prese forma una serie di norme volte a regolare piuttosto l’immigrazione e la circolazione

---

<sup>960</sup> James HAMPSHIRE, *op. cit.*, pp. 16 e ss.

<sup>961</sup> Lo stesso era stato peraltro preceduto dal *British Nationality Act* del 1964 volto a facilitare la riassunzione e la rinuncia di una cittadinanza del Commonwealth ovvero del Regno Unito.

delle genti all'interno dei confini del Commonwealth<sup>962</sup>. Ad esempio, nel 1962<sup>963</sup>, si restrinse il diritto di fare ingresso nel Regno Unito per coloro che fossero stati dotati del solo passaporto emesso da una delle autorità delle colonie e non del cosiddetto UK Passport, detenuto dai nati nell'isola britannica. Il risultato più ovvio di tali disposizioni fu quello di erodere progressivamente quelle previsioni inclusive precedentemente adottate a favore di pratiche discriminatorie ed escludenti, restringendo i margini di accesso – ai sensi della legge sull'immigrazione – nel Regno Unito.

Ancora, nel 1968, la definizione di “*Commonwealth citizens holding UK passports*” venne ampliata andando a ricomprendere non soltanto coloro che fossero nati nel Regno Unito ma anche gli individui ivi naturalizzati, registrati o adottati<sup>964</sup>. Infine, nel 1971, l'*Immigration Act* – rimpiazzando interamente i due precedenti – introdusse nell'ordinamento due nuovi concetti giuridici, ossia quello del “*right of abode*” e della “*patriality*”. Entrambi definiti alla sezione II dell'*Act*, il primo stava ad indicare il diritto di soggiorno che veniva riconosciuto al cittadino del Regno Unito (inteso quale madrepatria e le sue isole); al cittadino il cui padre fosse stato cittadino del Regno Unito (nel senso di cui sopra); al cittadino del Commonwealth il cui genitore fosse stato cittadino del Regno Unito. Medesimo diritto veniva riconosciuto alla donna qualora avesse contratto matrimonio con un uomo rientrando nelle categorie di cui sopra. Solamente per le persone aventi il diritto di soggiorno poteva essere utilizzato l'appellativo – o meglio l'aggettivo – *patrial*, espressione significante un legame più forte con la patria risultante in un più ampio

---

<sup>962</sup> Ciò deve in parte ricondursi all'atteggiamento assunto dai politici britannici i quali – a partire dal Dopoguerra – cominciarono a percepire le questioni relative all'immigrazione ed alla razza come qualcosa da evitare e sopprimere, poiché meramente emozionali e non riconducibili alla ragione, al compromesso e alla negoziazione, applicabili alla definizione delle questioni di carattere economico e di classe. Tale presa di posizione non fece altro che alimentare politiche immigratorie di sempre maggior controllo e restrizione. Cfr. Satvinder S. JUSS, *Immigration, nationality and citizenship*, Mansell, 1993, p. 10.

<sup>963</sup> The Commonwealth Immigrants Act 1962.

<sup>964</sup> In realtà, l'applicazione di tale atto diede luogo ad un famoso caso giudiziario passato alla storia come *East African Asians Case* del 1970 riguardante 25 persone di discendenza asiatica e provenienti dall'Africa orientale, in possesso della cittadinanza del Regno Unito e delle Colonie. Negli anni Sessanta del XIX secolo i richiedenti decisero di non fare domanda per il riconoscimento della cittadinanza degli Stati dell'Africa orientale che avevano appena ottenuto l'indipendenza dalla Corona inglese, convinti di essere ancora a tutti gli effetti cittadini britannici. La legge del 1962 confermava difatti la possibilità per gli asiatici residenti in tale regione africana e che avessero mantenuto la cittadinanza britannica la possibilità di chiedere il rilascio del passaporto UK alla competente autorità. Giunti nel 1968 sulle coste inglesi, agli stessi non venne però riconosciuto il diritto di ingresso nel Regno Unito, in applicazione dell'*Act* del 1968 che imponeva controlli dell'immigrazione da effettuarsi sui sudditi britannici e sui protetti. Portata all'attenzione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, i giudici di Strasburgo ritennero che la normativa britannica in materia di immigrazione violasse il principio di non discriminazione razziale, andando altresì a ledere la dignità umana dei richiedenti tanto da configurare un trattamento inumano e degradante ai sensi dell'art.3 della CEDU. Un trattamento differenziato in base al solo criterio della razza doveva inoltre dirsi inaccettabile, soprattutto per l'ipotesi dell'applicazione di questa stessa normativa nei confronti di individui condividendo la stessa storia, nazionalità e cultura dello Stato interessato ma ridotti a cittadini di seconda classe. A differenza del Governo inglese il quale paventava che la norma fosse basata sulla geografia, ovvero sulla nascita, la Corte EDU sostenne che la ratio alla base della normativa fosse razionale e che l'intento fosse quello di escludere un determinato gruppo dall'accedere nel suolo britannico (link alla sentenza della Corte EDU <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-73658>). Cfr. Terje EINARSEN, "Discrimination and Consequences for the Position of Aliens", in *Nordic Journal of International Law*, vol. 64, no. 3, 1995, pp. 429-452.

diritto di soggiorno, libertà di movimento e di entrata e uscita dal Paese. Si radicarono pertanto in tale ventennio delle politiche di cittadinanza che, proseguendo sulla linea inaugurata nel 1962, ammiccavano a logiche di controllo migratorio riguardanti gli abitanti del Commonwealth che finirono per istituire classi diverse di cittadini, anche su base razziale, volte a privilegiare il rapporto di appartenenza (*belonging*) alla madrepatria.

Ciò chiarito, pare ora opportuno passare alla trattazione del *British Nationality Act* del 1981, entrato però in vigore due anni dopo e tutt'oggi reggente la materia. L'Act risulta essere intriso della retorica conservatrice in materia di immigrazione che aveva animato il ventennio precedente fino alla compagna elettorale di due anni prima e che aveva portato all'elezione di Margaret Thatcher, anche grazie all'impegno assunto dal partito di ridurre i flussi in entrata nel Paese. Il *Nationality Act* del 1981, infatti, distingue chiaramente la cittadinanza britannica dalla mera sottomissione alla Corona, tale per cui potevano (e possono) aspirare alla *Full British Citizenship* solamente coloro che avessero risieduto nel Paese ovvero fossero imparentati con un cittadino britannico<sup>965</sup>. La politica della “*One Nation*” - eretta sul patriottismo e sulla celebrazione delle istituzioni e dell'identità britannica - non poteva difatti trovare migliore applicazione che nel campo della cittadinanza, andandosi a caricare di ulteriori significati di stampo etnico<sup>966</sup>.

Deve altresì osservarsi la sostituzione della cittadinanza del Commonwealth con quella britannica. Ebbene, con tale riforma, il legislatore inglese è andato di fatto a spacchettare la cittadinanza, posto che vengono disciplinate diverse fattispecie della stessa, ognuna avente una propria valenza e bagaglio in punto di diritti e doveri.

Innanzitutto, una prima ripartizione parrebbe essere effettuata in base al luogo geografico rilevante, avendosi la tripartizione: cittadinanza britannica (*British Citizenship*)<sup>967</sup>, la cittadinanza dei territori dipendenti (anche detta *British overseas territories citizenship*) e la cittadinanza dei territori d'oltremare (*British Overseas Citizenship*), elencando altresì diverse modalità di acquisto di ciascuna di esse.

Per quanto concerne la prima, il legislatore ha chiaramente segnato due percorsi binari: da un lato, la cittadinanza per nascita o per adozione<sup>968</sup> (art.1) e dall'altro per discendenza (art.2),

---

<sup>965</sup> Giulia BENTIVOGLIO, “Redifining immigration through citizenship? Britain and the case of the 1981 Nationality Act”, in Elena CALANDRI, Simone PAOLI, Antonio VARSORI, *Peoples and Borders. Seventy Years of Migration in Europe, from Europe, to Europe*, Nomos, 2017, pp. 191-209.

<sup>966</sup> *Ibidem*.

<sup>967</sup> Dovendosi qui ritenere incluso non soltanto il Regno Unito ma anche le Isole del Canale e l'Isola di Man.

<sup>968</sup> All'art. 1, tale riconoscimento è previsto espressamente per l'individuo nato nel Regno Unito che abbia almeno uno dei due genitori cittadino britannico ovvero autorizzato a risiedere in modo permanente nei territori del Regno Unito e per l'individuo nato nel territorio del Regno Unito e avente almeno uno dei due genitori membro dell'esercito nonché per il soggetto abbandonato alla nascita sul territorio del Regno Unito, figlio di cittadino britannico ovvero di avente diritto di residenza duratura.



facendo precipuo riferimento al caso del nato all'estero<sup>969</sup>. L'art. 1 disciplina poi dettagliatamente la situazione del minore, straniero alla nascita, ammesso al riconoscimento della cittadinanza al verificarsi delle seguenti condizioni. Si ha innanzitutto il caso del minore straniero nato sul suolo del Regno Unito di cui uno dei due genitori abbia nel frattempo acquisito la cittadinanza britannica ovvero il diritto di risiedere stabilmente nel regno e sia stata presentata apposita domanda di acquisto della cittadinanza anche per il minore; per poi passare alle ipotesi del minore straniero che - oramai decenne - non abbia trascorso al di fuori del Paese un lasso di tempo superiore a novanta giorni ed infine del minore straniero che sia stato adottato su autorizzazione di un organo giudiziale nazionale. In tutti queste ipotesi al minore viene riconosciuta – attraverso la registrazione – la cittadinanza britannica, andando ad essere parificato al cittadino per nascita. Procedendo, la legge tratta inoltre i meccanismi di acquisto dello *status civitatis* per discendenza. In particolare, risulta essere interessato da tale disposizione l'individuo nato all'estero da padre o madre britannici<sup>970</sup> – eccezioni fatta per il caso in cui anch'essi abbiano acquisito la cittadinanza per discendenza - oppure residente al di fuori dei territori del Regno per ragioni di servizio pubblico alla Corona.

L'art. 3 e seguenti passa invece a delineare i casi di cittadinanza per registrazione, a partire dal caso del minore nato sul suolo britannico. Questo può infatti essere ammesso al riconoscimento della relativa cittadinanza qualora apolide oppure qualora il suo profilo soddisfi i requisiti disposti dalla legge, come ad esempio essere figlio di cittadini per discendenza e che uno dei due nonni (materni o paterni) sia stato cittadino britannico non per discendenza<sup>971</sup>.

---

<sup>969</sup> Art. 2 si riferisce nello specifico al nato all'estero avente padre o madre cittadino britannico, purché non per discendenza o cittadino britannico in servizio al di fuori dei confini nazionali.

<sup>970</sup> Sulla non-discriminazione di trattamento tra coloro che siano nati prima e dopo del 1981, anno in cui venne prevista per la prima volta anche la trasmissione della cittadinanza per discendenza in linea materna, si rimanda alla recente sentenza dell'8 febbraio 2018 della Supreme Court of the United Kingdom "*The Advocate General for Scotland (Appellant) v Romein (Respondent) (Scotland) [2018] UKSC 6, On appeal from [2016] CSIH 24*".

<sup>971</sup> Art. 3: "If while a person is a minor an application is made for his registration as a British citizen, the Secretary of State may, if he thinks fit, cause him to be registered as such a citizen.

(2) A person born outside the United Kingdom shall be entitled, on an application for his registration as a British citizen made within the period of twelve months from the date of the birth, to be registered as such a citizen if the requirements specified in subsection (3) or, in the case of a person born stateless, the requirements specified in paragraphs (a) and (b) of that subsection, are fulfilled in the case of either that person's father or his mother ("the parent in question").

(3) The requirements referred to in subsection (2) are—

(a) that the parent in question was a British citizen by descent at the time of the birth; and

(b) that the father or mother of the parent in question—

(i) was a British citizen otherwise than by descent at the time of the birth of the parent in question; or

(ii) became a British citizen otherwise than by descent at commencement, or would have become such a citizen otherwise than by descent at commencement but for his or her death; and

(c) that, as regards some period of three years ending with a date not later than the date of the birth—

(i) the parent in question was in the United Kingdom at the beginning of that period; and (ii) the number of days on which the parent in question was absent from the United Kingdom in that period does not exceed 270.

(4) If in the special circumstances of any particular case the Secretary of State thinks fit, he may treat subsection (2) as if the reference to twelve months were a reference to six years.

Ebbene, la legge – al verificarsi di tali condizioni – consente la presentazione della domanda volta alla registrazione del minore quale cittadino britannico entro un anno dalla nascita dell'interessato, qualora questi sia venuto alla luce sul suolo del Regno Unito, ovvero fintanto che sia ancora minorenne, qualora nato all'estero.

L'art. 4 disciplina invece la cittadinanza per registrazione per i cittadini dei cosiddetti "British Dependent Territories", da estendersi parimenti anche al *British Overseas citizen*, al *British subject under this Act* e alla *British protected person*. In tali ipotesi, al fine dell'esito positivo della procedura amministrativa, risulta necessario che il richiedente abbia vissuto per cinque anni nel Regno Unito, prima della presentazione della domanda, essendo stato via per meno di 450 giorni; che nei dodici mesi precedenti non abbia trascorso più di 90 giorni all'estero; che nell'anno precedente non sia stato soggetto ad alcuna restrizione personale dettata dalla legge sull'immigrazione e che non abbia mai violato quest'ultima normativa negli ultimi cinque anni. Stessa procura risulta peraltro essere valevole anche nei confronti di coloro che abbiano svolto pubblico ufficio al servizio della Corona.

Diverso è invece il caso della naturalizzazione di cui all'art. 6. Per tale fattispecie, difatti, pur trasponendo i criteri sopra elencati necessari per la registrazione del soggetto proveniente dai *Dependent Territories*, se ne aggiungono degli altri – di cui alla Schedule 1 alla legge – ovvero quelli della moralità e della conoscenza dell'inglese (oppure del gaelico o del gallese).

In entrambe le opzioni delineate, l'autorità competente a decidere risulta essere il Segretario di Stato, peraltro dotato di ampi margini di discrezionalità e libertà di decisione, senza particolari obblighi di motivazione.

Agli artt. 7-10 vengono altresì tratteggiati ulteriori casi di acquisto della cittadinanza per registrazione. Si hanno, nello specifico, il caso della rilevante residenza nel Regno Unito (da considerarsi significativa qualora l'interessato abbia passato un cospicuo lasso di tempo nel territorio del regno, ma inferiore a cinque anni, purché dotato del diritto di residenza) o ancora

---

(5) A person born outside the United Kingdom shall be entitled, on an application for his registration as a British citizen made while he is a minor, to be registered as such a citizen if the following requirements are satisfied, namely—

(a) that at the time of that person's birth his father or mother was a British citizen by descent; and

(b) subject to subsection (6), that that person and his father and mother were in the United Kingdom at the beginning of the period of three years ending with the date of the application and that, in the case of each of them, the number of days on which the person in question was absent from the United Kingdom in that period does not exceed 270 ; and

(c) subject to subsection (6), that the consent of his father and mother to the registration has been signified in the prescribed manner.

(6) In the case of an application under subsection (5) for the registration of a person as a British citizen—

(a) if his father or mother died, or their marriage was terminated, on or before the date of the application, or his father and mother were legally separated on that date, the references to his father and mother in paragraph (b) of that subsection shall be read either as references to his father or as references to his mother;

(b) if his father or mother died on or before that date, the reference to his father and mother in paragraph (c) of that subsection shall be read as a reference to either of them ; and

(c) if he was born illegitimate, all those references shall be read as references to his mother”.

del servizio rilevante, dovendosi qui ricomprendere l'aver svolto dei ruoli lavorativi per la Corona, organizzazioni internazionali di cui il Regno Unito è parte o per associazioni e compagnie aventi sede sul territorio dell'isola. La disposizione seguente prevede poi l'acquisto della cittadinanza per registrazione da parte della donna sposata con un cittadino della Gran Bretagna. Preme qui sottolinearsi come non sia invece stata prevista dal legislatore l'ipotesi opposta cioè in cui l'interessato alla acquisizione sia l'uomo per effetto dell'aver preso in moglie una cittadina britannica. Andando ancora avanti, la registrazione è permessa anche in virtù della già cittadinanza del padre del soggetto nel caso in cui il genitore fosse stato legalmente sposato alla madre del richiedente, cittadino britannico e residente all'estero di maniera ordinaria. L'art. 10 disciplina infine il caso particolare della registrazione richiesta dall'individuo che abbia – in epoca precedente – rinunciato alla cittadinanza del Regno Unito e delle Colonie. Al fine di tale riconoscimento, il soggetto è tenuto a dimostrare di possedere un legame qualificante con il Regno Unito oppure, qualora si tratti di donna vedova, che tale connessione sarebbe stata sussistente in capo al marito qualora ancora in vita.

La stessa cittadinanza britannica è altresì accordata a tutti coloro che – all'entrata in vigore della norma – siano cittadini del Regno Unito e delle Colonie dotati di diritto di *abode*.

La parte seconda della legge è invero dedicata alla disciplina della cosiddetta “British Dependent Territories Citizenship”, anch'essa acquisibile per nascita, per discendenza, per registrazione e per naturalizzazione. Rientrano nella prima categoria, i casi dei nati sul suolo dei territori dipendenti da genitori parimenti cittadini di tali territori e ivi aventi la residenza stabile (art. 15). Fattispecie simile a quanto delineato per la cittadinanza britannica si individua nella trasmissione per discendenza della cittadinanza dei territori dipendenti, posto che l'individuo nato al di fuori di essi potrà comunque godere del relativo *status civitatis* qualora figlio di genitori aventi medesima condizione giuridica oppure di cittadini dei territori in questione, all'estero per ragioni di pubblico servizio.

Per i *dependent territories*, però, la cittadinanza per registrazione viene prevista per i minori, per residenza, in virtù della *status* del padre, per matrimonio e per sostituire la cittadinanza del Regno Unito e delle Colonie negli stessi termini di cui alla cittadinanza britannica. Per quanto concerne la naturalizzazione, invece, la norma fa nuovamente riferimento alla Schedule 1 per tratteggiare i requisiti richiesti, finendo dunque per riproporre le stesse fattispecie previste per la cittadinanza britannica.

Nella parte terza, il legislatore ha invece avuto cura di definire la “British Overseas Citizenship”, avente come destinatari coloro che, prima dell'entrata in vigore della norma, godevano della cittadinanza del Regno Unito e delle colonie ma che, in virtù delle rinnovate

disposizioni di legge, non sono stati dotati né della cittadinanza britannica né di quella dei territori dipendenti. Per evitare sgradevoli situazioni di potenziale apolidia, dunque, il legislatore ha ben pensato di istituire una novella forma di cittadinanza, detta di oltremare (art. 26), a cui si affiancano le due ipotesi di registrazione dei minori e per effetto del matrimonio.

Queste ultime due ipotesi si ripresentano poi per la quadratura della categoria dei sudditi del Regno Unito, affiancata dalla continuazione della condizione di suddito britannico per gli individui già sudditi della Gran Bretagna o dell'EIRE.

Il *British Nationality Act* del 1981 è stato di recente modificato con il *British Overseas Territories Act* del 2002. La variazione più significativa apportata riguarda la nomenclatura dei territori presi in considerazione dalla norma e non facenti parte del Regno Unito strettamente inteso. Per effetto del contenuto degli artt. 1 e 2, invero, l'espressione "dependent territory" è stata sostituita con "British overseas territory" (or "British overseas territories") e l'indicazione "British Dependent Territories citizenship" con "British overseas territories citizenship". Rilevante è altresì la decisione di riconoscere automaticamente - dall'entrata in vigore della legge - all'individuo, a cui precedentemente era stato accordato lo status di *British overseas territories citizen*, quello di cittadino britannico (art. 3).

Sempre nella stessa annata è stato inoltre promulgato il *Nationality, Immigration and Asylum Act* del 2002 il quale è intervenuto nell'opera di rimodulazione della materia. L'atto ha difatti apportato nei nuovi criteri e requisiti sia per quanto concerne la naturalizzazione che per la registrazione. Ebbene, in relazione a quest'ultimo meccanismo è stata inserita una parte dedicata all'individuo in possesso di alcuna cittadinanza e per coloro nati tra il 1961 e il 1983. Per quanto riguarda invece la prima, il legislatore ha altresì avuto cura di immettere due specifiche condizioni: la sufficiente conoscenza della lingua e quella del modo di vivere<sup>972</sup> e della società britannici (art. 1)<sup>973</sup>. Entrati pienamente in vigore solamente a partire dal novembre 2005, tali test si articolano su due percorsi differenti a seconda delle conoscenze pregresse del naturalizzando, il cui livello d'inglese (raggiunto o già posseduto) non possa essere inferiore all'*ESOL entry level*

---

<sup>972</sup> A contrario del caso francese, in Gran Bretagna, il test viene percepito come un mezzo per assicurarsi che il futuro cittadino possa integrarsi con successo nella comunità e prendere parte attiva nello spazio pubblico britannico. Tale invito alla partecipazione deve peraltro essere inteso solamente dal punto di vista sociale ma anche economico, spingendo lo straniero verso il raggiungimento di una propria indipendenza economica piuttosto che fare affidamento esclusivo sulle misure di assistenza sociale. Anche tale meccanismo conferma l'approccio britannico all'inclusione dello straniero, improntato alla tolleranza e integrazione effettiva – nel rispetto delle differenze – piuttosto che alla assimilazione forzata ai valori nazionali. Cfr. Stella BURCH ELIAS, *op. cit.*

<sup>973</sup> Accanto ad esse, il legislatore ha poi modificato in parte la procedura di naturalizzazione per la donna avente contratto matrimonio con un cittadino britannico. L'art. 14 inoltre stabilisce delle regole eccezionali per la città di Hong Kong per cui è impossibile la registrazione dei cittadini asiatici sotto la dicitura di "British overseas territories citizens".

3<sup>974</sup>. L'introduzione dei summenzionati test riflette dunque un rinnovato modo di intendere la concessione della cittadinanza che scivola via dall'ideale originario di un accompagnamento nel percorso di integrazione e si trasforma invece in una ricompensa per aver completato tale parabola, pienamente consci dei diritti e doveri insiti nell'entrare a far parte di una determinata comunità di *cives*. Il governo britannico non ha difatti tenuto celato come l'obiettivo della riforma fosse quello di far sì che i nuovi cittadini siano attivi sia all'interno del circuito democratico sia di quello economico, capaci di comprendere i loro diritti e doveri nonché membri impegnati della comunità politica nel rispetto dei valori fondamentali britannici, al di là del substrato culturale di ognuno<sup>975</sup>.

In aggiunta a ciò, la riforma del 2002 ha subordinato gli effetti della naturalizzazione e della registrazione allo svolgimento di una cerimonia solenne ed ufficiale durante la quale il neo-cittadino è chiamato a fare giuramento di fedeltà alla regina ed alla casa reale nonché a prestare formale impegno di lealtà al Regno Unito, a rispettare i suoi valori, principi e libertà democratiche e ad adempiere ai doveri in qualità di *cives* britannico.

Nel 2006, anche l'*Immigration, Asylum and Nationality Act* - all'art. 58 - è intervenuto sulle modalità di acquisto della cittadinanza britannica rendendole più incerte e complesse. Il buon esito di una richiesta per registrazione presentata da un adulto o da un giovane, volta ad ottenere lo *status* di cittadino oppure di suddito britannico, è difatti ulteriormente subordinato alla specchiata moralità, la cui valutazione è affidata al Segretario di Stato.

Il più prossimo – in ordine cronologico – è infine il *Borders, Citizenship and Immigration Act* del 2009. In questo caso, il legislatore ha sostanzialmente operato una significativa modifica in diversi ambiti e aspetti della normativa in materia di cittadinanza. In particolare, sono stati riscritti i requisiti necessari al fine della naturalizzazione, qui di seguito elencati: la presenza nel Regno Unito del richiedente, la sua assenza dal Paese non superiore ai novanta giorni annuali, il mantenimento dello *status* di immigrato per tutto il tempo, l'aver prestato attività lavorativa continuativa, la non violazione delle norme sulla immigrazione e infine il possesso di documenti qualificanti come il diritto di residenza<sup>976</sup>. L'art. 42 della norma ha poi previsto il riconoscimento della cittadinanza britannica alla nascita per il figlio di un militare (sia uomo che donna), elidendo inoltre il limite temporale di un anno per la generale registrazione del minore, resa possibile fino al compimento della maggiore età del soggetto interessato. Sempre in tale ottica di apertura, l'art.

---

<sup>974</sup> Ricky van OERS, *Deserving Citizenship. Citizenship Tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, Martinus Nijhoff Publisher, 2014, p. 100.

<sup>975</sup> Si è parlato a tale proposito della volontà di realizzare una “*shared civic identity*”. Cfr. *Ivi*, p. 268.

<sup>976</sup> L'art.39 alla lettera (d) esplicitamente afferma: “*that on the date of the application A has probationary citizenship leave, permanent residence leave, a qualifying CTA entitlement, a Commonwealth right of abode or a permanent EEA entitlement*”.

45 parifica la condizione della madre con quella del padre in punto di trasmissione della cittadinanza per discendenza, ponendo entrambi sullo stesso piano. Ulteriore intervento risulta essere rappresentato dall'inclusione della condizione imprescindibile della moralità dell'individuo al fine del riconoscimento della cittadinanza per registrazione (art. 47).

Due ulteriori istituti erano stati previsti dalla norma ma di fatto mai attuati concretamente. Innanzitutto, si aveva la *probatory citizenship*<sup>977</sup> transitoria, per un periodo compreso tra i cinque e i dodici mesi, durante i quali l'individuo - in possesso di determinate caratteristiche preliminari, quali adeguata conoscenza della lingua<sup>978</sup>, l'essere integrato nella comunità ed essere già stato detentore di un permesso di soggiorno temporaneo - non poteva comunque ancora godere delle prestazioni sociali. Il superamento positivo di tale periodo di prova poteva condurre o al riconoscimento della cittadinanza britannica oppure alla concessione della residenza permanente nel Paese. L'altro istituto era quello della *activity condition*<sup>979</sup> stante ad indicare una condizione di partecipazione attiva dello straniero nella vita comunitaria e collettiva ed un suo impegno nei programmi caritatevoli o comunque di interesse sociale. Il vantaggio a ciò collegato si riscontrava nella contrazione dei tempi di residenza necessari allo straniero per poter essere naturalizzato, sensibilmente ridotti. A ben vedere, l'idea della "cittadinanza attiva", ovvero impegnata, lascia trasparire la logica di fondo per cui la cittadinanza deve essere guadagnata, rispettando le regole. Prescindendo dunque dal reale grado di integrazione, la concessione della cittadinanza diventa null'altro che una ricompensa per aver abbracciato i valori britannici<sup>980</sup>.

Entrambe tali previsioni incontrarono però una forte opposizione da parte di diverse fazioni politiche come pure una qualche resistenza sociale, tanto da non essere di fatto mai state applicate<sup>981</sup>.

---

<sup>977</sup> Art. 49 Borders, Citizenship and Immigration Act 2009.

<sup>978</sup> Il criterio della conoscenza della lingua risulta essere stato altresì contestato in seguito all'emendamento delle *Immigration Rules* nel 2010 poiché il rinnovato articolo 281 poneva quale requisito imprescindibile la padronanza della lingua inglese al fine del riconoscimento della cittadinanza britannica in capo al coniuge straniero di un cittadino. Tale condizione era stata però contestata poiché ritenuta lesiva dei principi di cui agli artt. 8 e 14 della CEDU. La piena legittimità del requisito è stata tuttavia confermata, in ragione della stretta connessione sussistente tra il fine della norma e gli strumenti adottati dal legislatore, peraltro proporzionali allo stesso. Lo scopo ultimo era difatti da individuarsi nella efficace integrazione dello straniero nella società britannica, obiettivo facilitato dalla adeguata conoscenza della lingua parlata. Cfr. Giammaria MILANI e Andrea PERELLI, "REGNO UNITO - La Supreme Court ha dichiarato non illegittima ai sensi della CEDU la legge che impone ai cittadini stranieri, coniugati con cittadini inglesi, di sostenere un test di competenze linguistiche", in *DPCE online*, n.1, 2016, pp. 383-386.

<sup>979</sup> Art. 41 Borders, Citizenship and Immigration Act 2009.

<sup>980</sup> Lucia ZEDNER, "Security, the State, and the citizen: The changing architecture of crime control", in Jo SHAW, *op. cit.*, pp. 646-647.

<sup>981</sup> Entrambe le previsioni normative rispondevano di fatto alla logica sottesa del far guadagnare allo straniero il diritto a rimanere sul territorio britannico, dimostrando di aver dato un contributo al Paese che avrebbe giustificato la sua ammissione a godere di una serie di benefici e prestazioni tradizionalmente riservate ai cittadini (ovvero a coloro che hanno diritto a risiedere all'interno dei confini britannici a tempo indeterminato). Cfr. Catherine PUZZO, "UK Citizenship in the Early 21st Century: Earning and Losing the Right to Stay", in *Revue Française de Civilisation Britannique*, vol. XXI, n.1, 2016, online since 11 July 2016.

La legge britannica sulla cittadinanza risulta quindi fortemente commista alla normativa in materia di immigrazione, frequentemente richiamata soprattutto nel delineare le fattispecie di naturalizzazione dello straniero. A fronte di un crescente ed incessante fenomeno di spostamento in entrata all'interno dei confini della Gran Bretagna, difatti, il legislatore inglese si è trovato a dover disciplinare l'ammissione - all'interno del gruppo dei *cives* - di una ulteriore categoria rispetto a quelle tradizionali e ben note dei sudditi sparsi nelle colonie, protettorati e luoghi remoti dell'Impero prima e del Commonwealth poi. Per una più efficiente regolamentazione del fenomeno, quindi, è apparso fondamentale nonché imprescindibile che lo straniero – immigrato – fosse non soltanto presente stabilmente e regolarmente nel Paese da un lasso consistente di tempo ma che fosse altresì dotato di ineccepibile moralità, probabilmente a garanzia di una più efficiente e facile integrazione all'interno della comunità britannica, come dimostrato dalla crescente importanza rivestita da tale requisito a seguito della riforma del 2009.

### 1.1 Lo scandalo Windrush del 2018

A fronte dell'incessante flusso in entrata di individui stranieri all'interno dei confini britannici, al fine di contrastare il fenomeno dell'immigrazione clandestina e la presenza di irregolari sul territorio nazionale, il Governo britannico risulta aver sempre più spesso fatto ricorso negli anni Duemila a provvedimenti di espulsione o di rimpatrio nei confronti delle persone rientranti nelle suddette categorie. Significativo in tal senso è sicuramente l'*Immigration Act* del 2014, tanto che un primo report sull'impatto della nuova normativa non esitava a rivelare come l'intento del governo fosse chiaramente quello di ridurre l'immigrazione illegale, rendendo le condizioni di vita più difficili per i clandestini, in modo tale da incoraggiare la loro partenza volontaria dal Paese<sup>982</sup>. Tale *modus operandi* è salito però alla ribalta nel 2018 per lo scoppio del cosiddetto "Windrush Scandal" (dal nome della imbarcazione che nel 1948 condusse migliaia di abitanti dei Caraibi, soprattutto, fino alle coste albioniche). In particolare, coloro provenienti dal Commonwealth presenti su tale nave – e su altre che la seguirono – poterono all'epoca entrare e soggiornare permanentemente in Gran Bretagna in virtù delle politiche migratorie e di cittadinanza del Secondo Dopoguerra di cui si ragiovana sopra. In moltissimi casi, però, non si tenne alcuna traccia dei permessi di soggiorno o di lavoro che vennero concessi a tali individui<sup>983</sup>

---

<sup>982</sup> <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/commentaries/windrush-lessons-learned-review-evidence-from-the-migration-observatory-at-the-university-of-oxford/>.

<sup>983</sup> In aggiunta a ciò, il Ministero degli Interni britannico – sotto la reggenza May - ha deciso nel 2010 di distruggere le carte di sbarco attestanti l'arrivo via mare della generazione Windrush nel Paese, per motivi di protezione dei dati personali, rendendo di fatto ancora più complicato ricostruire a monte il loro ingresso regolare in Gran Bretagna. Si rinvia qui a Andy BOYD, Matthew WOOLLARD, John MACLEOD, Alison PARK, "The destruction of the 'Windrush' disembarkation cards: a lost opportunity and the (re)emergence of Data Protection regulation as a threat to longitudinal research", in *Wellcome Open Research*, 2018, 3:112, 2 October 2019.

attestandone il loro ingresso regolare; situazione che si fa ancora più complessa se si pensa ai minorenni, i quali si trovavano a viaggiare grazie ai documenti di identità o ai passaporti dei genitori accompagnatori. Ebbene, seppur entrati regolarmente, tali soggetti erano formalmente presenti illegalmente all'interno del Paese non avendo documenti che potessero comprovare e giustificare la loro possibilità di lavorare, di accedere alla sanità pubblica nonché di restare nel territorio britannico. Per tale motivo, alcuni di essi finirono per essere colpiti dalla scure delle rinnovate politiche migratorie, fino ad essere detenuti, vedendosi negato il diritto di residenza o di spostamento ed infine deportati all'estero<sup>984</sup>, non potendo dimostrare di aver vissuto in Gran Bretagna da tutta una vita. Non essendo in possesso di una delle nuove carte di identità biometriche, infatti, la generazione Windrush non è in grado di provare il proprio diritto di residenza nel Paese, divenendo vittima di quella che è stata definita come la politica dell' "hostile environment" portata avanti dal governo conservatore<sup>985</sup> fin dal 2010. Azione che – se doveva originariamente colpire l'immigrazione clandestina – ha innescato una macchina burocratica in cui sono stati inghiottiti moltissimi cittadini *de facto*.

Tale scandalo è stato da alcuni interpretato come il palesarsi di una latente diversa percezione dei cittadini in base al colore della pelle, mentre da altri quale l'impatto postumo delle politiche coloniali, riaffermante il ruolo chiave che il Commonwealth ha ancora oggi da giocare<sup>986</sup>. In ultima analisi, tuttavia, non può negarsi come tale episodio della storia britannica non possa che ricondursi ed addebitarsi a delle politiche nazionali sempre più volte ad un ritorno nostalgico al controllo delle frontiere e del territorio statale, ricorrendo all'argomento della cittadinanza fino a svuotarlo di senso<sup>987</sup>.

## 2. Le politiche nazionali e i diritti civili

I fasti ed il passato coloniale hanno notevolmente influenzato il modo in cui il fenomeno del multiculturalismo è stato gestito all'interno dei confini britannici. Fin dall'introduzione del *British Nationality Act* del 1948, infatti, la società albionica si è andata progressivamente a farsi

---

<sup>984</sup> Rifat KAMASAK, Mustafa OZBILGIN, Meltem YAVUZ and Can AKALIN, "Race Discrimination at Work in the UK", in Joana VASSILOPOULOU, Julienne BRABET, Victoria SHOWUNMI, *Race Discrimination and Management of Ethnic Diversity and Migration at Work: European Countries' Perspectives Vol: 6*, Emerald Publishing Limited, 2019, p.112. I dati sono stati altresì analizzati e confermati da una Task Force appositamente creata dall'Home Office britannico. Qui di seguito il link al report redatto nell'aprile del 2019: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/807493/Update\\_to\\_the\\_HASC\\_on\\_Windrush\\_-\\_10\\_June\\_2019.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/807493/Update_to_the_HASC_on_Windrush_-_10_June_2019.pdf).

<sup>985</sup> Oren GRUENBAUM, "Commonwealth Update", in *The Round Table. The Commonwealth Journal of International Affairs*, vol. 107, n.3, 2018, pp. 273–277.

<sup>986</sup> Ruth CRAGGS, "The 2018 Commonwealth Heads of Government Meeting, the Windrush Scandal and the Legacies of Empire", in *The Round Table. The Commonwealth Journal of International Affairs*, vol. 107, n. 3, 2018, pp. 361–362.

<sup>987</sup> Huon WARDLE and Laura OBERMULLER, "The Windrush generation (Guest Editorial)", in *Anthropology Today*, Vol. 34, n. 4, August 2018.



composita, per effetto dell'aumento degli ingressi nel Paese di stranieri provenienti dalle colonie e ai quali – in virtù del rinnovato quadro normativo – era immediatamente riconosciuto il diritto di voto<sup>988</sup>. L'accesso tutto sommato agevole alla cittadinanza inglese insieme al riconoscimento del diritto dei gruppi etnici minoritari di conservare i propri tratti caratteristici culturali valsero pertanto al quadro normativo britannico in materia la qualifica di multiculturale<sup>989</sup>, stante la dimostrata apertura nei confronti dell'altro. Ad ogni modo, se un riconoscimento a far parte della comunità dei *cives* così ampio certamente andava a favorire l'integrazione degli immigrati, dall'altra con il tempo andò ad alimentare delle tensioni sociali, soprattutto di stampo etnico, a cui corrispose una chiusura del legislatore negli anni successivi. Si è parlato in proposito di un processo di vera e propria “*denudation*” dei diritti di cittadinanza, che probabilmente non sarebbe stato possibile in un Paese retto da una Costituzione scritta<sup>990</sup>. Le normative in materia degli anni '60 - '80 del Novecento – come sopra osservato – segnarono infatti una involuzione, seppur non totale, del legislatore il quale adottò un sistema misto in cui – su di un pregresso schema improntato allo *ius soli* – vennero innestati degli elementi di *ius sanguinis*. Tale tendenza emerge in parte anche dal testo dell'*Immigration, Asylum and Nationality Act* del 2006 che – agli artt. 56 e 57 – pone in capo al Segretario di Stato il potere di revocare sia la cittadinanza di un individuo – avente doppia cittadinanza - sia il diritto di residenza permanente nel Paese (*right of abode*) per ragioni di superiore interesse pubblico. Tali disposizioni, invero, paiono affliggere in misura maggiore i gruppi etnici minoritari, soprattutto nel caso in cui la sua applicazione venga piegata da logiche discriminatorie di tenore religioso o addirittura razziale<sup>991</sup>.

Ad ogni modo, la cittadinanza britannica può ancora oggi dirsi elastica<sup>992</sup>, flessibile e differenziata, corrispondente alla necessità di garantire diversi diritti e doveri ai cittadini in relazione alla loro appartenenza al gruppo minoritario<sup>993</sup>. Non può difatti negarsi come i massicci e continui flussi migratori, provenienti sia dai Paesi facenti parte del Commonwealth sia di quelli estranei a tale sistema, abbiano condotto nel tempo ad un rafforzamento delle varie minoranze etniche presenti nel territorio britannico, oramai di fatto radicate nelle comunità ospitanti. Ciò ha portato ad una progressiva dissociazione tra i due termini del classico binomio “*citizen by birth*” e “*englishman*”, conseguenza naturale dell'evolversi di una società spuria, perché fatta di molteplici componenti intestine tra di loro disomogenee. In buona sostanza, se la migrazione concerne l'attraversamento delle frontiere statali, la cittadinanza britannica riguarda il

---

<sup>988</sup> Antonia BARAGGIA, *op. cit.*

<sup>989</sup> Ricky van OERS, *op. cit.*, p. 91.

<sup>990</sup> Satvinder S. JUSS, "The Slow Death of Citizenship Rights", in *King's Law Journal*, vol. 18, no. 1, 2007, pp. 95-118

<sup>991</sup> *Ibidem.*

<sup>992</sup> Daniele PORENA, *op. cit.*, p. 33.

<sup>993</sup> Davide FIUMICELLI, *op. cit.*

superamento dei confini civici, possibile attraverso il mutuo riconoscimento come uguali<sup>994</sup>. È stato pertanto affermato che il modello di cittadinanza vigente nel Regno Unito è quello multiculturale, figlio di una tradizione pluralista e liberale, in cui forti sono i contenuti di impronta sociale<sup>995</sup>. Tale modello risulta essere funzionale sia al riconoscimento dei diritti delle minoranze in quanto tali, con le loro specificità e connotati etnico-culturali, sia alla integrazione di questi stessi gruppi all'interno della comunità politico-sociali di riferimento, inclusione effettiva che passa per la via stretta del riconoscimento e del rafforzamento delle tutele e garanzie sociali. A ciò è altresì corrisposta una vera e propria giuridicizzazione del multiculturalismo, ovvero dei *group's rights*, da parte della giurisprudenza di *common law*<sup>996</sup>. Espressiva di tale concezione della cittadinanza è altresì la scelta politica di fare ricorso ad un sistema dell'immigrazione "a punti", concessi in base al merito, mediante il quale calcolare numericamente a chi possa essere garantito un accesso semplificato alle procedure di naturalizzazione<sup>997</sup>. Il funzionamento di tale meccanismo prescinde infatti da qualsiasi considerazione in merito al caso fortuito della nascita in un determinato territorio per privilegiare invece il cosiddetto *jus nexi*, per cui diviene prevalente il legame effettivo e concreto tra l'individuo e lo Stato<sup>998</sup>. Oltretutto, non può negarsi come in Gran Bretagna la responsabilità di inclusione dell'altro sia articolata e di fatto condivisa tra lo straniero – chiamato ad adattarsi al contesto persistente – e la popolazione locale, chiamata invece ad accettare ed accogliere le diversità introdotte nella comunità nazionale dalle genti d'oltremarica<sup>999</sup>.

Tale percorso non è sempre stato però lineare posto che, ad esempio, nell'ultimo ventennio del Novecento divenne più roboante la logica dei doveri e degli obblighi quali corrispettivi necessari dei diritti di cittadinanza che – unita all'argomentazione per cui l'ammissione dello straniero alla comunità nazionale avrebbe rappresentato una minaccia alla coesione ed alla identità nazionale – comportò una estromissione delle frange più deboli ed indigenti della popolazione dal gruppo dei *cives*<sup>1000</sup>. Da modello di integrazione multiculturale – basato sulla lotta alle discriminazioni - si è pertanto passati ad un sistema che ammicca invece alla

---

<sup>994</sup> Thom BROOKS, *Becoming British: UK citizenship examined*, Biteback Publishing, 2016, p.ix.

<sup>995</sup> Daniele PORENA, *op. cit.*, p. 34.

<sup>996</sup> *Ivi*, pp. 36-39.

<sup>997</sup> *Part 6A - Points-based system, Immigration rules*, con cui sono stati istituiti quattro livelli: l'1 per investitori, talenti eccezionali e imprenditori; il 2 per trasferimenti all'interno di una stessa compagnia, per gli sportivi e per ministri di culto e religiosi; il 4 per studenti e studiosi; il 5 per i lavoratori temporanei. Si rimanda a <https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-part-6a-the-points-based-system>.

<sup>998</sup> Elizabeth F. COHEN & Cyril GHOSH, *op. cit.*, pp. 88-90.

<sup>999</sup> Sam BENNETT, "Performing Citizenship and Integration in the UK", in Dorota GOZDECKA and Magdalena KMAK (edited by), *op. cit.*, pp. 116-117.

<sup>1000</sup> Stephen CASTLES, *Migration, citizenship and identity. Selected essays*, Edward Elgar Publishing, 2017, pp. 356 e 407.

integrazione civica, valutata mediante il corso a test di conoscenza linguistica e delle istituzioni britanniche<sup>1001</sup>.

Ciò chiarito, pare ora opportuno passare a fotografare una panoramica dei diritti civili, sociali e politici riconosciuti allo straniero in Gran Bretagna.

Per quanto concerne i primi, l'assenza di una Costituzione scritta che elenchi precisamente tutti i diritti civili che l'ordinamento riconosce ed i titolari di tali prerogative sicuramente rende la individuazione di codesti diritti e libertà lievemente meno automatica. Ad ogni buon conto, scandagliando lo *Human Rights Act* può constatarsi come le tradizionali libertà civili non siano limitate ai soli cittadini, bensì siano garantite universalmente a tutti, nella loro formulazione più ampia di diritti positivi. Dal diritto ad un processo equo (art. 6), alla libertà di espressione (art. 10), passando per il diritto alla proprietà privata (art.1 First Protocol), tutti le previsioni fanno riferimento all'uomo in quanto tale, trattandosi di diritti considerati fondamentali e generalmente riconosciuti, tale per cui alcuna restrizione in punto di condizione giuridica dell'individuo può essere legittimamente adottata.

Alcune questioni problematiche parrebbero essersi poste con l'emergere del fenomeno del terrorismo, soprattutto di matrice islamica, che ha duramente colpito la Gran Bretagna ed il suo popolo. Poco tempo dopo gli attacchi del 9/11, ad esempio, nel Regno Unito venne adottata una legge che consentiva la detenzione dello straniero senza processo nel caso in cui il procuratore generale avesse ragionevolmente ritenuto che il soggetto fosse stato un terrorista<sup>1002</sup>. Ad ogni modo, nel dicembre del 2004, la House of Lords – trovandosi a decidere il ricorso avanzato da nove sospetti terroristi che erano in stato di detenzione in applicazione della suddetta norma – ha deciso in favore dei ricorrenti, proibendo la discriminazione perpetrata nei confronti dei non-cittadini privati della libertà personale perché sospettati di terrorismo, ritenendo la violazione dell'art. 5 della CEDU in materia di libertà e sicurezza personale<sup>1003</sup>. Il terrore di matrice islamica ha inoltre innescato e alimentato l'esplosione di sentimento di preoccupazione e di diffidenza verso i fenomeni migratori e multiculturali, arrivando a qualificare – generalizzando – la comunità musulmana come “il nemico interno” ovvero “la comunità sospetta”<sup>1004</sup>. D'altro canto, l'enfasi è stata spesso posta sui valori, inclusi quelli religiosi delle minoranze presenti nel Paese,

---

<sup>1001</sup> Pierre Georges VAN WOLLEGHEM, “Inclusive political community: the challenge of liberal polities”, in Ennio CODINI and Marina D'ODORICO, *op. cit.*, p. 31.

<sup>1002</sup> James HAMPSHIRE, *The Politics of Immigration: Contradictions of the Liberal State*, Polity, 2013, p. 114. Il riferimento normativo è da individuarsi nella Part IV dell'Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001. La disposizione ha cessato la sua vigenza nel 2005.

<sup>1003</sup> David WEISSBRODT and Stephen MEILI, “Human rights and protection of non-citizens: Whiter universality and indivisibility of rights?”, in Vincent CHETAIL, *International Law and Migration*, Vol.1, Edward Elgar, 2016, p. 379. Si veda anche *A. and Others v. Secretary of State for the Home Department* [2004] UKHL, 56, [2005], 2, WLR 87.

<sup>1004</sup> Steve HEWITT, “Great Britain. Terrorism and counter-terrorism since 1968”, in Andrew SILKE, *Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*, Routledge, 2019, p. 544.

tralasciando però fattori parimenti, se non maggiormente rilevanti, per la comprensione completa della situazione e del fenomeno terroristico del XXI secolo<sup>1005</sup>.

In materia di diritti sociali, invece, nello stato che nel secondo dopoguerra fece del *welfare state* il suo vessillo, deve osservarsi come la tendenza parrebbe essere quella di un ammissione dello straniero all'accesso a tal tipo di prestazioni solamente quale corrispettivo ad una partecipazione attiva del non-cittadino al sistema produttivo e contributivo nazionale. Lo sviluppo e radicamento della logica del *belonging/non-belonging citizens* – di cui si argomentava sopra – ha avuto infatti le sue ricadute teoriche anche nel campo delle politiche sociali, posto che i migranti provenienti dal Commonwealth, seppur sulla carta cittadini a pieno titolo, venivano considerati estranei alla comunità britannica nazionale e pertanto concepiti come destinatari non meritevoli dei servizi assistenziali, fino a sfociare in accuse di parassitismo assistenziale<sup>1006</sup>. Da qui l'accento sulla prestazione corrispettiva del non-cittadino.

L'ideale un tempo bidimensionale della cittadinanza britannica quale *status* legale e prestazione – in un certo senso, volta a susspire l'originaria assenza di appartenenza – parrebbe invero oggi sbilanciata a favore della seconda condizione, tale per cui il realizzarsi stesso della prima (ovvero il riconoscimento di tale condizione giuridica) dipende – sia nel discorso politico che nella realtà dei fatti – dalle prestazioni compiute dall'individuo<sup>1007</sup>. Non deve comunque negarsi la possibilità per lo straniero di godere dei diritti sociali garantiti al cittadino, opportunità che va però di pari passo con un certo grado di indipendenza economica dello stesso, condizione peraltro recentemente adottata anche per permettere l'ingresso nel Paese<sup>1008</sup> e mutuata addirittura dall'*Aliens Act* del 1905 in cui si definiva “immigrato indesiderato” lo straniero che non fosse stato in grado di dimostrare di avere i mezzi necessari e sufficienti per provvedere ad un'esistenza dignitosa per lui ed i suoi familiari<sup>1009</sup>.

## 2.1 Il diritto al lavoro

Premesso comunque che vi sono una serie di impieghi di fatto preclusi allo straniero – come l'esercito oppure le pubbliche funzioni, per accedere alle quali è necessario prestare giuramento alla Corona e quindi riservate ai soli cittadini del Commonwealth – non vi sono limitazioni per quanto riguarda il lavoro indipendente.<sup>1010</sup> Più complessa appare invece la situazione per quanto

---

<sup>1005</sup> *Ivi*, p. 549.

<sup>1006</sup> James HAMPSHIRE, *op. cit.*, 2005, p. 80.

<sup>1007</sup> Sam BENNETT, *op. cit.*, p. 123.

<sup>1008</sup> Graziella ROMEO, *op. cit.*, p.154.

<sup>1009</sup> Helena WRAY, "The Aliens Act 1905 and the Immigration Dilemma", in *Journal of Law and Society*, vol. 33, no. 2, June 2006, pp.302-323.

<sup>1010</sup> Zig LAYTON-HENRY, "Patterns of privilege: Citizenship Rights in Britain", in Atsushi KONDO (edited by), *Citizenship in a global world. Comparing Citizenship Rights for Aliens*, Palgrave Macmillan, 2001, p. 129.

concerne il lavoro dipendente, subordinato all'ottenimento di permessi lavorativi. Invero, il legislatore britannico si è premurato di regolare l'accesso nel mondo del lavoro al non-cittadino fin dai primi del Novecento, delineando nel 1916 la struttura normativa del permesso di soggiorno per motivi lavorativi, documento necessario per permettere a coloro che non facevano parte del Commonwealth di poter fare accesso nel Regno Unito. Tale nulla osta autorizzava lo straniero a lavorare per dodici mesi rinnovabili su base annuale; dopo quattro anni di lavoro continuativo sul territorio la condizione del lavoratore straniero sarebbe stata parificata a quella del cittadino del Regno e delle Colonie<sup>1011</sup>, stante il livello di stabilità e integrazione nel contesto socio-lavorativo del Paese raggiunto dal lavoratore dipendente. Tale parificazione si estrinsecava nella concessione di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato.

Le previsioni del 1916 posero le basi per quelle che furono poi le discipline successive, in cui il nucleo fondamentale veniva sostanzialmente riproposto e confermato. Così negli "Statement of changes in immigration rules" (HC 395) del 1994 all'*Immigration Rules* del 1971 in cui l'art.128<sup>1012</sup> prevedeva delle stringenti condizioni che lo straniero recatosi in Gran Bretagna per lavorare o per cercare lavoro doveva possedere al fine dell'ingresso nel Paese, tra le quali l'aver già un permesso di lavoro, la capacità di provvedere al mantenimento familiare e l'abilità all'esercizio della professione indicata nella documentazione. Il permesso di lavoro in questione - di fatto trasformato in un titolo d'ingresso nel Paese - era rilasciato dall'*Overseas Labour Service* presso il Department for Education and Employment ed era necessario per tutti i lavoratori stranieri, fatta eccezione per determinate professioni esenti, per i cittadini europei e del Commonwealth, per coloro aventi diritto di residenza nel Regno Unito, per i richiedenti asilo aventi permesso di lavoro e per i loro coniugi<sup>1013</sup>. La norma andava dunque a restringere significativamente la possibilità per lo straniero di accedere al territorio britannico per motivi lavorativi, rispondendo a logiche di sostenibilità e di controllo del mercato interno, dando precedenza ai lavoratori residenti. Il datore di lavoro avrebbe difatti dovuto dimostrare di aver compiuto degli sforzi ragionevoli per reperire un lavoratore adeguato tra la forza lavoro già presente sul territorio nazionale<sup>1014</sup>.

Nel 2002, l'approccio del legislatore britannico é apparso essersi smussato, andando a guardare piuttosto alle potenzialità insite nella forza lavoro proveniente dall'estero e ai vantaggi che da tale scambio e interazioni sarebbero potuti derivare<sup>1015</sup>.

---

<sup>1011</sup> Laura DEVINE, *Immigration and employment. Fast Tracking for Business*, Palladian Law Publishing, 2000, p. 33.

<sup>1012</sup> [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228895/0395.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228895/0395.pdf).

<sup>1013</sup> Laura DEVINE, *op. cit.*, p. 34.

<sup>1014</sup> *Ivi*, p. 35.

<sup>1015</sup> Home Office, *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*, February 2002.

Ad ogni modo, il quadro risulta essere diventato più complesso a seguito dell'entrata in vigore nel 2018 dell'*Immigration Act 2016*, il quale – alla Schedule 10 – introduce un nuovo strumento di regolamentazione della immigrazione: il cosiddetto “Immigration Bail” il quale è da considerarsi strumento temporaneo - i cui effetti sarebbero cessati qualora lo straniero avesse ottenuto il permesso di ingresso e soggiorno stabile nel Regno Unito – atto a limitare la possibilità di lavorare nel Regno Unito<sup>1016</sup>. Nello specifico, la misura va a colpire coloro che non hanno un permesso di ingresso e soggiorno nel Paese ovvero coloro il cui precedente permesso di lavoro è stato accorciato a livello di durata temporale, fatti salvi i richiedenti asilo.

Ad oggi, quindi, il diritto di lavoro dello straniero non-residente in Gran Bretagna si fonda ancora su un sistema di visti - sia di breve che di lungo periodo – per cui gli ultimi sono garantiti solamente agli sportivi, ai ministri di culto, ai trasferimenti intra-aziendali e ai lavoratori generali mentre i primi sono accordati ad una vasta gamma di soggetti tra cui i lavoratori stagionali e nel campo del volontariato<sup>1017</sup>. Lo scopo del legislatore britannico risulta nuovamente tornato ad essere quello del controllo rigido del mercato del lavoro interno, regolando i flussi di entrata in modo serrato.

Ciò premesso, una questione specifica nella dinamica complessa tra (non-)cittadinanza e diritto al lavoro pare riscontrarsi nelle dinamiche di accesso al cosiddetto *Civil Service*. Tali cariche infatti, pur non avendo una connotazione politica, sono al servizio della Corona britannica<sup>1018</sup> e costituiscono una parte importante del governo del Regno Unito<sup>1019</sup>. Ebbene, l'accesso a tali posizioni lavorative risulta essere limitato allo straniero in base al criterio della nazionalità. Invero, le *Civil Service Nationality Rules* dispongono che possano essere assunti non soltanto un cittadino britannico ma anche i cittadini del Commonwealth, “a British protected person” nonché i cittadini irlandesi, ampliando quindi il ventaglio delle possibilità e adottando la classificazione di straniero enunciata nell'*Aliens' Employment Act* del 1955. Suddetta esclusione può essere però superata mediante una certificazione emessa dal dipartimento interessato e con il consenso del Minister for the Civil Service, qualora non sia stato possibile optare per un candidato avente cittadinanza britannica poiché meno qualificato del cittadino straniero selezionato oppure non immediatamente disponibile a prendere servizio<sup>1020</sup>. Prima di assumere a tutti gli effetti l'incarico, inoltre, al candidato prescelto deve essere rilasciata una nomina - condizionata dalla nazionalità – avente durata quinquennale e da rinnovarsi alla scadenza qualora

---

<sup>1016</sup> Home Office, *Immigration Bail*, version 4.0, 5 april 2019.

<sup>1017</sup> <https://www.gov.uk/browse/visas-immigration/work-visas>.

<sup>1018</sup> Andy WILLIAMS, *UK Government and Politics*, Heinemann, 1998, p. 136.

<sup>1019</sup> Per un approfondimento sull'organizzazione del *Civil Service* si rimanda alla Part 1 del *Constitutional Reform and Governance Act 2010*.

<sup>1020</sup> Artt. 4, 5 e 6 of The Civil Service Nationality Rules.

permangano le condizioni iniziali di assunzione. Se nel frattempo, il *civil servant* si è attivato per poter ottenere dei contratti di lavoro permanenti, ad esempio acquisendo la cittadinanza per naturalizzazione, verrà emessa in suo favore una investitura avente carattere permanente.

Seppure dunque tale carica non sia permeata da un velo politico, la vicinanza e la stretta collaborazione con e per il Governo britannico e, tramite esso, la Corona, fanno sì che la cittadinanza continui ad essere percepita quale criterio fondamentale di selezione del personale civile, stante la sensibilità dei compiti richiesti nonché la valenza simbolica della carica stessa.

Passando ora alla tematica della interazione tra multiculturalismo – soprattutto inteso quale pluralismo religioso e diritto al lavoro – una prima significativa presa di posizione da parte del legislatore britannico è stata assunta con l'adozione, nel 2003, dell'*Employment Equality (Religion or Belief) Regulations* con il quale esplicitamente, all'art.3, si vieta qualsiasi forma di discriminazione sul posto di lavoro per motivi legati alla religione o credo (da intendersi più filosoficamente) del dipendente. Ugualmente, l'*Equality Act* del 2010, agli artt. 4 e 10, vieta ogni discriminazione in base a quella caratteristica protetta che è la religione o credo.

Guardando al caso specifico, gli artt. 11 e 12 dell'*Employment Act* del 1989 risultano essere stati recentemente emendati dall'art. 6 del *Deregulation Act* del 2015, introducendo nella normativa lavoristica delle importanti esenzioni per motivi religiosi. Si tratta infatti della deroga prevista in favore dei lavoratori Sikh del non dover indossare elmetti, caschi o altre protezioni per il capo sul posto di lavoro, così da permettere loro di poter indossare il turbante<sup>1021</sup>. L'esenzione crea però essa stessa una contraddizione interna per cui vengono stati esentati i lavoratori impiegati presso luoghi in cui il rischio e pericolo è più alto, senza nulla prevedere qualora di tratti di posti di lavoro molto più sicuri<sup>1022</sup>. Il legislatore ha finito dunque per trattare diversamente due situazioni sostanzialmente identiche, ovvero quella dell'individuo Sikh desideroso di rispettare il proprio credo – anche sul posto di lavoro – indossando il turbante. Ciò probabilmente deriva dalla necessità di uno dei due interventi normativi, coartato dalla situazione di rischio per il lavoratore chiamato ad indossare una protezione per il capo. In mancanza di tale impellenza di definire la situazione, il legislatore ha preferito di fatto non intervenire, lasciando però un vuoto normativo che non può che originare odiose disparità di trattamento.

---

<sup>1021</sup> Peraltro lo stesso tipo di deroga è stata prevista – sempre in favore dei Sikhs – anche per quanto riguarda l'indossare caschi protettivi in sella a moto o più in generale alla guida (art. 16 *Road Traffic Act* 1988) nonché, per il bambino, l'indossare il casco in sella ad un cavallo (*The Horses (Protective Headgear for Young Riders) Regulations* 1992). Anche in questi casi, infatti, l'obbligo di portare il casco risulta essere superato dalla credo religioso che impone di avere indosso il turbante tipico.

<sup>1022</sup> Frank CRANMER, "Sikhs to be allowed to wear turbans in the workplace" in *Law & Religion UK*, 1 October 2015, <https://www.lawandreligionuk.com/2015/10/01/sikhs-to-be-allowed-to-wear-turbans-in-the-workplace/>.

Lacune che sono state pertanto sottoposte all'attenzione della giurisprudenza. A partire dagli anni Settanta, in cui, ad esempio, la Corte di Appello rigettò il ricorso avanzato – e già censurato in primo grado innanzi al giudice del lavoro – da un insegnante musulmano il quale chiedeva di vedersi riconosciuto il diritto a non prestare servizio nei pomeriggi del venerdì per potersi recare alla moschea e pregare<sup>1023</sup>, i casi in materia sono così divenuti sempre più frequenti, fino ad arrivare ai giorni nostri. Nei soli anni Duemila, molteplici sono state le controversie sul tema affrontate nelle aule dei Tribunali. Può qui citarsi il caso del lavoratore di religione Amritdhari Sikh, impiegato presso un istituto penitenziario, al quale era stato impedito di indossare sul posto di lavoro il proprio kirpan, a contrario dei lavoratori Sikh Chaplain per i quali il regolamento interno prevedeva una eccezione al divieto. Ebbene, il ricorrente lamentava di essere stato discriminato in ragione della propria fede religiosa; argomentazione non accolta dalla Corte la quale ha ritenuto prevalente l'esigenza di e l'interesse pubblico alla sicurezza sottesi all'interdizione contenstata<sup>1024</sup>. O ancora giurisprudenza saliente è stata prodotta in materia di velo islamico, con esiti piuttosto simili. In un caso del 2015, difatti, la Corte di Appello della Gran Bretagna in materia giuslavoristica aveva negato che costituisse discriminazione per motivi religiosi la regola in vigore in un ospedale di indossare lo jilbab, veste che arriva a coprire fino alle caviglie. A contrario di quanto sostenuto dalla ricorrente – che si era trovata a non poter lavorare non volendo rinunciare ad indossare tale abito – i giudici hanno ritenuto che non si trattasse di discriminazione posto che tale divieto era valido per qualsiasi tipo di indumento potenzialmente pericoloso o di intralcio per la agilità di movimento del lavoratore, indipendentemente dalla natura del vestiario<sup>1025</sup>. Come era già stato chiarito nel 2007 nella sentenza *Azmi v Kirklees Metropolitan Borough Council* resa dalla stessa Corte<sup>1026</sup>, infatti, deve considerarsi legale e non censurabile la potenziale discriminazione indiretta che sia però proporzionale e funzionale al raggiungimento di uno scopo legittimo. Le imposizioni contestate, dunque, non potevano cadere sotto la scure giudiziale, rispondendo ad un obiettivo ultimo, considerato superiore e ragionevole alla luce del contesto lavorativo di riferimento.

---

<sup>1023</sup> Court of Appeal, *Ahmad v. Inner London Education Authority*, 22 March 1977. Nel caso di specie, la maggioranza del Collegio ritenne che non costituisse discriminazione il licenziamento dell'insegnante solito arbitrariamente allontanarsi dal luogo di lavoro per esercitare il proprio diritto di culto posto che, così facendo, il ricorrente era venuto meno ai propri doveri d'insegnante come stabiliti nel contratto di lavoro.

<sup>1024</sup> Employment Tribunal of Birmingham, *Mr J Dhinsa v. SERCO and Secretary of State for Justice*, case n. 1315002/2009, 18 May 2011.

<sup>1025</sup> United Kingdom Employment Appeal Tribunal, *Ms T Begum v. Pedagogy Auras Uk Ltd T/A Barley Lane Montessori Day Nursery*, UKEAT/0309/13/RN, 22 May 2015.

<sup>1026</sup> United Kingdom Employment Appeal Tribunal, *Azmi v Kirklees Metropolitan Borough Council*, UKEAT 0009\_07\_3003, 30 March 2007. Nel caso di specie, un'insegnante lamentava di essere stata discriminata sul luogo di lavoro poiché solita indossare il velo integrale alla presenza di uomini. La scuola sosteneva invece che il velo costituiva una barriera agli scopi educativi nonché alla comunicazione tra docente e alunno, fatta anche di segni non verbali.



## 2.2 Il diritto all'istruzione

Il diritto all'istruzione viene innanzitutto riconosciuto con una formulazione ampia dallo *Human Rights Act* del 1998, il quale – all'art. 2 Part II Schedule 1 – limpidamente garantisce a qualsiasi persona il diritto a ricevere un'educazione. Nel perseguire tale obiettivo, lo Stato deve comunque rispettare il diritto dei genitori a che l'istruzione fornita sia conforme alle loro convinzioni religiose e filosofiche. La norma non menziona affatto lo *status* giuridico del beneficiario, potendosi quindi ben ritenere che anche allo straniero sia assicurato il diritto all'educazione scolastica. Inoltre, il secondo comma della disposizione pare delineare un sistema di istruzione improntato al multiculturalismo, ove le diverse entità etniche trovano affermazione per il tramite di percorsi e curricula volti alla conservazione delle origini culturali degli alunni<sup>1027</sup>.

Ad ogni modo, il sistema scolastico britannico nella pratica si rivela molto più complesso di così come appare a prima vista.

L'ammissione all'istruzione è difatti sottoposta alla valutazione di una autorità locale a ciò preposta<sup>1028</sup>, la quale è chiamata a operare tale scelta in base ai principi contenuti nello *School Admissions Code* del 2014<sup>1029</sup> e quelli di cui all' *Equality Act* del 2010, il quale esplicitamente vieta agli organismi responsabili dei plessi scolastici di operare delle forme di discriminazione risultanti nell'esclusione dell'alunno dalla scuola e nel non fornirgli alcuna educazione<sup>1030</sup>. Alla luce di ciò, pertanto, alle autorità locali è impedito di rifiutare al minorenni un posto all'interno della scuola pubblica solamente in ragione di esistenti dubbi in merito alla sua situazione migratoria all'interno del Paese<sup>1031</sup>.

In generale, al minorenni presente regolarmente all'interno dei confini britannici insieme al genitore dotato di permesso lavorativo è consentito accedere alla istruzione pubblica. Una tale garanzia non pare invece sussistere in capo a categorie particolari di minorenni, quali l'individuo extra-europeo entrato nel Paese con un visto temporaneo nonché il fanciullo che vi abbia fatto ingresso munito di un visto studenti "Tier 4" per minori tra i quattro e i diciassette anni. Tale documento concede infatti solamente l'iscrizione in scuole private, ovvero indipendenti dal sistema pubblico<sup>1032</sup>, implicando dunque ingenti costi e spese, inaccessibili per larghe fette della popolazione.

---

<sup>1027</sup> Daniele PORENA, *op. cit.* p. 42.

<sup>1028</sup> Art. 88 "Admission authorities and admission arrangements" School Standards and Framework Act 1998.

<sup>1029</sup> Ai sensi dell'art. 2.19 about "Children from overseas": "Admission authorities must treat applications for children coming from overseas in accordance with European Union law or Home Office rules for non-European Economic Area nationals. Non-statutory guidance on this is available on the website of the Department for Education".

<sup>1030</sup> Art. 85 Equality Act 2000.

<sup>1031</sup> <https://www.gov.uk/guidance/schools-admissions-applications-from-overseas-children>.

<sup>1032</sup> <https://www.gov.uk/child-study-visa>.

Condizione invece più incerta risulta essere quella del minore non dotato di permesso di risiedere stabilmente e a tempo indeterminato nel Paese ovvero di coloro in condizione di irregolarità, con il rischio di ledere il diritto fondamentale all'istruzione del fanciullo.

La situazione pareva altresì essersi notevolmente complicata con l'introduzione del summenzionato "Immigration Bail"<sup>1033</sup>. Tale previsione normativa era infatti apparsa potenzialmente pericolosa in particolare per i minori, posto che la imposizione di tale "libertà provvisoria" prescindeva dalla precedente detenzione del soggetto, ben potendo essere applicata anche al minore irregolare ovvero al richiedente asilo<sup>1034</sup>. A fronte di tali applicazioni potenzialmente lesiva del diritto del minore straniero di accedere alla educazione offerta in forma pubblica dallo Stato, l'Home Office britannico è intervenuto sulla questione pubblicando una guida specifica sulla applicazione dell'*Immigration Bail*<sup>1035</sup>. In tale documento, si ribadisce l'accesso dei minori degli anni diciotto all'istruzione nonché l'impegno statale a garantire loro di poter completare l'ultimo anno di scuola fino al compimento della maggiore età. Si chiarisce inoltre come – nel caso in cui il minore sia membro di un gruppo familiare – l'autorità sia autorizzata a indicare che l'interessato sarà ammesso a frequentare una specifica scuola in un determinato luogo. Infine, la guida operativa sottolinea la impossibilità di imporre delle limitazioni o preclusioni in ordine al diritto di studio del bambino entrato nel Paese con un titolo di ingresso errato, e dunque sottoposto all'*Immigration Bail*, ciò in ragione del fatto che: "*all children under the age of 18 are entitled to free education, even where they are liable for removal from the UK*"<sup>1036</sup>.

In tal modo, parrebbe quindi essersi ovviato a quello che era stato definito dall'opinione pubblica come "blanket study ban"<sup>1037</sup>, andando a riaffermare l'universalità e la intangibilità del diritto all'istruzione anche nei confronti dell'allievo straniero, non stabilmente residente nel Paese. Ancora una volta, quindi, la condizione del soggiorno stabile – ancor più che il possesso della cittadinanza in sé – si rivela fondamentale per la garanzia e l'accesso al godimento di diritti per il non-cittadino. Meglio ancora, è la scuola stessa a divenire mezzo di coesione sociale e di preparazione alla cittadinanza piena, posto che – senza un livello di istruzione adeguato – lo straniero potrebbe trovarsi a vivere una situazione di emarginazione<sup>1038</sup>.

---

<sup>1033</sup> Coram Children's Legal Centre, *Immigration Bail and Studying. Coram Children's Legal Centre's briefing*, March 2018.

<sup>1034</sup> Schedule 10 Immigration Act 2016.

<sup>1035</sup> Home Office, *Immigration Bail*, version 4.0, 5 april 2019.

<sup>1036</sup> *Ivi*, pp.13-14.

<sup>1037</sup> <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/apr/08/young-asylum-seekers-education-ban>.

<sup>1038</sup> Mehmet Kemal AYDIN, "British Multiculturalism: Diversity Issues and Development of Multicultural Education in Britain", in Hasan AYDIN (edited by), *Multicultural education: Diversity, Pluralism, and Democracy. An international perspective*, LAP Lambert Academic Publishing, 2013, p. 75.

Passando ora all'analisi del rapporto tra diritto dell'istruzione dello straniero e multiculturalismo, si è già accennata in apertura la vocazione multiculturale e la sensibilità pluralista del sistema scolastico britannico, in cui le diverse voci etnico-culturali vengono incoraggiate e preservate. I curricula scolastici paiono infatti da tempo assestati sul cosiddetto "inclusive multiculturalism" per cui anche all'interno delle strutture scolastiche si supportano le minoranze etniche nella preservazione dei caratteri identitari, operando in un contesto di valori comunemente accettati e condivisi<sup>1039</sup>. Esemplificativa appare l'esortazione fatta ai docenti di insegnare la lingua inglese ricorrendo anche alla lingua madre parlata a casa dagli alunni di origine non britannica, così che l'apprendimento dell'una permetta lo studio anche dell'altra in modo sinergico<sup>1040</sup>. A partire dal 1988, con l'entrata in vigore dell' *Education Reform Act*, inoltre, si è operata una rimodulazione dell'educazione religiosa, passando dalla "religious instructions" (suggestiva di trasmissioni ideologiche e di indottrinamento) alla "religious education", maggiormente attenta all'aspetto pedagogico, vietando allo stesso tempo qualsiasi forma di indottrinamento religioso nelle scuole pubbliche. Il nuovo modo di concepire tale insegnamento è stato definito come confessionalismo che guarda alla neutralità, come impegno all'educazione e alla crescita personale dell'alunno tramite le proprie esperienze di vita personale, tanto da essere concepibile come una forma di educazione civica. Gli allievi sono pertanto incoraggiati a comprendere ed empatizzare con i diversi credi personali di ognuno, maturando una sensibilità multireligiosa e multiculturale aderente alla varietà sociale britannica<sup>1041</sup>.

A riprova di tale spirito di tolleranza religiosa, può altresì menzionarsi il fatto che le alunne di fede musulmana sono autorizzate ad indossare l'hijab nelle scuole statali fintanto che i colori del velo siano conformi a quelli delle divise scolastiche<sup>1042</sup>.

Un aspetto problematico parrebbe però risiedere nel bilanciamento tra educazione pubblica e convinzioni religiose e filosofiche dei genitori dell'alunno, ideologie e pensieri maturati attingendo dal bagaglio culturale di ciascun individuo.

Innanzitutto, con lo *School Standards and Framework Act* del 1998 è stato introdotto – all'interno del curriculum scolastico nazionale – l'insegnamento della educazione religiosa, pensata per favorire la formazione dei fanciulli alla diversità e alla coesione sociale<sup>1043</sup>. La

---

<sup>1039</sup> Tariq MODOOD, Stephen MAY, "Multiculturalism and education in Britain: an internally contested debate", in *International Journal of Educational Research*, n. 35, 2001, pp. 305–317.

<sup>1040</sup> Julia Athena SPINTHOURAKIS, John LALOR, Wolfgang BERG, *Cultural Diversity in the Classroom: A European Comparison*, Springer Science & Business Media, 2011, p. 193.

<sup>1041</sup> Kelsey SHANKS, "A Review of Religion in the British Education System", in Theodor HANF, Karim EL MUFTI (edited by), *op. cit.*, 91.

<sup>1042</sup> Ivi, p. 93.

<sup>1043</sup> Mehmet Kemal AYDIN, *op. cit.*, p. 78.

frequentazione di tale corso è però sottoposto alla volontà dei genitori, i quali hanno la facoltà di escludere i propri figli dallo studio di tali materie. Pertanto, anche per quanto riguarda l'educazione scolastica, l'approccio utilizzato in Gran Bretagna appare essere quello della integrazione tramite la preservazione delle specificità culturali, modello teorico che nella applicazione pratica non ha però sempre ottenuto i risultati sperati.

È questo il caso delle scuole religiose, finanziate anche con denaro pubblico. La critica maggiore mossa nei loro confronti risiede nel potenziale divisorio delle stesse, atto a perpetrare una segregazione tra comunità e rafforzare invece il senso di identità legato al fattore religioso. A contrario dell'effetto desiderato dal Governo britannico di incrementare lo spirito di inclusività, di diversità, di accettazione dell'altro e dell'uguaglianza supportando l'istituzione di scuole di matrice religiosa, il risultato non è apparso così felice. La contestazione principale di tali istituti riguarda infatti ancora oggi il senso di isolamento e il potenziale incremento dell'estremismo che vengono alimentati al loro interno. Com'è stato argomentato, dunque, una volta aperte le porte alle scuole religiose, dovrebbe essere cura delle istituzioni assicurarsi che l'educazione offerta sia “socialmente giusta (*socially just*)”<sup>1044</sup>.

### 2.3 Il diritto alla salute

L'assenza di una costituzione scritta nel Regno Unito rende più complessa la individuazione di una norma che esplicitamente riconosca un diritto così fondamentale come quello alla salute. Lo stesso *Human Rights Act* del 1998 nulla prevede in materia, se non in modo indiretto, facendo riferimento all'art. 8 relativo al diritto alla vita privata e familiare. Pare così necessario che la questione debba essere elevata ad un grado superiore di protezione, ovverosia del diritto internazionale. Sono numerose infatti le convenzioni e i trattati sovranazionali che espressamente tutelano e garantiscono tale diritto, disposizioni che debbono dirsi vincolanti per tutti gli Stati firmatari, tra cui la Gran Bretagna<sup>1045</sup>. Non può qui sottacersi come la complessità insita in una tutela multilivello del diritto alla salute – che faccia riferimento alle sole fonti e convenzioni universali, sovranazionali nonché regionali in mancanza di un'esplicita tutela costituzionale – parrebbe però risiedere della assenza di una formulazione ed un intendimento univoco e

---

<sup>1044</sup> Kelsey SHANKS, *op. cit.*, pp. 95-97.

<sup>1045</sup> Si pensi, *ex multis*, all'art. 12 dell' International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights del 1966 che così recita: “*The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*”. Tale riconoscimento non è invece esplicito nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 in cui l'art. 25 si limita ad assicurare il diritto ad un tenore di vita sufficiente ad assicurare salute e benessere.

realmente universale del diritto alla salute, fattosi diritto “a geometria variabile”, ovvero la cui realizzazione e garanzia non può dirsi concepita in modo omeogeno<sup>1046</sup>.

Ad ogni modo, una costante e antica attenzione e sensibilità, in materia di salute, da parte del governo britannico traspare dall’impianto stesso della sanità pubblica. Dalla sua implementazione nel 1948, il *National Health Service*<sup>1047</sup> si basa infatti sulla gratuità delle sue prestazioni per tutti i residenti nel Paese, salvo eccezioni espressamente previste dalla legge. Quest’ultima peraltro nulla prevede in merito alla situazione del non-cittadino in relazione a tali servizi; omissione la cui perduranza è stata letta come deterrente, impiegato dalla classe politica, contro eventuali aumenti di flussi migratori<sup>1048</sup>. Infatti, nonostante il NHS possa essere preso ad esempio quale attuazione concreta (almeno sulla carta) della nozione ampia dei diritti umani che include l’accesso universale e non selettivo di tutti gli individui ai servizi sanitari essenziali<sup>1049</sup>, la sua piena esplicazione pare soffrire i limiti imposti dalle normative nazionali sia in punto di *spending review* che di regolamentazione del fenomeno migratorio.

Per quanto concerne l’accesso dello straniero ai servizi sanitari, a partire dal 1 ottobre 1982, i non-cittadini (definiti nella specie come “overseas visitors”) posso ben essere chiamati al pagamento delle prestazioni mediche operate dal sistema pubblico di cui hanno usufruito. Tale previsione non deve essere però interpretata quale regola generale di gestione del cosiddetto NHS. Innanzitutto infatti tali disposizioni non paiono trovare applicazione nei confronti della residuale forma di sanità offerta dai medici privati, i quali possono liberamente scegliere se fornire assistenza e nel caso se addebitare il trattamento al non-cittadino o meno. Oltre a ciò, vi sono poi delle esplicite esenzioni imposte dalla legge per specifiche categorie, come ad esempio lo straniero residente nel Paese da almeno tredici mesi e intenzionato a rimanervi stabilmente per motivi di lavoro ovvero per richiedere protezione internazionale. Deve infatti ricordarsi come il sistema sanitario britannico – e il suo accesso in forma gratuita - sia basato sul criterio della

---

<sup>1046</sup> Stefania NEGRI, *op. cit.*, p. 65.

<sup>1047</sup> Il National Health Service venne istituito nel 1946 con l’*NHS Act*, con il quale venne creato un sistema sanitario nazionale universale foraggiato dai tributi dei cittadini i quali, come contropartita, potevano godere di una serie di trattamenti medici gratuiti. Il Sistema era pertanto direttamente e completamente gestito dallo Stato e pochissimo spazio residua per forme complementari di sanità privata. A fronte delle ingenti spese e delle politiche di *spending review* portate avanti dai governi conservatori di fine Novecento, il sistema sanitario è stato poi riorganizzato su base manageriale, così da consentire una più efficiente allocazione delle spese, pur senza intaccare l’impostazione universalista e solidarista del sistema. Cfr. Claudio MARTINELLI, “Immigrazione e sanità pubblica. Il caso della Gran Bretagna”, in *Rivista AIC*, n.4, 2017, pubblicato online il 27 dicembre 2017.

<sup>1048</sup> Sylvie DA LOMBA, “op. cit.”, in Barbara BOGUSZ, Ryszard CHOLEWINSKI, Adam CYGAN and Erika SZYSZCZAK (edited by), *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Brill, 2004, p. 373.

<sup>1049</sup> Henriette SINDING ASSEN, Alice KJELLEVOLD, Paul STEPHENS, “Undocumented migrants’ access to health care services in Europe: tensions between international human rights, national law and professional ethics”, in Henriette SINDING ASSEN, Siri GLOPPEN, Anne-Mette MAGNUSSEN and Even NILSSEN (edited by), *Juridification and Social Citizenship in the Welfare State*, Edwards Elgar, 2014, p. 177.

residenza (ordinary residence<sup>1050</sup>) e non su quello della cittadinanza, tale per cui potranno godere anche gli stranieri regolarmente presenti all'interno del Paese e dotati di permesso di soggiorno a tempo indeterminato. Peraltro il criterio della residenza ordinaria è stato recentemente modificato, dall'*Immigration Act* del 2014, ove – all'art. 39 – si chiarisce come tale requisito debba trovare applicazione nei confronti degli stranieri extra-europei soggetti a controlli in punto di immigrazione, i quali siano autorizzati a rimanere nel Paese per un tempo indefinito. Nei confronti di coloro che avranno solamente un permesso di soggiorno temporaneo, potrà invece essere imposto il pagamento delle spese per i trattamenti medici ricevuti<sup>1051</sup>.

Infine, esentati sono anche alcuni tipi di trattamenti, quali l'intervento necessario per far fronte ad un incidente, un'emergenza o una casualità; il trattamento psichiatrico, la cura di determinate malattie infettive o sessualmente trasmissibili e alcuni servizi di *family planning* (escluso l'aborto)<sup>1052</sup>.

A ben vedere, quindi, la tutela o meno del diritto alla salute allo straniero non residente parrebbe dipendere non tanto di politiche legate alla nazionalità quanto piuttosto da necessità di ordine finanziario e di sostenibilità economica del sistema pubblico, come peraltro evidenziato in un recente rapporto del 2017 della Camera dei Comuni<sup>1053</sup> in cui – ribadendo la fornitura a qualsiasi individuo, presente a vario titolo sul territorio, di ogni cura necessaria ed emergenziale da parte dell'NHS – si sottolinea la criticità fondamentale legata all'assistenza sanitaria agli *overseas*, ovvero quella finanziaria. Si ricorda infatti che essi non rientrano nel novero dei contribuenti, ragion per cui possono costituire un aggravio per il sistema qualora non si abbiano delle risorse economiche sufficienti. Tale obiettivo può facilmente essere perseguito anche per vie traverse, come dimostrato dall'obbligo di registrare le informazioni identificative dello straniero non residente che si sia rivolto all'NHS<sup>1054</sup>.

---

<sup>1050</sup> Section 175 of the National Health Service Act.

<sup>1051</sup> Department of Health, *Guidance on implementing the overseas visitor hospital charging regulations*, 2015.

<sup>1052</sup> Laura DEVINE, *op. cit.*, p. 173.

<sup>1053</sup> HOUSE OF COMMONS COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS, *NHS treatment for overseas patient*, Thirtyseventh Report of Session 2016-17, 1.2.2017.

<sup>1054</sup> Regulation n. 5 "Insertion of new regulation 3A", The National Health Service (Charges to Overseas Visitors) (Amendment) Regulations 2017, n. 56/2017.

La regola,<sup>1055</sup> dunque, per gli *overseas visitors* – rimane quella della onerosità delle prestazioni sanitarie<sup>1056</sup>, anche se dotati di un permesso temporaneo ma non a tempo indeterminato, vista la caducità della sua posizione all'interno del gruppo dei contribuenti.

Sicuramente significativa di alcuni degli umori diffusi nel Paese è, ad ogni modo, la proposta che venne avanzata nel 2003 dal partito Conservatore (e racchiusa nel *Before It's Too Late: A New Agenda for Public Health paper*). Tale documento suggeriva infatti l'idea di introdurre uno screening sanitario preliminare all'ingresso dello straniero nel Paese, una carta di identità supplementare (tale *entitlement card*) da concedere solamente a coloro che fossero stati legittimati a godere dei servizi del NHS, in modo da rendere più snella l'identificazione di coloro a cui fossero preclusi i servizi non strettamente emergenziali<sup>1057</sup>. Non venne comunque poi dato seguito a tale iniziativa.

Passando ora al rapporto tra diritto alla salute e multiculturalismo, deve riferirsi come in Gran Bretagna la questione sia stata affrontata in un'ottica di tolleranza e di rispetto per le diversità culturali e soprattutto religiose. Come emerge dalla *Good medical practice* redatta dal General Medical Council nel 2013<sup>1058</sup>, il personale sanitario ha il dovere di rispettare – dopo aver fornito una adeguata informativa – il diritto del paziente di richiedere oppure di rifiutare un trattamento in base alle proprie convinzioni religiose o filosofiche<sup>1059</sup>. Naturalmente, per il caso in cui l'interessato non sia nella condizione di poter esprimere la propria volontà, l'autorità investita dell'oneroso compito di decidere sarà chiamata a farlo perseguendo il miglior interesse del paziente<sup>1060</sup>.

Tali principi sono stati altresì confermati dalla giurisprudenza. Le corti sono difatti unanimi nel ritenere valide le volontà espresse dai fedeli, riguardanti il rifiuto di ricevere un determinato trattamento, posto che il miglior interesse del maggiorenne deve essere individuato tenendo in debita considerazione il rispetto del volere malato<sup>1061</sup>. Differente è invece la situazione per l'ipotesi in cui il paziente sia minorenne. In tal caso, infatti, il *best interest* parrebbe doversi

---

<sup>1055</sup> Fanno comunque eccezione – anche se stranieri non residenti – e quindi non obbligati a pagare per le prestazioni dell'NHS le seguenti categorie: i funzionari del governo britannico, i reduci di guerra, i pazienti vulnerabili, i dipendenti della NATO, i detenuti, i cittadini europei, i cittadini britannici e irlandesi residenti in Irlanda e il personale navale. <https://www.nhs.uk/using-the-nhs/nhs-services/visiting-or-moving-to-england/visitors-who-do-not-need-pay-for-nhs-treatment/>.

<sup>1056</sup> NRP Network, *NHS healthcare for migrants with NRP (England)*, 7 February 2018, <http://www.nrpfnetwork.org.uk/Documents/NHS-healthcare.pdf>.

<sup>1057</sup> James HAMPSHIRE, *op. cit.*, 2005, p. 197.

<sup>1058</sup> [https://www.gmc-uk.org/-/media/documents/good-medical-practice---english-1215\\_pdf-51527435.pdf?la=en](https://www.gmc-uk.org/-/media/documents/good-medical-practice---english-1215_pdf-51527435.pdf?la=en).

<sup>1059</sup> Il fondamento normativo per il rifiuto delle cure mediche deve essere individuato nell'art. 24 del Mental Capacity Act 2005.

<sup>1060</sup> Vincenzo PACILLO, "Free to become martyrs? The right to refuse medical treatment on religious grounds in a comparative perspective", in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 29/2016, pubblicato online il 26 settembre 2016.

<sup>1061</sup> High Court, *Gohel MS et al. Avoiding blood transfusion in surgical patients (Including Jehovah's Witnesses)* Ann R Coll Surg Engl 2011; 93.

ricondere al tentativo di evitare la morte del minorenne, anche sottoponendolo a trattamenti salvavita che incontrino la contrarietà dei genitori, come nel caso delle trasfusioni di sangue su pazienti Testimoni di Geova<sup>1062</sup>. Nell'incorrere di tali fattispecie, infatti, i giudici hanno ribadito come – seppur tenendo in grande considerazione la volontà e il credo dei genitori, unici tenitori della potestà genitoriale - tali principi etici o religiosi siano recessivi rispetto al benessere del minorenne a cui dunque somministrare il trattamento sanitario<sup>1063</sup>, soprattutto nel caso in cui il rischio di morte per mancato intervento medico sia superiore a quello ipotizzabile a seguito del trattamento stesso.

#### **2.4 Il diritto alle prestazioni ed alle misure di assistenza sociali**

La cittadinanza britannica è stata in alcuni casi definita come il canale di accesso ad una serie di privilegi tra cui il diritto alle prestazioni di assistenza sociale e agli alloggi popolari<sup>1064</sup>. Nella pratica, però, tale scoglio parrebbe essere stato arginato mediante il ricorso al criterio della residenza, posto che anche ai non-cittadini stabilmente soggiornanti nel Paese debbono riconoscersi le prestazioni sociali e pensionistiche. Lo stesso non può invece dirsi per coloro che siano solo temporalmente oppure irregolarmente in Gran Bretagna<sup>1065</sup>. La presenza irregolare dell'individuo sul territorio implica infatti l'estromissione dello stesso dal godimento dei diritti sociali, eccezion fatta per la possibilità di accedere ai servizi sanitari e scolastici per il minore.

Fin dal 1996, infatti, come già sopra menzionato, una delle condizioni per l'ingresso del lavoratore straniero in Gran Bretagna è quella dell'autosufficienza dello stesso, intesa quale capacità dell'individuo di provvedere al mantenimento proprio e delle persone da questi dipendenti economicamente, senza poter fare ricorso ai fondi pubblici<sup>1066</sup>. Si tratta dunque di un duplice binario di esclusione: da un lato, lo straniero irregolare, dall'altro il lavoratore straniero, tanto che l'*Immigration and Asylum Act* del 1999<sup>1067</sup> prevedeva esclusivamente la possibilità per il Segretario di Stato di intervenire direttamente nell'apprestare delle misure di aiuto specifico a favore dei richiedenti asilo, escludendo nuovamente le summenzionate categorie. Tale linea ha trovato poi ulteriore conferma anche nell'*Immigration, Asylum and Nationality Act* del 2002 il

---

<sup>1062</sup> England and Wales High Court (Family Division), n NHS Trust v Child B & Ors [2014] EWHC 3486 (Fam), sentenza recentemente confermata nel settembre del 2019 per un caso analogo.

<sup>1063</sup> Così anche in *In re A (Children)(Conjoined Twins: Surgical Separation)* [2001] Fam 147.

<sup>1064</sup> Zig LAYTON-HENRY, "op. cit.", in Atsushi KONDO (edited by), *Citizenship in a global world. Comparing Citizenship Rights for Aliens*, Palgrave Macmillan, 2001, p.118.

<sup>1065</sup> *Ivi*, p.129.

<sup>1066</sup> Laura DEVINE, *op. cit.*, p.171.

<sup>1067</sup> Section 95 Immigration and Asylum Act 1999: "Persons for whom support may be provided. The Secretary of State may provide, or arrange for the provision of, support for— (a) asylum-seekers, or (b) dependants of asylum-seekers, who appear to the Secretary of State to be destitute or to be likely to become destitute within such period as may be prescribed".



quale lega indissolubilmente il riconoscimento di misure assistenziali governative con la richiesta di protezione internazionale immediatamente presentata in occasione di ingresso nel Paese<sup>1068</sup>. Pubbliche sovvenzioni a sostegno dell'individuo possono essere pertanto richieste solamente dai cittadini britannici, dai cittadini europei, dai richiedenti asilo e da coloro che sono dotati di speciali permessi di soggiorno a tempo indeterminato.

V'è però da dirsi che, a fronte del mutismo del legislatore, sia stata piuttosto la giurisprudenza a parlare, arrivando ad includere anche gli immigrati irregolari nei programmi di welfare state britannici<sup>1069</sup>. A tale proposito, il riferimento è, ad esempio, alla pronuncia emessa dalla House of Lords del 2005 relativa al caso "Limbuella"<sup>1070</sup> in cui – ricorrendo all'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>1071</sup> - sono stati riconosciuti degli standard minimi di prestazioni e diritti sociali da riconoscersi indipendentemente dalla cittadinanza ovvero, come nel caso di specie, dalla tempestiva e pronta presentazione della domanda di protezione internazionale. Tale principio risulta però essere stato in seguito smentito dalle altre Corti nazionali, in cui i giudici hanno sostenuto che: "[...] article 3 does not prescribe a minimum standard of social support for those in need: it does not require the state to provide a home or a minimum level of financial assistance to all within its care"<sup>1072</sup>. L'arretramento della giurisprudenza di merito appare qui evidente, ritornata su posizioni di chiusura in merito all'ammissione dello straniero al godimento dei diritti sociali e dimostratasi - probabilmente - molto più sensibile alle necessità economico-statali che a quelle umane.

## 2.5 Il diritto all'abitazione

Nell'ordinamento britannico, non si hanno disposizioni normative che espressamente riconoscano un diritto alla abitazione. Come per il caso del diritto alla salute, dunque, un fondamento deve essere ricercato e rinvenuto nel diritto internazionale, che anche in questa ipotesi rinvia alla Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, specificatamente all'articolo 11<sup>1073</sup>.

---

<sup>1068</sup> Section 55 Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 "*Late claim for asylum: refusal of support: The Secretary of State may not provide or arrange for the provision of support to a person under a provision mentioned in subsection (2) if— (a) the person makes a claim for asylum which is recorded by the Secretary of State, and (b) the Secretary of State is not satisfied that the claim was made as soon as reasonably practicable after the person's arrival in the United Kingdom.*"

<sup>1069</sup> Graziella ROMEO, *op. cit.*, p. 171-172.

<sup>1070</sup> House of Lords, R. (Adam, Limbuella and Tesema) v. Secretary of State for the Home Department, <https://publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldjudgmt/jd051103/adam-1.htm>.

<sup>1071</sup> Art. 3 CEDU: "*No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.*"

<sup>1072</sup> England and Wales High Court (Administrative Court), R (on the application of EW) v Secretary of State for the Home Department, 2009, EWHC 2957 (Admin) 18 November 2009.

<sup>1073</sup> Art. 11 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: "*The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food,*

La norma impone agli Stati firmatari di garantire non soltanto un nucleo essenziale di ciascun diritto previsto nella Convenzione ma altresì anche di impegnarsi per la progressiva e piena realizzazione dello stesso, adottando misure concrete e adeguate a tal fine<sup>1074</sup>. Non deve comunque pensarsi che non vi siano delle disposizioni interne che cerchino di risolvere o per lo meno di affrontare la questione degli alloggi popolari e del numero crescente dei senza tetto.

Può innanzitutto citarsi l'*Housing Act* del 2004, pensato per sostituire l'atto precedente datato 1996 con il quale venivano definiti i criteri che un'associazione di beneficenza doveva possedere per poter essere qualificato come "*social landlord*", impegnata cioè nel fornire alloggi. Entrambi gli atti comunque non definiscono una procedura specifica né regolano di fatto l'accesso all'edilizia popolare, avendo maggiore cura nel delineare il tipo di interventi di ristrutturazione sovvenzionabili e i benefici/oneri in capo a tali enti. Solamente è interessante sottolineare come l'*Act* del 1996 stabilisse un collegamento tra la personalità dell'affittuario e il godimento dell'alloggio popolare, impedendo che all'interno di questi ultimi fossero tenuti comportamenti definiti "antisociali". È stato pertanto correttamente rilevato come – con il passare del tempo – tale diritto sociale<sup>1075</sup>, dalle potenzialità universali, sia stato poi trasformato in un diritto vincolato, condizionato da una valutazione sulla persona del locatario ed al rispetto da parte di questi dei valori morali ritenuti fondamentali<sup>1076</sup>. In un certo senso, dunque, è come se il legislatore britannico avesse voluto modellare e indirizzare il non-cittadino sulla via della integrazione ai valori e costumi nazionali per la via traversa – ma stretta - del riconoscimento di un diritto sociale come quello all'abitazione.

Molto più incisivo è apparso invece l'*Homelessness Reduction Act* del 2017, entrato in vigore a partire dall'aprile 2018. In esso, il legislatore ha cercato di prevenire e di migliorare il perdurante fenomeno dei senzatetto, senza peraltro prevedere un esplicito coinvolgimento delle sopra menzionate associazioni impegnate in attività di *social housing*. Ebbene, le novelle disposizioni normative sono volte soprattutto a fornire servizi di assistenza, comunicazione e supporto a tutti coloro che rischiano di trovarsi senza un alloggio<sup>1077</sup>.

Ciò premesso, deve altresì sottolinearsi come il diritto all'accesso all'edilizia popolare sia ricompreso all'interno dei finanziamenti pubblici, il cui godimento dipende direttamente dal tipo

---

*clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent*". Cfr. Douglas MAXWELL, "A Human Right to Housing?", 2019 <https://www.law.ox.ac.uk/housing-after-grenfell/blog/2019/02/human-right-housing>.

<sup>1074</sup> The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 3: The nature of States parties' obligations (article 2, para. 1) (1990)*, Fifth Session, E/1991/23, 14 December 1990.

<sup>1075</sup> Nonché umano. Si rimanda qui alla analisi relativa a tale diritto svolta nel Capitolo II.

<sup>1076</sup> David FÉE, "Housing and Citizenship in the UK: Towards a Conditional Right?", in *Revue Française de Civilisation Britannique*, n. XXI-1, 2016, online since 20 July 2016,

<sup>1077</sup> Artt. 1-6 *Homelessness Reduction Act* 2017.

di titolo di soggiorno di cui è dotato il non-cittadino<sup>1078</sup>. Coloro che sono dotati di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato, infatti, possono fare domanda per essere ammessi all'edilizia popolare, eccezion fatta per coloro che siano stati ospitati da un parente nell'arco dei cinque anni precedenti. Scaduto tale lasso temporale oppure venuto a mancare tale familiare, lo straniero sarà nuovamente autorizzato a poter fare richiesta. Specularmente opposta è invece la condizione degli individui non ammessi agli stanziamenti di denaro pubblico, poiché in possesso di un permesso di soggiorno a tempo determinato<sup>1079</sup>.

In conclusione, allora, il diritto all'abitazione parrebbe potersi riconoscere favorevolmente indipendentemente dal possesso dello *status civitatis*, posto che esclusi sono quei cittadini britannici che risiedono abitualmente all'estero mentre tale diritto viene garantito agli stranieri autorizzati a risiedere all'interno dei confini nazionali senza limiti di tempo. Preminente risulta invece essere il criterio della presenza prolungata, se non continua e stabile, sul suolo britannico, in considerazione del fatto che hanno accesso all'edilizia popolare anche i non-cittadini ai quali però sia stato concessa, ad esempio, una qualche forma di protezione internazionale ovvero sia stato rilasciato un permesso eccezionale per risiedere nel Paese.

## 2.6 I doveri costituzionali

Al riconoscimento di una serie di diritti corrisponde solitamente l'imposizione di doveri e di responsabilità che l'individuo è tenuto a rispettare. L'assenza di una Costituzione scritta in cui racchiudere una gamma di diritti e doveri ha fatto sì che nel Regno Unito non vi sia di fatto un documento autoritativo in cui siano puntualmente elencati libertà, diritti e responsabilità dei cittadini. Tale carenza era già stata avvertita nel 1990, quando una *Citizenship Commission* formata da rappresentanti delle diverse forze politiche chiese a gran voce la codificazione – tramite una legge – di suddetti diritti e doveri<sup>1080</sup>, così da rendere più chiara la situazione giuridica del cittadino britannico e di chi invece non lo è. L'interesse per i doveri e le responsabilità che potremmo definire costituzionali<sup>1081</sup> pare essersi riaperto nel dibattito politico-giuridico

---

<sup>1078</sup> Laura DEVINE, *op. cit.*, p. 172. Deve qui sottolinearsi come sia esclusi dalle previsioni di *social housing* anche i cittadini britannici residenti stabilmente all'esterno, fatta eccezione per i membri dell'Esercito di stanza all'estero.

<sup>1079</sup> Si pensi, ad esempio, a coloro che hanno un mero permesso di lavoro, un permesso per motivi di studio ovvero che sono entrati nel Paese come visitatori, [https://england.shelter.org.uk/housing\\_advice/homelessness/rules/immigration\\_and\\_residence\\_restrictions\\_on\\_homelessness\\_help](https://england.shelter.org.uk/housing_advice/homelessness/rules/immigration_and_residence_restrictions_on_homelessness_help). Cfr. Ministry of Defence - Joint Service Housing Advice Office, *Citizenship and Housing Need*, 29 March 2019,

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/794305/JSHAO-16-CITIZENSHIP\\_AND\\_HOUSING\\_NEED.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/794305/JSHAO-16-CITIZENSHIP_AND_HOUSING_NEED.pdf).

<sup>1080</sup> Sarah SPENCER, *Migrants, Refugees and the Boundaries of Citizenship*, Institute for Public Policy Research, 1995, p.6.

<sup>1081</sup> Come ad esempio il pagamento delle tasse e il rispetto della legge.

britannico a seguito della proposta, avanzata nel 2007, si riscrivere un novello *Bill of Rights and Responsibilities*, in cui dunque accanto ai diritti venissero formalizzati anche i doveri. A fronte di tale proposta, vi è stata come una spaccatura tra coloro favorevoli alla previsione normativa di doveri, i quali addirittura precedono e dettano l'esistenza stessa dei diritti<sup>1082</sup>, e coloro invece contrari, come il Professor Blackburn il quale sottolineava la necessità, eventualmente, di promuovere delle responsabilità e doveri in punto di responsabilità e cittadinanza civile con un documento di natura diversa da quella del *Bill of Rights*<sup>1083</sup>, tradizionalmente associato all'affermazione incondizionata di libertà.

Ulteriore argomento a favore della immissione dei doveri all'interno della Carta proveniva da una frangia di studiosi particolarmente attenti agli effetti sui cittadini della previsione dei soli diritti, la quale avrebbe di base comportato un individualismo smisurato potenzialmente capace di erodere, nel tempo, i legami comuni che continuano ad esistere e a tenere unita la comunità<sup>1084</sup>.

A scontrarsi erano dunque due diversi modi di concepire la cittadinanza stessa: da una parte, la teoria (neo-)liberale che esalta i diritti dell'individuo, relegando in secondo piano il ruolo dello Stato e le responsabilità che il singolo ha nei confronti di quest'ultimo; dall'altra, la teoria comunitaria che accentua i doveri che il singolo nutre verso lo Stato, visti quale momento fondamentale per il mantenimento dell'ordine pubblico e ordinamentale<sup>1085</sup>.

Ad ogni modo, alcuna iniziativa concreta risulta essere stata intrapresa dal legislatore, lasciando quindi i doveri e le responsabilità nel regno del non-detto<sup>1086</sup>.

Può comunque generalmente affermarsi che i doveri cui i cittadini britannici sono chiamati ad attenersi sono quelli della fedeltà al Regno e al sovrano<sup>1087</sup> e del rispetto della legge, cui si affiancano poi responsabilità di carattere civico quali l'esercizio del diritto di voto e del compito di testimone per le giurie popolari nelle corti dei tribunali<sup>1088</sup>. Proprio quest'ultimo dovere risulta

---

<sup>1082</sup> Liora LAZARUS, Benjamin GOOLD, Rajendra DESAI and Qudsi RASHEED, *The relationship between rights and responsibilities*, Ministry of Justice Research Series 18/09, December 2009. In tale affermazione è evidente l'influenza del pensiero Lockiano così come espresso nei *Two Treatises of Government* del 1690 per cui i doveri null'altro sarebbero che stralci di quel contratto originario instauratosi tra il governante ed i governati che se da un lato assicura l'obbedienza dei secondi al primo, garantisce ai membri della società il godimento dei diritti naturali e delle libertà.

<sup>1083</sup> Joint Committee on Human Rights, *A Bill of Rights for the UK?*, Twenty-ninth Report of Session 2007–08, HL Paper 165-I, HC 150-I, published on 10 August 2008.

<sup>1084</sup> Ministry of Justice, *Green Paper 2009*, 2009, pp. 8–9

<sup>1085</sup> David MARSH, Therese O'TOOLE, Sue JONES, *Young people and politics in the UK: Apathy or alienation?*, Springer, 2006, p. 34.

<sup>1086</sup> Tale mutismo dovrebbe in realtà attribuirsi principalmente al legislatore viste le posizioni assunte dalla giurisprudenza in materia. Si pensi ad esempio alla sentenza della High Court, *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the EU* [2016] EWHC 2768 (*Admin*), in cui i giudici hanno chiaramente ribadito il dovere fondamentale del cittadino e cardine dell'ordinamento britannico di obbedire alla volontà del Parlamento, ovvero alla legge.

<sup>1087</sup> Tale obbligo emerge con chiarezza nella formulazione del giuramento che lo straniero deve pronunciare durante la cerimonia di naturalizzazione ove si legge: “[...] *I will be faithful and bear true allegiance to Her Majesty Queen Elizabeth the Second, Her Heirs and Successors according to law*”.

<sup>1088</sup> Rita J. SIMON, Alison BROOKS, *Rights and Responsibilities of Citizenship the World over*, Lexington Books, 2009, p. 37. Oltre a questi, aderendo al pensiero di T.S. Marshall, parrebbero individuabili ulteriori doveri quali, ad esempio, il

aver acquisito rilevanza in punto di multiculturalismo, soprattutto a seguito del noto caso giudiziale del 2013 *The Queen v. D (R)*<sup>1089</sup>. La questione era sorta nel momento in cui un'imputata si era rifiutata di togliere il velo integrale mentre era sottoposta ad interrogatorio in udienza. Ebbene, nel risolvere il caso concreto, il giudice si era scontrato con l'assenza di un principio normativo chiaro ovvero di una legge domestica in materia, dovendo pertanto fare riferimento alle fonti extra-giuridiche e alla giurisprudenza – come alla normativa – sovranazionale, sancendo così per la prima volta delle vere linee guida per la risoluzione di casi omologhi futuri. Si legge in particolare nel dispositivo della sentenza come, da allora in avanti, la Corte possa ritenersi sempre autorizzata ad esigere che l'imputata alla sbarra tolga il niqab, così da permetterne l'identificazione, nel solo momento della deposizione o interrogatorio, potendo invece la stessa indossarlo nel corso del resto dell'udienza.

Ad ogni modo, potendosi pacificamente escludere che lo straniero sia chiamato a rispettare i cosiddetti doveri civici (stante peraltro l'esclusione per legge dello stesso dall'esercizio dei diritti politici), più controverso appare invece il rapporto tra il non-cittadino e gli altri doveri. Può certamente configurarsi un obbligo per lo straniero stabilmente residente sul territorio britannico di contribuire al pagamento delle tasse e dei tributi, potendo anch'egli accedere ai fondi e sovvenzioni pubbliche, nonché di rispettare la legge. Più sfumato è invece il dovere di fedeltà al Regno Unito, obbligazione che in realtà lo straniero pare assumere su di sé solamente al momento della naturalizzazione, quindi una volta entrato a far parte della schiera dei *cives*. In ogni caso, finché la materia continuerà a non essere codificata per iscritto, il rapporto tra non-cittadini (ma anche cittadini) e doveri continuerà ad essere in parte lasciata al sentimento individuale e alla percezione personale di cosa significhi essere titolare di tale condizione giuridica, del modo in cui il singolo si rapporta con i suoi pari e con lo Stato sovrano.

### 3. Sui diritti politici

L'art. 16 - Schedule 1 dello *Human Rights Act* del 1998 - tratta il coinvolgimento del non-cittadino alle attività di stampo politico, sostenendo come le precedentemente affermate libertà di espressione (art.10), libertà di associazione e di assemblea (art.11) e proibizione della discriminazione (art.14) non possano in alcun modo impedire la imposizione di restrizioni alla attività politica dello straniero da parte dello Stato. Tale principio pare essere di fatto in linea con la tradizione giuridica, nonché con le altre due esperienze nazionali già analizzate, che

---

pagamento delle tasse e il contribuire alla previdenza pubblica; l'istruzione e il servizio militare; comportarsi da buon cittadino e promuovere il benessere della comunità nonché il dovere di lavorare duro e con passione. Cfr. Scott L. GREER, *Devolution and Social Citizenship in the UK*, Policy Pr., 2009, p. 31.

<sup>1089</sup> The Crown Court at Blackfriars, *The Queen v. D (R)*, 16 September 2013.

classicamente opta per una estromissione del non-cittadino dalla sfera pubblica e dalla vita politica del Paese ospitante.

Già in precedenza, infatti, il *British Nationality and Status of Aliens Act* del 1914 aveva accordato il diritto di voto attivo e passivo ai sudditi britannici, ovvero nati sul territorio dell'impero o dei domini, principio poi confermato nel 1948. Anche in quest'ultimo, infatti, si ribadiva il binomio suddito-diritti politici. Più recentemente, poi, il *Representation of People Act* del 1983 aveva riconosciuto il diritto di voto ai cittadini britannici, estendendolo anche a quelli del Commonwealth e a quelli della Repubblica d'Irlanda<sup>1090</sup>.

Guardando alla situazione attuale, il *Representation of People Act* del 2000 ribadisce<sup>1091</sup> quanto già stabilito nel 1983, ammettendo all'esercizio del diritto di voto attivo e passivo i soli britannici in senso lato, ovvero cittadini del Regno Unito, del Commonwealth e della Repubblica di Irlanda<sup>1092</sup>. Anche per il caso britannico, dunque, viene reiterata quella tendenza giuridica nonché politica a considerare la cittadinanza quale componente fondamentale dello schema da seguire per l'attribuzione dei diritti politici<sup>1093</sup>.

Nonostante la situazione sia immutata da oramai diverse generazioni, il dibattito sul punto non può certamente dirsi sopito. Nel settembre del 2019, infatti, il Partito Laburista ha approvato – nel corso della conferenza del partito – una proposta politica riguardante l'estensione del diritto di voto a tutti gli abitanti residenti nel Regno Unito, indipendentemente dalla loro cittadinanza, ricollegando l'esercizio di tali diritti al solo soggiorno stabile nel Paese, segno di integrazione e coinvolgimento nelle vicende politiche e sociali della Gran Bretagna. Il progetto pare particolarmente significativo soprattutto nell'epoca storica di transizione a cui si avvia l'isola albionica alle prese con la *Brexit*<sup>1094</sup>, a seguito della quale potrebbe prospettarsi anche una parificazione della condizione dei cittadini europei (finora non-cittadini “privilegiati”) a quella degli stranieri provenienti da Paesi extra-continentali.

---

<sup>1090</sup> Robert BLACKBURN, *Rights of citizenship*, Mansell, 1993, p. 79

<sup>1091</sup> Schedule 1 paragraph 10 The Representation of People Act 2000.

<sup>1092</sup> Parallelamente anche i cittadini britannici sono ammessi a votare alle elezioni nazionali irlandesi. Ciò che invece differisce è il riconoscimento – da parte della Repubblica irlandese – in favore dello straniero del diritto di voto alle elezioni locali solo dopo sei mesi di residenza nel posto. L'esempio irlandese serve dunque a dimostrare come sia ben possibile distinguere tra cittadinanza – intesa quale complesso di dinamiche derivanti dall'interrelazione e dal confronto del singolo con la comunità di riferimento – e nazionalità, facente riferimento alla identità, alla tradizione e alla storia. Cfr. Cristina M. RODRÍGUEZ, “Noncitizenship voting and the extraconstitutional construction of the polity”, in *I • CON*, Vol. 8, No. 1, 2010, pp. 30 – 49.

<sup>1093</sup> Heather LARDY, “Citizenship and the Right to Vote”, in *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 17, No. 1, Spring, 1997, pp. 75-100.

<sup>1094</sup> Per un approfondimento sul futuro incerto del rapporto dinamico tra cittadinanza (anche europea), diritti umani e Brexit, si rimanda a Chris MCCORKINDALE, “Brexit and Human Rights”, in *Edinburgh Law Review*, vol.22, 2018, pp.126-132; Iluliana-Madalina LARION, “A Brief Analysis on Brexit's Consequences on the CJEU's Jurisdiction”, in *Lex ET Scientia International Journal*, n. XXIV, vol. 2, 2017, pp. 85-94; Michael WAIBEL, “Brexit and Acquired Rights”, in *AJIL Unbound*, vol. 111, 2017-2018, pp. 440-444; Ruth CORMICAN, “Brexit and beyond: The Future of UK Human Rights Protection”, in *King's Inns Law Review*, vol.7, 2017, pp. 174-200.

Per quanto concerne, invece, la situazione a livello locale, la Gran Bretagna è portata ad esempio quale inventrice ed attuatrice del cosiddetto “*traditional and reciprocity model*” in base al quale la possibilità di esercitare i propri diritti elettorali, attivi e passivi, in sede locale è riservata ai soli cittadini provenienti da Nazioni legate con il Regno Unito da trattati bi-trilaterali e la partecipazione ai medesimi organismi sovranazionali<sup>1095</sup>. Tale affermazione non è altro che il frutto della lucida osservazione del fatto che a livello locale, a differenza di quello macroscopico nazionale, sono ammessi all’esercizio del voto attivo anche i cittadini comunitari tale per cui due risultano essere i canali di riconoscimento dei diritti politici: la tradizione e l’identità comune e altresí la garanzia della reciprocità di tale trattamento ottenuta tramite strumenti di diritto sovranazionale.

Oltre a ciò, gli stranieri risultano essere estromessi non solamente dall’esercizio del diritto di voto attivo e passivo, ben potendosi osservare anche delle criticità in punto di partecipazione politica. Lo stesso attivismo politico appare infatti essere in parte precluso all’esercizio del non-cittadino. Anche in assenza di norme specifiche che espressamente comprimano il diritto dello straniero ad organizzarsi, esprimersi ed impegnarsi politicamente, nella pratica l’Home Office britannico risulta dotato del particolare potere di deportare i non-cittadini per ragioni di “bene comune”, declinabile anche come mantenimento di sane e floride relazioni tra la Gran Bretagna e gli Stati esteri. Ciò potrebbe quindi potenzialmente condurre ad una decisione di deportazione qualora lo straniero sposi esplicitamente e appassionatamente una causa politica atta a compromettere le relazioni internazionali del Regno Unito<sup>1096</sup>.

Inoltre, sempre in materia di diritti politici, pare opportuno riportarsi qui una peculiare iniziativa sorta nei primi anni Novanta del Novecento. Orbene, nel 1992, il governo conservatore decise di far fronte alla mancata inclusione politica di parte della popolazione nonché al crescente fenomeno del pluralismo culturale nel Paese con l’istituzione di un organismo consultativo a cui venne dato il nome di “Inner cities religious council”. Al suo interno si riunivano rappresentanti delle cinque religioni maggiormente seguite in Inghilterra, ovvero cristiana, ebraica, musulmana, hindu e sikh. Esso venne poi sostituito nel 2005 dal “Faith communities consultative council” il quale non solo veniva esteso a tutta l’isola ma inglobava inoltre anche altre minoranze e culti praticati nel Paese. Si tratta naturalmente di un organo consultivo, interpellato su questioni specifiche di interesse ed attivato al fine di facilitare lo scambio interreligioso tra le diverse

---

<sup>1095</sup> Zig LAYTON-HENRY, “op. cit.”, in Atsushi KONDO (edited by), *Citizenship in a global world. Comparing Citizenship Rights for Aliens*, Palgrave Macmillan, 2001, p. 240.

<sup>1096</sup> *Ivi*, p.130.

comunità nonché per superare quelle barriere esistenti tra le minoranze religiose e la maggioranza di cui il Governo è espressione.

Il pregio di tale impresa non può e non deve individuarsi semplicisticamente in un rafforzamento della solidarietà sociale in generale quanto piuttosto nell'aver alimentato l'impegno ed incrementato il coinvolgimento della frammentata società civile alla vita politica. Attraverso l'attivazione di canali di discussione politica più diretti, le istanze rappresentate dai membri del consiglio si sono fatte sempre più salienti, chiedendo a gran voce una effettiva inclusione sociale e un maggior riconoscimento in quanto minoranza<sup>1097</sup>. Gli stessi meccanismi democratici possono dirsi rinvigoriti da tale consultazione pensata per il raggiungimento di una identità comune e condivisa, in cui le diverse correnti e forze sociali paiono convergere verso il superamento delle disuguaglianze<sup>1098</sup>.

Sarebbe però uno sbaglio poter pensare che tale esperienza – seppur di successo - possa in qualche modo sostituire la negata partecipazione politica dello straniero quale soggetto legittimato dai consociati a decidere ed influire sulle sorti politiche del Paese. La consultazione ed la discussione su tematiche determinate sono sicuramente un inizio, un primo passo, a cui dovrebbe far seguito l'intervento del legislatore nel riconoscere i diritti politici indipendentemente dalla cittadinanza ma tenendo conto della residenza, così che la democrazia possa dirsi compiuta.

### **3.1 La politica e il multiculturalismo: il caso dei giovani musulmani britannici**

Sempre in punto di multiculturalismo, una situazione particolarmente interessante che si è posta è poi quella relativa alla partecipazione e al coinvolgimento politico della popolazione britannica di religione musulmana, soprattutto se di seconda generazione, ovvero i più giovani. Pur trattandosi di individui nati sul suolo britannico e aventi la cittadinanza, è stato correttamente sottolineato come la categorizzazione come “diversi” dei membri di tale gruppo di giovani pare derivare dal modo di intendere la cultura come qualcosa di statico e di quasi naturale, inerente a quella fetta della popolazione avente determinati tratti e caratteristiche, ommettendo invece le enormi potenzialità di adattamento e di cambiamento insite nella cultura stessa<sup>1099</sup>. Tale permanente qualificazione dell'individuo in base ai suoi connotati culturali può difatti creare una

---

<sup>1097</sup> Aleksandra LEWICKI, *Social justice through Citizenship? The Politics of Muslim Integration in Germany and Great Britain*, Palgrave Macmillan, 2014, p. 91.

<sup>1098</sup> *Ivi*, p. 96.

<sup>1099</sup> Amani HAMDAN, “Book Review: Multicultural Politics: Racism, Ethnicity, and Muslims in Britain. Tariq Modood. USA: University of Minnesota Press, 2005. 240 pages.”, in *The American Journal of Islamic Social Sciences*, 22:4, pp. 98-101.



discrasia tra i due elementi identitari della cittadinanza e della discendenza/appartenenza culturale, per cui uno dei finisce necessariamente per prevalere sull'altro.

Nel caso di specie, il fattore identitario e religioso pare fondersi ed interagire con quello politico, o meglio con l'impegno e l'interesse politico. Secondo la teoria della "identità sociale", infatti, l'etichetta sociale della appartenenza ad un determinato gruppo etno-culturale non soltanto indica che un soggetto ricopre un determinato posto nel mondo ma, allo stesso tempo, implica confronto e volontà di differenziazione rispetto agli altri agglomerati sociali. Ebbene, da tale comparazione con gli altri gruppi – con i vantaggi e svantaggi di cui godono – parrebbe derivare in parte la motivazione e lo stimolo alla partecipazione politica del singolo. Dall'autocoscienza sociale del gruppo si origina quindi l'azione politica dell'individuo in quanto tale, promotore e propugnatore dei diritti di uguaglianza e giustizia<sup>1100</sup>. Ciò è ancora più accentuato nel caso in cui si aggiunga un terzo fattore, cioè quello religioso. In tal caso, infatti, la fede funge da elemento motivazionale e atto ad influenzare l'impegno politico del credente, soprattutto nel caso dell'Islam trattandosi di cui credo che fortemente spinge l'individuo a partecipare e contribuire alla vita della comunità<sup>1101</sup>. Ancor di più nell'ipotesi in cui si tratti di seconde generazioni, le quali – in molti casi – hanno potuto scegliere se aderire o meno a tale credo religioso, a differenza dell'appartenenza etnica che prescinde da ogni volontà del singolo e si trasmette per nascita, escludendo ogni ruolo attivo del soggetto. La scelta, peraltro, non può che essere influenzata ed influenzare il mondo in cui l'individuo percepisce il mondo esteriore, l'ambiente in cui vive, i suoi sentimenti<sup>1102</sup>. Tutti elementi capaci di intessere legami tra i membri dello stesso gruppo, accumulati da un medesimo sentire.

Ciò premesso, se lo strumento del voto è ancora considerato dai giovani musulmani come un potenziale strumento di cambiamento, riponendovi dunque un certo grado di fiducia, gli stessi risultano essere molto meno speranzosi riguardo ai rappresentati<sup>1103</sup>, rivelando uno scollamento tra lo strumento elettorale e i risultati di tale esercizio. In altre parole, ad una identificazione dell'individuo con i metodi democratici adottati non corrisponde una identificazione del votante con il votato, il quale appare incapace di farsi portatore delle istanze provenienti da tale gruppo sociale.

Tale disaffezione ha altresì comportato l'avvicinamento dei giovani britannici di fede musulmana ad altre ed innovative forme di partecipazione politica - come il boicottaggio, la

---

<sup>1100</sup> Asma MUSTAFA, *Identity and Political Participation among Young British Muslims. Believing and Belonging*, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 86-91.

<sup>1101</sup> *Ivi*, p. 102.

<sup>1102</sup> *Ivi*, p. 184.

<sup>1103</sup> *Ivi*, p. 126.

discussione pubblica e via mezzi di comunicazione di massa – le quali fanno sì che abbiano più facile accesso al discorso politico anche i simboli ed il linguaggio avente connotazione religiosa, a differenza dei tradizionali strumenti politici quali il voto elettorale, sicuramente più neutro ed intriso semmai di contenuti nazionalistici e di cittadinanza classicamente intesi.

Oltre a ciò, deve poi osservarsi come le istanze siano mutate nel contenuto, passando da argomentazioni legate alle discriminazioni derivanti dal razzismo ed dall'etnia, a rivendicazioni sviluppate nell'ottica della dinamica tra maggioranza e minoranze<sup>1104</sup>. Tale passaggio ha altresì permesso di poter iniziare un processo volto ad un maggiore coinvolgimento di tale gruppo minoritario nella scena politica, posto che la tecnica discorsiva permette non solo al gruppo - precedentemente escluso dallo spazio pubblico - di affermare la propria esistenza ma anche di iniziare un confronto con gli altri soggetti, che possono più o meno condividere le istanze da esso propugnate, atto a sfociare nella approvazione di norme e nell'adozione di politiche pensate come soluzioni per le problematiche sollevate<sup>1105</sup>. Un esempio significativo può essere rappresentato dalla decisione del governo britannico di finanziare alcune scuole islamiche all'interno del Paese, utilizzando fondi pubblici, eliminando dunque le differenziazioni di trattamento precedentemente provviste a favore delle scuole cattoliche ovvero anglicane.

#### **4. Diritti di cittadinanza dello straniero e *devolution*: cenni**

Per *Devolution* si intende quel trasferimento di competenze e poteri dal livello centrale a quello locale, passaggio che avviene in modo convenzionale attraverso l'approvazione di leggi e regolamenti da parte del Parlamento stesso. A differenza del federalismo, quindi, la *devolution* non necessita di modifiche o di previsioni costituzionali per poter essere attuata: lo Stato continua difatti ad essere unitario ed è proprio da esso che dipende la sopravvivenza delle prerogative devolute a livello subnazionale<sup>1106</sup>. Il Parlamento può ben infatti decidere di avocare a sé le competenze precedentemente trasferite alle assemblee locali<sup>1107</sup>, operando una semplice modifica normativa, ovvero legiferando esso stesso nelle materie devolute agli organi legislativi locali. Tale preminenza del Parlamento<sup>1108</sup> britannico è stata fermamente ribadita da parte del governo centrale durante tutto l'arco del procedimento di attuazione della *Devolution*, che ha

---

<sup>1104</sup> Tariq MODOOD, "British Muslims and the politics of multiculturalism", in Tariq MODOOD, Anna TRIANDAFYLLIDOU and Ricard ZAPATA-BARRERO (edited by), *op. cit.*, p. 38.

<sup>1105</sup> Ivi, p. 40.

<sup>1106</sup> Charles HAUSS, "Devolution", in *Encyclopædia Britannica*, Encyclopædia Britannica, inc., December 18, 2017, <https://www.britannica.com/topic/devolution-government-and-politics>.

<sup>1107</sup> Stessa considerazione può essere sviluppata con riguardo alle dinamiche tra il governo centrale e quelli locali.

<sup>1108</sup> Nel *White Paper* del 1997 intitolato *Scotland's Parliament*, si leggeva infatti che il Parlamento del Regno Unito era e avrebbe continuato ad essere – anche dopo l'istituzione del Parlamento scozzese – sovrano in tutte le materie. Tale principio venne poi trasposto nello *Scotland Act* del 1998, ove – all'art. 28 (7) – si affermava che: "*This section does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland*".

avuto particolare impulso nella seconda metà del Novecento, e confermata ancora oggi<sup>1109</sup>. Per tali ragioni, parrebbe più corretto ragionare in termini di condivisione della autorità piuttosto che trasferimento della stessa, posto che il potere locale si fonda su basi normative revocabili e non-esclusive<sup>1110</sup>.

Nella pratica dei fatti, però, per effetto della *Devolution*, può riscontrarsi un certo grado di limitazione della sovranità del Parlamento stando a quanto stabilito nelle condizioni contenute negli accordi attuativi di tale trasferimento di competenze, tale per cui si è arrivati ad affermare che il Parlamento abbia mantenuto la sua genuina capacità di governare tutte le persone, le cose e gli affari interni solamente con riguardo all’Inghilterra<sup>1111</sup>. Tale asserzione risulta invece aver perso di significato se si pensa alla situazione della Scozia, del Galles e dell’Irlanda del Nord, tutti interessati da processi di devoluzione.

Suddetto trasferimento di competenze riguarda anche la materia che qui ci occupa, ovvero la legislazione in punto di diritti di cittadinanza e soprattutto di diritti sociali<sup>1112</sup>, finendo per attentare alla unitaria visione marshalliana della cittadinanza messa sotto tensione dalla devoluzione del *welfare state* agli organismi subnazionali, i quali sviluppano e perseguono modelli di cittadinanza differenti<sup>1113</sup>.

Per inquadrare meglio la fattispecie si possono prendere in esame due diritti specifici: quello alla salute e quello alla abitazione, già sopra trattati a livello nazionale.

---

<sup>1109</sup> Per una panoramica sulle più recenti vicende in merito allo sviluppo e al continuo processo di Devolution si rimanda a Giulia CARAVALE, “Lo Scotland Act 2016 e la permanenza delle istituzioni scozzesi”, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n.1, 2016, nonché della stessa autrice: “Verso una nuova sospensione della devolution nord irlandese?”, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n.2, 2015 e “Il White Paper Scotland’s future e i quesiti ancora irrisolti dell’indipendenza”, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n.3, 2013.

<sup>1110</sup> Mark C. ELLIOTT, “Devolution in the United Kingdom: Constitutional Law and Constitutional Convention” in Alessandro TORRE, *Il Regno è ancora Unito? La Scozia tra indipendenza e devolution*, Maggioli, 2016, p. 401.

<sup>1111</sup> Vernon BOGDANOR, *The New British Constitution*, Hart Publishing, 2009, pp. 319. Ancora aperta risulta essere infatti la questione inglese, riguardante il processo di progressiva regionalizzazione economico-pianificatoria dell’Inghilterra non portato a conclusione. Si trattava chiaramente di un progetto di decentralizzazione parzialmente diverso da quello già attuato nelle altre aree del Paese. Per ragioni principalmente di umori politici al governo, tale ambizioso piano non ha però mai ottenuto una formalizzazione normativa concreta, a contrario degli altri progetti di devoluzione. Nel 1998, invero, il governo laburista ha emanato quattro atti - lo *Scotland Act*, il *Government of Wales Act*, il *Northern Ireland Act* e il *London Authority Act* - con cui si sviluppava un programma effettivo e reale di *devolution*. Deve altresì specificarsi come - per la *Greater London* (ovvero l’area metropolitana londinese) sia stato adottato modello di devolution che non prevede un decentramento costituzionale quanto invece una unità di governo strategico. Cfr. Alessandro Torre, “Pluralismo e asimmetrie in uno Stato unitario: istituzioni, caratteri e politiche della Devolution nel Regno Unito”, in Antonella BENAZZO (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto*, CEDAM, 2010, pp. 125-170.

<sup>1112</sup> A tale proposito, è stato peraltro sottolineato come - in alcuni casi - la devoluzione della regolamentazione dei diritti sociali a livello subnazionale si sia rivelata una scelta infausta, avendo di fatto comportato una diminuzione degli standard. Il problema fondamentale sarebbe da individuarsi nella penuria di denaro, a livello locale, per portare avanti tali politiche sociali in modo efficiente tale per cui la garanzia di tali diritti risulta essersi ridotta notevolmente. A ciò deve poi legarsi anche la carenza di un potere, in capo agli organi locali, di avanzare richieste di denaro necessario per attuare le politiche sociali suddette. Cfr. James MITCHELL, *Devolution and Rights*, published online August 25, 2011, available at: <https://ssrn.com/abstract=1916597>.

<sup>1113</sup> Mark SIMPSON, “Renegotiating Social Citizenship in the Age of Devolution”, in *Journal of Law and Society*, Vol. 44, Issue 4, 2017, pp. 646-673.

Per quanto concerne il primo, il legislatore scozzese ha previsto una lista molto più ampia di quella nazionale comprendente tutti i soggetti stranieri che sono esonerati dal pagamento dei servizi medici<sup>1114</sup>. Vengono infatti menzionati coloro che abbiano risieduto nel Paese per almeno un anno prima di usufruire del servizio o ancora coloro che siano detenuti ai sensi dell'*Immigration Act* del 1971. Oltre a ciò, più numerose rispetto alla normativa nazionale sono anche le prestazioni sanitarie offerte gratuitamente al non-cittadino e considerate esenti dal pagamento delle spese mediche, tra cui le visite ottiche oppure dentistiche e i servizi relativi alla cura delle dipendenze da alcool e droghe<sup>1115</sup>.

Per quanto concerne invece il diritto all'abitazione, deve rilevarsi come - sempre in Scozia - si sia cercato di far fronte al crescente fenomeno dei senza tetto, modificando l'*Housing (Scotland) Act* del 1987. Con il novello *Homelessness etc. (Scotland) Act* del 2003, infatti, all'art. 2 si è proceduto alla abolizione della valutazione dei bisogni prioritari con cui gli alloggi venivano assegnati in base alle esigenze specifiche di ognuno. In tal modo, dunque, il governo scozzese si impegna implicitamente a reperire ed assicurare un alloggio a tutti coloro che ne siano sprovvisti, indipendentemente dal loro grado di vulnerabilità. Differente è invece la strategia posta in essere in Galles, ove si è cercato piuttosto di prevenire eventuali situazioni di carenza di una fissa dimora. Nel fare ciò, il legislatore gallese ha emanato l'*Housing (Wales) Act* del 2014 con cui, appunto, all'art.60, è stato sancito il dovere di fornire informazioni, assistenza e consigli a tutti circa la possibilità di ottenere un alloggio, indipendentemente dal fatto che siano o meno dei senza tetto. Interessante è altresì la previsione normativa di cui all'art. 146 del *Localism Act* del 2011. La disposizione infatti stabilisce che - solamente in relazione all'Inghilterra - le associazioni che si occupano di fornire alloggi popolari a chi ne ha bisogno non possono svolgere tale servizio in favore di determinate categorie di individui, così esclusi dalla possibilità di accedere a soluzioni abitative di stampo sociale. Tra queste categorie figurano anche gli stranieri che siano soggetti ai controlli dell'immigrazione, lasciando poi ampia discrezionalità al Segretario di Stato nello stabilire, di volta in volta, quali classi di stranieri siano da ritenersi escluse dalla assegnazione di una *housing accommodation*.

Seppure dunque non siano devoluti ai governi subnazionali poteri di regolamentazione della immigrazione o di definizione della cittadinanza e dei suoi diritti<sup>1116</sup>, la *Devolution* ha fatto sì che diverse e disomogenee siano le garanzie in punto di godimento dei diritti sociali sul territorio

---

<sup>1114</sup> Regulation n.4, The National Health Service (Charges to Overseas Visitors) (Scotland) Regulations 1989.

<sup>1115</sup> *Ivi*.

<sup>1116</sup> Pare comunque opportuno sottolinearsi come da lungo tempo la Scozia risulti aver reclamato a sé un potere di definizione delle proprie politiche migratorie, seppur mai accordatogli. Cfr. Sarah CRAIG, "Brexit and Scots Law: Immigration and Citizenship", in *The Edinburgh Law Review*, vol. 22, 2018, pp.132-138.

britannico. Il colore delle assemblee legislative locali come pure le finanze territoriali influenzano certamente il grado di tutela che si decide di accordare ai non-cittadini, ma in verità anche ai cittadini, quando si parla di diritti sociali, permettendo di intraprendere politiche più o meno inclusive e volte ad una maggiore o minore integrazione dello straniero, naturalmente sempre nel rispetto del quadro normativo nazionale.

## 5. Brevi riflessioni conclusive

Fin dalla sua adozione, all'incirca negli anni Ottanta del Novecento, il modello multiculturale britannico è stato improntato al rispetto e tolleranza della differenza, permettendo lo sviluppo di identità plurali all'interno dei confini dell'isola. Tale approccio è stato altresì interpretato quale la risposta – quasi necessitata – di una nazione alla presenza di minoranze etno-culturali sul suolo nazionale che male potevano essere gestite secondo le tecniche e adoperando semplicisticamente le logiche proprie del mero fenomeno migratorio<sup>1117</sup>. La possibilità di ricorrere a tal tipo di politiche deve altresì in parte addebitarsi alla specificità britannica di non essere mai stato un vero e proprio “*citizen state*”, stante la compresenza di diverse identità nazionali e l'assenza di un legame forte capace di unire i cittadini in un corpo unico contrapposto allo Stato sovrano. L'origine della cittadinanza britannica quale fedeltà al sovrano ha lasciato la propria impronta nel modo in cui tale condizione giuridica viene concepita ancora oggi, impedendo uno sviluppo pieno della sovranità popolare<sup>1118</sup>.

Ciononostante il fecondo modello multiculturale britannico pare oggi in crisi. Già nel 2006, infatti, il Primo Ministro Tony Blair cominciava a parlare di un “dovere di integrazione” rivolgendosi ai gruppi minoritari presenti nel Paese, come reazione agli episodi violenti accaduti poco tempo prima. Il vento pare quindi aver cambiato direzione. Diversi sono i segnali che paiono indicare una involuzione britannica rispetto all'apertura dimostrata precedentemente nei confronti delle comunità “altre”: le recenti modifiche alle procedure di naturalizzazione rese più stringenti, il risultato referendario del 23 giugno 2016 che hanno dato avvio alla *Brexit*, le normative anti-terroristiche e la previsione di un rigoroso test per la verifica della conoscenza degli stranieri dei valori e principi cardine del Regno Unito. La cittadinanza britannica pare dunque andarsi sempre di più a definirsi in negativo, contro un generico quanto non identificato “altro” caratterizzato unicamente dal non essere dedito – o comunque non esserlo nella stessa

---

<sup>1117</sup> Mary HICKMAN, Helen CROWLEY and Nick MAI, *Immigration and social cohesion in the UK*, Palgrave Macmillan, 2012, p. 32.

<sup>1118</sup> Felix MATHIEU, “The failure of state multiculturalism in the UK? An analysis of the UK's multicultural policy for 2000–2015”, in *Ethnicities*, vol. 18(1), 2018, pp. 43–69.

maniera – ai principi della libertà, della tolleranza, del libero pensiero, della tolleranza e della lealtà e del dovere civico<sup>1119</sup>.

E che non sia forse un bene, magari, ripensare le politiche finora attuate in materia di pluralismo, vista – ad esempio - la persistente emarginazione avvertita da frange del popolo britannico in ragione della propria origine e appartenenza culturale? Pare difatti opportuno ricordarsi come la cittadinanza multiculturale richieda non solo il riconoscimento di una gamma di diritti e pratiche di partecipazione ma anche discorsi e simboli di riferimento, che permettano all'individuo di sentirsi parte di un Paese e che trasmettano un sentimento di comunanza, nel rispetto della differenza<sup>1120</sup>.

---

<sup>1119</sup> Mary BOSWORTH and Mhairi GUILD, “Governing through migration control: Security and Citizenship in Britain”, in *The British Journal of Criminology*, Vol. 48, n.6, November 2008, pp. 703-719.

<sup>1120</sup> Aleksandra LEWICKI, *op. cit.* p. 34.

## CONCLUSIONI

*“La diversité des cultures est derrière nous, autour de nous et devant nous.  
La seule exigence que nous puissions faire valoir à son endroit  
(créatrice pour chaque individu des devoirs correspondants)  
est qu'elle se réalise sous des formes dont chacune soit une contribution  
à la plus grande générosité des autres.”*  
Claude Lévi-Strauss, *Race et Histoire* (1952)

Nelle pagine che precedono, si è pertanto cercato di esplorare il complesso rapporto sussistente tra diritti di cittadinanza e multiculturalismo, il modo in cui tale *status* si plasma e muta a seconda della composizione sociale della comunità di riferimento e il legame ancora ad oggi, di fatto, sussistente tra il godimento ed il riconoscimento dei diritti politici, civili e sociali e suddetta condizione giuridica. La dinamica intercorrente tra i due termini risulta difatti farsi più complessa nel momento in cui viene a mancare quella omogeneità collettiva, quell'*idem sentire* non solo *de republica* ma anche in relazione ai principi e valori etnico-culturali e religiosi. Per lungo tempo, invero, la coesione sociale è stata vista come la condizione imprescindibile nonché come l'auspicato risultato delle politiche democratiche, ritenendo che la diversità andasse inevitabilmente ed inesorabilmente a sfociare nella segregazione e nell'alienazione dei gruppi minoritari nonché nella divisione e parcellizzazione della comunità<sup>1121</sup>.

Quel che oggi pare maggiormente compromessa – o almeno controversa – è però la validità dell'assunto per cui debba ricondursi alla sola cittadinanza il diritto di avere diritti. Tale espressione, si ha avuto modo di vedere, concentra e racchiude in sé la sfaccettata natura di tale condizione giuridica, trattandosi di un titolo che consente all'individuo di essere sia titolare di diritti civili, politici e sociali sia di essere riconosciuto quale membro legittimo di una comunità politica. Quest'ultima non può però essere intesa unicamente come una appartenenza per legge (*de jure*), dovendosi oggi guardare maggiormente al diritto di fatto (*de facto*) di essere incluso nella società civile, facendo cioè riferimento al meccanismo sotteso di riconoscimento tra pari per cui ad ogni individuo viene garantito lo stesso livello di rispetto, uguale dignità umana nonché stesso trattamento parametrato sui medesimi standard e valori<sup>1122</sup>. In poche parole, la cittadinanza

---

<sup>1121</sup> Aleksandra LEWICKI, *op. cit.*, p. 182.

<sup>1122</sup> Margaret R. SOMERS, *Genealogies of citizenship: knowledge, markets, and the right to have rights*, Cambridge University Press, 2008, p. 6.

quale titolo di appartenenza ad una comunità identitaria<sup>1123</sup>. Intraprendendo tale percorso argomentativo, ci si addentra allora all'interno della società aperta decantata da Karl Popper, resa tale dall'azione congiunta dei molti, tale per cui l'ingresso e lo spazio riservato al singolo dipendono direttamente dall'agire degli altri<sup>1124</sup>. Muovendosi in un tale scenario, appare quindi evidente l'avanzata della connotazione etica della cittadinanza, vista come processo di implicita accettazione (e conferma costante) delle proprie responsabilità e dei propri doveri, estrinsecantesi nel comportamento ad essi conforme assunto dal *cives*<sup>1125</sup>. La cittadinanza etica, quindi, non può che essere letta attraverso la lente delle dinamiche relazionali che legano i soggetti che interagiscono nella medesima comunità, per cui il riconoscimento sociale dell'altro passa attraverso la cruna stretta dell'assunzione di obblighi e responsabilità ritenuti legittimi nonché doverosi per il vivere comune. L'antecedenza logica del dovere sul diritto, la preminenza della responsabilità sulla pretesa e l'esaltazione dell'etica della solidarietà hanno il vantaggio non solo di porre l'uomo a fondamento dei concetti fondamentali della società ma anche di poter legittimamente arrivare a parlare di diritti in chiave universale<sup>1126</sup>.

Cruciale è altresì la volontà di adesione del singolo alla comunità ospitante, mettendo in discussione l'assolutezza della propria identità ed aprendosi invece al confronto dinamico con le altre identità, siano esse maggioritarie o minoritarie, in modo tale da assicurarsi l'uscita dall'isolamento in cui era precedentemente rilegato<sup>1127</sup>.

Alla luce di quanto detto, si è al contempo correttamente argomentato come la categoria giuridica della cittadinanza implichi necessariamente, quale conseguenza naturale, l'esclusione e il respingimento del diverso non ammesso al pieno godimento dei diritti fondamentali assicurati solamente a quelle persone che combinino in sé le qualifiche di persona umana e di cittadino<sup>1128</sup>.

Riprendendo le fila del discorso, alle due già menzionate dimensioni della cittadinanza, deve poi aggiungersene una terza che pone invece in risalto il ruolo attivo del *cives*, declinato nel suo essere agente politico coinvolto nella designazione delle politiche pubbliche, mediante la partecipazione alle istituzioni politiche<sup>1129</sup>.

---

<sup>1123</sup> Vi è dunque un ritorno all'identità non quale prodotto di rigide appartenenze naturali bensì quale risultato di "processi di riconoscimento e di valorizzazione della ricchezza variegata e policroma dell'umanità e delle culture". Così in Fiammetta RICCI, "Istanze identitarie e pluralismo delle culture: quale cittadinanza politica del nuovo Millennio? Profili di simbolica politica", in Carlo DI MARCO e Fiammetta RICCI, *op. cit.*, p. 56.

<sup>1124</sup> Leslie ARMOUR, "Idealism and Ethical Citizenship", in Thom BROOKS (edited by), *Ethical Citizenship. British Idealism and the Politics of Recognition*, Palgrave Macmillan, 2014, p. 70.

<sup>1125</sup> *Ivi*, p. 58.

<sup>1126</sup> Gennaro Giuseppe CURCIO, *Etica del dialogo. Diritti umani, giustizia e pace per una società intraculturale*, Il Mulino, 2019, pp. 126-129.

<sup>1127</sup> Giuseppe DE ANGELIS, *Multiculturalismo e integrazione. La via italiana*, Cacucci Editore, 2018, p. 91.

<sup>1128</sup> Enrico FERRI, *op. cit.*, p. 93.

<sup>1129</sup> Dominique LEYDET, "Citizenship", in *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Fall 2017 Edition, Edward N. ZALTA (edited by), available at <https://plato.stanford.edu/archives/fall2017/entries/citizenship/>.



Ciò che viene dunque analizzato è l'uomo calato nella quotidianità dei rapporti umani e sociali, nel raffrontarsi e rapportarsi con gli altri membri della medesima comunità, e lo sviluppo pieno dell'umanità stessa e delle potenzialità singolari di ciascun individuo. A fronte di tali considerazioni, si potrebbe arrivare a suggerire una modifica del brocardo cartesiano<sup>1130</sup> in “*pertineo ergo sum*”, forse più sensibile alla condizione dell'individuo calato nella comunità di residenza.

Nel tempo, risulta allora essersi modificato l'angolo prospettico da cui si osserva e studia la cittadinanza tale per cui da una concezione preminentemente formale - per cui veniva attribuita priorità alla relazione verticale tra l'individuo e lo Stato<sup>1131</sup> - si tende ora a privilegiare la concezione sostanziale della stessa, così che risulti imprescindibile tenere in considerazione la comunità in cui il soggetto vive e il suo grado di partecipazione alla vita sociopolitica della collettività di riferimento<sup>1132</sup>. Dall'analisi della capacità della cittadinanza di fissare regole e procedure si è traslati dunque alla valutazione della sua attitudine a rispondere e adattarsi alle istanze, soprattutto di tenore politico, che problematizzano le differenze esistenti e le disuguaglianze, chiedendo che vengano affrontate e risolte alla luce del faro rappresentato dalla giustizia sociale<sup>1133</sup>.

A ben vedere, a metà del Novecento la questione veniva declinata in relazione alle disparità rilevabili tra classi sociali, mitigabili mediante un incremento della partecipazione politica degli individui svantaggiati e il riconoscimento nei loro confronti di servizi e beni pubblici<sup>1134</sup>, muovendosi quindi all'interno di un gruppo di soggetti detentori della medesima condizione giuridica, da cui partire e su cui costruire l'ossatura per un discorso stabile in merito all'ampio riconoscimento dei diritti in chiave egualitaria. Il compito primario della cittadinanza era quindi quello di assicurare che i soggetti beneficiari della distribuzione dei beni pubblici fossero gli stessi chiamati ad operare scelte sia sociali che politiche rilevanti per la comunità<sup>1135</sup>.

Ad oggi, però, lo scenario risulta essersi profondamente modificato. Immutata appare solamente la guadagnata e mantenuta importanza rivestita dal contesto sociale e dall'individuo in esso calato, il quale – seppur non potendosi vantare dello *status civitatis* – risulta reclamare a gran voce l'accesso all'ampia gamma di diritti accordati a chi cittadino invece lo è. La sfida al valore della cittadinanza quale veicolo imprescindibile per il riconoscimento e godimento dei

---

<sup>1130</sup> Il riferimento è qui al celeberrimo lemma di Cartesio che recita “*cogito ergo sum*”, ovvero “penso dunque sono”.

<sup>1131</sup> In tal senso, Charles Tilly il quale declinava la cittadinanza quale insieme di “*rights and mutual obligations binding state agents and a category of persons defined exclusively by their legal attachment to the same state*”.

<sup>1132</sup> Giovanni CAVAGGION, *op. cit.*, pp. 418-419.

<sup>1133</sup> Aleksandra LEWICKI, *op. cit.*, pp. 176-177.

<sup>1134</sup> Margaret R. SOMERS, *op. cit.*, p. 166.

<sup>1135</sup> Chiara RAUCEA, “The Substance of Citizenship: Is It Rights All the Way Down”, in *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, n.47, 2018, pp. 67-92.

diritti civili, politici e sociali pare essere mossa dal pluralismo culturale e dall'eterogeneità della comunità moderna, all'interno della quale si trovano ad interagire gruppi minoritari e maggioranza intessendo una dinamica di tensione e di scambio reciproco.

Si è visto infatti come l'assunto sul quale si è costruito e retto per molto tempo il concetto di cittadinanza fosse l'uguale matrice storica, culturale, tradizionale, etnica, religiosa, linguistica e dunque identitaria dei detentori di tale *status*. Percepire e declinare la realtà esterna insieme alla condivisione di valori e principi, morali oltre che giuridici, pareva autorizzare e legittimare i cittadini ad avanzare richieste in punto di ammissione al godimento di libertà e diritti di vario tenore, nonché lo Stato ad accordare tali privilegi. Il vincolo, prima che istituzionalizzarsi nella legge e nelle norme in materia di cittadinanza, sembrava quindi scorrere nel sangue di coloro che erano membri della comunità, tenuti insieme da tradizioni culturali e ideali giuridico-politici condivisi<sup>1136</sup>.

Tale discorso romantico della cittadinanza non pare però adattarsi alle risultanze del mondo moderno, alle prese con fenomeni crescenti di globalizzazione e migrazione, in virtù dei quali è di fatto venuta meno l'omogeneità collettiva. Oltre a ciò, la compagine sociale si è sempre più arricchita e fatta complessa dal punto di vista della sua composizione interna, posto che – accanto ai cittadini – deve oggi registrarsi una presenza crescente del numero di stranieri, i quali appunto non godono di tale *status* ma che comunque si trovano a rapportarsi, soprattutto in situazioni di residenza stabile, con lo Stato e con chi cittadino invece lo è. Ebbene, proprio tale coesistenza all'interno dei medesimi confini nazionali ha – in generale - spinto verso la necessaria ricerca di soluzioni normative capaci di assicurare la tutela di entrambe le identità culturali (della maggioranza con le minoranze straniere) nonché la convergenza su valori più ampiamente condivisi<sup>1137</sup>, su cui fondare un dialogo aperto.

Deve però ribadirsi come le soluzioni di gestione del fenomeno non siano univoche ed è proprio per tale ragione che utile si è rivelata la comparazione – di cui al Capitolo III - di tre esperienze sicuramente differenti tra loro, così da aver avuto l'occasione di ragionare su caratteristiche comuni ed elementi di distinzione dei tre modelli adottati. Procedendo al contrario rispetto all'ordine di trattazione, si ha avuto modo di vedere come l'esperienza inglese sia stata tradizionalmente ricondotta ad un sistema di integrazione calato nella gestione concreta della complessità quotidiana, estremamente pragmatico e fondato sulla tolleranza e accettazione neutra

---

<sup>1136</sup> Si è difatti argomentato come, nonostante la pretesa vocazione universalista dei diritti dei cittadini prima contenuti nelle dichiarazioni o nelle carte costituzionali e poi traslate in numerose convenzioni internazionali, non può dimenticarsi la loro natura quali prodotti del patrimonio culturale occidentale e come tali debbono essere maneggiati, accettando di buon grado la loro inapplicabilità o difficile condivisione in aree del globo in cui sono vigenti sistemi culturali differenti. Cfr. Giuseppe DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, CEDAM, 2019, p. 362.

<sup>1137</sup> *Ivi*, p. 386.

della identità culturale originaria dello straniero. Nel modello inglese possono convivere – all’interno di una società di fatti frammentata – portati culturali differenti stante l’apertura, nonché l’indifferenza, dello Stato rispetto ai valori del singolo individuo<sup>1138</sup>. Nonostante ciò, tale passività e *laissez-faire* britannico non hanno scongiurato il rischio di alienazione e di esclusione avvertito dalle comunità minoritarie, le quali – indipendentemente dal possesso della cittadinanza o meno dei loro singoli membri – hanno virato verso un ritorno ai valori e principi della identità di origine, capaci di trasmettere loro un autentico senso di appartenenza.

Diverso invece il caso, si è visto, della Francia, ove il modello di integrazione prescelto è stato quello della assimilazione eretto sui pilastri fondamentali della separazione netta tra sfera pubblica e sfera privata e della adesione ai valori repubblicani. Adesione però coartata, posto che non trovano spazio trattamenti differenziati in ragione dell’identità culturale né manifestazioni di comportamenti e simboli che possano in qualche modo minare alla solidità della laica religione repubblicana francese<sup>1139</sup>, che ha come propri crismi i diritti, i doveri e le libertà così come delineati nelle carte costituzionali e nell’impianto giuridico francese, impermeabili a qualsiasi influenza culturale o tradizionale. Anche tale modello non è apparso però privo di contrasti e di ombre, tanto che l’azione di adesione quasi forzata ai principi del modello repubblicano francese non ha evitato un ritorno proprio ai valori culturali originari quale reazione al permanere di differenze sociali di fondo.

Infine, l’esperienza italiana, caratterizzata dall’assenza di un modello o di una strategia precisa di integrazione e gestione del fenomeno multiculturale. L’approccio italiano alla questione pare altresì fortemente influenzato dal concetto di cittadinanza adottato dal legislatore, saldamente improntato ad un’idea di appartenenza di natura culturale, tradizionale e di condivisione del modo di vivere comune<sup>1140</sup>. Per tale ragione, vista la *forma mentis* di fondo, non può che emergere una certa difficoltà – o se non altro un senso di smarrimento – nel momento in cui ci si trovi a gestire la spinosa questione del riconoscimento dei diritti di coloro che cittadini non sono e non partecipano neppure a *quell’idem sentire* nazionale. Quella italiana è dunque una storia di mancata esplicazione di tutte le potenzialità della legge fondamentale, uno sviluppo monco del testo costituzionale all’interno del quale, in realtà, possono essere rinvenute le regole dello stare insieme e della convivenza, potendosi ben affermare che la cifra precipua della Costituzione del 1948 è la sua dimensione inclusiva e solidale e di affermazione dell’uguaglianza<sup>1141</sup>. È pertanto

---

<sup>1138</sup> Ginevra CERRINA FERONI, “Cittadinanza come coesione nei diritti e nei doveri nelle società multiculturali”, in Antonio D’ALOIA e Giuseppe FORLANI (a cura di), *op. cit.*, p. 49.

<sup>1139</sup> *Ivi*, pp. 51-54.

<sup>1140</sup> Enrico FERRI, *op. cit.*, p. 58.

<sup>1141</sup> Giovanni Maria FLICK, “Paesaggio, storia e arte come fattori vivi di integrazione di una ‘nuova cittadinanza’”, in Antonio D’ALOIA e Giuseppe FORLANI (a cura di), *op. cit.*, p. 37.

opportuno che l'Italia cominci a sganciarsi da una concezione oramai anacronistica e sorpassata dall'identità nazionale per dotarsi piuttosto di politiche volte ad affrontare il fenomeno migratorio quale sfida e motore di crescita della società. Iniziative quali la *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*<sup>1142</sup> del 2007 – che esorta lo straniero ad abbracciare i valori fondamentali della Repubblica – rischia infatti di rimanere lettera morta qualora non supportata da politiche concrete ed effettive in materia di multiculturalismo. Tali azioni, per essere efficaci, dovrebbero sia richiedere uno sforzo di adattamento ed accettazione delle regole e principi fondamentali nazionali da parte dello straniero, per garantire il pacifico vivere insieme, sia un impegno statale all'individuazione dei valori comuni e condivisi anche con i gruppi minoritari<sup>1143</sup>, così da poter avviare un dialogo e un discorso che permetta la convivenza nel lungo periodo.

Il modello (o piuttosto, il non-modello) italiano dunque risulta essersi assestato su di un'opera di bilanciamento caso per caso per tenta di preservare sia i diritti delle minoranze sia i principi costituzionali inviolabili ed incomprimibili. Attività che viene però tradizionalmente demandata agli organi giudiziari, chiamati a rispondere ed adattare le istanze figlie del multiculturalismo all'ordinamento vigente, facendo leva soprattutto sugli articoli 2 e 3 della Costituzione. La fragilità di una tale soluzione è evidentemente insita nello scambio di ruoli e nel gioco delle parti tra magistratura e legislatore, non potendosi considerare sana la scelta di traslare un potere quasi normativo e creativo ad un organo chiamato a interpretare. Oltretutto, l'efficacia stessa dell'intervento della autorità giudiziale deve dirsi più limitato rispetto a quello del legislatore posto che la prima fornisce risposte concrete a istanze concrete, mentre il secondo è chiamato a formulare soluzioni plurivalenti che educino la maggioranza al rispetto della diversità e del dialogo interculturale<sup>1144</sup>.

Al di là delle considerazioni che possono sorgere in merito alla specificità del caso italiano, dal confronto delle tre esperienze nazionali emerge come vi sia una serie di diritti di cui tutti gli individui possono godere, anche se non inclusi nella cerchia ristretta dei cittadini. È questo il caso, si è visto, dei diritti civili i quali – essendo in gran parte riconducibili alla macrocategoria dei diritti umani fondamentali aventi valenza universale – vengono assicurati all'uomo in quanto tale, indipendentemente dalla loro condizione giuridica e dal loro rapporto con lo Stato ospitante.

---

<sup>1142</sup> Varata con Decreto del Ministero dell'Interno del 23 aprile del 2007 con il quale si è sottolineato il valore programmatico della Carta per i cui i valori e principi contenuti al suo interno debbono guidare l'Amministrazione nell'adozione di politiche di integrazione e coesione sociale. Nel Decreto si ribadisce peraltro il fatto che quelli enucleati all'interno della Carta sono i *principi ispiratori dell'ordinamento e della società italiana nell'accoglienza e regolazione del fenomeno migratorio in un quadro di pluralismo culturale e religioso*.

<sup>1143</sup> Giovanni Maria FLICK, *op. cit.*, p. 39. È qui inoltre possibile operare un richiamo al pensiero di Ginevra Cerrina Feroni, esposto nella medesima opera alle pagine 55-56, che si sofferma sulla necessità di ricorrere ad un "*modello flessibile ove il rispetto della diversità si associa sempre ad un approccio pedagogico nei confronti dell'immigrato che viene guidato nella accettazione dei valori democratici*".

<sup>1144</sup> Giovanni CAVAGGION, *op. cit.*, pp. 395-400.

Ciò non toglie, però, che nel godimento di tale gamma di diritti la posizione dello straniero risulterà svantaggiata e meno assodata rispetto a quella del cittadino, posto che la condizione di precarietà nel territorio e di sottoposizione alle leggi sull'immigrazione del primo sarà capace di influire sul grado e sulla effettiva capacità dello stesso di poter esercitare a pieno i propri diritti e libertà civili<sup>1145</sup>.

Diversa è invece la situazione concernente i diritti sociali, in quanto – a tale proposito – la vera distinzione non pare più giocarsi solamente tra cittadino/straniero quanto piuttosto tra residente e non residente. Ancor più che il possesso della cittadinanza, ciò che si è rivelato essere il vero criterio discriminante circa il godimento e accesso ai diritti sociali è rappresentato dalla permanenza stabile e dalla presenza regolare e duratura dello straniero all'interno dei confini nazionali. La residenza continuativa e pressoché definitiva del non-cittadino sul territorio dello Stato ospitante assume difatti una doppia valenza: da un lato, indica la scelta fatta dallo straniero di inserirsi all'interno di una comunità e dunque di gradualmente adeguarsi ed adattarsi ai suoi usi e costumi; dall'altro implica invece la partecipazione del non-cittadino alle finanze dello Stato mediante la contribuzione fiscale e il pagamento dei tributi. Per tale duplice motivo, quindi, i diritti sociali tendono ad essere in parte preclusi e in parte assicurati in maniera più restrittiva al non-cittadino non residente stabilmente, avendo comunque cura di assicurare a tale categoria di individui il godimento di un nucleo intangibile di diritti particolarmente sensibili e vevoli quali il diritto alla salute e il diritto alla istruzione. Per gli altri, invece, gli Stati – nonché gli organismi locali e territoriali – si sono dimostrati sempre più inclini ad adottare politiche restrittive in base alle quali l'accesso ai diritti sociali viene riconosciuto unicamente a quegli individui che, seppur estranei al gruppo dei *cives*, siano stabilmente inseriti in un contesto geografico e partecipino attivamente alla tenuta del sistema di *welfare state* nazionale. Significativo in tal senso si è certamente rivelato il caso del diritto all'abitazione, o meglio agli alloggi popolari di cui ai capitoli terzo, quarto e quinto.

Ciò sta altresì a dimostrare come, peraltro, non possa negarsi una correlazione diretta tra la durata del periodo di permanenza dello straniero all'interno di una comunità e il contenuto e la sostanza delle istanze – anche morali – avanzate dallo stesso, fino ad arrivare ad un livello simile, se non uguale, a quello pretendibile dal cittadino. Dopo aver vissuto stabilmente per un determinato periodo all'interno di un contesto sociale, quindi, è come se gli individui siano, per

---

<sup>1145</sup> Joseph H. CARENS, "Immigration, Democracy, and Citizenship", in Oliver SCHMIDTKE and Saime OZCURUMEZ (edited by), *op. cit.*, p. 26.

il solo fatto stesso della residenza, autorizzati moralmente a richiedere e vedersi accordati gli stessi diritti legali di chi è formalmente definibile quale cittadino<sup>1146</sup>.

Tale affermazione non risulta però nella prassi essere troppo condivisa – e tantomeno perseguita - dagli Stati, i quali continuano a dimostrare una qualche ritrosia a che i diritti classicamente definiti di cittadinanza siano concessi tramite canali alternativi. Detto atteggiamento trova difatti conferma nella velata tendenza ad incoraggiare il ricorso a meccanismi di naturalizzazione, ad esempio ampliando le ipotesi ricomprese all'interno della fattispecie o ancora semplificando le procedure a ciò prodromiche. Tale tendenza deve probabilmente ricondursi al fatto che il naturalizzato è sostanzialmente un individuo il cui processo di integrazione e inclusione sociale può dirsi riuscito, avendo egli abbracciato ed assimilato i valori e i principi cardine dello Stato ospitante<sup>1147</sup>. Di base, dunque, il riconoscimento pieno dei diritti arriva solamente nel momento in cui lo straniero è praticamente assimilabile al cittadino.

Allontanandosi dal profilo del *cives optimo iure*, detentore dello *status civitatis* e per ciò solo del set di diritti oramai noto, sempre più incerta e in equilibrio precario appare la tutela dei diritti da parte dello Stato nei confronti dello straniero, anche di quelli ritenuti fondamentali. È stato difatti correttamente argomentato come a fare la differenza sia, in buona sostanza, il grado di esercibilità e il livello di godimento dei diritti assicurati al singolo<sup>1148</sup>, andando così a creare categorie diverse di individui, ad alcune delle quali spetta una tutela inferiore dei propri diritti fondamentali.

Quanto ora esposto si carica inoltre di ulteriore significato qualora si parli dei diritti politici, generalmente preclusi al non-cittadino seppur residente. In quest'ambito con ancora più violenza emerge il rovesciamento del processo riconoscitivo per cui solamente a seguito della naturalizzazione l'individuo è ammesso all'esercizio del diritto di voto e non viceversa. Si potrebbe infatti pensare che la concessione della condizione giuridica della cittadinanza sia da intendersi quale coronamento formale di una integrazione a tutto tondo già portata a compimento, per cui lo straniero può già godere dei diritti civili, sociali e politici e ciò che manca per la sua piena parificazione al cittadino sia appunto una mera formalità istituzionale. Non è però questa la realtà dei fatti, tenuto conto che – a fronte del riconoscimento al non-cittadino di diritti civili

---

<sup>1146</sup> Ivi, p. 27. Aggiunge peraltro l'Autore, a p. 23, che: “*There simply is no conception of democracy available today that can justify the exclusion from democratic participation of people who have spent their entire lives in a society. The mere possibility that they might leave is insufficient because this is also true of the children of current citizens*”.

<sup>1147</sup> Ciò è ben evidente nel valore simbolico delle cerimonie di naturalizzazione in uso in Francia e Gran Bretagna durante le quali i naturalizzandi debbono recitare formule e prestare giuramenti non solo di fedeltà allo Stato ma anche di rispetto dei valori e principi nazionali.

<sup>1148</sup> Enrico FERRI, *op. cit.*, PP. 80-84.

e sociali – i diritti politici continuano ad essere appannaggio esclusivo dei cittadini<sup>1149</sup>. È in realtà incontrovertibile la valenza simbolica che tali diritti continuano ad incarnare, sottintendendo un legame tra lo Stato e l'individuo che si rifà al concetto di nazione quale unione di soggetti aventi lo stesso retaggio tradizionale, culturale e valoriale. La condivisione di un pressoché uguale modello democratico o comunque istituzionale viene quindi dato per presupposto, quale prodotto della storia nazionale<sup>1150</sup>.

Così facendo però, si incappa nel periglioso paradosso di cui si argomentava nel Capitolo II tale per cui ad una consistente fetta della popolazione – soggetta alle leggi e condizionata dall'impianto normativo nazionale – è impedito di partecipare alla definizione delle regole cui è chiamata ad obbedire, non potendo nemmeno contribuire alla vivacizzazione del dibattito pubblico esponendo istanze e problematiche avvertite come tali all'interno del gruppo minoritario di appartenenza. Vi è dunque incongruenza tra la platea dei governanti e dei governati, che va ad alimentare una lacuna, una risacca in cui si concentrano i malumori dei non-rappresentati. L'esclusione delle minoranze dal circuito democratico provoca difatti un deluso ritorno delle stesse alla cultura originaria, percepita come matrice esclusiva di identità personale, rifocillando pericolosi canali estranei alle logiche democratiche e partecipative<sup>1151</sup>.

Si potrebbe peraltro obiettare come il pluralismo delle idee e delle visioni sia il motore stesso della democrazia deliberativa che supera l'ancoraggio tradizionale dei meccanismi democratici alla rappresentanza statica per andare invece a valorizzare il dialogo, il confronto costruttivo e la deliberazione collettiva volta alla formazione di deliberazioni legislative che prescindono dalla comunanza di fini e di opinioni del popolo<sup>1152</sup>. È difatti oramai pensiero condiviso il fatto che la democrazia secolare si formi e si espliciti all'interno dello spazio pubblico democratico in cui i cittadini sono chiamati a scambiarsi argomenti e propugnare pretese, secondo la regola non scritta per cui ciò che conta davvero è il rispetto delle procedure consensuali di decisione e il raggiungimento di un accordo su base persuasoria<sup>1153</sup>. Il conflitto perde allora la sua valenza negativa per farsi strumento di armonizzazione e di negoziazione della differenza. Dallo stesso potrebbe altresì derivare un linguaggio giuridico che sia mezzo di comunicazione trasversale alle

---

<sup>1149</sup> Tale affermazione è sicuramente valida per le tre esperienze nazionali studiate nonché per una buona parte dei paesi europei, non potendosi comunque negare l'esistenza di legislazioni nazionali che hanno aperto al diritto di voto agli stranieri non-cittadini residenti, come ad esempio la legge belga del 2004 che ha permesso agli stranieri extraeuropei – rispondenti ad una serie di requisiti - di votare alle elezioni municipali.

<sup>1150</sup> David C. EARNEST, "Neither Citizen Nor Stranger: Why States Enfranchise Resident Aliens," in *World Politics*, vol. 58, no. 2, January 2006, pp. 242-275.

<sup>1151</sup> Giovanni CAVAGGION, *op. cit.*, p. 417.

<sup>1152</sup> Massimo AMPOLA e Luca CORCHIA, *Dialogo su Jürgen Habermas. Le trasformazioni della modernità*, Edizioni ETS, 2007, pp. 134-135.

<sup>1153</sup> Sergio BELARDINELLI, *L'ordine di Babele. Le culture tra pluralismo e identità*, Rubbettino Editore, 2018, p. 61.

diversità, che permetta agli attori del dialogo di confrontarsi, non per sradicare la differenza, ma per celebrarla<sup>1154</sup>.

In un'epoca storica in cui si assiste al risorgere dalle ceneri di - presunti – sepolti spiriti nazionalistici, al ritorno in auge di argomentazioni oramai avversate e censurate dalle stesse carte costituzionali, alla diffusione di logiche in alcuni casi addirittura antidemocratiche viene allora spontaneo domandarsi se sia ancora realistico potersi dare per assodata la comunanza di spirito e di *idem sentire* tra i cittadini quando si parli di valori e di principi, morali come politici. È altresì ragionevole ammettere pluralismi di questo tenore, in virtù del solo possesso dello *status civitatis*, continuando – allo stesso tempo - ad escludere l'accesso dei non-cittadini all'esercizio dei diritti politici, facendo leva sul loro differente portato etico, giuridico e in ultima istanza politico? In che misura si può (o meglio si deve) parlare di estraneità e incompatibilità di un'argomentazione politica dall'ordinamento giuridico nazionale?

Sono questi indubbiamente dei quesiti difficili e di non pronta soluzione. Le stesse teorie fautrici di una cittadinanza cosiddetta post-nazionale sono diffuse da tempo ma stentano ad affermarsi. Ciò deve essenzialmente essere ricondotto alla difficoltà di applicazione pratica di tal tipo di soluzione, che dipende intimamente dalla sua capacità di trascendere ed ampliare i domini tradizionali della politica e della legge, oltre ad essere lasciata in balia dei governi e dei sentimenti del momento<sup>1155</sup>.

La strada lungo tale percorso scosceso potrebbe essere intrapresa innanzitutto mediante una preliminare presa di distanze dall'individualismo chiuso e a tutti i costi, valorizzando e promuovendo – al contrario – le relazioni interpersonali ed il dialogo interculturale quali basi per la creazione di un substrato di diritti umani e valori ampiamente condivisi e paradigmatici sui quali erigere un nuovo modo di concepire la democrazia e di strutturare l'ordinamento<sup>1156</sup>.

Il modo dunque per coniugare (diritti di) cittadinanza e multiculturalismo parrebbe risiedere nella presa di coscienza della crisi della democrazia tradizionale il cui destino pare legato indissolubilmente a quello degli Stati-nazione. Se è vero che – come afferma Dahrendorf – si è oramai entrati nell'era della Post-democrazia, appare necessario cominciare a formulare delle soluzioni aperte capaci di prescindere dall'*ethnos* e dall'*ethos* quali basi per il riconoscimento dei diritti, anche politici, per valorizzare invece l'individuo quale essere situato ed interagente all'interno di una determinata comunità sociale, alla quale contribuisce e partecipa, anche

---

<sup>1154</sup> Paul SCHIFF BERMAN, "Conflic of Laws and the Legal Negotiation of Difference", in Austin SARAT, Lawrence DOUGLAS, Martha MERRILL UMPHREY, *Law and the Stranger*, Stanford University Press, 2010, p. 170.

<sup>1155</sup> Peter H. SCHUCK, *Citizens, Strangers, and In-Betweens. Essays on immigration and Citizenship*, Westview Press, 1998, p. 203.

<sup>1156</sup> Fiammetta RICCI, *op. cit.*, pp. 57-58. In tali pagine, l'Autrice cita altresì il pensiero di Alain Touraine così come sviluppato nell'opera *Dopo la crisi. Una nuova società possibile*, del 2010.



avanzando le proprie istanze identitarie, ma sempre nel rispetto dei principi cardine, pilastri dell'ordinamento vigente nello Stato ospitante.

Ad oggi, in conclusione, non si può dare per certo l'avversarsi della profezia di Hardt e Negri secondo cui, per effetto delle migrazioni globali, nel futuro le città diverranno dei depositi di umanità cooperante e delle locomotive per la circolazione, residenze temporanee e reticoli per la grande distribuzione di umanità viva, rette dalla legge dell'ospitalità<sup>1157</sup>; quel che è certo è che vale la pena provarci.

*“L'uomo non vive soltanto la sua vita personale come individuo, ma – cosciente o incosciente – anche quella della sua epoca e dei suoi contemporanei, e qualora dovesse considerare dati in modo assoluto e ovvio i fondamenti generali e obiettivi della sua esistenza ed essere altrettanto lontano dall'idea di volerli criticare quanto lo era in realtà il buon Castorp, è pur sempre possibile che senta vagamente compromesso dai loro difetti il proprio benessere morale.”*

Thomas Mann, *La Montagna Incantata*, 1924

---

<sup>1157</sup> Michael HARDT and Antonio NEGRI, *Empire*, Harvard University Press, 2000, p. 397.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **Volumi:**

- AA.VV., *Costituzione, Economia, Globalizzazione. Liber amicorum in onore di Carlo Amirante*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013;
- ALEINIKOFF, Alexander, KLUSMEYER, Douglas, *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*, Brookings Institution, 2000;
- AMBROSINI, Maurizio, *Irregular Immigration in Southern Europe. Actors, Dynamics and Governance*, Palgrave Macmillan, 2018;
- AMIRANTE, Domenico, PEPE, Vincenzo, *Stato democratico e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali*, G. Giappichelli Editore, 2011;
- AMPOLA, Massimo, CORCHIA, Luca, *Dialogo su Jürgen Habermas. Le trasformazioni della modernità*, Edizioni ETS, 2007;
- AMSELLE, Jean-Loup, *Vers un multiculturalisme français. L'empire de la coutume*, Aubier, 1996;
- ANDERSON, Perry, *Dall'antichità al feudalesimo. Alle origini dell'Europa*, Il Saggiatore, 2016;
- ANELLO, Giancarlo, *Tradizioni di giustizia e Stato di diritto. Religioni, giurisdizione, pluralismo*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011;
- ANTHON, John, *An analytical abridgement of the commentaries of Sir William Blackstone on the laws of England*, Isaac Riley, 1809;
- ARANGIO-RUIZ, Gaetano, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Fratelli Bocca, 1913;
- ARENDT, Hannah, *Le origini del totalitarismo*, Einaudi, 2009;
- ARISTOTELE, *Politica*, Editori Laterza, 2007;
- ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale, Cagliari, 16-17 ottobre, 2009*, Annuario 2009, 2010;
- AYDIN, Hasan (edited by), *Multicultural education: Diversity, Pluralism, and Democracy. An international perspective*, LAP Lambert Academic Publishing, 2013;
- AZZARITI, Gaetano, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Editori Laterza, 2013;
- AZZARITI, Gaetano, DELLAVALLE, Sergio, *Crisi del costituzionalismo e ordine giuridico sovranazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014;
- BALIBAR, Étienne, *Cittadinanza*, Bollati Boringhieri, 2012;
- BARAK, Aharon, *Human Dignity: The Constitutional Value and the Constitutional Right*, Cambridge University Press, 2015;
- BARILE, Paolo, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, 1972;
- BARUFFI, Maria Caterina (a cura di), *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, CEDAM, Milano, 2010;
- BASCHERINI, Gianluca, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Jovene Editore, 2007;

- BASSI, Andrea, MORO, Giuseppe (a cura di), *Politiche sociali innovative e diritti di cittadinanza*, FrancoAngeli, 2015;
- BAUBÖCK, Rainer, *Democratic inclusion in dialogue*, Manchester University Press, 2018;
- BAUBÖCK, Rainer (edited by), *Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*, Amsterdam University Press, 2006;
- BAUBÖCK, Rainer, *Transnational citizenship: Membership and rights in international migration*, Edward Elgar Publishing, 1994;
- BAUBÖCK, Rainer, *Transnational Citizenship and Migration*, Routledge, 2017;
- BAUMANN, Gerd, *L'enigma multiculturale*, Il Mulino, 1999;
- BAUMAN, Zygmunt, *Modernità liquida*, Laterza, 2011;
- BEINER, Ronald (edited by), *Theorizing Citizenship*, State University of New York Press, 1995;
- BELARDINELLI, Sergio, *L'ordine di Babele. Le culture tra pluralismo e identità*, Rubbettino Editore, 2018;
- BELLAMY, Richard, *Citizenship. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, 2008;
- BELLAMY, Richard, *The "right to Have Rights": Citizenship Practice and the Political Constitution of the European Union*, Sussex European Institute, 2001;
- BENAZZO, Antonella (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto*, CEDAM, 2010;
- BENDIX, Reinhard, *Nation-Building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order*, University of California Press, 1964;
- BENHABIB, Seyla, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Cortina Raffaello, 2006;
- BENVENUTI, Paolo (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Il Sirente, 2008;
- BERTOLISSI, Mario, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Jovene Editore, 2015;
- BIERBACH, Jeremy B., *Frontiers of Equality in the Development of the EU and US Citizenship*, Springer, 2017;
- BIN, Roberto, PITRUZZELLA, Giovanni, *Diritto costituzionale*, G. Giappichelli Editore, 2015;
- BIONDI DAL MONTE, Francesca, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, G. Giappichelli Editore, 2013;
- BLACKBURN, Robert, *Rights of citizenship*, Mansell, 1993;
- BLACKSTONE, William, *The Commentaries of Sir William Blackstone, Knight, on the Laws and Constitution of England*, American Bar Association, 2010;
- BLOOM, Tendayi, *Noncitizenism: Recognising Noncitizen Capabilities in a World of Citizens*, Routledge Studies on Challenges, Crises and Dissent in World Politics, Routledge, 2017;
- BOBBIO, Norberto, *L'età dei diritti*, Einaudi, 1990;
- BODIN, Jean, *I sei libri dello Stato*, UTET, 1964;
- BOGDANOR, Vernon, *The New British Constitution*, Hart Publishing, 2009;

- BOGUSZ, Barbara, CHOLEWINSKI, Ryszard, CYGAN, Adam, SZYSZCZAK, Erika (edited by), *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Brill, 2004;
- BONAZZI, Tiziano, DUNNE, Michael, *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Il Mulino, 1994;
- BONFIGLIO, Salvatore, *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, G. Giappichelli Editore, 2016;
- BOSNIAK, Linda, *The Citizen and the Alien. Dilemmas of Contemporary Membership*, Princeton University Press, 2008;
- BREMS, Eva, *Diversity and European Human Rights. Rewriting Judgments of the ECHR*, Cambridge University Press, 2012;
- BROOKS, Thom, *Becoming British: UK citizenship examined*, Biteback Publishing, 2016;
- BROOKS, Thom (edited by), *Ethical Citizenship. British Idealism and the Politics of Recognition*, Palgrave Macmillan, 2014;
- BRUBAKER, William Rogers, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, 1992;
- BRUBAKER, William Rogers (edited by), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University press of America, 1989;
- BRYSK, Alison, STOHL, Michael (edited by), *Expanding Human Rights: 21st Century Norms and Governance*, Edward Elgar Pub, 2017;
- BUSCEMA, Luca (a cura di), *Identità nazionale e multiculturalismo*, Editoriale Scientifica, 2016;
- CAGGIANO, Giandonato (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, G. Giappichelli editore, 2014;
- CALAMIA, Antonio M., DI FILIPPO, Marcello, GESTRI, Marco (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, CEDAM, 2012;
- CALANDRI, Elena, PAOLI, Simone, VARSORI, Antonio, *Peoples and Borders. Seventy Years of Migration in Europe, from Europe, to Europe*, Nomos, 2017;
- CALDER, Gideon, COLE, Philip, SEGLOW, Jonathan (edited by), *Citizenship Acquisition and National Belonging. Migration, Membership and the Liberal Democratic State*, Palgrave Macmillan, 2010;
- CAMPEDELLI, Massimo, CARROZZA, Paolo, PEPINO, Livio (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Il Mulino, 2010;
- CARRE' DE MALBERG, Raymond, *La legge come espressione della volontà generale*, Giuffré, 2008;
- CARRETTI, Paolo, TARLI BARBIERI, Giovanni, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, G. Giappichelli Editore, 2017;
- CARROZZA, Paolo, DI GIOVINE, Alfonso, FERRARI, Giuseppe F., *Diritto costituzionale comparato*, Tomo II, Editori Laterza, 2009;

- CARTABIA, Marta (a cura di), *Dieci casi sui diritti in Europa*, Il Mulino, 2011;
- CASELLI, Marco and GILARDONI, Guia (edited by), *Globalization, Supranational Dynamics and Local Experiences*, Palgrave Macmillan, 2018;
- CASSESE, Sabino, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, il Mulino, 2016;
- CASTAÑO, Sergio Raúl (a cura di R. CRISTIN), *Il potere costituente tra mito e realtà*, Giuffré Francis Lefebvre, 2018;
- CASTLES, Stephen, *Migration, citizenship and identity. Selected essays*, Edward Elgar Publishing, 2017;
- CATANIA, Alfonso, *Stato, cittadinanza, diritti*, G. Giappichelli Editore, 2000;
- CAVAGGION, Giovanni, *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, G. Giappichelli Editore, 2018;
- CERRI, Augusto, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffré, 2009;
- CHETAIL, Vincent, *International Law and Migration*, Vol.1, Edward Elgar, 2016;
- CHIAROMONTE, William, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Collana Fondazione Marco Biagi, G. Giappichelli Editore, 2013;
- CHOLEWINSKI, Ryszard, *Migrant Workers in International Human Rights Law. Their Protection in Countries of Employment*, Oxford University Press, 1997;
- CHOQUET, Sabine, *Identité nationale et multiculturalisme. Deux notions antagonistes?*, Classiques Garnier, 2015;
- CICCARELLI, Roberto, *La cittadinanza. Una prospettiva critica*, Aracne, 2005;
- CIVITARESE MATTEUCCI, Stefano, HALLIDAY, Simon (edited by), *Social rights in Europe in an age of austerity*, Routledge, 2017;
- CLYNE, Michael, JUPP, James (edited by), *Multiculturalism and integration: a harmonious relationship*, ANU E Press, 2011;
- CODINI, Ennio, *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell'immigrazione*, G. Giappichelli Editore, 2017;
- CODINI, Ennio and D'ODORICO, Marina, *Democracy and Citizenship in the 21th Century. Critical Issues and Perspectives*, McGraw-Hill Education, 2014;
- COHEN, Elizabeth F., GHOSH, Cyril, *Citizenship*, Polity Press, 2019;
- COLOMBO, Enzo, DOMANESCHI, Lorenzo, MARCHETTI, Chiara, *Una nuova generazione di italiani. L'idea di cittadinanza tra i giovani figli di immigrati*, FrancoAngeli, 2009;
- CONSORTI, Pierluigi, *Tutela dei diritti dei migranti*, Plus, 2009;
- CONSTANT, Benjamin, *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*, Éditions Gallimard, 1819;
- CONSTANT, Benjamin, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs*, Hocquet, 1815;

- COOPER, Frederick, *Citizenship, inequality and difference. Historical perspective*, Princeton University Press, 2018;
- CORALI, Enrico, *Cittadini, tariffe e tributi. Principi e vincoli costituzionali in materia di prestazioni patrimoniali imposte*, Giuffrè, 2009;
- CORIGLIANO, Filippo, *La cultura della cittadinanza. Itinerario europeo e contesto globale*, Mimesis Edizioni, 2016;
- CORSI, Cecilia, *Lo Stato e lo straniero*, CEDAM, 2001;
- CORTESE, Fulvio, SANTUCCI, Gianni, SIMONATI, Anna, *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza*, Editoriale Scientifica, 2014;
- COSTA, Pietro, *Cittadinanza*, Editori Laterza, 2009;
- COSTA, Pietro, ZOLO, Danilo, SANTORO, Emilio (a cura di), *Lo Stato di diritto: storia, teoria, critica*, Feltrinelli, 2002;
- COSTANZO, Pasquale, *La "nuova" costituzione della Francia*, G. Giappichelli Editore, 2009;
- COURBE, Patrick, *Le nouveau droit de la nationalité*, Dalloz, 1998;
- CRICK, Bernard, *Basic Forms of Government. A Sketch and a Model*, The Macmillan Press Ltd, 1973;
- CRIFO', Giuliano, *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, Editori Laterza, 2000;
- CURCIO, Gennaro Giuseppe, *Etica del dialogo. Diritti umani, giustizia e pace per una società intraculturale*, Il Mulino, 2019;
- DAHL, Robert, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, 1989;
- DAHL, Robert, *Intervista sul pluralismo*, Editori Laterza, 2002;
- DAHL, Robert, *On Democracy*, Yale University Press, 1998;
- D'ALESSANDRO, Ruggero, *Breve storia della cittadinanza*, Manifestolibri, 2006;
- D'ALOIA, Antonio, FORLANI, Giuseppe (a cura di), *La Costituzione e i "nuovi cittadini". Riflessioni sulla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*, Monte Università Parma Editore, 2018;
- D'ORAZIO, Giustino, *Condizione dello straniero e "società democratica"*, CEDAM, 1994;
- DE ANGELIS, Giuseppe, *Multiculturalismo e integrazione. La via italiana*, Cacucci Editore, 2018;
- DE MINICO, Giovanna, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, Jovene, 2016;
- DE ROBBIO, Constantino, *Stranieri e diritto*, Pacini Giuridica, 2018;
- DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Diritto costituzionale comparato*, CEDAM, 2019;
- DEMANGEAT, Charles, *Histoire de la condition civile des étrangers en France dans l'Ancien et dans le nouveau droit*, Joubert, 1844;
- DEMANGEAT, Charles e VALETTE, Auguste, *Explication sommaire du Code Civil*, 1859;
- DEVINE, Laura, *Immigration and employment. Fast Tracking for Business*, Palladian Law Publishing, 2000;
- DI MARCO, Carlo, RICCI, Fiammetta, *La partecipazione popolare e la crisi della sovranità nel quadro euro-globale. Le sfide del multiculturalismo*, Editoriale Scientifica, 2018;

- DI MARTINO, Alessandra, *Il territorio: dallo stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello stato costituzionale aperto*, Giuffr , 2010;
- DI STASI, Angela (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, *Convegno interinale SIDI, Salerno 18-19 gennaio 2018*, Editoriale Scientifica, 2018;
- DOWER, Nigel, WILLIAMS, John (a cura di), *Global Citizenship: A Critical Reader*, Edinburgh University Press, 2002;
- DUCHESNE, Sophie, *Citoyennet    la française*, Presses de Sciences Po, 1997 ;
- DWORKIN, Ronald, *Justice for Hedgehogs*, Harvard University Press, 2013;
- DWORKIN, Ronald, *Law's Empire*, Harvard University Press, 1986;
- EWALD, François, *L'Etat providence*, Grasset, 1986;
- FERRAJOLI, Luigi, *Costituzionalismo oltre lo Stato*, Mucchi Editore, 2017;
- FERRI, Enrico, *Nuove e vecchie cittadinanze nella societ  multiculturale contemporanea*, CEDAM, 2018;
- FIORAVANTI, Maurizio (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa: Istituzioni e diritto*, Editori Laterza, 2002;
- FOGLETS, Marie-Claire, DUNDES RENTELN, Alison (edited by), *Multicultural Jurisprudence. Comparative Perspectives on the Cultural Defense*, Hart Publishing, 2009;
- FOGLETS, Marie-Claire, GRAZIADEI, Michele and DUNDES RENTELN, Alison, *Personal Autonomy in Plural Societies. A principle and its Paradoxes*, Routledge, 2018;
- FOCARELLI, Carlo (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto internazionale. Attori non statali, spazio virtuale, valori fondamentali e governo multinazionale di territori*, Morlacchi Editore, 2008;
- FRANCESCHETTI, Laura, NUCERA, Gianfranco G. (a cura di), *Immigrazione. Inclusione, cittadinanza, legalit *, Editoriale Scientifica, 2014;
- FREDETTE, Jennifer, *Constructing Muslims in France. Discourse, Public Identity, and The Politics of Citizenship*, Temple University Press, 2014;
- FURLAN, Federico, GIANELLO, Simone, IACOMETTI, Miryam, MARTINELLI, Claudio, VIGEVANI, Giulio Enea, VIVIANI SCHLEIN, Maria Paola, *Costituzioni comparate*, G. Giappichelli Editore, 2017;
- GALLISSOT, Ren , RIVERA, Annamaria (a cura di), *Pluralismo culturale in Europa*, Edizioni Dedalo, 1995;
- GARGIULO, Pietro, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Ediesse, 2012;
- GAUS, Gerald F., KUKATHAS, Chandran (edited by), *Handbook of Political Theory*, SAGE Publications Ltd, 2004;
- GENTILE, Emilio, *N  Stato n  Nazione. Italiani senza meta*, Editori Laterza, 2010;

- GENTILE, Emilio, FIORI, Simonetta (a cura di), *Italiani senza padri: intervista sul risorgimento*, Laterza, 2011;
- GIANNITI, Pasquale (a cura di), *I diritti fondamentali nell'unione Europea. La carta di Nizza dopo il trattato di Lisbona*, Zanichelli, 2013;
- GLENN, Patrick H., *Tradizioni giuridiche nel mondo. La sostenibilità della differenza*, Il Mulino, 2010;
- GOZDECKA, Dorota and KMAK, Magdalena (edited by), *Europe at the Edge of Pluralism*, Intersentia, 2015;
- GREBLO, Edoardo, *Ai confini della democrazia. Sovranità democratica e diritti umani*, Meltemi linee, 2018;
- GREER, Scott L., *Devolution and Social Citizenship in the UK*, Policy Press, 2009;
- GROSSO, Enrico, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, CEDAM, 1997;
- HÄBERLE, Peter, *Costituzione e identità culturale*, Giuffrè, 2006;
- HABERMAS, Jürgen, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Editori Laterza, 2013;
- HADENIUS, Axel, *Institutions and democratic citizenship*, Oxford University Press, 2001;
- HAMMAR, Tomas, *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, 1990;
- HAMPSHIRE, James, *Citizenship and belonging. Immigration and the politics of demographic governance in postwar Britain*, Palgrave Macmillan, 2005;
- HAMPSHIRE, James, *The Politics of Immigration: Contradictions of the Liberal State*, Polity, 2013;
- HANF, Theodor, EL MUFTI, Karim (edited by), *Policies and Politics of Teaching Religion*, Nomos, 2014;
- HARDT, Michael and NEGRI, Antonio, *Empire*, Harvard University Press, 2000;
- HEIMBURGER, Robert W., *God and the Illegal Alien. United States Immigration Law and a Theology of Politics*, Cambridge University Press, 2017;
- HELZEL, Paola B., *Il diritto di avere diritti. Per una teoria normativa della cittadinanza*, CEDAM, 2005;
- HEUSELJEAN, Wolfgang, RAGEADE, Philippe (edited by), *The Authority of EU Law*, Springer, 2019;
- HICKMAN, Mary, CROWLEY, Helen, MAI, Nick, *Immigration and social cohesion in the UK*, Palgrave Macmillan, 2012;
- HIRSCH BALLIN, Ernst, *Citizens' rights and the right to be a citizen*, Brill, 2014;
- HOBBS, Thomas, *Leviatano*, Editori Laterza, 2008;
- ISIN, Engin F., NYERS, Peter (edited by), *Routledge Handbook of Global Citizenship Studies*, Routledge, 2014;
- JELLINEK, Georg, *Allgemeine Staatslehre*, O. Häring, 1905;
- JELLINEK, Georg, *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, Società Editrice Libreria, 1912;



- JOPPKE, Christian, *Citizenship and Immigration*, Immigration and Society, Polity Press, 2010;
- JULIEN-LAFERRIÈRE, François, *Droit des étrangers*, Presses Universitaires de France, 2000;
- KANT, Immanuel, *Principi metafisici della dottrina del diritto* (1797), Editori Laterza, 2005;
- KEECHAN, Kim, *Aliens in Medieval law. The origins of modern citizenship*, Cambridge University Press, 2001;
- KEITNER, Chimène I., *The paradoxes of Nationalism. The French Revolution and Its Meaning for Contemporary Nation Building*, State University of New York Press, 2007;
- KISSANGOULA, Justin, *La Constitution française et les étrangers. Recherches sur les titulaires des droits et libertés de la Constitution sociale*, L.G.D.J., 2001;
- KLINGEMANN, Hans-Dieter, FUCHS, Dieter (edited by), *Citizens and the State*, Oxford University Press, 1995;
- KONDO, Atsushi (edited by), *Citizenship in a global world. Comparing Citizenship Rights for Aliens*, Palgrave Macmillan, 2001;
- KOSTAKOPOULOU, Dora, *The Future Governance of Citizenship*, Cambridge University Press, 2008;
- KYMLICKA, Will, NORMAN, Wayne (edited by), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford University Press, 2000;
- KYMLICKA, Will, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of minority Right*, Clarendon Press, Oxford, 1995;
- LA TORRE, Massimo, *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, G. Giappichelli Editore, 2004;
- LE BART, Christian, *Citoyenneté et démocratie*, La documentation française, 2016;
- LAGARDE, Paul, *La nationalité française*, Dalloz, 1989;
- LANFRANCHI, Marie-Pierre, LECUCQ, Olivier, NAZET-ALLOUCHE, Dominique (sous la direction de), *Nationalité et citoyenneté. Perspectives de droit comparé, droit européen et droit international*, Bruylant, 2012;
- LANZILLO, Maria Laura, *Il Multiculturalismo*, Biblioteca Essenziale, Edizioni Laterza, 2005;
- LEWICKI, Aleksandra, *Social justice through Citizenship? The Politics of Muslim Integration in Germany and Great Britain*, Palgrave Macmillan, 2014;
- LIDDY, Christian D., *Contesting the City. The Politics of Citizenship in English Towns, 1250–1530*, Oxford University Press, 2017;
- LIPPOLIS, Vincenzo, *La cittadinanza europea*, Il Mulino, 1994;
- LITTLETON, Thomas, *Littleton on Tenures (or Treatise on Tenures)*, 1481;
- LOLLO, Andrea, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Giuffré, 2016;
- LUCIONI, Carlo, *Cittadinanza e diritti politici. Studio storico-comparatistico sui confini della comunità politica*, Aracne Editrice, 2008;
- MACRILLO', Armando (a cura di), *Il diritto degli stranieri*, CEDAM, 2014;

- MADEIRA, Anne-Virginie, *Nationaux et étrangers en droit public français*, L.G.D.J., 2018;
- MANCINI, Letizia, *Società multiculturale e diritto. Dinamiche sociali e riconoscimento giuridico*, CLUEB, 2000;
- MAROTTA, Vince, *Theories of the Stranger. Dabates on Cosmopolitanism, Identity and Cross-Cultural Encounters*, Routledge, 2017;
- MARSH, David, O'TOOLE, Therese, JONES, Sue, *Young people and politics in the UK: Apathy or alienation?*, Springer, 2006;
- MARSHALL, Thomas Humphrey, *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge University Press, 1950;
- MARTINELLI, Claudio, "Immigrazione e sanità pubblica. Il caso della Gran Bretagna", in *Rivista AIC*, n.4, 2017;
- MARTINES, Temistocle, *Diritto costituzionale*, Giuffré, 2017;
- MARTINICO, Giuseppe, POLLICINO, Oreste (a cura di), *The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws. A Comparative Constitutional Perspective*, Europa Law Publishing, 2010;
- MARTINIELLO, Marco, *La démocratie multiculturelle. Citoyenneté, diversité, justice sociale*, Presses de Sciences Po, 2011;
- MAZZARESE, Tecla, *Diritto, tradizioni, traduzioni: la tutela dei diritti nelle società multiculturali*, G. Giappichelli Editore, 2013;
- MCAFEE, Noëlle, *Habermas, Kristeva, and Citizenship*, Cornell University Press, 2000;
- MELIDORO, Domenico, *Multiculturalismo. Una piccola introduzione*, Luiss University Press, 2015;
- MESSINA, Giovanni, *Diritto liquido? La governance come nuovo paradigma della politica e del diritto*, FrancoAngeli, 2012;
- MEZZADRA, Sandro (a cura di), *Cittadinanza. Soggetti, ordine, diritto*, CLUEB, 2004;
- MEZZETTI, Luca (a cura di), *Diritti e doveri*, G. Giappichelli Editore, 2013;
- MICHON-TRAVERSAC, Anne-Sophie, *La citoyenneté en droit public français*, L.G.D.J., 2009;
- MILLER, David, *Citizenship and National Identity*, Polity Press, 2000;
- MODOOD, Tariq, TRIANDAFYLLIDOU, Anna, ZAPATA-BARRERO, Ricard (edited by), *Multiculturalism, Muslims and Citizenship. A European Approach*, Routledge, 2006;
- MODUGNO, Franco, CARNEVALE, Paolo, CELOTTO, Alfonso, COLAPIETRO, Carlo, RUOTOLO, Marco, SERGES, Giovanni, SICLARI, Massimo, RIMOLI, Francesco, *Diritto pubblico*, G. Giappichelli Editore, 2017;
- MOMMSEN, Christian Matthias Theodor, *Römisches Staatsrecht*, III, 1, Leipzig, 1887;
- MORBIDELLI, Giuseppe, PEGORARO, Lucio, RINELLA, Angelo, VOLPI, Mauro, *Diritto pubblico comparato*, G. Giappichelli Editore, 2016;
- MOROZZO DELLA ROCCA, Paolo (a cura di), *Immigrazione, Asilo e Cittadinanza. Discipline e orientamenti giurisprudenziali*, Maggioli Editore, 2018;
- MORTATI, Costantino, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, 1969;

- MOTA FLORES, Ventura Enrique, PONTE, Flavio Vincenzo (a cura di), *La cittadinanza quale "valore": un approccio giuridico-economico*, CEDAM, 2018;
- MOUFFE, Chantal, *Dimensions of radical democracy. Pluralism, citizenship, community*, Verso, 1992;
- MOUTON, Jean-Denis, KOVACS, Péter, *Le concept de citoyenneté en droit international*, Brill, 2018;
- MUSTAFA, Asma, *Identity and Political Participation among Young British Muslims. Believing and Belonging*, Palgrave Macmillan, 2015;
- NANIA, Roberto (a cura di), *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi studio*, G. Giappichelli Editore, 2012;
- NEGRI, Stefania, *Salute pubblica, sicurezza e diritti umani nel diritto internazionale*, G. Giappichelli Editore, 2018;
- NELSON, Brian R., *The making of the Modern State*, Palgrave Macmillan, 2006;
- O'BRIEN, Peter, *The Muslim Question in Europe. Political Controversies and Public Philosophies*, Temple University Press, 2016;
- OERS van, Ricky, *Deserving Citizenship. Citizenship Tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, Martinus Nijhoff Publisher, 2014;
- OESTREICH, Gerhard (a cura di G. GOZZI), *Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali*, Editori Laterza, 2007;
- PAROLARI, Paola, *Culture, diritto, diritti. Diversità culturale e diritti fondamentali negli stati costituzionali di diritto*, G. Giappichelli Editore, 2016;
- PANZERA, Claudio, RAUTI, Alessio, SALAZAR, Carmela, SPADARO, Antonino (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri. Atti del Convegno internazionale di Studi di Reggio Calabria, 26-27 marzo 2015*, Editoriale Scientifica, 2016;
- PAUVERT, Bertrand, *L'intégration des étrangers en France: étude de droit public*, Presses universitaires du Septentrion, 2001;
- PEDROZA, Luicy, *Citizenship Beyond Nationality. Immigrants' Right to Vote Across the World*, University of Pennsylvania Press, 2019;
- PEGORARO, Lucio, RINELLA, Angelo, *Sistemi costituzionali comparati*, G. Giappichelli Editore, 2017;
- PFLOESCHNER, Fred, *Les dispositions de la Constitution du 27 octobre 1946 sur la primauté du droit international et leur effets sur la situation des étrangers en France sous la IVe République*, E.Droz, 1961 ;
- PICCINNI, Maria Rosaria, *Il tempo della festa tra religione e diritto*, Cacucci Editore, 2013;
- PISILLO MAZZESCHI, Riccardo, PUSTORINO, Pietro, VIVIANI, Alessandra (a cura di), *Diritti umani degli immigrati. Tutela della famiglia e dei minori*, Editoriale Scientifica, 2010;
- PITSEYS, John, *Démocratie et citoyenneté*, 88 Dossier du CRISP, Novembre 2017;
- PIZZOLATO, Filippo, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Vita e Pensiero, 1999;
- PIZZORUSSO, Alessandro, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Giuffrè, 1967;

- POMPEO, Francesco (a cura di), *La società di tutti. Multiculturalismo e politiche dell'identità*, Maltemi, 2007;
- PORENA, Daniele, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, G. Giapicchelli Editore, 2011;
- PRELOT, Pierre-Henri, RICCI, Jean-Claude, *Droit des libertés fondamentales*, Hachette, 2010;
- RAWLS, John, *A theory of justice*, Belknap Press, 1971;
- REPETTO, Giorgio (a cura di), *The Constitutional Relevance of the ECHR in Domestic and European Law. An Italian Perspective*, Intersentia, 2013;
- RIDOLA, Paolo, *Diritti fondamentali. Un'introduzione*, G. Giapicchelli Editore, 2006;
- ROMEO, Graziella, *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, CEDAM, 2011;
- RONCHETTI, Laura (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle regioni*, Giuffré, 2012;
- ROSENFELD, Michel, SAJO, Andràs, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, 2012;
- RUBIO-MARÍN, Ruth, *Human Rights and Immigration*, Oxford Scholarship Online, 2014;
- RUGGIU, Ilenia, *Il giudice antropologo. Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali*, FrancoAngeli, 2012;
- SALERNO, Giulio M., RIMOLI, Francesco (a cura di), *Cittadinanza, identità e diritti. Il problema dell'altro nella società cosmopolitica*, Grafica Editrice Romana, 2008;
- SANNA, Ignazio, *Diritto di cittadinanza e uguaglianza sostanziale*, Edizioni Studiorum, 2014;
- SANTORO, Roberta (a cura di), *Fenomeno religioso e dinamiche del multiculturalismo*, Cacucci Editore, 2018;
- SARAT, Austin, DOUGLAS, Lawrence, MERRILL UMPHREY, Martha, *Law and the Stranger*, Stanford University Press, 2010;
- SASSU, Rita, *The concept of Citizenship through ages. From Greco-Roma period to modern age*, Quintilia Edizioni, 2012;
- SAVINO, Mario, *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, IRPA, Rapporto 2/2014, Editoriale Scientifica;
- SCALONE, Antonino, "Comunità, identità e omogeneità fra Schmitt, Heller E Kelsen", in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1, 2019;
- SCHMIDTKE, Oliver, OZCURUMEZ, Saime (edited by), *Of States, Rights, and Social Closure. Governing Migration and Citizenship*, Palgrave MacMillan, 2008;
- SCHMITT, Carl, *Dottrina della Costituzione*, Giuffré, 1984;
- SCHMITT, Carl, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello "Jus Publicum Europaeum"*, Adelphi, 1991;

- SCHMITT, Carl, *The Leviathan in the State theory of Thomas Hobbes. Meaning and failure of a political symbol*, Greenwood Press, 1996;
- SCHMITT, Carl, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot GmbH, XI Edizione, 2017;
- SCHUCK, Peter H., *Citizens, Strangers, and In-Betweens. Essays on immigration and Citizenship*, Westview Press, 1998;
- SHACHAR, Ayelet, BAUBÖCK, Rainer, BLOEMRAAD, Irene, VINK, Maarten (edited by), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford University Press, 2017;
- SHAW, Jo (edited by), *Citizenship and Constitutional Law*, Edward Elgar, 2018;
- SILKE, Andrew, *Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*, Routledge, 2019;
- SIMON, Rita J., BROOKS, Alison, *Rights and Responsibilities of Citizenship the World over*, Lexington Books, 2009;
- SINDING ASSEN, Henriette, GLOPPEN, Siri, MAGNUSSEN, Anne-Mette, and NILSSEN, Even (edited by), *Juridification and Social Citizenship in the Welfare State*, Edwards Elgar, 2014;
- SMITH, David J., HIDDEN, John, *Ethnic Diversity and the Nation State. National cultural autonomy revisited*, Routledge, 2012;
- SOMERS, Margaret R., *Genealogies of citizenship: knowledge, markets, and the right to have rights*, Cambridge University Press, 2008;
- SPINTHOURAKIS, Julia Athena, LALOR, John, BERG, Wolfgang, *Cultural Diversity in the Classroom: A European Comparison*, Springer Science & Business Media, 2011;
- STRUMIA, Francesca, *La duplice metamorfosi della cittadinanza in Europa. Da cittadinanza sedentaria a cittadinanza itinerante da cittadinanza sociale a cittadinanza economica*, Jovene Editore, 2013;
- SUNSTEIN, Cass, *The Partial Constitution*, Harvard University Press, 1993;
- TABACHNICK, David Edward, BRADSHAW, Leah (edited by), *Citizenship and multiculturalism in Western liberal democracies*, Lexington Books, 2017;
- TALANI, Leila Simona, *Globalisation, Migration and the Future of Europe. Insiders and outsiders*, Routledge, 2012;
- TAYLOR, Charles, HABERMAS, Jürgen, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Feltrinelli, 1998;
- TCHEN, Vincent, *Les droit des étrangers*, Dominos Flammarion, 1998;
- TCHEN, Vincent, *Le droit des étrangers. 10 ans de jurisprudence 1989-1999*, Editions du Juris-Classeur, 1999;
- THOUVENIN, Jean-Marc, TREBILCOCK, Anne, *Le droit international social. Droits économiques, sociaux et culturels*, Bruylant, 2013;
- TILLY, Charles, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Wiley-Blackwell, 1990;
- TILLY, Charles (edited by), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, 1975;

- TOFFOLO, Cris E. (edited by), *Emancipating Cultural Pluralism*, State University of New York Press, 2006;
- TORRE, Alessandro, *Il Regno è ancora Unito? La Scozia tra indipendenza e devolution*, Maggioli, 2016;
- TOZZI, Valerio, PARISI, Marco (a cura di), *Immigrazioni e soluzioni legislative in Italia e in Spagna. Istanze autonomistiche, società multiculturali, diritti civili e cittadinanza*, Annali Quaderni, Arti Grafiche la Regione srl, 2007;
- TRIA, Lucia, *Stranieri, extracomunitari e apolidi. La tutela dei diritti civili e politici*, Giuffrè Editore, 2013;
- ULLMANN, Walter, *Principles of Government and Politics in the Middle Ages*, Routledge, 2010;
- VASSILOPOULOU, Joana, BRABET, Julienne, SHOWUNMI, Victoria, *Race Discrimination and Management of Ethnic Diversity and Migration at Work: European Countries' Perspectives Vol: 6*, Emerald Publishing Limited, 2019;
- VOLPI, Mauro, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli Editore, 2013;
- WARMING, Hanne and FAHNØE, Kristian (edited by), *Lived Citizenship on the Edge of Society. Rights, Belonging, Intimate Life and Spatiality*, Palgrave Macmillan, 2017;
- WATSON, Conrad W., *Multiculturalismo. Le dimensioni sociali della diversità*, Città Aperta, 2004;
- WILLIAMS, Andy, *UK Government and Politics*, Heinemann, 1998;
- WOELK, Jens, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina: dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?*, CEDAM, 2008;
- YAHYAOUÏ KRIVENKO, Ekaterina (edited by), *Human rights and power in times of globalisation*, Brill Nijhoff, 2018;
- YONG, Adrienne, *The Rise and Decline of Fundamental Rights in EU Citizenship*, HART Publishing, 2019;
- ZAMPAGLIONE, Gerardo, GUGLIELMAN, Paolo, La cittadinanza, in *Diritto e pratica consolari*, Volume Terzo, Casa Editrice Stamperia Nazionale, 1995;
- ZANFRINI, Laura, *Cittadinanze. Appartenenza e diritti nella società dell'immigrazione*, Editori Laterza, 2007;
- ZINCONI, Giovanna, *Da sudditi a cittadini*, Il Mulino, 1992;
- ZOLO, Danilo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, 1994;
- ZONCA, Elena Valentina, *Cittadinanza sociale e diritti degli stranieri. Profili comparatistici*, Quaderni giuridici del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Trieste, CEDAM, 2016;
- ZYSSET, Alain, *The ECHR and Human Rights Theory. Reconciling the Moral and the Political Conceptions*, Routledge, 2016;

### Articoli:

- ALBANESE, Alessandra, “La tutela della salute dei migranti nel diritto europeo”, in *Rivista AIC*, n.4, 2017;
- ANTONELLI, Vincenzo, “Cittadini si diventa: la formazione alla democrazia partecipativa”, in *Astrid-online*;
- ANZON, Adele, “L’ ‘inefficacia giuridica’ di norme ‘programmatiche’”, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2004;
- ARENA, Amedeo, “Status civitatis ed accesso alla dirigenza pubblica: alcune considerazioni in vista della pronuncia dell’Adunanza plenaria sui direttori dei musei”, in *Eurojus.it rivista*, 2018;
- ARRIGHI, Jean-Thomas, BAUBÖCK, Rainer, “A multilevel puzzle: Migrants’ voting rights in national and local elections”, in *European Journal of Political Research*, Vol. 56, 2017;
- AUCELLO, Tommaso, “La cittadinanza italiana e la sua evoluzione”, in *Rivista di Diritto e Storia Costituzionale del Risorgimento*, n. 1/2017;
- AYOUN, Richard, “Le décret Crémieux et l’insurrection de 1871 en Algérie”, in *Revue d’Histoire Moderne & Contemporaine*, n. 35-1, 1988;
- AZZARITI, Gaetano, “Cittadinanza e multiculturalismo: immagini riflesse e giudizio politico”, in *Diritto Pubblico*, Il Mulino, n.1, 2008;
- BARAGGIA, Antonia, “La cittadinanza “composita” in alcune esperienze europee. Spunti di riflessione per il caso italiano”, in *Federalismi.it*, n.18/2017;
- BARANGER, Denis, “Comprendre le « bloc de constitutionnalité »”, in *Jus Politicum*, n° 21;
- BAUBÖCK, Rainer, “Expansive Citizenship: Voting beyond Territory and Membership”, in *Political Science and Politics*, Vol. 38, No. 4, October 2005;
- BAUBÖCK, Rainer, “L’inclusione democratica. Una teoria pluralista della cittadinanza”, in *Biblioteca della libertà*, LII, n. 220, settembre-dicembre 2017;
- BAUBÖCK, Rainer, “Morphing the Demos into the right shape. Normative principles for enfranchising resident aliens and expatriate citizens”, in *Democratisation*, Vol. 22, n. 5, 2015;
- BAUBÖCK, Rainer, “Temporary migrants, partial citizenship and hypermigration”, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2011, Vol. 14:5;
- BENELLI, Filippo, BIN, Roberto, “Prevalenza e ‘rimaterializzazione delle materie’: scacco matto alle Regioni”, in *Le Regioni*, n.6, 2009;
- BENIGNI, Rita, “La via stretta dell’educazione religiosa nel diritto e nell’azione del Consiglio di Europa. Tra competenza degli Stati ed opzione laica”, in *Rivista AIC*, n.4, 2012;
- BERMON-FARAGO, Pascale, “CONTROVERSE: Le Foulard Islamique Ou La Laïcité Dévoilée”, in *Esprit*, n. 209 (2), 1995;
- BERTOLINI, Francesco, “Rappresentanza politica e forma di governo parlamentare”, in *Rivista AIC*, n.3, 2017;

- BOSWORTH, Mary and GUILD, Mhairi, “Governing through migration control: Security and Citizenship in Britain”, in *The British Journal of Criminology*, Vol. 48, n.6, November 2008, pp. 703-719;
- BOUCHARC, Gérard, “What is Interculturalism?”, in *McGill Law Journal*, 56:2, 2011;
- BOYD, Andy, WOOLLARD, Matthew, MACLEOD, John, PARK, Alison, “The destruction of the ‘Windrush’ disembarkation cards: a lost opportunity and the (re)emergence of Data Protection regulation as a threat to longitudinal research”, in *Wellcome Open Research*, 2018, 3:112;
- BRUNELLI, Giuditta, “La laicità italiana tra affermazioni di principio e contraddizioni della prassi”, in *Rivista AIC*, n.1, 2013;
- BURCH ELIAS, Stella, “Testing Citizenship” in *Boston University Law Review*, vol. 96, 2016;
- CARAMANI, Daniele, STRIJBIS, Oliver, “Discrepant Electorates: The Inclusiveness of Electorates and Its Impact on the Representation of Citizens”, in *Parliamentary Affairs*, n. 66, 2013;
- CARAVALE, Giulia, “Il White Paper Scotland’s future e i quesiti ancora irrisolti dell’indipendenza”, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n.3, 2013;
- CARAVALE, Giulia, “Lo Scotland Act 2016 e la permanenza delle istituzioni scozzesi”, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n.1, 2016;
- CARAVALE, Giulia, “Verso una nuova sospensione della devolution nord irlandese?”, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n.2, 2015;
- CAVALIERE, Stefania, “I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi ‘diritti culturali’ “, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017;
- CECCANTI, Stefano, “Cittadinanza: le due contraddizioni del collega Sbailò e una legge da approvare”, in *FORUM DPCE Online – Cittadinanza*, pubblicato l’11 luglio 2017;
- CEFFA, Claudia Bianca “Sensibilità costituzionale e salvaguardia dei valori giuridici interni nella giurisprudenza italiana in tema di diversità religiosa nel contesto della società multiculturale”, in *Rivista AIC*, n. 4, 2017;
- CERRINA FERONI, Ginevra, “Ius soli. Surreale la tempistica, da ripensare i contenuti”, in *FORUM DPCE Online – Cittadinanza*, pubblicato online il 18 luglio 2017;
- CERRUTO, Maurizio, “La partecipazione elettorale in Italia”, in *Quaderni di Sociologia*, n. 60, 2012;
- CHESSA, Omar, “Voto popolare e sistema elettorale nella costituzione italiana”, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017;
- COGLIEVINA, Stella, “Festività religiose e riposi settimanali nelle società multiculturali”, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, fasc.n.3, 2008;
- COLASANTE, Paolo, “L’attribuzione del diritto di voto ai non cittadini: prospettive di riforma e fonte competente”, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016;
- COLOMBO, Maddalena, “I giovani migranti nelle scuole italiane: percorsi formativi, disuguaglianze, risorse”, in *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Ano XXII, n. 42, jan./jun. 2014, pp. 159-170;



- CORMICAN, Ruth, “Brexit and beyond: The Future of UK Human Rights Protection”, in *King's Inns Law Review*, vol.7, 2017;
- CORSI, Cecilia, “Peripezie di un cammino verso l’integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici”, in *Rivista AIC*, n.1, 2018;
- COZZI, Alessia-Ottavia, “Un conflitto costituzionale silente: Corte di giustizia e deferenza verso il legislatore europeo nella più recente giurisprudenza sulla cittadinanza e sul riconoscimento di prestazioni sociali”, in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo n. 3/2016;
- CRAGGS, Ruth, “The 2018 Commonwealth Heads of Government Meeting, the Windrush Scandal and the Legacies of Empire”, in *The Round Table. The Commonwealth Journal of International Affairs*, vol. 107, n. 3, 2018, pp. 361–362;
- CRAIG, Sarah, “Brexit and Scots Law: Immigration and Citizenship”, in *The Edinburgh Law Review*, vol. 22, 2018;
- CRANMER, Frank, "Sikhs to be allowed to wear turbans in the workplace" in *Law & Religion UK*, 1 October 2015;
- D’ALESSANDRO, Chiara, “Revoca della cittadinanza, (primo) successo di Salvini, l’insuccesso di Hollande”, in *Associazione DPCE*, 27 settembre 2018;
- D’AMICO, Marilisa, “Laicità costituzionale e fondamentalismi tra Italia ed Europa: considerazioni a partire da alcune decisioni giurisprudenziali”, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015;
- DE FUSCO, Alberta, “Sul diritto all’istruzione come veicolo di integrazione delle seconde generazioni dell’immigrazione in Italia”, in *Osservatorio Costituzionale*, 6 febbraio 2018;
- DE MARTINO, Francesco Raffaello, “L’attualità del principio pluralista come problema”, in *Rivista AIC*, n.2/2019;
- DI COSTANZO, Caterina, “Il dissenso alle emotrasfusioni a beneficio di una minore. Considerazioni in calce a un provvedimento del giudice tutelare del Tribunale di Firenze”, in *Federalismi.it*, 25 settembre 2019;
- DELEMOTTE, Bernard, “Le droit de vote des étrangers en France. Historique et état des lieux”, in *Migrations Société*, vol. 114, no. 6, 2007;
- DI COSIMO, Giovanni, “Giudici e politica alle prese con i conflitti multiculturali”, in *Rivista AIC*, n. 4/2019;
- DICKMANN, Renzo, “Le sentenze della corte sull’inefficacia giuridica delle disposizioni ‘programmatiche’ degli statuti ordinari (nota a Corte Cost., 2 dicembre 2004, n. 372, e 6 dicembre 2004, nn. 378 e 379)”, in *Federalismi.it*, n. 3, 2005;
- DIVARI, Alvisè “DE SOCIAL HOUSING #an italian brief history”, in *Nomos - le attualità nel diritto*, n. 1, 2019;
- EARNEST, David C., "Neither Citizen Nor Stranger: Why States Enfranchise Resident Aliens," in *World Politics*, vol. 58, no. 2, January 2006;

- EINARSEN, Terje, "Discrimination and Consequences for the Position of Aliens", in *Nordic Journal of International Law*, vol. 64, no. 3, 1995;
- FABIANELLI, Sara, "Le radici dello ius soli: il criterio territoriale di acquisto della cittadinanza negli ordinamenti di Italia e Francia", in *Rivista AIC*, n. 3, 2017;
- FEDERICO, Veronica, "I sistemi sanitari alla prova dell'immigrazione. La Francia", in *Rivista AIC*, n. 3, 2018;
- FÉE, David, "Housing and Citizenship in the UK: Towards a Conditional Right?", in *Revue Française de Civilisation Britannique*, n. XXI-1, 2016;
- FERRE, Nathalie, "Les droits des travailleurs sans papiers", in *Plein droit*, vol. 94, no. 3, 2012;
- FINOCCHI GHERSI, Renato, "Immigrati e diritto di voto nell'attività consultiva del Consiglio di Stato", in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 5, 2006;
- FIUMICELLI, Davide, "Spunti di riflessione in tema di cittadinanza: l'azione di integrazione degli stranieri extracomunitari tra profili comparatistici, progetti in discussione e best practices", in *Costituzionalismo.it*, fascicolo n.3, 2013;
- FORTIER, Bénédicte, "L'indigène algérien: du sujet au citoyen (1944-1947)", in *Le Genre humain*, n. 32, 1997;
- FRANCO, Luigi, "L'«equivoca dizione» dell'art. 33, c. 2, Cost. tra «norme generali», principi fondamentali e legislazione regionale alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale", in *Rivista AIC*, n. 2, 2013;
- FRANCK, Claude, "Le principe d'égalité", in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, n.1-1985, 1987 ;
- FRASER, Julie, "Inclusive Democracy: Franchise Limitations on Non-Resident Citizens as an Unjust Restriction of Rights under the European Convention on Human Rights", in *Utrecht Journal of International and European Law*, 16, 33(84), 2017;
- Général CATROUX, «L'UNION FRANÇAISE: Son concept, son état, ses perspectives », in *Politique étrangère*, Vol. 18, No. 4, Septembre-Octobre 1953;
- GOODIN, Robert, "Enfranchising all affected interests, and its alternatives", in *Philosophy and Public Affairs*, vol. 35, n. 1, 2007;
- GRAY, Bradford H., VAN GINNEKEN, Ewout, "Issues in International Health Policy - Health Care for Undocumented Migrants: European Approaches", in *Commonwealth Fund*, pub. 1650, Vol. 33, December 2012;
- GRIMM, Dieter, "Integration by constitution", in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 3, Issue 2-3, 1 May 2005;
- GROPPI, Tania, "Multiculturalismo 4.0" in *Osservatorio Costituzionale*, Fasc. 1/2018, 18 febbraio 2018;
- GRUENBAUM, Oren, "Commonwealth Update", in *The Round Table. The Commonwealth Journal of International Affairs*, vol. 107, n.3, 2018, pp. 273–277;

- HAMDAN, Amani, “Book Review: Multicultural Politics: Racism, Ethnicity, and Muslims in Britain. Tariq Modood. USA: University of Minnesota Press, 2005. 240 pages.”, in *The American Journal of Islamic Social Sciences*, 22:4;
- HILL, Christopher, SILVESTRI, Sara and CETIN, Elif, “Migration and the Challenges of Italian Multiculturalism”, in *Italian Politics. Governing under Constraint*, vol. 31, 2015, pp. 225-242;
- JAULT-SESEKE, Fabienne, CORNELOUP, Sabine, BARBOU DES PLACES, Ségolène, *Droit de la nationalité et des étrangers*, Thémis, 2015;
- JOPPKE, Christian, “The Inevitable Lightning of Citizenship”, in *Archives of European Sociology*, LI, 1, 2010;
- JUSS, Satvinder S., "The Slow Death of Citizenship Rights", in *King's Law Journal*, vol. 18, no. 1, 2007;
- LA TORRE, Massimo, “Liquid Citizenship - Citizen's Rights in the European Union”, in *The Italian Law Journal*, n.2, vol. 2, 2016;
- LACCHE, Luigi, “Granting Citizenship following Caracalla - the French Experience and the Code Napoleon”, in *Giornale di Storia Costituzionale*, n. 27, 2014, pp. 179-198;
- LARDY, Heather, “Citizenship and the Right to Vote”, in *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 17, No. 1, Spring, 1997;
- LARION, Iluliana-Madalina, “A Brief Analysis on Brexit's Consequences on the CJEU's Jurisdiction”, in *Lex ET Scientia International Journal*, n. XXIV, vol. 2, 2017;
- LILLO, Pasquale, “Rilevanza civile delle festività religiose in Spagna e in Italia”, in *Diritto ecclesiastico*, fasc.n.2, 1995;
- LORCERIE, Françoise, “La « loi sur le voile » : une entreprise politique”, in *Droit et société*, vol. 68, no. 1, 2008;
- MCCORKINDALE, Chris, “Brexit and Human Rights”, in *Edinburgh Law Review*, vol.22, 2018;
- MARCHESE, Claudia, “Cittadinanza e ius soli: una soluzione di compromesso”, in *FORUM DPCE Online – Cittadinanza*, pubblicato online il 19 luglio 2017;
- MASSA PINTO, Ilenia, “Rappresentanza”, in *Rivista AIC*, n.3/2017;
- MATHIEU, Felix, “The failure of state multiculturalism in the UK? An analysis of the UK’s multicultural policy for 2000–2015”, in *Ethnicities*, vol. 18(1), 2018;
- MERRIEN, François-Xavier, “L’État-providence”, in *Que sais-je?*, 2007;
- MEZZETTI, Luca, “I sistemi sanitari alla prova dell’immigrazione. L’esperienza italiana”, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018;
- MILANI, Giammaria, “Cittadinanza e integrazione. L’influenza del diritto comparato sulla disciplina italiana e sulle proposte di riforma,” in *Federalismi.it*, n.4/2018;
- MILANI, Giammaria, “Il diritto alla cittadinanza nella giurisprudenza della corte EDU e della corte IDU: le ragioni di un dialogo mancante”, in *Rivista AIC*, n. 4/2017;

- MILANI, Giammaria, PERELLI, Andrea, “REGNO UNITO – La Supreme Court ha dichiarato non illegittima ai sensi della CEDU la legge che impone ai cittadini stranieri, coniugati con cittadini inglesi, di sostenere un test di competenze linguistiche”, in *DPCE online*, n.1, 2016;
- MODOOD, Tariq, MAY, Stephen, “Multiculturalism and education in Britain: an internally contested debate”, in *International Journal of Educational Research*, n. 35, 2001;
- MONTANARI, Laura, “La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri”, in *Federalismi.it*, numero speciale 2/2019;
- MONTEDURO, Giuseppe, “Dinamiche della globalizzazione: i conflitti sociali per i diritti di cittadinanza”, in *Rivista Italiana di Conflittologia*, Issue 34, 2017, pp. 48-77;
- MORRONE, Andrea, “Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio”, in *Quaderni costituzionali*, Fascicolo 2, giugno 2015;
- MULLER, J. W, “Origins of Constitutional Patriotism”, in *Contemporary Political Theory*, n. 5, 2006;
- NACHIT, Mohssine, “Shakespeare’s Othello and the Challenges of Multiculturalism”, in *Arab World English Journal (AWEJ)*, Special Issue on Literature, No. 4, October 2016;
- NEVOLA, Gaspare, “Il modello identitario dello Stato-nazione. Genesi, natura e persistenza”, in *Quaderni di Sociologia*, n.44, 2007;
- ODDI, Alessandro, “L’ora infinita. L’insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica”, in *Rivista AIC*, n.00, del 02.07.2010;
- PACE, Alessandro, “Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell’uomo”, in *Rivista AIC*, n. 00 del 02.07.2010;
- PALLANTE, Francesco, “Gli stranieri e il diritto all’abitazione”, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo n. 3, 2016;
- PATERNITI, Francesco, “I figli dell’immigrazione nel percorso di transizione da ‘seconde generazioni’ dell’immigrazione a ‘nuove generazioni’ della cittadinanza”, in *Rivista AIC*, N. 3/2019;
- PICCIACCHIA, Paola, “Dall’ «unité-uniformité» alla «diversité-unité»: l’evoluzione del potere di sperimentazione locale in Francia nella prospettiva della differenziazione territoriale”, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n.1, 2019;
- PICCIACCHIA, Paola, “La via francese delle riforme tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa”, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3, 2017;
- PACILLO, Vincenzo, “Free to become martyrs? The right to refuse medical treatment on religious grounds in a comparative perspective”, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 29/2016;
- PIERGIGLI, Valeria, “Rileggendo l’opera di Alessandro Pizzorusso sulle minoranze linguistiche: le “nuove minoranze” tra identità e integrazione”, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, vol.1, 2019;
- POGGI, Annamaria, “Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell’unione europea”, in *Rivista AIC*, n.1, 2017;
- POLACCHINI, Francesca, “il servizio civile universale: verso un nuovo concetto di patria e cittadinanza”, in *Rivista AIC*, n.3, 2017;

- PREUSS, Ugo, "Problems of a concept of European Citizenship", in *European Law Journal*, 1995;
- PUZZO, Catherine, "UK Citizenship in the Early 21st Century: Earning and Losing the Right to Stay", in *Revue Française de Civilisation Britannique*, vol. XXI, n.1, 2016;
- RAIMONDI, Guido, "Il multiculturalismo nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo", in *Questione Giustizia*, n. 1, 2017;
- RANDAZZO, Alberto "La salute degli stranieri irregolari: un diritto fondamentale 'dimezzato'?", in *ConsultaOnline*;
- RAUCEA, Chiara, "The Substance of Citizenship: Is It Rights All the Way Down", in *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, n.47, 2018;
- RAUTI, Alessio, "Lo ius soli in Italia: alla vigilia di una possibile svolta?", in *Rivista AIC*, n. 3/2017;
- RIBERI, Mario, "Acquisition of Citizenship in the Countries of the EU: Problems and Perspectives", in *Giornale di Storia Costituzionale*, n. 27, 2014, pp. 207-226;
- RINALDI, Fioravante, "'Il segno della croce'. il caso dell'affissione del crocifisso nella scuola di Abano terme in Lautsi e altri c. Italia ii ed il problema del 'trapianto' della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel nostro ordinamento", in *Rivista AIC*, n. 1, 2012;
- ROBLOT-TROIZIER, Agnès, "Le Conseil constitutionnel et les sources du droit constitutionnel", in *Jus Politicum*;
- RODRÍGUEZ, Cristina M., "Noncitizen voting and the extraconstitutional construction of the polity", in *I • CON*, Vol. 8, No. 1, 2010;
- ROMEO, Graziella, "Il cosmopolitismo pragmatico della corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà", in *Rivista AIC*, n.1, 2018;
- RONCHETTI, Laura, "La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni", in *Costituzionalismo.it*, fascicolo n. 2, 2012;
- ROSS, Wayne E., "Negotiating the Politics of Citizenship Education", in *PSOnline*, 2004;
- ROSSI, Stefano, "Incapacitazione e acquisto della cittadinanza. Nota a prima lettura a Corte cost. n. 258/2017", in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 dicembre 2017;
- RUGGERI, Antonio, "Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro", in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 9 dicembre 2004;
- RUGGERI, Antonio, "I diritti sociali al tempo delle migrazioni", in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2, 2018;
- RUGGERI, Antonio, "Per uno studio sui diritti sociali e sulla Costituzione come 'sistema' (notazioni di metodo)", in *ConsultaOnline*, fasc. II, 2015;
- SAITTO, Francesco, "No taxation without representation: il dibattito sul potere di tassare alle origini dell'esperienza costituzionale statunitense e la sua eredità", in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2013;
- SAUNDERS, Ben, "Defining the demos", in *Politics, Philosophy & Economics*, Vol. 11(3), 2012;
- SBAILÒ, Ciro, "La cittadinanza non è un diritto. Qual è l'obiettivo della riforma?", in *FORUM DPCE Online – Cittadinanza*, pubblicato il 10 luglio 2017;

- SBAILÒ, Ciro, “Le contraddizioni sono nella proposta di legge. Meglio chiarirsi le idee e, intanto, fare un “tagliando” alla legge esistente”, in *FORUM DPCE Online – Cittadinanza*, pubblicato il 13 luglio 2017;
- SCHIERA, Pierangelo, La Pace di Westfalia fra due “tempi storici”: alle origini del costituzionalismo moderno, in *Scienza & Politica*, 22, 2000;
- SCHWARTZ, Alex, “Patriotism or Integrity? Constitutional Community in Divided Societies”, in *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 31, No. 3, 2011;
- SIMPSON, Mark, “Renegotiating Social Citizenship in the Age of Devolution”, in *Journal of Law and Society*, Vol. 44, Issue 4, 2017;
- SOLANES CORELLA, Ángeles, “Human Rights and Conflicts in European Multicultural Societies”, in *Migraciones Internacionales*, Vol. 7, No. 1, Enero-Junio de 2013;
- SONG, Sarah “The boundary problem in democratic theory: why the demos should be bounded by the state”, in *International Theory*, Vol. 4:1, 2012;
- SPADARO, Antonino, “I valori dello Stato “laico” (...o “costituzionale?”)”, in *Rivista AIC*, n.2, 2011;
- SPENCER, Sarah, *Migrants, Refugees and the Boundaries of Citizenship*, Institute for Public Policy Research, 1995;
- SPIRO, Peter, “The (Dwindling) Rights and Obligations of Citizenship”, in *William & Mary Bill of Rights Journal*, Vol. 21, 2013;
- STAIANO, Sandro, “La rappresentanza”, in *Rivista AIC*, n.3, 2017;
- STANISLAS, Adam, “Electoral rights under the review of the European Court of Justice: judicial trends and constitutional weaknesses”, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, n. 3, 2007;
- STERETT, Susan M., “On Citizenship”, in *Law & Society Review*, Vol. 33, Numb. 3, 1999;
- STOUPNITZKY, Arsène, “L'obligation de certains étrangers à des prestations militaires”, in *Travaux du Comité français de droit international privé*, n. 6, 1946;
- TASSIN, Étienne, “Philosophie /et/ politique de la migration”, in *Raison publique*, n.21, vol.1, 2017;
- VAN DEN BRINK, Martijn, “EU citizenship and (fundamental) rights: Empirical, normative, and conceptual problems”, in *European Law Journal*, vol. 25, 2019;
- WAIBEL, Michael, “Brexit and Acquired Rights”, in *AJIL Unbound*, vol. 111, 2017-2018;
- WALZER, Michael, “Citizenship”, in *Democrazia e diritto*, XXVIII, 1988;
- WARDLE, Huon and OBERMULLER, Laura, “The Windrush generation (Guest Editorial)”, in *Anthropology Today*, Vol. 34, n. 4, August 2018;
- WEIL, Patrick, “Le statut des musulmans en Algérie coloniale. Une nationalité française dénaturée”, in *Histoire de la justice*, n.16, 1/2005;
- WRAY, Helena, "The Aliens Act 1905 and the Immigration Dilemma", in *Journal of Law and Society*, vol. 33, no. 2, June 2006;
- YENGIBARYAN, Robert, "Civilization, Ethnicity and Citizenship as Key Factors Shaping Human Personality and Behavior", in *Giornale di Storia Costituzionale*, n. 27, 2014, pp. 199-206;

- YOUNG, Iris Marion, "Polity and Group Difference", in *Ethics*, 99, 1989;
- ZEGHAL, Malika, "La constitution du Conseil Français du Culte Musulman: reconnaissance politique d'un Islam français?", in *Archives de sciences sociales des religions*, n.129, 2005, pp. 97-113;
- ZONCA, Elena Valentina, "Multiculturalismo e protezione sociale dei "non cittadini". Uno studio comparativo della giurisprudenza costituzionale italiana e francese", in *La Rivista Gruppo di Pisa*, n. 3, 2012;

**Voci enciclopediche:**

- BARSANTI, Eugenio, Cittadinanza, in *Enciclopedia Giuridica Italiana*, Società editrice libraria, 1913;
- BISCOTTINI, Giuseppe, Cittadinanza (dir. vig.) [VII, 1960] in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1961;
- COSTA, Pietro, Diritti fondamentali (storia), in *Enciclopedia del Diritto*, Annali II, tomo 11, Giuffrè, Milano, 2008;
- CORTESE, Ennio, Cittadinanza (dir. interm.) [VII, 1960], in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1961;
- CRIFO', Giuliano, Cittadinanza (dir. rom.) [VII, 1960], in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1961;
- DE MAGLIE, Cristina, "Reati culturalmente condizionati", in *Enciclopedia del Diritto*, Annali VII, Giuffrè, Milano, 2014;
- DIDEROT, Denis, "Citoyen", in *Encyclopédie*, vol. 3;
- FRANSMAN, Laurie, "Commonwealth, Subjects and Nationality Rules", in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, November 2009;
- HAUSS, Charles, "Devolution", in *Encyclopædia Britannica*, Encyclopædia Britannica, inc., December 18, 2017;
- LANCHESTER, Fulco, Voto (diritto di) (dir. pubbl.)", in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Giuffrè, 1993;
- LEYDET, Dominique, "Citizenship", in *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Fall 2017 Edition;
- SMITH, Rogers, "Citizenship: Political", in SMELSER, Neil J., BALTES, Paul B. (eds), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Studies*, Pergamon, 2001;
- WEIß, Norman, "Aliens, Integration", in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL], Oxford Public International Law, 2013;

**Altre opere:**

- BAUBÖCK, Rainer, *How migration transforms citizenship: international, multinational and transnational perspectives*, Österreichische Akademie der Wissenschaften Forschungsstelle für Institutionellen Wandel und Europäische Integration – Iwe, Working Papers Series, No. 24, Febbraio 2002;

- CAVALIERI, Paolo, “La definizione e la delimitazione delle materie di cui all’art. 117 della Costituzione”, in *Atti del Convegno: Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Bilancio di un triennio - Pisa, 16-17 dicembre 2004*;
- CHAIB, Linda, *Immigration and Local Urban Participatory Democracy: A Boston-Paris Comparison*, The Fondazione Eni Enrico Mattei Note di Lavoro Series, febbraio 2004;
- FABBRINI, Federico, *The right to vote for non-citizens in the European multilevel system of fundamental rights protection. A case study in inconsistency?*, The Eric Stein Working Papers, n.4, 2010;
- GISTI, *Droit des étrangers en France. Ce que change la loi du 7 mars 2016*, Expressions II, 2017;
- LAMBERT, Hélène, *The position of aliens in relation to the European Convention on Human Rights*, Human rights files, no. 8, Council of Europe Publishing, 2007;
- LARCAN, Alain (sous la direction de), *Charles de Gaulle et la justice: actes du colloque, Palais du Luxembourg, Paris, 29-30 Novembre 2001*, Cujas, 2003;
- LAZARUS, Liora, GOOLD, Benjamin, DESAI, Rajendra, RASHEED, Qudsi, *The relationship between rights and responsibilities*, Ministry of Justice Research Series 18/09, December 2009;
- MAXWELL, Douglas, *A Human Right to Housing?*, 2019;
- MITCHELL, James, *Devolution and Rights*, paper, published online August 25, 2011;
- MORELLI, Alessandro, “Il ruolo dei diritti sociali nella democrazia contemporanea”, *Intervento al Seminario italo-argentino su «I diritti sociali nello Stato contemporaneo. Costituzione, legislazione, amministrazione, politiche di bilancio»*, Università di Messina, Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche, 2 febbraio 2018;
- TRIA, Lucia, *Il diritto al lavoro degli stranieri nella giurisprudenza delle Corti supreme nazionali ed europee (Corti di Strasburgo e Lussemburgo)*, Relazione tenuta al Seminario di studio su “I diritti dell’immigrato: profili normativi e giurisprudenziali” svoltosi l’11 novembre 2013 in Roma nella sala Europa della Corte d’appello, su iniziativa della Scuola superiore della Magistratura - Struttura didattica territoriale di Roma;